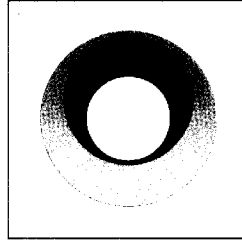


Gesprächskreis
Arbeit und Soziales



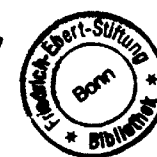
Reformbedarf des
Betriebsverfassungsgesetzes

C 00 - 00597

Reformbedarf des Betriebsverfassungsgesetzes

Dr. Wolfram Wassermann,
Büro für Sozialforschung, Kassel

C 00 - 00597



Das Gutachten wird von der Abteilung Arbeit und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlußfolgerungen sind von dem Autor in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden.

Vorwort

Der Reformstau im Arbeitsrecht muß dringend abgebaut werden.¹ Darüber sind sich Sozialpartner, Politiker und Arbeitsrechtler grundsätzlich einig. Diese übereinstimmende Auffassung trifft insbesondere auf das Betriebsverfassungsgesetz zu. Denn von einer Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes werden wichtige Impulse für eine Neubelebung von Wirtschaft und Sozialstaat erwartet. Der Abbau des Reformstaus darf aber nicht ausschließlich gegenwartsbezogen sein, sondern muß auch auf die entscheidenden Herausforderungen der Zukunft abstellen. Und diese Zukunft wird sehr stark von einem Wandel der Unternehmensstrukturen und Erwerbsarbeit gekennzeichnet sein.

Konsensfähige Lösungsvorschläge zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes liegen aber noch nicht auf dem Tisch. Eine Hauptursache für diese Situation besteht darin, daß eine systematische Darstellung des betrieblichen Wandels und daraus resultierende Anforderungen an ein zu veränderndes Betriebsverfassungsgesetz bisher nicht vorlag. Erst auf einer solchen Grundlage lassen sich sinnvoll neue, zukunftsweisende Regelungen im Arbeitsrecht finden. Und erst dann lassen sich auch konsensfähige Lösungen zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Politik entwickeln.

Da offensichtlich ein wachsender Bedarf an einer grundlegenden Information besteht, hat die Friedrich-Ebert-Stiftung im Rahmen ihres Gesprächskreises Arbeit und Soziales ein Gutachten vergeben, das den Wandel unternehmerischer Strukturen aufzeigt und danach fragt, in welchen Hinsichten ein Reformbedarf zum Betriebsverfassungsgesetz besteht.

Wir bedanken uns bei Herrn Dr. Wolfram Wassermann vom Kasseler Verein für Sozialforschung für die Erstellung dieses Gutachtens. Wir hoffen, daß diese Studie dazu beiträgt, angemessene Lösungsstrategien im Hinblick auf eine Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes zu erarbeiten.

ISBN 3-86077-791-2

Herausgegeben vom
Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs-
und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung,
Abt. Arbeit und Sozialpolitik,
D-53170 Bonn

Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign GmbH, Bonn
Druck:
Printed in Germany, Februar 2000

Dr. Ursula Mehrländer
Leiterin des Gesprächskreises
Arbeit und Soziales

Peter König
Referent für Sozialpolitik

¹ Vgl. hierzu: New Deal im Arbeitsrecht?, 1999, Reihe Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 88, hrsg. vom Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit und Sozialpolitik, Bonn

Inhalt

	Seite
1. Vorbemerkung	1
2. Das Gesetz ist in die Jahre gekommen	2
3. Ausgewählte Reformdimensionen	16
a. Arbeitsgrundlagen der Betriebsräte modernisieren	16
b. Personengruppen in den Betriebsräten	29
c. Zeitgemäßer Arbeitnehmerbegriff	37
d. Betriebsräte und Beschäftigungssicherung	43
e. Beteiligungsrechte für Beschäftigte	51
f. Neue Unternehmensstrukturen	58
g. Filialbetriebe und Dienstleistungsnetzwerke	74
h. Betriebsratslose mittelständische Kleinbetriebe	85
4. Reform 2000: Neue Arbeitswelt braucht neue Beteiligungschancen	102
5. Literaturverzeichnis	108

1. Vorbemerkung

In der Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung vom 20. Oktober 1998 hieß es zur Reform der Betriebsverfassung:

„Die neue Bundesregierung wird die Mitbestimmung am Arbeitsplatz sowie in Betrieb und Verwaltung im Interesse der Beteiligung und Motivation der Beschäftigten stärken und an die Veränderungen in der Arbeitswelt anpassen. Vorrangig ist dazu eine grundlegende Novelle des Betriebsverfassungsgesetzes (Betriebsbegriff, Arbeitnehmerbegriff, Telearbeit, Vereinfachung des Wahlverfahrens)...“

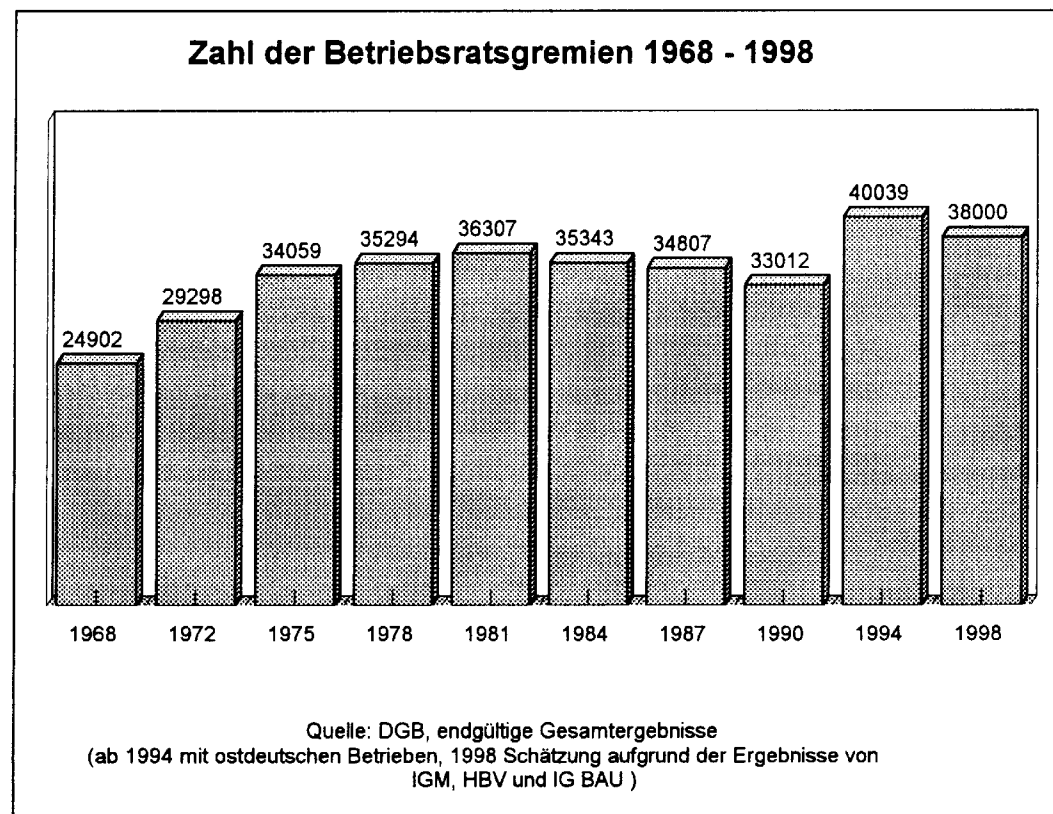
Im Vorfeld der Realisierung dieses Reformvorhabens vergab die Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, den Auftrag für ein Gutachten zum Thema „Reformbedarf des Betriebsverfassungsgesetzes aus sozialwissenschaftlicher Sicht“. Die vorliegende Arbeit bezieht sich auf sozialwissenschaftliche Studien der letzten Jahre, die die Praxis der Betriebsrätearbeit unter den Bedingungen der geltenden gesetzlichen Bestimmungen zum Gegenstand haben und aus denen Hinweise zu Einzelaspekten einer notwendigen bzw. wünschenswerten Reform des Betriebsverfassungsrechts zu gewinnen waren. Gegenstand des Gutachtens sind auch die sehr differenzierten und bereits in die Form neuer Gesetzestexte gebrachten Ausarbeitungen des DGB (1998) und der DAG (1999). Darüber hinaus wurden Vorschläge aus der seit dem Regierungswechsel im September 1998 begonnenen Reformdebatte von Wissenschaftlern, Mitbestimmungsexperten und Arbeitsrechtlern sowie Überlegungen und Beiträge von Betriebsratsmitgliedern, soweit diese dem Autor zugänglich waren, berücksichtigt. Es ging dem Autor in erster Linie darum, einen strukturierten Überblick über die derzeit formulierten Reformvorstellungen vorzulegen. Dabei war es notwendig, sich auf eine Reihe besonders relevanter Problembereiche zu konzentrieren. Die in diesem Gutachten eingehender dargestellten Reformdimensionen korrespondieren mit den im Regierungsprogramm 1998 genannten Stichworten. Viele weitere Vorschläge, die deswegen nicht unberechtigt oder unwichtig wären, bleiben so zwangsläufig unerwähnt. Zu einzelnen Teilbereichen hat der Autor zusätzliche, teilweise auch abweichende, Vorschläge und Anregungen formuliert.

Trotz des Versuchs, sich auf Kernelemente einer notwendigen Reform zu konzentrieren, ist eine umfangreiche Arbeit entstanden. Die Vielfalt und Komplexität der vom Gesetzgeber in nächster Zeit zu entscheidenden Fragen ergibt sich nicht zuletzt daraus, daß durch die fast 30jährige Laufzeit des fast unveränderten Gesetzes von 1972, in der sich wirtschaftliche Strukturen teilweise gravierend verändert haben, ein erheblicher Nachholbedarf zur Modernisierung und Weiterentwicklung entstanden ist.

2. Das Gesetz ist in die Jahre gekommen

1969: „Mehr Demokratie wagen!“

Die Zahl der Betriebsräte – und damit auch der Betriebsratsmitglieder – hatte in den siebziger Jahren einen starken Aufschwung erlebt. Im Zeitraum zwischen 1968 und 1981 wuchs die Zahl der Betriebsratsgremien um fast 50 Prozent, die der Betriebsratsmitglieder um 40 Prozent. Dies war einerseits Ergebnis der Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes aus dem Jahre 1972, die den Betriebsräten verbesserte Arbeitsbedingungen (Freistellungsregelungen und verstärkte Weiterbildungsrechte) sowie eine Reihe wichtiger neuer Handlungsrechte etwa im Bereich personeller und sozialer Fragen, der Arbeitsgestaltung und der Mitbestimmung bei Betriebsänderungen (Sozialplangestaltung) brachte. Gleichzeitig spiegelt sich in der deutlichen Vermehrung der Betriebsräte damals sicher auch die allgemeine Reformstimmung in der Gesellschaft. „Mehr Demokratie wagen!“, das Reformmotto Willy Brandts, schlug sich auch auf betrieblicher Ebene u.a. in der weiteren Verbreitung des Mitbestimmungsgedankens nieder.



Die Reaktion der Arbeitgeberseite auf die 72er Reform war zunächst ablehnend: „Lästig, sinnlos, kostenträchtig“ war der verbreitete Kommentar im Unternehmerlager damals. Unmittelbar nach dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes 1972 begannen dann auch die Auseinandersetzungen um seine Realisierung in der betrieblichen Praxis. So mußte beispielsweise allein die IG Metall damals 5.000 Klageverfahren vor den Arbeitsgerichten zur Durchsetzung der Weiterbildungsansprüche der BR-Mitglieder nach § 37, Absatz 6 BetrVG führen. Aber schon drei Jahre nach der Reform auf einer Tagung zum Thema „1.000 Tage Betriebsverfassung“ hieß es: „Das Betriebsverfassungsgesetz müßte erfunden werden, wenn es nicht schon real existierte!“ Das kam damals nicht aus dem Mund eines Gewerkschaftssekretärs, sondern vom ehemaligen Personalvorstandsmitglied des Chemiekonzerns Henkel (vgl. Wassner, 1997).

Die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes zu Beginn der 70er Jahre trug aus heutiger Sicht eindeutig zur Stabilisierung und Festigung des dualen Systems der Interessenvertretung bei. Durch den Ausbau der Handlungsrechte der betrieblichen Interessenvertretung wurde die Position der Betriebsräte gestärkt, gleichwohl gab es aber keinen Zweifel am Vorrang tariflicher gegenüber betrieblichen Regelungen. Zudem verbesserte das Gesetz die Kooperationsmöglichkeiten zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften (vgl. Funder, 1995).

Gewinn für die Arbeitnehmer

Aus der Sicht der Arbeitnehmer, die in Betrieben mit Betriebsräten beschäftigt sind, ist die Bilanz der vergangenen 30 Jahre unter dem 1972 novellierten Gesetz insgesamt und in erster Linie positiv. Das Vorläufergesetz von 1952 war rechtspolitisch an einem konservativen Gesellschaftsmodell orientiert gewesen. Es hatte den Betriebsräten bei partnerschaftlichem Wohlverhalten Ordnungsfunktionen abverlangt, die sie wegen fehlender Kompetenzen und mangelnder Konfliktfähigkeit letztlich nicht erfüllen konnten (vgl. Vitt, 1972). Das neue Gesetz hatte den Betriebsräten wichtige neue Kompetenzen gebracht. Die Beteiligungs-, Mitwirkungs-, Zustimmungs- und Mitbestimmungsrechte waren gegenüber dem Gesetz von 1952 in wesentlichen Bereichen verbessert worden. Die insgesamt positive Bilanz bezieht sich auf einen allgemeinen *Zugewinn an Gestaltungs- und Entfaltungsfreiheit* der Arbeitnehmer unter dem Schutz von Betriebsräten, der im einzelnen schwer meßbar ist. Hierzu trugen vor allem klar definierte Mitwirkungs- und Informationsrechte bei, die nicht nur auf formale oder gar marginale Fragen begrenzt sind, sondern auch unternehmerische Konzepte beeinflussen können. Weitere Merkmale, die zu dieser positiven Bilanz aus Arbeitnehmersicht führten, waren eine klare Zuordnung der Interessenvertretungen zu den maßgebenden Entscheidungsebenen, Sanktionen, die das Leerlaufen der Vertretungsrechte verhindern, sowie schnelle Verfahren der

Streitschlichtung und schließlich die Rückendeckung und Ergänzung durch gewerkschaftliche Interessenvertretung (vgl. Dieterich, 1996).

Im Urteil der Arbeitnehmer werden Ansehen und Einfluß der Betriebsräte im allgemeinen überwiegend positiv bewertet. So waren Arbeitnehmer in einer Ende der 80er Jahre durchgeführten Repräsentativbefragung zu 80 Prozent mit der Leistung ihrer Betriebsräte zufrieden. Was den Einfluß ihrer Betriebsräte auf betriebliche Entscheidungen angeht, so urteilten die Arbeitnehmer nüchterner und differenzierter: Etwas mehr als die Hälfte der Befragten attestierten ihren betrieblichen Interessenvertretern einen ziemlich großen oder sehr großen Einfluß, gut zwei Fünftel hielten den Einfluß eher für gering bzw. sehr gering. In größeren Betrieben, in denen die Arbeit der Betriebsräte unter gesicherten und in gewisser Weise professionellen Bedingungen verlaufen kann, war die Zufriedenheit mit der Interessenvertretung deutlich höher als in Kleinbetrieben (vgl. Bertl, 1989, S. 107ff).

Betriebsrat als Co-Manager

Der spätestens mit Beginn der 80er Jahre einsetzende Prozeß der „Verbetrieblung“ der industriellen Beziehungen hat den Betriebsräten dann einen weiteren kontinuierlichen Bedeutungszuwachs beschert. Immer mehr Regelungsbereiche wurden von der überbetrieblich-tariflichen auf die einzelbetriebliche Ebene verlagert (z.B. betriebliche Umsetzung der Arbeitszeitverkürzung), und neue Aufgabenbereiche in den Unternehmen kamen hinzu (z.B. Einführung neuer Technologien, Arbeitsgestaltung, Unternehmensumstrukturierung, Standortsicherung etc.). Heute sind die Betriebsräte beispielsweise an Abkommen zur Beschäftigungssicherung, an Weiterbildungsprojekten, bei der Einführung von Gruppenarbeit und neuer Organisationsstrukturen der Unternehmen beteiligt. All dies geht kaum ohne handlungsfähige und von den Belegschaften legitimierte Verhandlungspartner auf der Arbeitnehmerseite. Als es in Ostdeutschland in den 90er Jahren darum ging, die großen Kombinate zu zergliedern, Einzelbetriebe zu privatisieren und Betriebsstillegungen sozial- und mitbestimmungspolitisch zu begleiten, kam den dort gerade erst gebildeten Betriebsräten eine von allen Seiten anerkannte stabilisierende Rolle zu. Mancher ostdeutsche Betrieb hätte ohne das Engagement seines Betriebsrats diese schwierige Phase nicht überstanden (vgl. Bieszcz-Kaiser u.a., 1995).

Der Betriebsrat als „Co-Management“ wird in den Unternehmen bei allen folgenreichen betrieblichen Veränderungen gebraucht. Im Bericht der „Kommission Mitbestimmung“ heißt es dazu: „Die für die Praxis zahlreicher Betriebsräte im Prozeß der Umstrukturierung typische Konstellation zwischen einer umfassenden Gestaltungspolitik, die sich bis hin in die Geschäftspolitik des Unter-

nehmens erstreckt, und der Sicherung sozialen Schutzes wird häufig mit dem Begriff des Co-Management gefaßt. Dieser Begriff ist weder bei Arbeitgebern noch bei den Gewerkschaften unumstritten. Es trifft jedoch zu, daß Betriebsräte heute in zahlreichen Unternehmen zumindest in bezug auf ihren Zugang zu Informationen oft wie Mitglieder der Unternehmensleitung behandelt werden und daß von ihnen im Gegenzug verlangt wird, selbst unternehmerisch zu denken...“ (Kommission Mitbestimmung, 1998, S. 77f). Insoweit hat die „Institution Betriebsrat“ in den vergangenen 30 Jahren zweifellos eine kontinuierliche Aufwertung erfahren.

Interessante Einblick in längerfristige Entwicklungsprozesse von Betriebsratspraxis erlaubte eine Follow-Up-Studie, die Hermann Kotthoff Anfang der 90er Jahre in Betrieben kleiner und mittlerer Größenordnung durchführte, die er bereits in den 70er Jahren schon einmal untersucht hatte. Nach 15 Jahren stellte sich heraus, daß sich die Stellung einer Reihe von Betriebsräten, deren Praxis er damals als defizient bewertet hatte („isolierter Betriebsrat“, „Betriebsrat als Organ der Geschäftsleitung“), einen Prozeß der Effektivierung ihrer Interessenvertretungstätigkeit und der Emanzipation zu anerkannten Akteuren der betrieblichen Sozialordnung hinter sich gebracht hatten. Während in den 70er Jahren zwei Drittel der untersuchten Betriebsräte eine defiziente Vertretungsstruktur und nur ein Drittel eine wirksame aufwiesen, war das Verhältnis jetzt genau umgekehrt: nur noch ein Drittel war defizient und zwei Drittel praktizierten mittlerweile eine effiziente Interessenvertretungspolitik. Kotthoff wies nach, daß diese Emanzipationsentwicklung nicht als Ergebnis äußerer, wirtschaftlicher oder technologischer Einflüsse, sondern innerbetrieblicher Lern- und Entwicklungsprozesse zwischen Belegschaft, Betriebsrat und Arbeitgeber zu verstehen ist (vgl. Kotthoff, 1995). Diese Erkenntnisse korrespondieren mit Ergebnissen eigener Studien zur Entwicklung der Betriebsratspraxis über längere Zeiträume. Betriebsräte durchlaufen vom Zeitpunkt ihrer erstmaligen Wahl eine Reihe von Lern- und Entwicklungsphasen, bis sie – u.U. erst nach mehreren Wahlperioden und Generationswechseln – eine reife Struktur und eine den betrieblichen Problemlagen angemessene Arbeitsweise entwickelt haben. Die Anerkennung als kompetente Manager von Belegschaftsinteressen ist jeweils das Ergebnis einer Reihe von Kämpfen und damit verbundenen Lernprozessen (vgl. Wassermann, 1999, S. 130ff).

Betriebsrat als Produktionsfaktor

Die hohe Akzeptanz, die die *Institution Betriebsrat* mittlerweile auch im Arbeitgeberlager genießt, wird eindrucksvoll in einer im Sommer 1999 vom Institut der deutschen Wirtschaft, Köln, veröffentlichten Studie dokumentiert. Horst-Udo Niedenhoff untersuchte im Rahmen einer Befragung von Managementver-

tretern und Betriebsratsmitgliedern die Zusammenarbeit von Betriebsräten und Personalabteilungen in größeren Betrieben. Ein besonders interessantes Ergebnis dieser Untersuchung betrifft eine überraschend positive Stellung der Betriebsräte im Bewußtsein des Managements. 80 Prozent der Managementvertreter meinten z.B. „unternehmerisches Handeln bedeutet, das Organ des Betriebsrats zu *akzeptieren* und die konkrete Gestaltung der *vertrauensvollen Zusammenarbeit* voranzutreiben“. 48 Prozent halten den Betriebsrat sogar für ein *Mitentscheidungsorgan* mit entscheidendem Einfluß auf die Willensbildung der Beschäftigten, weitere knappe 40 Prozent der Befragten meinten dies immerhin noch „teils-teils“. Fast 70 Prozent der Manager halten den Betriebsrat für eine *betriebliche Führungskraft* und fast die Hälfte hält ihn ausdrücklich für einen wichtigen *Produktionsfaktor*. 80 Prozent glauben, je qualifizierter ein Betriebsrat sei und je partnerschaftlicher Betriebsleitung und Betriebsrat zusammenarbeiteten, um so weniger bedürfe es der Mitwirkung der Gewerkschaften bei der Lösung innerbetrieblicher Probleme.

Sowohl aus Arbeitgeber- wie auch aus Betriebsratsseite hat das Organ Betriebsrat eine hohe Bedeutung. Dabei messen die Arbeitgeber und die Betriebsleitungen dem Betriebsrat im allgemeinen eine etwas höhere Bedeutung zu, als die Betriebsräte selbst. 64 Prozent der befragten Betriebsratsmitglieder maßen dem Organ BR in ihrer Firma eine sehr hohe oder hohe Bedeutung zu. Auf Arbeitgeberseite waren dies rund 83 Prozent. Während ein Drittel der Betriebsräte glaubte, daß ihr Organ im Betrieb nur mittelmäßige Bedeutung habe, waren dies auf Arbeitgeberseite nur rund 12 Prozent. Somit sehen die Betriebsräte ihre eigene Situation nüchterner als die Arbeitgeberseite. Hohe Übereinstimmung brachte die Bewertung der Zusammenarbeit durch beide Seiten: 76 Prozent der Manager nannten die Zusammenarbeit gut oder sehr gut, immerhin 70 Prozent der Betriebsratsmitglieder waren der gleichen Meinung (vgl. Niedenhoff, 1999, S. 63f).

Niedenhoff kommt auf dem Hintergrund dieser Ergebnisse zu folgender Bewertung: „Der Betriebsrat ist durch seine Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte ein Produktionsfaktor. Dies ist so und sollte von keiner Seite beklagt werden. In der überwiegenden Mehrzahl der Betriebe in der Bundesrepublik Deutschland trägt die partnerschaftliche Zusammenarbeit von Betriebsrat und Betriebsleitung dazu bei, das Betriebsklima zu verbessern und den Betriebsfrieden zu erhalten. Gäbe es kein Betriebsverfassungsgesetz, müßten dennoch die Mitarbeiter in irgendeiner Weise am Entscheidungsprozeß im Betrieb beteiligt sein, um diesen Betriebsfrieden zu erhalten. Konsens ist somit die Grundlage für die Identifikation der Mitarbeiter mit dem Unternehmen“ (Niedenhoff, 1999, S. 24).¹

¹ So erfreulich dieses Bekenntnis zur „Betriebsverfassungskultur“ auch ist, so bleibt doch anzumerken, daß derartige Resümees bisher leider gerade nicht für die „überwiegende Mehrheit der Be-

Die Haltung der Arbeitgeberseite in der Beurteilung des Betriebsrätewesens ist aber bekanntlich nicht einheitlich. Gerade aus Kreisen der mittelständischen Wirtschaft, und damit aus einem weitgehend „mitbestimmungs-unerfahrenen“ Bereich wird immer wieder unterstellt, die Mitbestimmungsrechte hätten – insbesondere im Zusammenhang mit Personalreduktionen und betrieblichen Umstrukturierungen – eine arbeitskostenerhöhende Wirkung, würden sich also für die deutschen Unternehmen im Vergleich zu nationalen Wirtschaften mit geringeren Mitbestimmungsrechten der Arbeitnehmerseite, als *Standortnachteil* auswirken. Eine empirische Untersuchung der betriebswirtschaftlichen Effekte der Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte bei Kündigungen und Entlassungen kommt aber zu dem Ergebnis, daß gerade hier die Tätigkeit der Betriebsräte als *organisatorisch und ökonomisch effizient* einzustufen sei. Der Einschränkung von Handlungsoptionen des Managements durch mehr oder weniger weitgehende Informationspflichten, und dem daraus oftmals resultierenden Verzicht auf Entlassungen, stehe in Firmen mit Betriebsräten ein nennenswerter Gewinn in Form erhöhter Betriebsbindung, Motivation und Loyalität der Beschäftigten gegenüber. „Die Beteiligung von Arbeitnehmervertretern bei geplanten Entlassungen wirkt offenkundig mittelbar produktivitäts- bzw. effizienzsteigernd“ (Frick, 1997, S. 268).

Vom Erfolgsmodell zum Auslaufmodell?

Gleichzeitig kann die „Institution Betriebsrat“ jedoch nicht als auf Dauer gesichert gelten. Der *Spiegel* schrieb im Sommer 1998: „Im 26. Jahr ihrer Existenz, so scheint es, ist die Mitbestimmung, wie sie im Betriebsverfassungsgesetz verankert ist, vom Absterben bedroht“ (Der Spiegel, Heft 35/98). So sensationslüstern diese Formulierung erscheint, so ernst ist ihr Hintergrund. Dies hat im wesentlichen zwei Gründe. (1) Jahrzehntlang hat man „Mitbestimmung“ nur für den Bereich großer Produktionsbetriebe und großer Verwaltungen entwickelt. Daß es im Bereich kleiner Betriebe seit langem ausgedehnte mitbestimmungsfreie Zonen gab, wußte man. Aber erst heute wird die betriebliche Vertretungslücke als Hemmnis für die weitere Verbetrieblichung der industriellen Beziehungen erkannt. (2) Das Konzept des Betriebsrats nach dem Betriebsverfassungsrecht setzt geschlossene Betriebe als technisch-organisatorische und soziale Einheiten voraus. Die neuere Tendenz einer Auflösung geschlossener Betriebseinheiten in Form von Betriebsaufspaltungen, Outsourcing von Dienstleistungsbereichen bis hin zur Schaffung räumlich zerstreuter, quasi „virtueller“ Arbeitsverbünde, die nur noch über moderne Kommunikationsmedien zusammengehalten werden, stellen die bisherigen Organisationsformen der Betriebs-

triebe in der Bundesrepublik Deutschland“, sondern nur für einen begrenzten Kreis großer Betriebe und Unternehmen gezogen werden können.

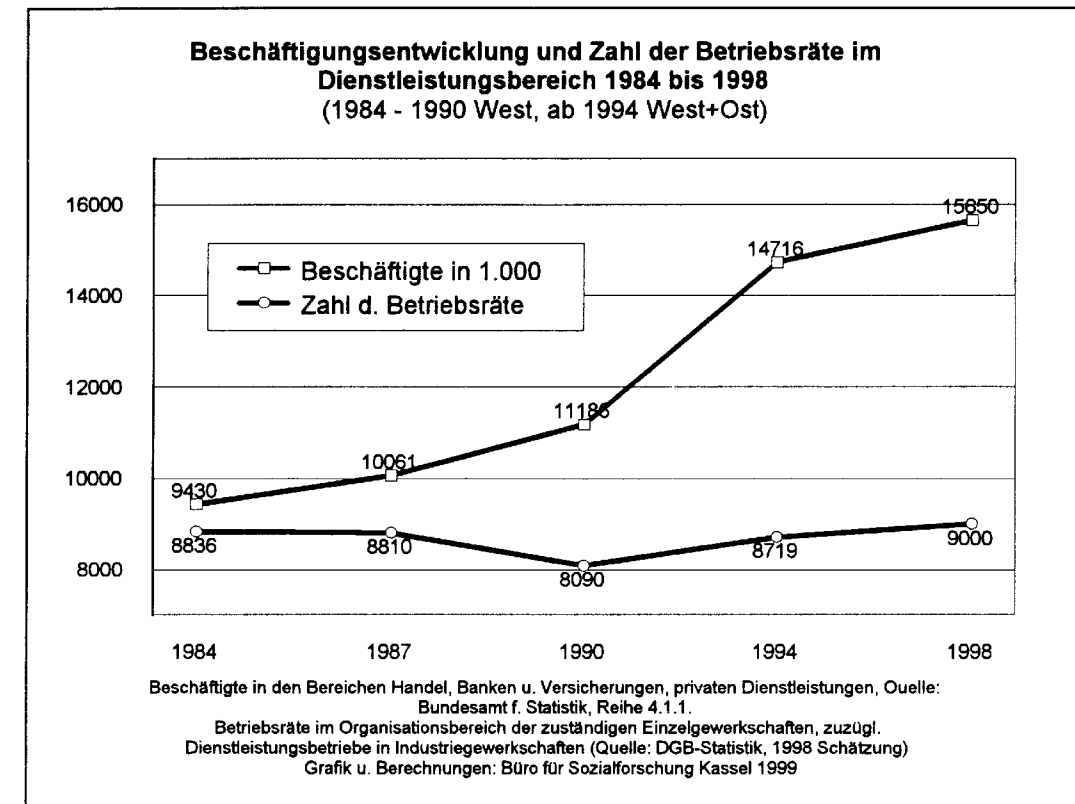
rätearbeit gewissermaßen vor die Existenzfrage. Wenn die modernen Wachstumsbereiche weiterhin weitgehend betriebsratsfrei bleiben, dann ist auch die Institution Betriebsrat als Ganzes gefährdet.

Wirkungsgrad der Mitbestimmung seit Jahren rückläufig

In den achtziger Jahren begann der positive quantitative Entwicklungstrend des Betriebsrätewesens langsam umzukippen. Zwischen 1981 und 1990 sank die Zahl der Betriebsräte um zehn, die der Betriebsratsmandate um acht Prozent. Der Hintergrund dieser Rückentwicklung lag sicherlich in einer Reihe von Strukturveränderungen in den Betrieben und Belegschaften, die vor allem traditionell gewerkschaftlich gut organisierte Bereiche betrafen. Betriebsschließungen, Arbeitsplatzverlagerungen, der Niedergang ganzer Branchen, in denen die Mitbestimmung fest verankert war (Stahl, Bergbau, Textil), gehörten dazu. Gleichzeitig wuchsen neue Wirtschaftsstrukturen im Bereich von Banken, Versicherungen und im privaten Dienstleistungsgewerbe, in denen Betriebsräte zunächst eher selten anzutreffen waren und die Gewerkschaften nur schwache Positionen hatten (vgl. Rudolph u.a., 1998). Die kontinuierliche Auslagerung von Betriebsteilen aus großen Industriebetrieben und ihre Überführung in den Bereich kleiner selbständiger Dienstleistungsfirmen löste die betroffenen Beschäftigtengruppen auch aus Mitbestimmungszusammenhängen, ein Vorgang, der bis heute anhält (vgl. Wassermann, 1999b).

Vergleicht man die Entwicklung der Betriebe in Industrie und produzierendem Handwerk in den achtziger Jahren mit den Zahlen aus der gewerkschaftlichen Betriebsratsstatistik, so zeigt sich, daß es hier zwar bis Mitte der 80er Jahre möglich war, die Position der Betriebsräte trotz Strukturveränderungen weitgehend stabil zu halten. Während zwischen 1978 und 1987 rund zwanzig Prozent der Betriebe mit 20 und mehr Beschäftigten wegbrachen, verminderte sich die Zahl der Betriebsratsgremien in diesem Wirtschaftsbereich um nur fünf Prozent. Ab 1987 aber kam es im westdeutschen *verarbeitenden Gewerbe* zu einer Trendwende: Die Zahl der Betriebe stieg wieder deutlich an, aber die Zahl der Betriebsratsgremien sank weiter ab. Der Grund für das Plus an Betriebsräten im Jahre 1994 in Höhe von rund 18 Prozent muß wohl weitgehend dem – vorübergehenden – Zugewinn im Osten zugerechnet werden. Im Organisationsbereich der IG Metall zumindest stagnierte die Zahl der BR-Gremien im Westen 1994 gegenüber 1990, während der Zuwachs von 14 Prozent allein im Osten erzielt wurde (vgl. Rudolph, u.a. 1998). Bei den Wahlen 1998 ist hier die Zahl der BR-Gremien um rund 5 Prozent gegenüber 1994 gesunken. Ein Plus ergab sich nur optisch durch die Integration der neu hinzugekommenen Textil- und Bekleidungsbetriebe (vgl. IG Metall, 1999). Seit Ende der achtziger Jahre ist demnach in der Industrie, also dem Wirtschaftsbereich, in dem Betriebsräte traditionell

den stärksten Einfluß haben, ein relatives Zurückweichen der Verbreitung von Betriebsräten zu verzeichnen.



Dramatischer ist das Bild im *privaten Dienstleistungsbereich*. Da uns hier keine Betriebsratsstatistik zur Verfügung steht, müssen wir auf eine Gegenüberstellung zwischen Beschäftigtenentwicklung und Zahl der Betriebsratsgremien zurückgreifen. Hier wird deutlich, daß sich seit Mitte der achtziger Jahre Wirtschaftswachstum und Gewicht der Betriebsräte geradezu in einer *Scherenentwicklung* auseinander bewegen. Während die Beschäftigung in diesem Bereich zwischen 1984 und 1990 um 12 Prozent stieg, sank der Bestand an Betriebsräten in Dienstleistungsbetrieben um acht Prozent. Diese negative Tendenz setzte sich auch in den neunziger Jahren fort. Zwischen 1990 und 1994 verminderte sich z.B. im Organisationsbereich der Gewerkschaft HBV der Bestand an Betriebsräten in Westdeutschland um acht Prozent, das Plus an Betriebsräten (5%) gegenüber 1990 wurde allein durch die Betriebe im Osten erreicht (vgl. Rudolph, u.a., 1998). Bei den BR-Wahlen 1998 verzeichnete die HBV-Statistik im Westen eine weitere Reduktion der Zahl der Betriebsräte und ein geringfügiges Plus an BR-Gremien im Osten (vgl. HBV, 1999).

Fazit: Es ist der Institution Betriebsrat unter den gegebenen Bedingungen weder gelungen, im Produktionsbereich ihren alten Verbreitungsgrad zu sichern, noch

im Dienstleistungsbereich ihren Einfluß entsprechend des dortigen Wachstums auszudehnen. Der Strukturwandel der Arbeit von Produktion zu Dienstleistungen, die Veränderung der Betriebsstrukturen von geschlossenen Großbetrieben zu Ausgliederungen und kleinbetrieblichen Neugründungen konnte auf der Ebene der Betriebsratsstrukturen nicht durch adäquates Wachstum und entsprechenden Formenwandel nachvollzogen werden. Der Wirkungsgrad des Betriebsverfassungsgesetzes nimmt angesichts des Strukturwandels innerhalb der deutschen Wirtschaft schleichend ab.

Unternehmenserosion und alte Versäumnisse

Auch die Autoren der *Kommission Mitbestimmung* haben 1998 u.a. die Frage untersucht, inwieweit sich seit den achtziger Jahren die Reichweite des Mitbestimmungssystems, also die Verbreitung von Betriebsräten und Aufsichtsräten in der Wirtschaft, verändert hat. Sie kommen zu einem ähnlich alarmierenden Ergebnis: Die mitbestimmungsfreie Zone im privaten Sektor der deutschen Wirtschaft - das ist der Anteil der Arbeitnehmer, die in Betrieben ohne Aufsichtsräte und ohne Betriebsräte arbeiten - hat sich danach von 51 Prozent aller Arbeitnehmer Mitte der achtziger Jahre auf über 60 Prozent Mitte der neunziger Jahre ausgeweitet (vgl. Kommission Mitbestimmung, 1998, S. 52-54). Der Anteil der Arbeitnehmer in Betrieben des privaten Sektors mit Betriebsräten hat sich im gleichen Zeitraum von 51 Prozent auf knapp 42 Prozent verringert, wobei hier insbesondere zu Buche schlug, daß der Zahl der hinzugekommenen ostdeutschen Betriebe kein entsprechendes Wachstum bei der Zahl der Betriebsratsgremien zwischen 1990 und 1994 gegenüberstand. (vgl. Hassel, u.a., 1999, S. 168).

Der Terrainverlust der Betriebsräte um zehn Prozentpunkte gegenüber dem Verbreitungsgrad in den 80er Jahren kann als Ergebnis mangelnder Anpassungsfähigkeit des Betriebsräteswesens an Erosions- und Umstrukturierungsprozesse in der Wirtschaft verstanden werden. Und hieraus ergibt sich ein spezifischer Reformbedarf für die Definition der Wahl- und Vertretungsbereiche von Betriebsräten in Betriebsstrukturen, die sich seit Beginn der 70er Jahre stark verändert haben. Die Tatsache aber, daß offenbar zu keinem Zeitpunkt mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer in den Genuß von Mitbestimmung durch Betriebsräte gekommen ist, erinnert daran, daß das Betriebsräteswesen in Kleinbetrieben bisher noch nie eine über Randphänomene hinausgehende Rolle gespielt hat. Und hieraus ergibt sich eine weitere, viel schwierigere, Anforderung an eine Reform des Betriebsverfassungsrechts zu Beginn des 21. Jahrhunderts: Wie ermöglichen wir, daß grundsätzlich allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, unabhängig davon, ob sie in Klein- oder Großbetrieben, in Industrie, Handwerk, Handel oder

privaten Dienstleistungen tätig sind, eine reelle Chance zur Wahl von Betriebsräten eröffnet wird?

Vertretungslücke in Kleinbetrieben

Betriebliche Mitbestimmung und überbetriebliche Tarifpolitik gelten im allgemeinen als die beiden einander ergänzenden Handlungsfelder oder „Säulen“ des Systems der industriellen Beziehungen in Deutschland. Ihr ineinander greifendes und sich ergänzendes Zusammenspiel setzt voraus, daß beide Politik-ebenen sich auf einen möglichst großen Verbreitungsgrad innerhalb der Wirtschaft stützen können. Eine Untersuchung des *Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)* hat 1998 auf eine erhebliche Vertretungslücke im Betriebsräteswesen hingewiesen. Während in Westdeutschland knapp 70 Prozent (Ostdeutschland 52%) der Betriebe mit mindestens fünf Beschäftigten in den Geltungsbereich eines Tarifvertrags fallen, verfügten die Belegschaften nur in knapp 16 Prozent (Osten: 14%) der betriebsratsfähigen Betriebe über einen Betriebsrat.²

Nur eine Minderheit der Betriebe bildet heute gewissermaßen die „Kernzone“ im System der industriellen Beziehungen, in der sowohl eine Tarifbindung besteht als auch Betriebsräte existieren, die einerseits an der Entwicklung und Durchsetzung und andererseits an der Umsetzung und Kontrolle tariflicher Vereinbarungen mitwirken können. Diese beiden Kriterien treffen in Westdeutschland auf 14 Prozent und in Ostdeutschland nur auf rund 12 Prozent der Betriebe zu. Die größenspezifischen Ergebnisse des IAB zeigen, daß erst von einer Größenordnung von 100 und mehr Beschäftigten aufwärts in einer deutlichen Mehrheit der Betriebe sowohl Tarifverträge gelten als auch Betriebsräte existieren. Aber erst die Gruppe der Großbetriebe ab 1.000 Beschäftigten gehört zu fast 100 Prozent zur „Kernzone im System der industriellen Beziehungen“ wie die Autoren der IAB-Studie den Kreis der Betriebe nennen, die sowohl über Tarifbindung als auch über Betriebsräte verfügen. Die Gruppe dieser Großbetriebe umfaßt im Verarbeitenden Gewerbe im Westen jedoch nur 2 Prozent der Betriebe (Ost: 1%) und 33 Prozent bzw. 18 Prozent der Beschäftigten (vgl. Arbeits- und Sozialstatistik, Hauptergebnisse 1996).

Für den großen Kreis mittelgroßer und kleiner Betriebe mit tariflicher Bindung, aber ohne betriebliche Interessenvertretung, dürfte eine Politik der weiteren Dezentralisierung von Tarifvereinbarungen u.a. schon deshalb auf erhebliche Hindernisse stoßen. Mit wem soll die Arbeitgeberseite verhandeln, wo es keine Be-

² Die Ergebnisse basieren auf einer repräsentativen mündlichen Befragung von über 9.000 Betrieben sowohl im Produzierenden Gewerbe als auch im Bereich privater und öffentlicher Dienstleistungen (IAB-Betriebspanel).

etriebsräte gibt? Wer soll über tarifliche Standards verhandeln, wo es keine gewerkschaftlichen Gruppen in den Betrieben gibt? „Auf der Arbeitnehmerseite fehlen die Akteure, die bei der betrieblichen Umsetzung eines tariflich vorgegebenen Rahmens die Interessen der Belegschaften aufgreifen, bündeln und in die Aushandlung betrieblicher Vereinbarungen einbringen könnten. Insofern paßt das Konzept einer Verbetrieblung der Tarifpolitik eigentlich nur zur Infrastruktur größerer Betriebe, geht aber allein schon wegen häufig fehlender betrieblicher Interessenvertretungen an den Handlungsbedingungen kleinerer und mittlerer Betriebe vorbei“ (IAB-Betriebspanel, WSI, 1998). Eine andere Frage ist es, ob eine solche Entwicklung der Betriebsräte zur Tarifpartei überhaupt wünschbar wäre, denn sie müßten dadurch zwangsläufig vom „Sozialpartner“ zum „Tarifgegner“ werden.

Aber gerade, wenn man den Erhalt der Flächentarifverträge als wichtige zweite Säule der industriellen Beziehungen will, ist man auf ein möglichst verbreitetes Netzwerk handlungsfähiger Betriebsräte auf der Ebene von Unternehmen und Betrieben angewiesen. Beide Ebenen „leben“ gewissermaßen von engen Wechselbeziehungen untereinander. So plädiert Karl Molitor, ehemals Hauptgeschäftsführer des Bundesarbeitgeberverbandes Chemie, dafür, die Systeme der Tarifautonomie und der Mitbestimmung stärker miteinander zu verknüpfen. Eine angestrebte Flexibilisierung und Differenzierung der Tarifverträge hat nur Sinn, wenn ihre Normen auf betrieblicher Ebene durch die Betriebsparteien ausgefüllt und angewandt werden können (vgl. Molitor, 1999).

Reformstau nach 30 Jahren Entwicklung

Das Betriebsverfassungsgesetz wird insbesondere von Arbeitsrechtlern im allgemeinen hoch gelobt. Peter Hanau spricht z.B. im Zusammenhang mit dem 1972 grundlegend novellierten Gesetz von einem „großen, ausgesprochen zukunftsfähigen Wurf“, wesentliche durch das Gesetz in die betriebliche Mitbestimmungspraxis eingebrachte Elemente, wie etwa Datenschutz, Humanisierung des Arbeitslebens oder die soziale Abfederung von Umstrukturierungen waren nach seiner Einschätzung damals gesetzgeberische Pionierleistungen und gehören heute zur Alltagspraxis der betrieblichen Mitbestimmung. „Aber die Zeit geht weiter, und das beste Gesetz kann sich dem nicht entziehen, so sehr es verdient hätte, unter Denkmalschutz gestellt zu werden“ (Hanau, 1999, S. 37). Auch Hellmut Wißmann, der neue Präsident des BAG betont die Reformbedürftigkeit des in der Praxis bewährten Gesetzes: „Das Gesetz ist in die Jahre gekommen. Von den Organisationsmustern, auf denen es aufbaut, hat sich die betriebliche Wirklichkeit längst entfernt“ (Wißmann, 1999, S. 3).

Worin liegen die wichtigsten strukturellen Veränderungen, die zur Reformbedürftigkeit des Betriebsverfassungsgesetzes geführt haben?

Die tayloristische Betriebsorganisation, die das Betriebsverfassungsrecht stillschweigend voraussetzt, ist seit Jahren einem umfassenden Wandel hin zu neuen Formen von Management, betrieblicher Organisation und Organisation der Arbeit unterworfen. Klassische Organisation, Arbeitsteilung, Hierarchie und Kontrolle treten mehr und mehr in den Hintergrund. Der Delegation von Entscheidung und Verantwortung, der Neugruppierung von Produktions- und Dienstleistungsbereichen sowie der Förderung von Eigeninitiative auf dezentraler, kleinbetrieblicher Ebene kommen immer mehr Gewicht zu. Durch die weitgehende Auflösung hergebrachter Betriebs- und Unternehmensstrukturen drohen der Mitbestimmung der Betriebsräte die organisatorischen Bezugspunkte verloren zu gehen. Es wird zunehmend schwierig, eindeutig abgrenzbare Wahl- und Vertretungsbereiche der Betriebsräte zu finden. Innerhalb der neuen Unternehmensstrukturen gehen ihnen die Verhandlungspartner für mitbestimmungsrelevante Vereinbarungen verloren. Im Rahmen der Europäisierung und Globalisierung wirtschaftlicher Entscheidungen und der immer stärkeren internationalen Verflechtung von Konzernen sind die eigentlichen Top-Entscheidungsebenen mittlerweile häufig außerhalb des Einflusses deutscher Gesetze gerückt. Hier läuft Mitbestimmung zunehmend ins Leere.

Die Wirtschaftsbereiche, die bisher aufgrund ihrer großbetrieblichen Strukturen und mitbestimmungspolitischen Traditionen als sichere Kernbereiche von betrieblicher Mitbestimmung galten, lösen sich im Zuge neuer Betriebsorganisation zunehmend auf. An die Stelle großer, mehrere Funktionsbereiche wie Produktion, Verwaltung und Dienstleistung integrierender, Einheiten treten Netzwerke kleiner und kleinster Betriebe und Arbeitsstätten. Die kontinuierliche Aufspaltung von Betrieben und Unternehmen, die externe Neuorganisation von Dienstleistungen, sowie das stärkere Wachstum von Dienstleistungsbereichen gegenüber der Produktion trägt zur Auflösung gewachsener Mitbestimmungszusammenhänge bei.

Die Struktur der Belegschaften verändert sich rasant. Hatten zu Beginn der 90er Jahre noch über 75 Prozent der Beschäftigten den Status sog. „Normalarbeitsverhältnisse“, so sank deren Anteil bis heute auf einen Anteil von rund 60 Prozent und der normale abhängige Arbeitnehmer, der gewissermaßen das Objekt allen Betriebsratshandelns ist, wird voraussichtlich in absehbarer Zukunft nur noch einen Minderheitenstatus haben. Verschiedene Formen sog. „geringfügiger Beschäftigung“ und arbeitnehmerähnliche Selbständige weichen die personelle Bezugsebene der Betriebsräte auf. Aber nicht nur der rechtliche Status, auch die Qualifikationen und die Ansprüche der Beschäftigten an ihre Arbeit haben sich verändert. Beteiligung und Mitentscheidung sind – zumindest in einigen Tätig-

keitsbereichen – mittlerweile zum selbstverständlichen Bestandteil von Arbeit geworden. Hier liegen erhebliche Potentiale für eine künftige Ausweitung von Mitbestimmungsrechten auf die Beschäftigten selbst.

Die neuen Organisationsstrukturen der Betriebe und Unternehmen sind für die Interessenvertretung der Arbeitnehmer nicht unter allen Umständen schädlich. Von ihnen kann auch neuer Auftrieb für den Mitbestimmungsgedanken ausgehen. Die neue Arbeitswelt braucht vor allem hoch qualifizierte, bewegliche und hoch motivierte Arbeitnehmer. Ersetzt man also straffe Organisation, Arbeitsteilung, Hierarchie und Kontrolle durch größere Gestaltungsspielräume und Verantwortung bei den Beschäftigten selbst, dann folgt daraus auch ein erhöhter Beteiligungsanspruch der Arbeitnehmer und ihrer Interessenvertreter an den betrieblichen Entscheidungen. Wo Management und Beschäftigte immer stärker ganzheitlich und grenzüberschreitend handeln und entscheiden, ergibt sich auch für die Betriebsräte die Chance, die Fesseln traditioneller Grenzen ihres Handelns – wie etwa Betriebs-, Firmen- und Branchengrenzen, traditionelle Personen- und Berufsgruppenabgrenzungen – zu überwinden.

2000: Modernisierung und Beteiligung fördern!

Heute, nach 30 Jahren Praxis des u.a. aus den besonderen Bedingungen der Demokratiebewegung der späten 60er Jahre entstandenen Betriebsverfassungsgesetzes steht uns kein dem damaligen „Mehr Demokratie wagen!“ gleichrangiges Leitmotiv für die anstehende Reform zur Verfügung. Alle Beteiligten sind in dieser Hinsicht nüchterner geworden. Heute spricht man lieber von „Modernisierung“ oder „Entwicklung“. Im Kern hat sich die politische Fragestellung jedoch nicht verändert. Auch heute geht es darum, eine *Koexistenz* zu schaffen von *privater Wirtschaft* mit ihrer Eigentums- und Marktorientierung und *demokratischen Entscheidungsstrukturen*, deren Bezugspunkt die Bedürfnisse der Arbeitnehmer als Wirtschaftsbürger sind. Und dies sollte entsprechend den heute erweiterten Möglichkeiten und den u.a. in den vergangenen 30 Jahren erworbenen Erkenntnissen über den Zusammenhang zwischen produktiver Arbeit und Menschenwürde geschehen.

In der Vereinbarungspraxis zwischen Management und Betriebsräten sind in den vergangenen Jahren in dieser Hinsicht viele wegweisende Lösungen gefunden worden, die dazu beitragen können, die Mitbestimmungspraxis zukunftsfähig zu machen. Aufgabe des Gesetzgebers wird es sein, im Zuge einer Modernisierung des Betriebsverfassungsgesetzes und zusätzlicher begleitender Aktivitäten Regeln aufzustellen, die eine angemessene Weiterentwicklung der Betriebsratspraxis auch und gerade in solchen Betrieben und Branchen, in denen die Arbeit der Betriebsräte durch die genannten Strukturveränderungen derzeit gefährdet ist,

bzw. dort, wo Betriebsräte bisher noch nicht Fuß fassen konnten. Das Erfolgsmodell Betriebsrat muß nach 30 Jahren Laufzeit dringend modernisiert und zukunftsfähig gemacht werden. Dabei sollte der Gesetzgeber u.a. drei Orientierungen folgen:

Die *Schutzfunktion*, die Betriebsräte für die Arbeitnehmer einnehmen, sollte weiter die Basis der betrieblichen Mitbestimmung sein. Dazu muß vor allem auf betrieblicher Ebene für eine flächendeckende Präsenz der Betriebsräte gesorgt werden. Zur Schutzfunktion gehört auch der Ausbau von Individualrechten der Beschäftigten gegenüber dem Arbeitgeber.

Die *Gestaltungsfunktion* der Betriebsräte muß entsprechend der veränderten Unternehmensstrukturen und Problemschwerpunkte weiterentwickelt werden. Betriebsräte sollten an allen Arbeit und Beschäftigung betreffenden Entscheidungen mitwirken und auf den dafür notwendigen Handlungs- und Verhandlungsebenen agieren können.

Das Gesetz sollte Rahmenbedingungen schaffen, die die *Entwicklungsfähigkeit* der betrieblichen Mitbestimmung sicherstellen. Dies verlangt eine angemessene Kombination zwischen festen und obligatorischen Rahmenregeln im Gesetz, die insbesondere die Verbreitung von Betriebsräten in bisher „mitbestimmungsfreiem“ Terrain ermöglichen, und Öffnungsklauseln, die unternehmens- und branchenspezifische Entwicklungen durch Tarifverträge im Sinne von § 3 BetrVG fördern.

3. Ausgewählte Reformdimensionen

a. Arbeitsgrundlagen der Betriebsräte modernisieren

Schutz und Gestaltung

Der in vielen Untersuchungen der letzten Jahre nachgewiesene allgemeine Bedeutungsgewinn der Betriebsräte in betrieblichen Entscheidungsprozessen ist einher gegangen mit einer deutlichen Ausweitung ihres Aufgaben- und Tätigkeitsspektrums in der betrieblichen Alltagspraxis. Betriebsräte decken weiterhin ihre traditionelle Schutzfunktion gegenüber hilfsbedürftigen Arbeitnehmern ab. Dazu gehört vor allem die Einzelfallintervention bei Konflikten um Bezahlung, Arbeitszeiten, Versetzungen, Kündigungen, Konflikten mit Vorgesetzten oder bei der Kontrolle der Einhaltung von gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmer. Es handelt sich dabei um einen spezifischen reaktiv-fallbezogenen Aktionstypus. Konflikte werden dort aufgegriffen wo sie auftreten. Die Handlungsebene der Betriebsräte ist hier im wesentlichen die Arbeitsplatz- oder Abteilungsebene, bzw. die Vermittlung zwischen Arbeitsplatzebene und Personalabteilung. Dieses Tätigkeitsfeld macht nach wie vor einen großen Teil der Interessenvertretungsaktivitäten aus, und dies wird auch in Zukunft so bleiben. Schutzaktivitäten der Betriebsräte bleiben angesichts der Herrschaftssituation in den Betrieben weiterhin für die Arbeitnehmer unverzichtbar.

Neben diese Basisaufgaben sind aber zunehmend andere Anforderungen getreten, die von den Betriebsräten einen stärker planerisch-strategischen Arbeitstyp erfordern und auf eine kontinuierliche Kooperation mit verschiedenen Gruppen und Ebenen des Managements hinauslaufen. Als Beispiele seien die Beteiligung bei der betrieblichen Umsetzung neuer Arbeitszeitsysteme oder neuer technischer Systeme, beim Versuch der Beschäftigungs- bzw. Standortsicherung, bei der Einführung von Gruppenarbeit und Qualitätsentwicklungsprogrammen oder im Zusammenhang mit Interessenausgleichs- oder Sozialplanverhandlungen bei Betriebsänderungen genannt. Die Beteiligung an solchen Entwicklungen verlangt von den Betriebsräten weniger die Fähigkeit zu punktueller Kontrolle und Intervention, sondern vor allem die Entwicklung eigener, die Interessenperspektive der Beschäftigten berücksichtigender, Vorschläge und Lösungsalternativen. Dies erfordert in gewisser Weise auch die Übernahme von Arbeitsmethoden des Managements. In diesem Zusammenhang wird in den letzten Jahren öfter der Begriff „Co-Management“ zur Charakterisierung der neuen Funktionen der Betriebsräte gebraucht. Dieser Begriff ist insofern irreführend, wenn darunter verstanden wird, die Betriebsräte übernehmen Managementaufgaben vom Mana-

gement. Davon kann nicht die Rede sein. Allerdings kann die Interessenvertretungsarbeit der Betriebsräte in den genannten Problembereichen nur effektiv und erfolgreich sein, wenn es ihnen gelingt, bei der Gestaltung von Arbeit und Organisation parallel zum Management eigene Vorstellungen zu entwickeln und sie mit den ihnen zur Verfügung stehenden Mitbestimmungsrechten dort zu realisieren, wo dies möglich ist. Aus diesen in den letzten zwanzig Jahren gewachsenen Gestaltungsaufgaben ergeben sich veränderte Anforderungen an die personelle, organisatorische und materielle Ausstattung der Betriebsräte. Ein Betriebsverfassungsgesetz des Jahres 2000 sollte deshalb Rahmenbedingungen für eine *zeitgerechte Organisationsentwicklung der Betriebsräte* schaffen.

Erosion der Arbeitsgrundlagen

Gleichzeitig ist in den letzten Jahren eine diesen Anforderungen entgegenlaufende Strukturentwicklung zu beobachten, die die Grundlagen einer professionellen Arbeit der betrieblichen Interessenvertretungen zunehmend schwächt und letztlich in Frage stellt. Die Erosionsprozesse in Unternehmen und Betrieben (Belegschaftsabbau, Auslagerungen, Outsourcing, Lean-Management etc.) führen, solange die Zahl der Betriebsratsmandate, Freistellungsrechte und andere Ausstattungsgrundlagen der Betriebsratsarbeit an Beschäftigtenzahlen innerhalb des geltenden engen betriebsverfassungsrechtlichen Betriebsbegriffs gebunden sind, auch zur Erosion der Grundlagen von Betriebsratsarbeit. Viele Betriebsräte sind in den vergangenen Wahlperioden aufgrund des Belegschaftsabbaus kleiner geworden und haben teilweise ihre Freistellungen verloren.¹ Wenn diese Entwicklung nicht korrigiert wird, gehen den Betriebsräten allein durch die Betriebserosion die Grundlagen einer professionell betriebenen Interessenvertretungspolitik verloren. Die Anforderungen an strategisch ausgerichtete und kontinuierliche Gestaltungsarbeit können aber nicht allein von Kleinbetriebsräten im „Amateurstatus“ erfüllt werden (vgl. Rudolph/Wassermann, 1998, S. 20ff). Wir haben es hier demnach derzeit mit einem Dilemma aus steigenden Anforderungen und sich allmählich auflösenden Grundlagen der betrieblichen Interessenvertretungsarbeit zu tun.

¹ Wie stark die betrieblichen Erosionsprozesse die Grundlage für professionelle Betriebsratsarbeit bereits geschwächt haben, geht beispielsweise aus einer Auswertung der IG Metall hervor. 81 Prozent aller Betriebsratsgremien im Organisationsbereich dieser Gewerkschaft haben heute mittlerweile weniger als 300 Arbeitnehmer und liegen damit unterhalb des Schwellenwerts, der eine vollständige Freistellung zumindest eines BR-Mitgliedes vorsieht. Die Zahl freigestellter Mandatsträger hat sich im Industriebereich in den letzten Jahren drastisch verringert (vgl. Benz-Overhage, 1999, S. 5). Im Organisationsbereich der für den Dienstleistungsbereich repräsentativen Gewerkschaft HBV lagen nach den Betriebsratswahlen von 1998 nur noch knapp 13 Prozent der Betriebsratsgremien in Betrieben mit einer Größenordnung von 300 und mehr Beschäftigten (vgl. HBV, 1998).

Aus dieser „Zangenbewegung“ von wachsenden Aufgaben und zunehmender Erosion der personellen und organisatorischen Grundlagen der Betriebsräte ergibt sich ein erheblicher Reformbedarf. Gerade hier wird der starke Nachholbedarf einer angemessenen Ausstattung der Betriebsräte angesichts von 30 Jahren Reformabstinenz im Betriebsverfassungsrecht deutlich. Hier sollte der Gesetzgeber durch klare Entscheidungen zur Stärkung und Weiterentwicklung der Arbeitsgrundlagen der Betriebsräte deutlich machen, daß er auch zukünftig handlungsfähige und souveräne Betriebsräte will, die nicht um ihre Existenz bangen müssen. Richtschnur von Reformmaßnahmen auf dieser Ebene sollte der Grundsatz sein, daß die personellen und organisatorischen Arbeitsgrundlagen der Betriebsräte unabhängig von unternehmerischen Erosionsentscheidungen stabil bleiben und sich den neuen Anforderungen entsprechend weiterentwickeln können.

Personelle Basis sichern und weiterentwickeln

Die an Beschäftigungszahlen gebundenen Schwellenwerte für die *Zahl der Betriebsratsmandate* sowie die *Zahl der Freistellungen* für professionelle Interessenvertretungsarbeit sollten mit dem Ziel überarbeitet werden, daß auch in kleineren Betriebseinheiten, seien sie das Ergebnis von Schrumpfungen, von Betriebszerteilungen oder von betrieblichen Neugründungen, die organisatorischen Grundlagen für eine professionelle Interessenvertretungsarbeit der Betriebsräte sichergestellt werden.

Eine Gegenüberstellung der gesetzlichen Vorschriften über die Zahl der Betriebsratsmandate in Abhängigkeit von der Zahl der Arbeitnehmer bzw. wahlberechtigter Arbeitnehmer in den drei bisherigen Betriebsrätegesetzen zeigt u.a. zwei deutliche Tendenzen: (1) Die bisherige Gesetzgebung lief auf eine starke Favorisierung des Auf- und Ausbaus von Betriebsräten in großen Betrieben hinaus. (2) In den kleinen und mittleren Betriebsgrößengruppen hat sich seit 1920 (!) so gut wie keine Entwicklung hinsichtlich der Mandatszahlen für Betriebsräte ergeben. In der Betriebsgrößengruppe unter 100 Beschäftigten sollten 1920 bereits drei, höchstens fünf Betriebsratsmitglieder die Interessen der Beschäftigten vertreten und dies ist bis heute so (und soll offenbar nach den aktuellen Vorschlägen des DGB zur Reform des BetrVG auch in Zukunft so bleiben²⁾!³⁾

²⁾ Die Vorschläge der DAG sind – mit der Ausnahme, daß sie die bestehende Größenklasse von 5 bis 20 Arbeitnehmern beibehalten will – identisch (vgl. DAG, 1999, S. 14)

³⁾ Ob diese traditionelle Zurückhaltung des Gesetzgebers mit Rücksicht darauf geschah, den mittelständischen Kleinunternehmen möglichst wenig Kosten aufzulasten, mag dahingestellt sein. Zu einer nennenswerten Verbreitung von Betriebsräten in diesem Bereich hat dies, wie wir wissen, jedenfalls nicht geführt. (Vgl. hierzu ausführlicher den Abschnitt 3.h. „Betriebsratslose mittelständische Kleinbetriebe“.)

Betriebsgrößengruppe und Zahl der Betriebsratsmandate im Zeitvergleich							
Betriebsrätegesetz 1920		Betriebsverfassungsgesetz 1952		Betriebsverfassungsgesetz 1972		Reformvorschlag des DGB 1998	
5 – 19	1	5 – 20	1	5 – 20	1	3 – 20	1
20 – 49	3	21 – 50	3	21 – 50	3	21 – 50	3
50 – 99	5	51 – 150	5	51 – 150	5	51 – 100	5
100 – 199	6	151 – 300	7	151 – 300	7	101 – 200	7
200 – 399	7	301 – 600	9	301 – 600	9	201 – 300	9
400 – 599	8	601 – 1000	11	601 – 1000	11	301 – 500	11
600 – 799	9	1001 – 2000	13-17	1001 – 2000	15	501 – 700	13
800 – 999	10	2001 – 3000	15-19	2001 – 3000	19	701 – 900	15
usw.		usw.		usw.		usw.	
7000 - 7999	22	7001 - 9000	23-31	7001 – 9000	31	7001 – 9000	37
Höchstzahl	30	Höchstzahl	35	keine Höchstzahl		keine Höchstzahl	

Nach den Vorstellungen der Gewerkschaften sollen demnach vor allem die Mandatszahlen der Betriebsräte in der Betriebsgrößengruppe zwischen 100 und 1.000 Beschäftigten angehoben werden. Dies ist sicher sinnvoll auf dem Hintergrund der Personalreduktionsprozesse, die auch in Zukunft gerade im Bereich großer Betriebe weiter fortschreiten werden. Sinkt z.B. ein Betrieb mit bisher 1.200 Arbeitnehmern infolge von Teilschließungen oder Abspaltungen von Betriebsteilen auf eine Beschäftigtenzahl von nur noch 800, so ist es nicht logisch, daß der Betriebsrat seine – ja nicht leichter, sondern in aller Regel komplexer und anspruchsvoller gewordene - Interessenvertretungsarbeit jetzt nur noch mit 11 statt 15 Mandatsträgern machen soll. Nach dem Vorschlag der Gewerkschaften würden in einem solchen Fall den Betriebsräten weiterhin 15 Mandate zur Verfügung stehen. Ein zweites Beispiel: In einem Betrieb mit bisher 350 Beschäftigten agierte ein neunköpfiger Betriebsrat, dessen Vorsitzende von der Arbeit freigestellt war. Nach Schließung einer Produktionsabteilung und Auslagerung eines Dienstleistungsbereichs ist die Belegschaft heute auf 280 Arbeitnehmer reduziert. Der Betriebsrat verliert zwei seiner Mandate und den Anspruch auf eine vollständige Freistellung. Die Anforderungen an seine Interessenvertretungstätigkeit sind durch die Umstrukturierung faktisch aber erhöht worden, da jetzt u.a. die Aufgabe einer Koordination mit der Interessenvertretung im rechtlich abgespaltenen, aber weiterhin im Betrieb tätigen, Dienstleistungsbereich hinzukommt. Nach den gewerkschaftlichen Reformvorstellungen würden in diesem Fall sowohl Mandatszahl, als auch Freistellungsanspruch dem Betriebsrat erhalten. Die gewerkschaftlichen Vorschläge zu einer neuen Mandatsstaffel sind also eindeutig defensiv ausgerichtet.

Die Beispiele zeigen aber auch, daß eine allein an betriebliche Beschäftigtenzahlen gebundene Mandatszahl angesichts der hinzugekommenen Gestaltungsaufgaben unter bestimmten Konstellationen sinnlos geworden ist. Diese Überlegung führt dazu, nach anderen, bzw. zusätzlichen Kriterien zur Berechnung angemessener Mandatszahlen für die Betriebsräte zu suchen. Eine Vereinbarung

jeweils höherer, als im Gesetz vorgeschriebener Mandatszahlen ist bereits heute rechtlich möglich und in Großbetrieben auch Praxis. Der Gesetzgeber sollte hierfür aber möglicherweise zusätzliche Rahmenbedingungen festlegen, die die bisherige personelle Basis der Betriebsratsarbeit auch im Falle von Belegschaftsabbau und der Zergliederung von Betrieben, wo und solange dies sachlich geboten ist, sicherstellen. Zu überlegen wäre auch, ob in bestimmten Fällen nicht der Betrieb, sondern das Unternehmen bzw. betriebsübergreifende Unternehmensstrukturen zur Berechnungsgrundlage der Mandatszahl herangezogen werden sollten. Dies träfe auf jeden Fall bei Netzwerken aus sehr kleinen Betriebsstätten zu, deren Betriebsratsaufbau aufgrund der bestehenden Regelungen in aller Regel stark behindert wird.

Die Zahl der Mandate müßte in einer neuen Größenstaffel festgelegt werden. Dabei müßte der Kleingliedrigkeit der Netzwerkunternehmen insofern Rechnung getragen werden, daß die Mandatszahl prinzipiell die Beteiligung von Arbeitnehmern aus allen Betrieben ermöglicht. Im Ergebnis ergäbe das eine geringere Mandatszahl, als wenn nach heutigem Recht in jedem Klein- und Kleinstbetrieb tatsächlich ein eigener Betriebsrat gebildet würde. In kleinbetrieblich strukturierten Unternehmenszusammenhängen sollten die Betriebsräte mindestens über die gleichen Freistellungsrechte verfügen, wie in integrierten Großbetrieben vergleichbarer Größenordnung. Gesamt- und Konzernbetriebsräten sowie evtl. zu bildenden betriebsübergreifenden Betriebsratsarbeitsgruppen sollte ebenfalls das Recht zur Freistellung ihrer Mandatsträger eingeräumt werden, wie dies u.a. der DGB vorschlägt.

Sinnvoll sind die gewerkschaftlichen Vorschläge zur erweiterten personellen Ausstattung und zu erweiterten Freistellungsregelungen in Betrieben unter 300 Beschäftigten. So ist eine Erhöhung der Mandatszahl von fünf auf sieben bereits ab 100 Beschäftigten sachgerecht und seit langem überfällig. Aus zahlreichen Untersuchungen über Hierarchie und Organisationsstruktur geht hervor, daß sich in der Größenordnung zwischen 50 und 100 Beschäftigten etwas wie ein qualitativer Sprung von der naturwüchsig-improvisierenden zur eher arbeitsteiliger-planerischen Organisation und Arbeitsweise in den Betrieben vollzieht (vgl. Wassermann, 1997). Einer differenzierter arbeitenden Geschäftsführung sollte auch ein Betriebsrat mit gewissen Chancen zur Professionalisierung, wie etwa Arbeitsteilung und Teamarbeit, gegenüberstehen. Hierfür sind auch zwei weitere Vorschläge des DGB zu begrüßen. Betriebsräte sollten künftig die Möglichkeit haben, Arbeitskreise zu bilden, an denen auch Beschäftigte mit entsprechenden Fachkenntnissen teilnehmen können. Die Mobilisierung des in den Belegschaften vorhandenen Fachwissens und Gestaltungsinteresses für die Interessenvertretung ist in kleinen Betrieben ebenso sinnvoll und notwendig, wie in größeren. Die Bildung von Ausschüssen ist bis heute Betriebsräten in Betrieben mit über 300 Beschäftigten vorbehalten. Künftig sollten aber auch Betriebsräte in kleine-

ren Betrieben die Möglichkeit zur Bildung von Ausschüssen erhalten, um damit ihre Arbeit arbeitsteilig organisieren zu können (vgl. DGB, 1998).

Neue Freistellungsregelungen

In diesem Zusammenhang sind auch der je spezifischen Problemlage angemessene *Teilfreistellungen* einzelner Betriebsratsmitglieder nötig. Dies war zwar grundsätzlich auch nach geltendem Recht möglich. Die Praxis hat aber gezeigt, daß Vereinbarungen über Teilfreistellungen in Betrieben unter 300 Beschäftigten die Ausnahme geblieben sind. Nach den Vorstellungen der DAG soll der Betriebsrat bereits ab 100 Beschäftigten über eine Freistellung verfügen können. Nach Ansicht des DGB soll der Betriebsrat in Betrieben ab 100 Beschäftigten künftig Anspruch auf eine Freistellung im Umfang einer halben Stelle haben. Aber auch für kleinere Betriebe müßten klare Vorgaben für sinnvolle Mindestfreistellungen gesetzlich fixiert werden, denn dies kann gerade unter den Herrschaftsbedingungen kleiner Betriebe nicht dem „freien Spiel der Kräfte“ überlassen bleiben.

Insgesamt sollte die Möglichkeit von *Teilfreistellungen* für Betriebsratsmitglieder unabhängig von der Betriebsgröße gefördert werden. Wir wissen aus aktuellen Untersuchungen zur Praxis der Betriebsräte, daß qualifizierte und selbständig arbeitende Angestellte zwar Interesse an einer Mitarbeit im Betriebsrat zeigen, vor einer vollständigen Freistellung von ihrer Berufsarbeit für die Betriebsratsarbeit aber zurückschrecken. Sie befürchten, bei alleiniger Konzentration auf die Betriebsratsarbeit den Kontakt zu ihren stets in schneller Veränderung befindlichen Berufsaufgaben zu verlieren. Eine Freistellung ist für sie, anders als im Arbeiterbereich, kein attraktives Ziel. Ein solcher Angestellter sagte uns: „Wenn Du das machst, bist Du innerhalb kurzer Zeit raus aus dem Projektgeschäft (der Arbeit als Spezialist für die Hardware- u. Softwarebetreuung spezieller Kundenfirmen). Nach nur einer Wahlperiode Betriebsratsarbeit kämst Du nicht mehr rein.“ (Wassermann, 1999, S. 172) In der Praxis herrscht deshalb bei diesen Arbeitnehmergruppen gewissermaßen ein System „informeller Teilfreistellungen“ vor. Dabei kommt es allerdings grundsätzlich zu einer teilweise ermüdenden Konkurrenz zwischen beruflichen Anforderungen und Ansprüchen aus der Betriebsratsarbeit, da in diesen Fällen das Arbeitssoll nicht gesenkt wird. Ein BR-Mitglied, das in einem Systemhaus im sog. „Support“, also der Kundenberatung bei der Anwendung spezieller Software, beschäftigt ist, beschreibt ein Dilemma, mit dem offenbar viele Betriebsratsmitglieder in EDV-Berufen zu tun haben. „Hier fallen wir durch unsere Beschäftigung mit der BR-Arbeit, die auch sehr arbeits- und zeitaufwendig ist, leicht ins Hintertreffen. Das Splitting zwischen Beruf und Betriebsratsarbeit ist aufreibend. Man kann im Grunde keines von beiden richtig machen!“ (ebd.) - Derartige Rahmenbedingungen der Be-

triebsratsarbeit dürften dazu führen, daß engagierte Interessenvertreter aus diesen Berufsgruppen die Betriebsratsarbeit nicht über längere Zeit machen wollen, was sich wiederum negativ auf Kontinuität und Professionalität der Betriebsratsarbeit auswirken muß. Hier wäre also das Instrument der *Teilfreistellungen als Regelfall* mit entsprechenden formellen Regelungen im Gesetz zu überlegen. Es müßte jedoch festgelegt werden, daß eine entsprechende Minderung der beruflichen Arbeitsanforderungen arbeitgeberseitig - etwa im Rahmen von Personalplanung oder bei der Festlegung von Zielvereinbarungen - gewährleistet wird. Darüber hinaus sollte vielleicht die Möglichkeit der Rotation von (Teil-) Freistellungsregelungen zwischen Betriebsratsmitgliedern auch innerhalb einer Wahlperiode ausdrücklich vorgesehen werden.

Attraktivität des Amtes fördern

Die schnelle Veränderung betrieblicher Arbeitsaufgaben und die zunehmende Anforderung an laufende – formelle oder auch informelle – Weiterbildung, um den jeweils neuen Aufgaben gewachsen zu sein, stellt immer mehr Arbeitnehmergruppen vor das Problem, durch ein gewissermaßen *berufliches Engagement als „freigestellte“ Betriebsratsmitglieder* erhebliche Risiken hinsichtlich ihrer weiteren Beschäftigung einzugehen. Oft wird heute eine engagierte Durchführung der Betriebsratsaufgaben durch drohenden „Karriereknick“ erkaufte. Unsere Auswertungen der Betriebsratswahlergebnisse aus den Jahren 1994 und 1998 haben Hinweise darauf erbracht, daß die Attraktivität des Betriebsratsamtes in bestimmten Bereichen und unter bestimmten Bedingungen offenbar kontinuierlich abnimmt. Dafür spricht u.a. eine seit Jahren zunehmende Tendenz wachsender Fluktuation der Betriebsratsmitglieder von Wahl zu Wahl. Gleichzeitig scheint es im Vorfeld der Wahlen zunehmend zu Kandidatenmangel zu kommen. Der Anteil der jungen Arbeitnehmer unter 30 Jahren in den Betriebsräten ist bei vergangenen Wahlen gegenüber den Verhältnissen in den 80er Jahren deutlich gesunken (vgl. Rudolph/Wassermann, 1998). Um solche Erosionstendenzen aufzufangen, wird es nötig sein, die Rahmenbedingungen sowohl des *Ehrenamtes* Betriebsrat als auch die des *Berufsbildes* Betriebsrat so weiterzuentwickeln, daß es für Arbeitnehmer von heute wieder attraktiv wird.

Angesichts der anfangs beschriebenen neuen Aufgaben der Betriebsräte im Bereich *Co-Management* muß es möglich sein, daß sich in den Betriebsräten eine qualifizierte Kerngruppe herausbildet, die die planerisch-strategischen Themen der Betriebsratsarbeit koordiniert. In größeren Betriebsratsgremien ähnelt das Tätigkeits- und Aufgabenspektrum der Betriebsratsvorsitzenden und ihrer Führungsgruppe mittlerweile dem leitender Angestellter. Dazu ist ein laufender Prozeß der Weiterbildung zu den die jeweilige Entwicklung des Unternehmens, der Arbeits- und Betriebsorganisation, neuer Produktionskonzepte betreffenden Fra-

gen eine Voraussetzung. Hier handelt es sich also um einen Weiterbildungsbedarf, der weit über die im engeren Sinne betriebsverfassungs- oder tarifrechtlichen Aspekte der Betriebsratsarbeit hinausgeht. Qualifikationsbedarf besteht bei den Betriebsratsmitgliedern, unabhängig davon, ob sie zur freigestellten Spitze gehören oder mehr arbeitsplatzorientierte Interessenvertretung machen, hinsichtlich einer effektiven und arbeitsteiligen Organisation der Betriebsräte als Team. Auch von der Arbeitgeberseite wird der gewachsene Qualifizierungsbedarf der Betriebsräte zunehmend anerkannt. So hieß es beispielsweise in einer Untersuchung des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW), *mangelnde Qualifikation beim Betriebsrat könne, wie bei jedem leitenden Angestellten zu einer Minderung des Unternehmenserfolgs führen* (vgl. Handelsblatt v. 1.7. 1994).

Weiterbildungsrechte ergänzen

Die Weiterbildungsansprüche für Betriebsratsmitglieder sind dementsprechend weiterzuentwickeln. Das Recht der Betriebsratsmitglieder zur Teilnahme an Bildungsveranstaltungen sollte prinzipiell Vorrang vor arbeitgeberseitigen Bedenken hinsichtlich des Zeitpunktes oder der Notwendigkeit des Besuchs einer Bildungs- oder Informationsveranstaltung genießen. In der Praxis hieße das, daß der Betriebsratsbeschluß zum Besuch einer Weiterbildungsveranstaltung nicht mehr durch einen Einspruch des Arbeitgebers blockierbar sein sollte. Grundsatz sollte dabei sein, daß der Betriebsrat souverän über Thematik, Zeitpunkte und Umfang seiner Weiterbildung entscheidet. Eventuelle Korrekturen sollten einem nachgeordneten Einigungsstellenverfahren obliegen, wie dies von gewerkschaftlicher Seite gefordert wird. Ein Weiterbildungsanspruch sollte auch für die Ersatzmitglieder der Betriebsräte gelten. Dies ist insbesondere für kleinere Betriebsratsgremien, in denen eine höhere personelle Fluktuation herrscht, von Bedeutung.

Neben der auf die Interessenvertretung gerichteten Weiterbildungsmöglichkeiten sollten freigestellte (und teilfreigestellte) Betriebsratsmitglieder das Recht eingeräumt bekommen, während ihrer Amtstätigkeit auch regelmäßig von *beruflichen Weiterbildungsangeboten* Gebrauch zu machen, um so die Entwicklungen in ihrem beruflichen Arbeitsbereich nachvollziehen zu können. Die bestehende Regelung, die freigestellten Betriebsratsmitgliedern innerhalb eines Jahres nach Beendigung ihrer Freistellung das Recht einräumte, die „betriebsübliche berufliche Entwicklung nachzuholen“ hat sich in der Praxis offenbar nicht bewährt (vgl. § 38, Abs. 4 BetrVG). Kaum Ex-Freigestellte haben bisher das Angebot einer Nachholung einer betriebsüblichen Entwicklung in Anspruch genommen. Sie scheiden offenbar in der Regel nach Beendigung der Freistellung ganz aus dem Betrieb aus. Soweit dies mit einem Übergang in einen abgesicherten (Vor-) Ruhestand verbunden sein mag, ist dagegen nichts einzuwenden. Für junge Ar-

beitnehmer, die noch einen beruflichen Entwicklungsweg vor sich haben, bleibt die vollständige Freistellung von der Arbeit jedoch in aller Regel eine „Karrierefalle“ (vgl. Cox/Offermann, 1999, S. 23f.) Es wäre deshalb zu überlegen, den Betriebsratsmitgliedern während ihrer Amtszeit neben dem das Betriebsratsamt betreffenden Weiterbildungsansprüchen auch regelmäßig die Teilnahme an der berufsbezogenen betrieblichen Weiterbildung sicherzustellen. Dies wäre möglicherweise eine sinnvolle Maßnahme, die zur *Vereinbarkeit von Betriebsrats- und Berufstätigkeit* beitragen könnte.

Teilzeitgerechte Betriebsratsarbeit

Von zunehmender Bedeutung ist die Rolle von *Teilzeitbeschäftigten* für die Betriebsratsarbeit. Insbesondere im privaten Dienstleistungsbereich sind Teilzeitarbeitsverhältnisse oft die dominierende Beschäftigungsform. Es ist deshalb notwendig, das Betriebsratsamt gewissermaßen „teilzeitgerecht“ auszustatten. Auch Teilzeitbeschäftigte sollten die zur Ausübung ihres Amtes notwendigen Freistellungsmöglichkeiten in Anspruch nehmen können. Wollen oder können Teilzeitbeschäftigte ihre Berufstätigkeit nicht über ein gewisses Maß hinaus durch ihre Betriebsrats Tätigkeit einschränken, so sind sie regelmäßig darauf verwiesen, die Betriebsratsarbeit in ihrer Freizeit zu erledigen. Bisher ist die Anerkennung der über die reguläre Arbeitszeit hinausgehenden Betriebsratsarbeit als Mehrarbeit gerade für Teilzeitbeschäftigte mit erheblichen Schwierigkeiten und Hindernissen verbunden. Hier sollte der Gesetzgeber für die betriebsratsbedingte Mehrarbeit, einen entsprechenden Freizeitausgleich aber auch ausdrücklich einen alternativen Anspruch auf Mehrarbeitsvergütung klarstellen.

Externe Beratung sichern

Moderne Betriebsratsarbeit braucht zunehmend externe Beratung. Die bestehenden Beratungskapazitäten auf der Ebene der örtlich tätigen Gewerkschaftssekretäre beschränken sich in aller Regel auf Fragen tariflicher, arbeits- und sozialrechtlicher sowie organisatorischer Art. Die wesentliche Leistung der gewerkschaftlichen Beratung liegt in der jeweilige einzelbetriebliche Problemstellungen und Lösungen verbindenden und vermittelnden Perspektive. Bei der Entwicklung innovativer Problemlösungen auf der Ebene einzelner Betriebe und Unternehmen sind die Betriebsräte, ebenso wie das Management, auf die Zusammenarbeit mit externen Fachleuten verschiedener Fachrichtungen angewiesen. Seit 1972 wurde den Betriebsräten erstmals das Recht eingeräumt, entsprechende Sachverständige hinzuzuziehen. Diese Regelung hat sich insgesamt als sehr nützliche und zukunftsorientierte Möglichkeit erwiesen. Ganz wesentliche Entwicklungen und Strukturveränderungen in den Betrieben konnten in den ver-

gangenen zwanzig Jahren von den Betriebsräten jeweils in Zusammenarbeit mit externen Sachverständigen ihres Vertrauens bewältigt werden. Dies betrifft u.a. Probleme im Zusammenhang mit dem Einsatz neuer Technologien, neuer Arbeitsorganisation, Qualitätssicherungssysteme und Fragen des betrieblichen Gesundheits- und Umweltschutzes.

Den Unternehmen steht ein in den vergangenen Jahren stürmisch gewachsener Markt von Unternehmensberatungsfirmen zur Verfügung. Der Markt für Unternehmensberatung hat sich in Deutschland in den letzten fünf Jahren fast verdoppelt. Er umfaßt bereits heute ca. 20 Mrd. Mark und weist jährliche Steigerungsraten von etwa 15 bis 20 Prozent auf (vgl. FAZ v. 7. 12. 99). Dieser Beratungsmarkt umfaßt im wesentlichen die Beratungsschwerpunkte Technikeinführung (Tendenz abnehmend) sowie Veränderungen der Arbeitsorganisation und Managementberatung (Tendenz zunehmend). Nicht einbezogen ist hier der gesamte Beratungsaufwand, der durch anwaltliche Rechtsberatung des Managements abgedeckt wird. Wenn also die Hinzuziehung einer Unternehmensberatung zum laufenden Geschäft eines Vorstandes oder einer Geschäftsführung gehört, dann ist die Hinzuziehung von Sachverständigen bzw. Beratern durch die Betriebsräte eine notwendige und logische Folge. Folgerichtig hat sich im Zuge dieser Entwicklung gewissermaßen eine insbesondere den Betriebsräten zugängliche parallele Beratungsstruktur entwickelt. Zu nennen sind hier z.B. die teilweise mit öffentlichen Mitteln geförderten Technologieberatungsstellen des DGB und ein zahlenmäßig sehr großes Feld kleiner, auf Betriebsräteberatung spezialisierter Einrichtungen. In einer derzeit beim DGB in Düsseldorf im Entstehen begriffenen Datenbank über Institutionen der Betriebsräteberatung sind über 400 Gruppen und Einzelpersonen enthalten.

Der Vision einer Normalität der Zusammenarbeit zwischen Betriebsräten und externen Sachverständigen steht aber in der Praxis noch allzu oft ein restriktiver Umgang mit der Bewilligung von Beratungsaufträgen für die Betriebsräte durch die Unternehmensleitungen gegenüber. Nach der Rechtssprechung des Bundesarbeitsgerichts kann der Betriebsrat einen Sachverständigen nämlich nur einschalten, wenn er eine entsprechende Vereinbarung mit dem Arbeitgeber getroffen hat oder die fehlende Einigung durch das Arbeitsgericht rechtskräftig ersetzt worden ist (vgl. BAG v. 25.4.87)⁴ Diese Restriktion hat sich in vielen Fällen gewissermaßen als „sanfte Behinderung“ (IG Metall) des Beratungsrechts er-

⁴ Zwischen 1987 und 1993 ist es zu einer ganzen Reihe restriktiver BAG-Entscheidungen hinsichtlich der Nutzung externer Sachverständiger durch die Betriebsräte gekommen. So wurde verlangt, daß der BR sich zuerst kostenneutraler innerbetrieblicher Informations- und Beratungsmöglichkeiten zu bedienen habe, ehe er einen externen Sachverständigen zurate ziehe. In einer weiteren Entscheidung verlangte das Gericht, daß Betriebsräte in erster Linie sich durch den Besuch einschlägiger Schulungen über ihm unbekannte Fachgebiete zu informieren habe, ehe er nach einem Berater rufe (vgl. Grimberg, 1993).

wiesen. Angesichts des beschleunigten Entwicklungstempos gerade bei der Einführung und Erprobung neuartiger technischer Mittel und Arbeitsstrukturen kann es nämlich geschehen, daß eine schließlich per Gerichtsbeschluß erwirkte Beauftragung eines Betriebsrats-Sachverständigen entbehrlich wird, da inzwischen im Betrieb alle Fakten geschaffen sind. Im allgemeinen dürfte sich die vorrangige Genehmigungspflicht durch die Arbeitgeberseite in der Praxis jedoch als Entmutigung und Lähmung der Betriebsratsaktivitäten auf diesem Gebiet auswirken. Dies gilt insbesondere in Betrieben, in denen eine Grundvereinbarung über Modernisierungsmethoden zwischen Geschäftsleitung und Betriebsrat nicht besteht und wo die Sachverständigenbestellung infolgedessen grundsätzlich zu Konflikten mit dem Management führt. Hier unterbleibt dann vieles, was eigentlich sachlich notwendig wäre. Wir wissen aus vielen Erfahrungsberichten, daß die Hinzuziehung externer Sachverständiger aus den genannten Konstellationen insbesondere im Bereich kleiner und mittelständischer Betriebe noch Ausnahmeerscheinungen sind (vgl. Ittermann, 1999).

Es ist demnach notwendig, die derzeitige gesetzliche Regelung so weiterzuentwickeln, daß Betriebsräte immer dann, wenn sie eine externe Beratung ihres Vertrauens benötigen, diese auch ohne zeitlichen Verzug und ohne unzumutbare Einschränkung von Beratungsauftrag (Themenstellung) und Beratungsumfang (Kosten) bekommen können. Dies könnte z.B. geschehen, indem der Betriebsrat analog zur Möglichkeit nach § 40 BetrVG einen Rechtsanwalt einzuschalten auch einen unabhängigen externen Berater anderer Fachrichtungen (Technik, Organisation, Gesundheit) seiner Wahl beauftragen könnte. Der Betriebsrat sollte also ein eigenständiges Entscheidungsrecht bekommen, das sich sowohl auf die Person des Beraters bzw. die Wahl des Beratungsunternehmens, auf die Aufgabenstellung und auf den notwendigen Umfang der Beratungstätigkeit erstreckt. Einigungsstellenverfahren, die evtl. zur Klärung der Kostenfrage nötig würden, könnten dann grundsätzlich nachträglich durchgeführt werden. Die Vorstellungen von DGB und DAG gehen in diese Richtung (vgl. auch Benz-Overhage, u.a., 2000).

Nutzung neuer Kommunikationsmittel

Schließlich sollte den Betriebsräten die Nutzung moderner Technologien ungehindert zur Verfügung stehen. Dies betrifft selbstverständlich die Nutzung aller Bürokommunikationssysteme sowie Telekommunikationsnetze, mit denen der Kontakt zwischen Betriebsrat und Beschäftigten aufrechterhalten werden kann. Dies begründet sich aus zwei, einander ergänzenden Entwicklungen:

(1) Als das Betriebsverfassungsgesetz 1972 zuletzt novelliert wurde, war die IBM-Kugelpf-Schreibmaschine gewissermaßen der letzte Schrei der Büro-

technologie. Heute gehört die Nutzung von Personalcomputern und Internet auch in kleinen und kleinsten Betrieben zum Alltag. In den letzten Jahren ist zunehmend eine neue Generation und ein Arbeitnehmertyp in die Betriebsräte gewählt worden, zu deren täglichem Handwerkszeug in ihrer beruflichen Tätigkeit die Nutzung der Telekommunikationsmittel gehört. Sollen diese Arbeitnehmer, wenn sie zu Betriebsratsmitgliedern gewählt worden sind, wieder zu Schreibmaschine, Wählscheibentelefon und gelber Post zurückkehren?

(2) Der Prozeß der Dezentralisierung von Produktion und Dienstleistung, der Ausgründung und Auslagerung von Betriebs- bzw. Belegschaftsteilen sowie die Bildung von Firmennetzwerken mit räumlich u.U. weit voneinander entfernten Arbeitsstätten machen die Nutzung von Telekommunikationsmitteln wie das Internet oder firmeninterne Intra-Nets zur Basisstruktur der Schaffung eines organisatorischen und kommunikativen Zusammenhalts. Ohne diese Kommunikationsmittel sind derartige Betriebs- und Arbeitsstrukturen nicht lebensfähig. Das Management nutzt diese Mittel deshalb zur schnellen und effektiven Kommunikation zwischen Zentrale und Peripherie. Eine wesentliche Leistung von Betriebsräten in traditionellen geschlossenen betrieblichen Einheiten ist die Herstellung und Sicherung einer stabilen *Belegschaftskommunikation*. Regelmäßige Betriebsbegehungen, das Gespräch am Arbeitsplatz, Abteilung- und Betriebsversammlungen, Sprechstunden der Betriebsräte sowie schriftliche Informationsmedien, wie Aushänge am „Schwarzen Brett“, Betriebszeitungen oder Flugblätter gehören zu den Mitteln und Methoden, mit denen traditionellerweise die Kommunikation zwischen den Beschäftigten und ihren Interessenvertretern hergestellt wird. Auch die Nutzung von Telefon und Telefax gehört mittlerweile zum selbstverständlichen Hilfsmittel der Betriebsratsarbeit. Angesichts der veränderten Betriebs- und Organisationsstrukturen, die oft genug mit einer räumlichen Trennung zwischen Betriebsräten und den von ihnen zu betreuenden Arbeitsstätten verbunden sind, sollte den Betriebsräten künftig auch die Nutzung von Internet, Intra-Net und E-mail für ihre Arbeit zur Verfügung stehen.⁵ Einige Beschäftigtengruppen, wie etwa Teleheimarbeiter, externe Servicegruppen und Außendienstler sind oft ohne E-mail für die Betriebsräte gar nicht mehr unmittelbar erreichbar. Dies ist aber eine Grundvoraussetzung für betriebliche Interessenvertretungsarbeit.

⁵ Die Nutzung elektronischer Kommunikationsmittel kann allerdings die unmittelbare persönliche Kommunikation zwischen Beschäftigten und Betriebsrat nicht ersetzen. Gerade in Netzwerkunternehmen müssen den Betriebsräten deshalb auch die zeitlichen und materiellen Ressourcen zur Verfügung stehen, um regelmäßig persönlichen Kontakt zu den Beschäftigten in verstreuten Arbeitsstätten zu halten und z.B. Regional- oder Spartenversammlungen einberufen zu können. Dienstwagen und Handy sollten in derart strukturierten Unternehmen zur selbstverständlichen Arbeitsausrüstung von Betriebsräten gehören.

Von großer Bedeutung für die Betriebsratsseite ist die Nutzung dieser Mittel auch hinsichtlich der zunehmend wichtiger werdenden Aufgabe, eine ständige schnelle Kommunikationsmöglichkeit zu anderen Betriebsräten, Gesamt- und Konzernbetriebsräten, Arbeitsgruppen, Wirtschaftsausschüssen und Aufsichtsratsmitgliedern innerhalb eines Unternehmensnetzwerkes oder einer Konzernstruktur zu unterhalten. Auch für die grenzüberschreitende Kommunikation im Rahmen internationaler Unternehmensstrukturen sind die Betriebsräte – wie das Management – auf die Nutzung schneller Telekommunikationsmedien angewiesen.

In der Praxis kommt es heute jedoch sogar in Firmen der IT-Branche immer wieder zu Versuchen der Arbeitgeberseite, die Nutzung der Kommunikationsmittel durch Betriebsräte zu behindern oder etwa nur nach vorhergehender Zensur zuzulassen. Die IG Metall berichtet von Abmahnungen bis zu Versuchen, fristlose Kündigungen durchzusetzen, wenn Betriebsratsmitglieder die Netze etwa zur Einrichtung eines elektronischen Betriebsrats-Infos, oder zur Einstellung einer Homepage des Betriebsrats ins Internet nutzen. Dies sind sicherlich klare Verstöße gegen die Chancengleichheit der Betriebsräte. Hier besteht also gesetzlicher Klärungsbedarf.⁶

⁶ Vgl. Diskussionsbeiträge von Betriebsratsmitgliedern auf einer Arbeitstagung der IG Metall „Interessenvertretung und Betriebsverfassungsgesetz in der IT-Branche“, am 10. 11. 99 in der Rüsselsheimer Stadthalle.

b. Personengruppen in den Betriebsräten

Männlich-proletarische Betriebsräte

Zu einer zeitgemäßen Modernisierung der Betriebsratsstrukturen gehört auch die Förderung einer personellen Zusammensetzung der Betriebsratsgremien, die weitgehend den veränderten Belegschaftsstrukturen entspricht. Der Grad an Repräsentativität der Zusammensetzung von Vertretungsorganen und deren Anerkennung und Durchsetzungsfähigkeit stehen in einem engen Zusammenhang. Je differenzierter sich Belegschaftsstrukturen entwickeln, desto notwendiger ist es, daß möglichst viele Belegschaftsgruppen sich durch Mandatsträger aus ihren Reihen im Betriebsrat vertreten sehen. Im Industriebereich, in dem sich das Betriebsratswesen ursprünglich entwickelt und seit gut hundert Jahren allmählich verfestigt hat, hatten die Betriebsräte im allgemeinen bis in die späten 80er Jahre eine höchst traditionelle Zusammensetzung, die man zugespitzt als „männlich-proletarisches Profil“ bezeichnen könnte. Die Arbeit der Betriebsräte wurde – trotz kontinuierlichem Strukturwandel in den Belegschaften – stets von der Gruppe der Arbeiter und innerhalb dieser Gruppe von den Männern dominiert. Hier sind seit Mitte der 80er Jahre jedoch deutliche Veränderungen zu beobachten.

Das Ende des Angestelltenschutzes?

Die Trennung zwischen Arbeitern und Angestellten hinsichtlich des Wahlverfahrens und ihrer Repräsentanz in den Betriebsräten ist so alt, wie es eine Betriebsratsgesetzgebung in Deutschland gibt. 1920 wurde im Betriebsrätegesetz neben den sog. „Arbeiterräten“ eine gesonderte Interessenvertretung der Angestellten, die sog. „Angestelltenräte“ installiert. Die Schaffung einer gesonderten Interessenvertretungsstruktur für die Angestellten entsprach damals weitgehend ihrem eher der Hierarchie zugehörigen Status in den Betrieben. Die Angestellten arbeiteten entweder im von der Produktion getrennten Verwaltungsbereich oder in Vorgesetztenpositionen. Sie hatten also in vielen Fällen andere Interessen, als die Arbeiter. Nach dem zweiten Weltkrieg wurde zwar ein einheitlicher Betriebsrat für beide Arbeitnehmergruppen geschaffen, ein Sonderstatus für Angestellte in der betrieblichen Interessenvertretung wurde aber beibehalten. Getrennte Wahlverfahren und die Institution der „Angestelltenvertreter“ mit einer genau vorgeschriebenen Quotierung ihrer Sitzanteile in den Betriebsräten sollten für einen *Minderheitenschutz* der Angestellten sorgen.

In den letzten 30 Jahren haben sich die Strukturen in den Belegschaften zwischen Arbeitern und Angestellten jedoch so deutlich verschoben, daß heute die

Notwendigkeit eines solchen Minderheitenschutzes mit guten Argumenten bezweifelt werden kann. Während der Angestelltenanteil z. B. im Jahre 1960 im verarbeitenden Gewerbe bei 18 Prozent lag, erreichte er 1998 knapp 40 Prozent aller Arbeitnehmer. Auch in den mit Betriebsräten ausgestatteten Betrieben im Organisationsbereich der IG Metall waren 1998 fast 40 Prozent der Arbeitnehmer Angestellte. Dies sind Durchschnittswerte. In einer ständig weiter wachsenden Vielzahl von Betrieben haben die Angestellten in den Belegschaften mittlerweile die absolute Mehrheit inne. Auch die Position der Angestellten in den Betrieben hat sich grundlegend geändert. Nur ein kleiner Teil von ihnen hat Vorgesetztenfunktionen auf unterer und mittlerer Ebene inne. Angestellte und Arbeiter arbeiten heute in der Arbeitsvorbereitung, der Produktion, dem Qualitätswesen, in der Disposition oder in der Instandhaltung sowie in zahlreichen Dienstleistungsbereichen der Betriebe häufig nebeneinander. Auch die Arbeitszusammenhänge zwischen Arbeitern in der Produktion und Angestellten in planenden und verwaltenden Funktionsbereichen sind heute eher als funktionale Kooperationsformen und immer weniger als Aufsichts- oder Anweisungsverhältnisse zu kennzeichnen. Während sich in sehr großen Betrieben und Unternehmen mit entsprechend ausgedehnten Verwaltungs- und Dienstleistungsbereichen durchaus so etwas wie eine eigene Angestelltenkultur herausgebildet und stabilisiert hat, arbeiten die beiden Arbeitnehmergruppen in der Mehrzahl der kleinen und mittelgroßen Betriebe in aller Regel organisatorisch und eng zusammen und haben entsprechende soziale Kontakte untereinander. Der Angleichung der Qualifikations- und Arbeitsstrukturen zwischen beiden Gruppen ist in mehreren Branchen seit langem durch eine Vereinheitlichung der Einkommensbemessung und der Eingruppierungsmerkmale in sog. „Entgeltgruppen“ anstelle der traditionellen Lohn- und Gehaltsgruppen Rechnung getragen worden.

Trotzdem blieben in vielen Bereichen charakteristische Milieuunterschiede und eine soziale Distanz zwischen der Arbeiter- und der Angestelltenwelt in vielen Branchen und Betrieben erhalten. Wir wissen, daß die gewissermaßen hegemoniale Stellung der Gruppe der Arbeiter in der betrieblichen Interessenvertretung und in den DGB-Gewerkschaften lange Zeit auch auf die Auswahl der sog. „Angestelltenvertreter“ in den Betriebsräten gewissermaßen ausstrahlt hat. Eine Mehrheit der Angestelltenvertreter in den Betriebsräten war bis in die neunziger Jahre ein Typus, den man als „Angestellte im Blaumann“ oder als „verkleidete Arbeiter“ bezeichnen könnte. Die Angestelltenarbeit in den Betrieben wurde im wesentlichen von Personen getragen, die aus dem Arbeitermilieu stammten, als gewerbliche Arbeitnehmer begonnen hatten und teilweise über langwierige innerbetriebliche Aufstiegswege in den Angestelltenstatus gelangt waren. Sie verkörperten aus ihrer persönlichen Entwicklung heraus oft in idealer Weise die Verbindung zwischen beiden Arbeitnehmergruppen. Die „richtigen“ Angestellten aber, also die in den Büros, Labors und Vertriebsabteilungen, hiel-

ten insgesamt den Betriebsräten und den von ihnen nicht immer anerkannten Angestelltenvertretern gegenüber Distanz (vgl. Wassermann, 1994).

Hier scheint sich seit Anfang der neunziger Jahre allerdings ein deutlicher Wandel zu vollziehen. In immer mehr Betrieben sind die Angestellten keine Minderheitengruppe mehr. Der Anteil der Angestellten in den Betriebsräten ist seit 1990 entsprechend ihrem zunehmenden Gewicht in den Belegschaften überall gestiegen. In bestimmten Sektoren haben sie bereits die Mehrheit der Betriebsratsmandate inne. So war der Angestelltenanteil einer von uns anlässlich der Betriebsratswahlen 1998 untersuchten Gruppe von rund 2.300 Betrieben sowohl in den Dienstleistungsbetrieben als auch in Betrieben in städtischen Ballungsräumen mit rund 64 Prozent besonders hoch. Insgesamt scheinen sich die traditionellen Verhältnisse, die durch eine klare Dominanz der Arbeiter in der Interessenvertretung gekennzeichnet waren, immer mehr umzukehren. Ein weiterer Beleg für den Strukturwandel in der Interessenvertretung ist die Tatsache, daß die Betriebsratswahlen zunehmend als gemeinsame Wahl der Arbeiter und Angestellten durchgeführt wird. In den Betrieben des Organisationsbereichs der IG Metall stieg z.B. der Anteil der Betriebe mit gemeinsamer Wahl von 67 Prozent im Jahre 1990 auf 74 Prozent im Jahre 1998 (vgl. IG Metall, 1999).¹

Die Minderheitengruppe in den Betriebsräten sind heute oft nicht mehr die Angestellten, sondern die Arbeiter. Auch bei der Wahl der Betriebsratsvorsitzenden nahmen die Angestellten in den Wahlen von 1998 offenbar ihre neuen Mehrheiten wahr. Insgesamt deuten die Zahlen darauf hin, daß sich in immer mehr Betrieben die klassische Verteilung 1. Vorsitzender = Arbeiter, 2. Vorsitzender = Angestellter umzukehren beginnt. Dies bedeutet, daß heute in der Mehrzahl der Betriebe die Grundlagen für ein gesondertes Wahlverfahren im Angestelltenbereich und eine Quotierung ihrer Mandate in den Betriebsräten nicht mehr existiert.² Für die Abschaffung des Minderheitenschutzes für Angestellte spricht aber auch eine andere Erfahrung. In Kleinbetrieben, in denen Angestellte oft noch ausschließlich in Vorgesetztenpositionen zu finden sind, hat die Ange-

¹ In den Industriebetrieben war die Form der gemeinsamen Wahl mit einem Anteil von 77 Prozent deutlich häufiger anzutreffen, als in Dienstleistungsbetrieben (67 Prozent). In Kleinbetrieben (5 bis 150 Besch.) war die gemeinsame Wahl mit einem Anteil von 87 Prozent deutlich häufiger vertreten, als in Großbetrieben. In der Gruppe der Betriebe mit über 600 Beschäftigten betrug der Anteil der Betriebe mit gemeinsamer Wahl nur rund 72 Prozent. In 28 Prozent der Betriebe dieser Größenklasse wurden die Wahlen 1998 getrennt durchgeführt. In den Betrieben entsprechender Größenordnung aus der Stichprobe aus der Metallindustrie wurde sogar in 47 Prozent der Fälle eine nach Arbeitern und Angestellten getrennte Wahl durchgeführt. Fazit: Die Mehrheit der Wähler wählt getrennt, die Mehrheit der Betriebsratsgremien kommt jedoch durch gemeinsame Wahl zustande (vgl. Rudolph, u.a., 1998, S.17f)

² Denkbar wäre allerdings, daß man sich in absehbarer Zeit Gedanken über einen möglichen Minderschutz anderer Arbeitnehmergruppen, wie z.B. gering qualifizierte Arbeiter oder Arbeitnehmer in prekären Arbeitsvertragsverhältnissen sowie Teilzeitkräfte machen muß.

stelltenquote bei der Verteilung der Betriebsratsmandate bisher häufig dazu geführt, daß Wahlen erst gar nicht durchgeführt wurden.³

Aus den genannten Entwicklungen ergibt sich, daß die Einführung der *gemeinsamen Wahl von Arbeitern und Angestellten als Regelwahl* – wie dies vom DGB gefordert wird – der betrieblichen Wirklichkeit besser entsprechen würde, als die bestehende doppelte Wahlprozedur. Ein Wegfall der diesbezüglichen Sonderbestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes wäre überdies sicher ein deutlicher Beitrag zur vielgeforderten „Entbürokratisierung“ des Wahlverfahrens.

Wenn man einen Schritt weiter gehen will, indem man das Gruppenprinzip generell abschafft, dann sollten aber unbedingt die an anderer Stelle dargelegten Hindernisse, die sich für Arbeitnehmer in qualifizierten Angestelltenpositionen gegenüber einem Engagement in der Betriebsratsarbeit heute massiver denn je stellen, in der Gesetzesreform berücksichtigen. Wird die Vereinbarkeit zwischen Beruf und Betriebsratsamt nicht durch klare Rahmenbedingungen besser als bisher sichergestellt, könnte ein Wegfall des Minderheitenschutzes zu einer Verminderung an Professionalität und Kontinuität der Betriebsratsarbeit führen. Mandatsträger aus Angestelltenpositionen würden dann zwar entsprechend ihrem Gewicht in den Betriebsräten die Mehrheit innehaben und auch die Betriebsratsspitze einnehmen. Da für sie eine freigestellte Betriebsratstätigkeit aber nicht attraktiv wäre, käme es möglicherweise gerade in den Spitzenpositionen zu einem folgenreichen Substanzverlust.

Will der Gesetzgeber einen solchen radikalen Einschnitt in das Traditionsgefüge des Betriebsverfassungsgesetzes jedoch nicht wagen, so sollte zumindest in Betrieben bis zu einer Größenordnung von 500 Beschäftigten die gemeinsame Wahl von Arbeitern und Angestellten – ohne vorherige Abstimmung über gemeinsame oder Gruppenwahl – zur Regelwahl werden, denn das Gruppenwahlverfahren ist auch in der bisherigen Praxis fast ausschließlich in Großbetrieben anzutreffen. Der DGB, der sich wohl vor allem aus organisationspolitischen Rücksichten noch nicht deutlich für eine Abschaffung des Gruppenprinzips ausgesprochen hat, schlägt vor, bei der Verteilung der Betriebsratsmandate die bis-

³ Daß der gesetzliche Minderheitenschutz für Angestellte in kleinen Betrieben u.U. zu absurden Barrieren gegen die Wahl und zur Behinderung der Arbeit von Betriebsräten führen kann, zeigen u.a. Erfahrungen aus dem Bereich der Gewerkschaft NGG: „Das Management eines Fast-Food-Betriebs besteht aus dem (nicht wahlberechtigten) Betriebsleiter und zwei Betriebsleiter-Assistenten. Beschäftigt sind weitere 45 gewerbliche Arbeitskräfte. Aufgrund der Minderheitenregelung des § 10 Absatz 2 BetrVG erhalten die drei Angestellten einen Sitz im dreiköpfigen Betriebsrat, da sie mehr als ein Zwanzigstel der Arbeitnehmer des Betriebs darstellen. Die besondere Abhängigkeit der Angestellten führt aber vielfach dazu, daß der „Vertreter der Angestellten“ vom Betriebsleiter bestimmt wird, da eine Kandidatur gegen dessen Willen nur ausnahmsweise denkbar ist. Die Zusammensetzung des Betriebsrats wirkt sich in seiner späteren Arbeit vielfach im Sinne fortlaufender Obstruktion und Verhinderung effektiver Interessenvertretung aus“ (Tigergewerkschaften, 1996, S. 3).

her geltende Quotierung für die Vertretung von Belegschaftsminderheiten abzuschaffen.⁴

Frauen in Betriebsräten

In den mit Betriebsräten ausgestatteten Betrieben des Organisationsbereichs der IG Metall hat sich der Frauenanteil in den Belegschaften in den letzten fünfzehn Jahren nicht bedeutsam verändert. Bei den Wahlen 1984 betrug er knapp 21 Prozent, 1990 stieg er auf 21,5 Prozent und fiel 1998 auf knapp 19 Prozent (ohne Textilbetriebe). Der Personalabbau der neunziger Jahre ist also überdurchschnittlich zu Lasten von weiblichen Beschäftigten gegangen. Der Anteil der durch Frauen besetzten Betriebsratsmandate stieg im gleichen Zeitraum dagegen langsam aber kontinuierlich an: Während bei den Wahlen von 1984 knapp 14 Prozent der BR-Mitglieder Frauen waren, stieg ihr Anteil über 15,4 Prozent im Jahr 1990 auf knapp 16 Prozent (ohne Textilbetriebe) an. Statistisch stark unterrepräsentiert sind Frauen im Metallbereich jedoch noch in den Betriebsratsspitzen. 12 Prozent der BR-Vorsitzenden waren nach den Wahlen 1998 hier Frauen, wobei ein erheblicher Anteil den neu hinzugekommenen Betriebsräten aus der Textil- und Bekleidungsindustrie zuzurechnen sind. Insgesamt ist jedoch die Diskrepanz zwischen Belegschaftsanteil und zahlenmäßiger Repräsentanz in den Betriebsräten demnach deutlich geringer geworden, aber nicht aufgehoben.

Im für den Dienstleistungsbereich repräsentativen Organisationsbereich der Gewerkschaft HBV liegt der Frauenanteil an den Belegschaften traditionell höher, als im Industriebereich. 1981 waren hier knapp 53 Prozent der Beschäftigten Frauen, bis zu den Wahlen 1994 stieg ihr Anteil auf über 54 Prozent. Dabei sind große Unterschiede zwischen den einzelnen Branchen zu beobachten. Im Einzelhandel liegt der Frauenanteil bei knapp 70 Prozent. Auch hier ist in den vergangenen Jahren ein deutlicher Fortschritt hinsichtlich der Präsenz von Frauen in den Betriebsräten zu verzeichnen. Der Anteil der weiblichen BR-Mitglieder stieg von 37 Prozent im Jahre 1984 auf 47 Prozent bei den Wahlen von 1998. In den Betriebsräten des Einzelhandels sind über 60 Prozent der Mitglieder Frauen. Der Frauenanteil in der Position der BR-Vorsitzenden beträgt heute im Organisationsbereich der HBV knapp 42 Prozent, nach den Wahlen 1984 waren dies noch 29 Prozent. Im Einzelhandel werden heute 57 Prozent aller BR-Gremien von einer Frau geleitet. Auch hier ist demnach ein erheblicher Fortschritt hinsichtlich der zahlenmäßigen Repräsentanz von Frauen in den Betriebsräten zu verzeichnen. Eine Differenz zwischen ihrem Gewicht in den Belegschaften und

⁴ Die DAG will dagegen das Gruppenprinzip unverändert beibehalten, obwohl das dahinterstehende angestelltenpolitische Interesse im Zuge der Integration dieser Gewerkschaft in die Dienstleistungsgewerkschaft „Ver.di“ künftig in den Hintergrund treten dürfte.

ihrer zahlenmäßigen Repräsentanz in den Betriebsräten bleibt gleichwohl erhalten.

Einführung einer Frauenquote?

Als objektive Barrieren, die den Zugang von Arbeitnehmerinnen zur Interessenvertretung erschweren, gelten die Strukturen des weiblichen Lebenszusammenhangs, durch den das Zeitbudget von Frauen bereits durch Erwerbs- und Familienarbeit eng begrenzt ist. Weitere Barrieren werden in der Dominanz von Männern in den Organen der gewerkschaftlichen und betrieblichen Interessenvertretung gesehen. Viele Frauenarbeitsplätze befinden sich nach wie vor am unteren Ende der betrieblichen Hierarchie und Ansehensskala, so daß deren Chancen bei einer Kandidatur für den Betriebsrat häufig allein wegen Statusgründen gering zu sein scheinen (vgl. Frerichs, u.a., 1989).

Hinzu kommt eine Reihe eher subjektiver Faktoren: Die Bindung an die Familie, fehlende Qualifizierungsvoraussetzungen, sowie die Scheu, in Konkurrenz zu den Männern mit den ihnen eigenen Umgangs- und Durchsetzungsmethoden zu treten. Das verbreitete Gefühl der Inkompetenz von weiblichen Beschäftigten gegenüber dem Betriebsratsamt wird von ihnen damit erklärt, daß in den Betriebsräten vorwiegend ausgebildete Personen, meist Betriebsratsvorsitzende männlichen Geschlechts sind (vgl. Merz, 1995).

Der Abschreckungscharakter des „männlichen Milieus“ in Betriebsräten scheint sich in vielen Fällen auch heute als wirkliche Blockade gegenüber der Beteiligung von Frauen an der Betriebsratsarbeit auszuwirken. In Branchen hingegen, in denen die Belegschaftsstrukturen und auch die unteren und mittleren Vorgesetztenpositionen mehrheitlich durch Frauen geprägt sind, wie etwa in den Betrieben der Bekleidungsindustrie oder im Gebäudereinigungsgewerbe, haben Frauen sowohl die Mehrheit der Betriebsratsmandate als auch die der BR-Vorsitzenden inne (vgl. Merz, 1995, Wassermann, 1985). Dieser kurze Blick in die Ergebnisse frauenspezifischer Untersuchungen in Betrieb und Gewerkschaft zeigt u.a., daß wesentliche Blockaden gegenüber einer weitergehenden Repräsentanz von Frauen in den Betriebsräten *außerhalb* des Einflusses des Betriebsverfassungsgesetzes liegen.

Um eine weitergehende zahlenmäßige Repräsentanz der Frauen an der Zusammensetzung der Betriebsräte zu fördern, sehen die Novellierungsvorschläge des DGB vor, daß die Frauen künftig ihrem Belegschaftsanteil entsprechend in den Betriebsräten vertreten sein sollen. Aus der bisher geltenden Soll-Vorschrift des § 15 BetrVG soll also eine „Muß-Vorschrift“ werden. Die Gewerkschaften argumentieren, nur durch gleichberechtigte Teilnahme an der Betriebsratsarbeit

könnten die besonderen Belange der Frauen besser im betrieblichen Alltag verwirklicht und damit die Voraussetzungen für eine tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern geschaffen werden (vgl. DAG, 1999, S. 6). Eine solche Quotierungsregelung halten die Gewerkschaften auch mit Hinweis auf das Gleichberechtigungsgesetz des Artikels 3, Absatz 2 Grundgesetz für erforderlich.

Für ein solches gesetzliches Reformvorhaben gilt zunächst einmal in gleicher Schärfe das, was bereits zur Absicherung der Repräsentanz von Angestellten in den Betriebsräten gesagt wurde. Wenn nicht gleichzeitig wirksame gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, die den Frauen eine *Vereinbarkeit von Berufsarbeit und Betriebsratsamt* sichert, dann ist nicht mit einer wirklich verstärkten Mitarbeit von Frauen in den Betriebsräten zu rechnen. Eine zeitliche Ausweitung des betrieblichen Engagements, das in aller Regel mit dem Betriebsratsamt verbunden ist, scheidet bei Frauen aufgrund ihrer Bindung an die Familienarbeit meist aus. Hier dürfte eine wesentliche Barriere liegen. Ein großer Teil der Frauen, seien es Angestellte oder Arbeiterinnen, arbeiten in den Betrieben in untergeordneter Position, auf der Basis von Teilzeitstellen oder in prekären Beschäftigungsverhältnissen. Werden deren bestehende Hindernisse an einer engagierten und kontinuierlichen Mitarbeit in den Betriebsräten (etwa durch Teilfreistellungsregelungen, Zugang zu Weiterbildung, Entlohnung bzw. Ausgleich bei Mehrarbeit in Folge von Betriebsratspflichten etc.) nicht gleichzeitig vom Gesetzgeber beseitigt, so dürfte die Reformabsicht ins Leere laufen.⁵

Quotendilemma

Angesichts der noch bestehenden Quotierung von Angestelltenvertretern und der Forderung nach einer Quotierung von Frauenmandaten muß allerdings auch die Frage gestellt werden, wieviel Quotierung Amt und Wahl der Betriebsräte eigentlich vertragen können. Bei einer gleichzeitigen Anwendung beider Quotierungsverfahren wären vermutlich künftig vier Gruppen in den Betriebsräten gewissermaßen mit reservierten Plätzen vertreten: Arbeiter, Arbeiterinnen, weibliche und männliche Angestellte. Daß dies zu einer heillosen Verkomplizierung bei der Kandidatenaufstellung und Wahldurchführung führen müßte, ist nur ein Aspekt des Dilemmas. Zu bedenken ist auch, daß nicht unbedingt alles, was gewissermaßen gruppen- oder geschlechterpolitisch wünschbar ist, auch demokratiepolitisch sinnvoll sein muß. Bei einer mehrfachen „Verquotung“ der Betriebsratsstrukturen würden die Wahlen nicht nur weiter bürokratisiert, sondern auch

⁵ Innerhalb des Gesetzesrahmens dürften in diesem Zusammenhang deshalb die Vorschläge der Gewerkschaften und vieler Experten von Bedeutung sein, daß Management und Betriebsräte künftig bei der Gestaltung von Arbeitsstrukturen und Arbeitszeiten den Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen Optionen zwischen Vollzeit und Teilzeit, familiären Pflichten und beruflicher Tätigkeit stärker als bisher bieten sollten (vgl. Leminsky, 1999, S. 63).

in gewisser Weise entpolitisiert. Da bestimmte Gruppen – und damit eben auch bestimmten Personen – ihre Plätze im Betriebsrat sicher hätten, würden Wahlmöglichkeiten eingeschränkt und den Wählerinnen und Wählern politisch gewollte Akzente etwa zum Austausch von Betriebsratsmitgliedern wahrscheinlich erschwert.

Angesichts dieses Dilemmas ist dem Gesetzgeber zu empfehlen, eine Quotierung der Frauenmandate in den Betriebsräten nur dann zu erwägen, wenn die bestehende Angestelltenquotierung aufgehoben wird.

c. Zeitgemäßer Arbeitnehmerbegriff

Atypik als Normalität

Im Betriebsverfassungsgesetz heißt es im § 5 „Arbeitnehmer im Sinne dieses Gesetzes sind Arbeiter und Angestellte einschließlich der zu ihrer Berufsausbildung Beschäftigten“. Hinter dieser Formulierung, die in fast identischer Form bereits im Betriebsrätegesetz von 1920 zu finden war, steht die Vorstellung vom sog. „Normalarbeitsverhältnis“. Die Gruppe der sog. abhängig Vollzeitbeschäftigten hat in der Vergangenheit aber kontinuierlich an Bedeutung verloren. Teilzeitarbeit und sog. geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, Selbständige in verschiedenen Schattierungen bis zur sog. Scheinselbständigkeit haben dagegen an Gewicht gewonnen. Nach Berechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg (IAB) betrug der Anteil der Vollzeitarbeitnehmer in Westdeutschland 1996 nur noch 66% der Erwerbstätigen, zehn Jahre vorher waren es noch 77% gewesen. Das gleiche Institut errechnete 1996, daß fast eine Million Erwerbstätige in der Bundesrepublik sich bezogen auf ihre Haupterwerbstätigkeit in der Grauzone von selbständiger und abhängiger Erwerbstätigkeit liegen. Je nach dem zugrunde gelegten Maßstab der Abgrenzung von Arbeitnehmern und Selbständigen kam die Untersuchung auf Zahlen zwischen 180.000 und über 400.000 Personen, die als abhängig Beschäftigte, also als Scheinselbständige eingestuft werden mußten (vgl. Dietrich, 1996). Insgesamt zeichnet sich eine Entwicklungstendenz ab, die darauf hinausläuft, daß die vielfältigen Formen abweichender oder atypischer Beschäftigungsverhältnisse sich gewissermaßen zu einer „neuen Normalität“ entwickeln.

Solange der Arbeitnehmerbegriff des Betriebsverfassungsgesetzes sich im wesentlichen an den Abgrenzungskriterien des Sozialrechts (Sozialversicherungspflicht) orientiert, erodiert gewissermaßen die personelle Grundlage der betrieblichen Interessenvertretung durch Betriebsräte. Immer neue atypische Beschäftigungsformen tauchen in den Betrieben auf und zergliedern die bisher eher homogenen Belegschaftsstrukturen. Jede einzelne Beschäftigtengruppe hat ihren eigenen Rechtsstatus, je besondere Formen der Entlohnung bzw. Honorierung. Die Funktionen des Arbeitgebers und des Auftraggebers fallen auseinander. Sie unterstehen unterschiedlichen, betriebsinternen oder -externen Hierarchien und unterliegen je spezifischen Arbeitszeitreglements. Je nach Rechtsstatus und faktischer Stellung auf dem Arbeitsmarkt verfügen die verschiedenen Beschäftigtengruppen über

sehr unterschiedlichen Bedarf an individueller und kollektiver Interessenvertretung und entsprechend unterschiedliche Durchsetzungsmöglichkeiten ihrer Interessen.

Auf betrieblicher Ebene haben es Betriebsräte heute neben den „Normalarbeitnehmern“ u.U. mit folgenden Gruppen „untypischer“ Beschäftigter oder Belegschaftsgruppen mit besonderen Arbeits- und Beschäftigungsmerkmalen zu tun. Die Aufzählung ist unvollständig:

- | | |
|-------------------------------------|----------------------------------|
| • Honorarkräfte | • Leiharbeiter |
| • freie Mitarbeiter | • Beschäftigte von Fremdfirmen |
| • Scheinselbständige | • externe Dienstleister |
| • arbeitnehmerähnliche Selbständige | • geringfügig Beschäftigte |
| • Ein-Firmen-Vertreter | • befristet Beschäftigte |
| • Heimarbeiter/Teleheimarbeiter | • Saisonarbeiter |
| • Außendienstler | • mithelfende Familienangehörige |
| • Montagearbeiter | • Franchisenehmer |

Für einen Teil dieser Beschäftigtengruppen ist die Zuständigkeit der Betriebsräte unstrittig. So haben beispielsweise Heimarbeiter, Außendienstler und geringfügig Beschäftigte in aller Regel sowohl das aktive als auch das passive Wahlrecht zur Betriebsratswahl. Ihrer faktischen Einbindung in einen Kommunikations- und Handlungszusammenhang mit der betrieblichen Interessenvertretung stehen aber oft je spezifische Hindernisse, wie räumliche Entfernungen, isolierte Arbeitssituation sowie Probleme der Vereinbarkeit nur kurzer Anwesenheitszeiten mit der Interessenvertretung entgegen. Andere Beschäftigtengruppen sind dagegen bisher grundsätzlich aus der kollektiven Interessenvertretung der Arbeitnehmer ausgeschlossen. Dazu gehören etwa freie Mitarbeiter und Honorarkräfte, soweit sich ihr Status nicht als der von weisungsgebundenen und damit arbeitnehmerähnlichen Selbständige herausstellt. Mitarbeiter von Fremdfirmen, Leiharbeiter und Beschäftigte externer Dienstleister haben in der Regel nicht im Auftraggeberbetrieb sondern in der Firma ihres Arbeitgebers Mitbestimmungsrechte. Nach der Rechtssprechung kommen den Betriebsräten in den sie beschäftigenden Betrieben jedoch einzelne Informationsrechte im Hinblick auf den Status der atypischen Beschäftigtengruppen¹ oder teilweise Mitwirkungsrechte

¹ Das BAG entschied 1998, daß Betriebsräten ein Recht auf die Unterrichtung über den Status firmenexterner freier Mitarbeiter im Betrieb zusteht, auch wenn diese weder über das aktive noch das passive Wahlrecht im betreffenden Betrieb verfügen. Wenn eine gewisse Wahrscheinlichkeit bestehe, daß eventuell ein Mitbestimmungsrecht nach § 99 BetrVG unter dem Gesichtspunkt der Einstellung eingegliedert freier Mitarbeiter zutreffen könnte, dann seien die Voraussetzungen für ein Informationsrecht des Betriebsrats gegeben. Das Gericht zog eine Parallele zum Einsatz von Mitarbeitern einer Fremdfirma. Für diesen Fall hatte es einen Unterrichtsanspruch nach § 80 BetrVG bejaht, damit

etwa bei der Arbeitszeitgestaltung oder im Bereich des arbeitsstättenbezogenen Gesundheitsschutzes zu. Dies ist insgesamt eine unbefriedigende Situation, die zudem den Betriebsräten immer wieder zusätzlichen und im Sinne der Kernaufgaben der Betriebsräte dysfunktionalen Arbeitsaufwand aufbürdet. Wenn sich Betriebsräte zunehmend mit den organisatorisch-rechtlichen Abgrenzungsproblemen ihres Vertretungsbereichs beschäftigen müssen, können sie in dieser Zeit ihre Kernaufgaben nicht wahrnehmen.

Belegschaftszusammenhang als Grundlage der Interessenvertretung

Betriebliche Mitbestimmung kann nur erfolgreich sein, wenn sie in der Lage ist, Einfluß auf die Arbeits-, Organisations- und Konfliktzusammenhänge aller Beschäftigten in allen Betriebsbereichen auszuüben. Wenn es das Ziel der Betriebsverfassung u.a. ist, per Mitbestimmung eine wirksame Kontrolle etwa über Arbeitszeiten, Belastungen und die Einhaltung von Schutzvorschriften für die Arbeitnehmer auszuüben, dann ist dies nicht zu erreichen, wenn die Betriebsräte nur noch für eine kleine Teilmenge der Belegschaft handeln und verhandeln könnten, und andere Bereiche im Betrieb ungeregt blieben.² Vereinbarungen, die nur für eine kleine Gruppe von Stammbeschäftigten mit traditionellem Arbeitnehmerstatus gelten würden, für benachbarte Abteilungen und Gruppen mit ähnlichen Aufgaben oder für Beschäftigte, die in Kooperation mit den Stammbeschäftigten stehen, aber nicht, würden zwangsläufig aufgrund des Ausstrahlungseffekts aus den ungeregelten Belegschaftsbereichen an Wirkung einbüßen. Bestimmte in der Betriebsverfassung geregelte Fragen strategischer Bedeutung, wie etwa Personalentwicklung, Aus- und Weiterbildung, Veränderungen von Produktion und Organisation sowie letztlich auch die Mitwirkung bei Betriebsänderungen können von den Betriebsräten gar nicht bewältigt werden, wenn sich ihre Handlungsmöglichkeiten künftig nur auf Kernbereiche der Belegschaften beschränken würden.

Wenn Bedingungen für ein effektives Co-Management auf Seiten der Betriebsräte geschaffen werden sollen, dann muß der Betriebsratsseite grundsätzlich der gleiche Aktionsradius in Betrieb und Unternehmen zur Verfügung stehen, wie dem Management. Eine zunehmende Ausgliederung von immer mehr Belegschaftsbereichen per Outsourcing und „Privatisierung des Arbeitnehmerstatus“ aus dem Vertretungsbereich der Betriebsräte müßte diese über kurz oder lang zu Lobbyisten einer schrumpfenden Gruppe von in durchaus zweifelhafter Weise

der Betriebsrat prüfen könne, ob eine Eingliederung und damit eine mitbestimmungspflichtige Einstellung vorliege (vgl. FAZ v. 30.4.99).

² Auf dem Hintergrund dieser Überlegung hat das BAG z.B. den Betriebsräten von Entleihbetrieben gewisse Mitbestimmungsrechte bei der Arbeitszeitgestaltung von Leiharbeitern nach § 87 BetrVG eingeräumt (vgl. NZfA, 11/93, S. 513f).

privilegierten Stammbeschäftigten machen. Eine solche Konstellation würde eindeutig dem dem Betriebsverfassungsgesetz zugrundeliegenden Gleichheitsgrundsatz widersprechen und Quelle unübersehbarer Konflikte zwischen den verschiedenen Beschäftigtengruppen sein. Der Belegschaftszusammenhang als Grundlage der Interessenvertretung sollte entsprechend den veränderten Verhältnissen wieder hergestellt werden.

Räumliche Externalisierung von Arbeitnehmern, ihre Ansiedlung in externen Servicestellen, Home-Offices, Nachbarschaftsbüros, im Außendienst oder als sog. *Teleheimarbeiter* sollte nicht gleichzeitig zur Externalisierung aus dem Schutz des Betriebsverfassungsrechts führen. Deswegen sollte der Gesetzgeber klarstellen, daß alle diese Beschäftigungstypen als Arbeitnehmer im Sinne des BetrVG gelten und damit aktives wie passives Wahlrecht genießen (vgl. auch DGB, 1998, § 5).³

Arbeitnehmerähnliche Beschäftigtengruppen

Es ist darüber hinaus ratsam, den betriebsverfassungsrechtlichen Arbeitnehmerbegriff, unabhängig von der Klärung des jeweiligen arbeits- und sozialrechtlichen Status einzelner Beschäftigtengruppen im Grundsatz auf alle Personen, die in einem Betrieb *in wirtschaftlicher Abhängigkeit* arbeiten, auszudehnen.⁴ Grundlage der Zuordnung der einzelnen Beschäftigungsgruppen unter die kollektive Interessenvertretung durch den Betriebsrat hätte dabei stets das sich aus der wirtschaftlichen Abhängigkeit des Schwächeren ergebende Schutzbedürfnis zu sein, unabhängig davon, ob sie in traditioneller Weise unmittelbar weisungsgebunden gegenüber Vorgesetzten sind oder ihre Arbeit weitgehend selbständig machen. Der Arbeitnehmerstatus sollte grundsätzlich auch in solchen Fällen gelten, in denen im Rahmen neuer Managementsysteme einzelnen Arbeitnehmergruppen zunehmend unternehmerische Verantwortung und Risiken übertra-

³ Nach einer 1997 vom Fraunhoferinstitut durchgeführten Untersuchung gab es damals bereits knapp 500.000 mobile Telearbeitsplätze, knapp 350.000 alternierende und rund 22.000 Teleheimarbeitsplätze. 20 Prozent der Unternehmen, dies entsprach rund 225.000 Arbeitsplätzen, planten damals die Einführung von Telearbeit (vgl. Freudenreich, u.a., 1997).

⁴ Das 1999 in Kraft getretene Gesetz zur Eindämmung der Scheinselbständigkeit hat das Ziel, die Erosion der Sozialversicherungssysteme aufzuhalten. Scheinselbständige und arbeitnehmerähnliche Selbständige sind wieder sozialversicherungspflichtig geworden. Die Auftraggeber dieser Beschäftigtengruppen werden nach dem Gesetz wieder zu Arbeitgebern, weil sie zusammen mit den Beschäftigten sozialversicherungspflichtig sind. Die vier Kriterien für eine Unterscheidung zwischen abhängiger und selbständiger Beschäftigung dieses Gesetzes könnten mit Modifikationen auch als Grundlage für die Entwicklung eines neuen Arbeitnehmerbegriffs für das Betriebsverfassungsrecht dienen. Weitere Hinweise für mögliche Abgrenzungskriterien sind im § 12 des Tarifvertragsgesetzes zu finden. Dort werden sog. „*arbeitnehmerähnliche Personen*“ als wirtschaftlich abhängige und einem Arbeitnehmer vergleichbar sozial schutzbedürftige Beschäftigte eingestuft.

gen werden.⁵ Der Nachweis, daß keine im heutigen Sinne arbeitnehmerähnliche Stellung vorliegt und die betreffenden Beschäftigtengruppen tatsächlich auf der Grundlage unternehmerischer Freiheiten am Markt arbeiten, wäre von der Firmenleitung als Auftraggeberin bzw. von den betroffenen Gruppen selbst zu erbringen. Wer wirklich unternehmerisch tätig ist, braucht keinen Betriebsrat. Ihm stehen grundsätzlich andere Formen der Interessenvertretung zur Verfügung.

Leiharbeiter und Fremdfirmen

Eine besondere Problematik ergibt sich aus der Stellung von Beschäftigten, die Arbeitnehmer einer externen Firma sind, die auf der Grundlage eines Dienstleistungsvertrages in den Auftraggeberbetrieben dauerhaft tätig sind (Stichwort Leiharbeiter, externe Dienstleister, Fremdfirmeneinsatz). Hier ist ja der Arbeitnehmerstatus unstrittig, allerdings nicht gegenüber dem Auftraggeberbetrieb, sondern gegenüber einem externen Arbeitgeber. Von seiten der IG Metall wird deshalb vorgeschlagen, *Leiharbeitern* grundsätzlich das Wahlrecht in den Auftraggeberbetrieben einzuräumen (vgl. Benz-Overhage, u.a., 2000). Dies wird u.a. mit der Überlegung begründet, daß heute Leiharbeitnehmer bis zu 12 Monate lang den Entleihfirmen überlassen werden können. Eine Ungleichbehandlung z.B. gegenüber anderen befristet Beschäftigten, die ja das Wahlrecht haben, wäre nicht gerechtfertigt. Solche Leiharbeiter hätten dann das Recht, sowohl an der Wahl eines Betriebsrats in ihrer Firma, als auch an den Betriebsratswahlen im Auftraggeberbetrieb teilzunehmen. Die im Zusammenhang mit dem Beschäftigungsverhältnis stehenden Fragen würden etwa in den Kompetenzbereich der Betriebsräte im Verleihunternehmen fallen, für die das Arbeitsverhältnis betreffenden Fragen wäre der Betriebsrat des Entleihunternehmens zuständig. Der Vorschlag sollte bezogen auf den konkreten Anwendungsfall Leiharbeit weiter geprüft und differenziert werden. Fraglich wäre, ob sich z.B. aus einem derartigen Doppelwahlrecht auch ein doppeltes passives Wahlrecht für die Leiharbeiter ergeben könnte.

Für eine solche Lösung spricht sicher die Überlegung, daß auf diese Weise Leiharbeitnehmer, angesichts der Erfahrung, daß Betriebsratsbildungen in Verleihfirmen bisher aufgrund struktureller Probleme auf massive Hindernisse stoßen, wenigstens in den Entleihfirmen in einen – eingeschränkten – Genuß der Mitbestimmung kämen. Blicke es allerdings dabei, wäre ihr Schutz unzureichend. In

⁵ Wilfried Glißmann hat diese Tendenz am Beispiel von IBM eindrucksvoll geschildert. „Die Beschäftigten sollen selbständig auf die Veränderungen am Markt reagieren, sie sollen das unternehmerisch Richtige selber herausfinden und es dann realisieren. Es gilt das Motto: „Tut was ihr wollt, aber ihr müßt profitabel sein“. Durch diese faktischen Änderungen werden Unternehmerfunktionen zu einem Moment der Arbeit der Beschäftigten auf dem Doing-Level – sie werden zu einem unselbständigen Selbständigen im Unternehmen“ (Glißmann, 1999, S. 14).

allen das eigene Beschäftigungsverhältnis betreffenden Fragen fehlte ihnen nach wie vor eine gesetzliche Vertretung gegenüber ihrem Arbeitgeber. Das „doppelte Wahlrecht“ würde in der Praxis möglicherweise nur zur „halben Mitbestimmung“ führen, denn es ist nicht anzunehmen, daß durch das Wahlrecht der Leiharbeiter im Entleihbetrieb auch die Bildung von Betriebsräten in den Verleihfirmen stimuliert würde. Auch das Problem, daß die Betriebsräte eher die Interessen ihrer Stammarbeiter vertreten, bliebe so ungelöst (vgl. Keller/Seifert, 1993, S. 544f).

Schließlich stellt sich die Frage, inwiefern *Arbeitnehmer von Fremdfirmen*, die aufgrund von Werk- bzw. Dienstleistungsverträgen in den Betrieben der Auftraggeber tätig sind, in den Vertretungsbereich der Betriebsräte der Auftraggeberfirmen einbezogen werden können. In begrenztem Umfang hat die Rechtsprechung bereits bisher den Betriebsräten hier Mitbestimmungsrechte eingeräumt (vgl. Benz-Overhage, u.a., 2000, S. 26). Auch hier bestehen prinzipiell aus der Sicht der Betriebsräte der Auftraggeberfirmen Zuständigkeitslücken und aus der Sicht der Arbeitnehmer in den Fremdfirmen Schutzlücken. Selbst wenn sie in ihrem Betrieb einen Betriebsrat haben, so fehlt diesem jedoch das Mandat zur Regelung von Arbeitsbedingungen im Auftraggeberbetrieb.

Karin Benz-Overhage und Thomas Klebe schlagen, ähnlich wie der DGB, vor, den Betriebsräten der Auftraggeberbetrieben zu einem begrenzten Katalog von Regelungsbereichen Mitbestimmungsrechte bzw. Zuständigkeiten für Arbeitnehmer aus Fremdfirmen zuzubilligen. Aus der Perspektive der Arbeitnehmer in den Fremdfirmen ergäbe sich bei einer solchen Lösung – wie auch im Falle der Leiharbeiter – aber keine wirkliche Integration in die Mitbestimmung. Wo in den Fremdfirmen keine Betriebsräte bestehen, wäre dies zumindest besser als der derzeitige ungeregelte Zustand.

Ergänzend wäre vorzuschlagen, daß die Betriebsräte der Auftraggeberbetriebe auch das Recht haben sollten, für eine Betriebsratswahl im Fremdfirmenbetrieb zu sorgen. Dort, wo es in den Fremdfirmen Betriebsräte gibt, sollte eine Integration der Interessenvertretung zwischen Dienstleistungsbelegschaften und Auftraggeberbetrieben vorgesehen werden. Betriebsräte von Auftraggeberbetrieben und Dienstleisterfirmen sollten das Recht (und die Pflicht) erhalten, über die Firmengrenzen hinweg in den Fragen, die die Arbeitsverhältnisse und Arbeitsbedingungen der Dienstleistungsbeschäftigten betreffen, zu kooperieren. Die Betriebsräte der Fremd- bzw. Dienstleisterfirmen hätten so gewissermaßen ein „Doppelmandat“ sowohl gegenüber ihrem Arbeitgeber, als auch gegenüber dem Auftraggeberbetrieb. Dies könnte sowohl auf der Ebene der Beteiligung an der Gestaltung von Dienstleistungsverträgen, als auch auf der Alltagsebene in den Auftraggeberbetrieben ansetzen (vgl. Abschnitt 3.g. dieses Gutachtens).

d. Betriebsräte und Beschäftigungssicherung

„Thema Nummer Eins“ in den Betrieben

In den Jahren 1997/98 befragte das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) rund 2.000 Betriebsräte u.a. nach den Schwerpunkten ihrer Interessenvertretungspraxis. Mehr als zwei Drittel der Betriebsräte (67%) nannten „Personalabbau“ als einen wesentlichen Problembereich, mit dem sie seit Jahren konfrontiert sind. Der Stellenwert des Verlusts von Arbeitsplätzen für die Betriebsrätearbeit lag im Osten wie im Westen etwa auf gleicher Höhe. Personalabbau war offenbar in allen beteiligten Branchen ein ähnlich dominierendes Problem für die Betriebsratsarbeit. Deutlich überdurchschnittlich betroffen war nur das Baugewerbe (75%), und die Betriebsräte in Großbetrieben mit über 500 Beschäftigten mußten sich häufiger (75%) mit Problemen des Personalabbaus auseinandersetzen, als im Durchschnitt aller befragten Betriebe. Hinzu kommt, daß über 70% der Betriebsräte angaben, sie hätten in den letzten Jahren mit betrieblichen Umstrukturierungen zu tun gehabt. Dabei wurden vor allem „Ausgliederungen/Outsourcing“, „innerbetriebliche Umstrukturierungen“ (z.B. Profit-Center-Bildung) sowie „Vergabe von Arbeiten nach außen“ genannt. Zu den Problemen, die Betriebsräte im Zusammenhang mit Beschäftigungsabbau besonders stark in Anspruch genommen haben, gehörten mit jeweils einem Drittel der Nennungen Fragen des Kündigungsschutzes und Sozialplanangelegenheiten. Fast in allen befragten Betrieben mit mehr als 500 Beschäftigten hatten Auseinandersetzungen um Sozialpläne stattgefunden. In der Rangfolge der zu bewältigenden Interessenvertretungsprobleme lag das Thema „Personalabbau“ deutlich an der Spitze. Auffallend war in diesem Problemfeld allerdings die deutliche Diskrepanz zwischen den aufgewandten Aktivitäten der Betriebsräte und dem Ertrag ihrer Bemühungen. Mehr als die Hälfte der Betriebsräte meinte, man hätte in der Beschäftigungssicherung oft „nur das Schlimmste verhindern“ (52%) oder sogar nur „wenig ausrichten“ (23%) können. Was die Ergebnisse der Bemühungen um eine soziale Abfederung von Personalabbau angeht, sieht die Bilanz der Betriebsräte positiver aus. Mehr als die Hälfte der befragten Betriebsräte gaben an, in dieser Frage „viel erreicht“ zu haben (vgl. WSI, 1998, S. 10ff).

Das Fazit könnte also lauten: Beschäftigungsabbau, Arbeitsplatzverlust sowie Umorganisation und Externalisierung von Arbeit sind für die Betriebsräte mittlerweile zum *Thema No. 1* geworden. Ihre Bemühungen zur Sicherung der Beschäftigung bleiben jedoch bisher weitgehend erfolglos. Erfolge erzielen die Betriebsräte hier lediglich im Bereich finanzieller Abfederung im Rahmen von Sozialplänen. Die bisherigen rechtlichen Rahmenbedingungen erlauben den Be-

etriebsräten offenbar keine effektive Einflußnahme zur Entwicklung alternativer, d.h. Personalabbau und Entlassungen vermeidender, Strategien in den Betrieben.

Die Beschäftigungssicherung als zentrales Thema der betrieblichen Interessenvertretungspraxis wird im Betriebsverfassungsrecht bisher nicht ausdrücklich erwähnt. Zwar stehen den Betriebsräten nach § 87 Mitbestimmungsrechte bei der Arbeitszeitgestaltung (z.B. Mehrarbeit, Kurzarbeit) zu, die indirekt von Einfluß auf die Beschäftigung sein können. Beschäftigungsrelevant sind u.U. auch die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte im Bereich von Personalplanung, Auswahlrichtlinien, Berufsbildung einschließlich der betrieblichen Weiterbildung (§§ 92-98 BetrVG). Ein Initiativrecht für eine aktive Qualifizierungspolitik fehlt den Betriebsräten allerdings bisher. Unter dem Stichwort „Interessenausgleich“ (§§ 111, 112 BetrVG) wird Arbeitgebern und Betriebsräten auferlegt, im Zusammenhang mit geplanten Betriebsänderungen nach Entlassungen vermeidenden Lösungen zu suchen. Dieses Instrument hat jedoch in der Praxis wenig Bedeutung erlangt, da derartige beschäftigungssichernde Lösungen von seiten der Betriebsräte bisher nicht erzwingbar sind. Zwangsläufig konzentrieren sich die Aktivitäten der Betriebsräte auf Sozialpläne, die sich insgesamt als wichtiges Instrument zur sozialen Abfederung und zur Milderung wirtschaftlicher Nachteile der von Betriebsänderungen betroffenen Arbeitnehmer erwiesen haben. Sozialpläne sind erzwingbar, insofern also ein starkes Mitbestimmungsrecht der Betriebsräte, sie tragen im allgemeinen allerdings nicht zur Beschäftigungssicherung oder zur Schaffung neuer Arbeitsplätze bei, sondern erleichtern die Durchsetzung geplanter Betriebsänderungen, indem sie mögliche offene Konflikte um Massenentlassungen entschärfen. Die genannten Rechte der Betriebsräte bieten mithin keine umfassende Grundlage einer betrieblichen Beschäftigungspolitik und sind auch nicht als solche gedacht (vgl. Hanau, 1999, S. 39f).

Vom Sozialplan zum Beschäftigungsplan

Der Sozialplan ist seit langem in der Krise. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Aushandlung von Sozialplänen wurden vor fast 30 Jahren im Betriebsverfassungsrecht festgelegt. Seitdem haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowohl in den Betrieben, als auch auf dem Arbeitsmarkt so stark geändert, daß die Kernaufgabe von Sozialplänen, nämlich Arbeitnehmern eine finanzielle Absicherung zwischen dem Verlust eines Arbeitsplatzes und dem Neuantritt einer Arbeit in einem anderen Betrieb zu bieten, in aller Regel nicht mehr erfüllt werden kann. In den neunziger Jahren sind auf der Ebene der Sozialgesetzgebung Bestimmungen in Kraft getreten, die zur Umsteuerung von Sozialplanmitteln dienen sollen: Weg vom privaten Konsum der Abfindungen hin zur öffentlich mitfinanzierten Förderung von neuen Beschäftigungs- und

Weiterbildungsformen. Es handelt sich dabei um finanzielle Fördermaßnahmen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit und zur Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt.

Das sog. „Strukturkurzarbeitergeld“ nach § 175 SGB III kann bis zu zwei Jahren gezahlt werden, wenn damit eine Qualifizierung der betroffenen Arbeitnehmer verbunden ist. Eine Weiterbeschäftigung auf der Basis von Strukturkurzarbeitergeld bringt den betroffenen Arbeitnehmern gewisse Vorteile. Der soziale Gruppenzusammenhalt bleibt für die Zeit der Förderung erhalten und die Phase finanzieller Absicherung wird entsprechend verlängert. Finanzielle Sozialplanabfindungen fallen dadurch aber prinzipiell geringer aus. Arbeitgeber können mit Hilfe dieser Mittel ihre Rationalisierungspläne weitgehend ohne Störungen, Verzögerungen und zusätzliche Kosten durch Kündigungsschutzprozesse durchsetzen. Da diese Lösung im allgemeinen nicht als Teil mitbestimmungspflichtiger Sozialpläne gilt, kann der Betriebsrat sie bisher nicht erzwingen. Zuschüsse zur sog. „Sozialplanförderung“ nach § 254 SGB III sollen als Alternative zu den bisherigen konsumptiven Abfindungen für von Arbeitsplatzverlust betroffene Arbeitnehmer zur Entwicklung beschäftigungsfördernder Sozialpläne beitragen. Förderungsfähig sind hier z.B. Qualifizierungs- und Beschäftigungsgesellschaften. Nach derzeitiger Rechtslage steht ein Initiativrecht zur Beantragung solcher Fördermittel jedoch allein der Arbeitgeberseite zu. Den Betriebsräten wird bisher verwehrt, darüber mitzuentcheiden, ob derartige mit öffentlichen Mitteln finanzierte Beschäftigungsfördermaßnahmen überhaupt beantragt und durchgeführt werden sollen. Die Einigungsstelle kommt erst wieder bei der Ausgestaltung des Sozialplans ins Spiel. Hinsichtlich einer sozialpartnerschaftlichen Einbindung der staatlichen Beschäftigungsförderungsmaßnahmen in betriebliche Entscheidungen besteht offenbar ein reformpolitischer Nachholbedarf auf der Ebene des Betriebsverfassungsrechts.

Angesichts von vier Millionen Arbeitslosen und einer anhaltenden Tendenz der Rationalisierung per Personalabbau sollte sich eine Reform der Betriebsverfassung nicht zuletzt daran messen lassen, ob sie die Mitbestimmung derart weiterentwickelt, daß von ihr nachhaltiger Einfluß auf die Entwicklung von Modernisierungsstrategien ausgehen kann, die beschäftigungsfördernd statt beschäftigungsvernichtend orientiert sind.

Die Methoden der Krisenbewältigung scheinen bei den deutschen Unternehmen in dieser Hinsicht reformbedürftig zu sein. Nach Aussage des Deutschlandchefs der Beratungsfirma McKinsey betreiben deutsche Unternehmer in 80 Prozent der Fälle nur Personalabbau und andere schnell wirksame Maßnahmen zur Kostensenkung bzw. Produktivitätssteigerung. Nur 15 Prozent setzen auf neue Märkte und Vertriebswege und lediglich fünf Prozent auf neue Produkte und Technologien (vgl. Hensler, Die Zeit v. 2. 8. 1996). Das Bundesarbeitsministeri-

um hat angekündigt, zukünftig verstärkt Beschäftigungsförderung zu finanzieren. Aktive Maßnahmen, die bisher weniger als ein Drittel des Ausgabevolumens ausmachen, sollen an die Seite der Zahlung von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe treten. Dies bedeutet, daß künftig den Unternehmen zur Vermeidung von Entlassungen im Zusammenhang mit Umstrukturierungen und Betriebsänderungen in noch größerem Umfang als bisher öffentliche Mittel zur Finanzierung von Beschäftigungssicherungs- und Qualifizierungsmaßnahmen angeboten werden. Hier sollte der Gesetzgeber konsequenterweise eine Lücke im Mitbestimmungsrecht der Betriebsräte schließen. Die Verknüpfung von staatlicher Beschäftigungsförderung und betrieblicher Beschäftigungssicherung sollte unter gleichberechtigter Teilnahme der Arbeitnehmervertreter geschehen. Aus beiden Entwicklungen käme damit der Mitbestimmung als einem in der Praxis bewährten Mechanismus zum Ausgleich unterschiedlicher Interessen bei technischen, organisatorischen und sozialen Entwicklungen ein zusätzliches Aktionsfeld zu. Mitbestimmung zur Beschäftigungssicherung müßte den Betriebsräten ein Instrumentarium zur gleichberechtigten und vorausschauenden Sicherung und Weiterentwicklung von Beschäftigung bieten. Den Betriebsräten würde damit, ebenso wie den Arbeitgebern, im Zusammenhang mit betrieblicher Umstrukturierung und Modernisierung ein betriebsbezogenes arbeitsmarktpolitisches Mandat eröffnet.¹

Von gewerkschaftlicher Seite wird in diesem Zusammenhang eine generelle Ausweitung des Mitbestimmungsrechts auf alle Entscheidungen im Zusammenhang mit Betriebsänderungen gefordert. Betriebsräte sollen im Rahmen eines Interessenausgleichs erzwingbare Mitbestimmungsrechte zur Gestaltung der personellen, arbeitsmäßigen und sozialen Auswirkungen einer Betriebsänderung erhalten. Bei Maßnahmen zur Beschäftigungssicherung sollen die Betriebsräte ein Initiativrecht erhalten. Von Arbeitgeberseite werden dagegen verfassungsrechtliche Bedenken angemeldet. Sie sehen durch ein solches Mitbestimmungsrecht bei wirtschaftlichen Entscheidungen einen Verstoß gegen die Eigentumsgarantie des Grundgesetzes (Artikel 14, GG). Dies dürfte aber in eine Scheindiskussion münden. Es kann im Zusammenhang mit der Entwicklung effektiver Mitbestimmungsrechte zur Beschäftigungssicherung einerseits sicher nicht darum gehen, daß künftig eine Einigungsstelle unternehmerische Entscheidungen zur Stillegung eines Betriebes oder zur Umstrukturierung eines Unternehmens gewissermaßen „ersetzt“. Andererseits ist ein mitbestimmungsfreier Bereich bei allen wesentlichen Entscheidungen zur Beschäftigungsentwicklung in Unter-

¹ Dieser Gedanke entspricht auch dem europäischen Richtlinienentwurf für die Information und Konsultation der Arbeitnehmer, der eine Beteiligung der Arbeitnehmervertreter bei der Entwicklung eines vorausschauenden Beschäftigungs- und Qualifizierungsmanagements im Unternehmen vorsieht, damit Veränderungen antizipiert und die sozialen Auswirkungen von Unternehmensentwicklungen, insbesondere im Hinblick auf die Beschäftigung, von Anfang an erkannt werden können (vgl. Ratayczak, 1999).

nehmen (und dies sind zwangsläufig auch wirtschaftliche Entscheidungen) - insbesondere auch auf dem Hintergrund der 30jährigen Erfahrung, daß mitbestimmungsrechtlicher Einigungszwang unternehmerische Entscheidungen grundsätzlich nicht blockiert, sondern über den Mechanismus sozialer Konsensbildung die Innovations- und Entwicklungsfähigkeit von Unternehmen eindeutig fördert – unangemessen und unzeitgemäß.²

Das Ergebnis von Mitbestimmungshandeln ist stets der Kompromiß. Darin liegt schließlich der oft unterschätzte fundamentale Wert von Mitbestimmung insbesondere für die Arbeitgeberseite. Dort wo Mitbestimmungsmechanismen fehlen, entwickeln sich offene Konflikte oder andere für das Unternehmen destruktive Reaktionsformen. Es geht also nicht darum, Unternehmer etwa auf kaltem Wege zu enteignen, sondern die im sozialen und personellen Bereich erprobten Mechanismen eines Einigungszwanges auf die heute eminent wichtigen Bereiche der Unternehmensstrukturentwicklung und der Beschäftigungssicherung angemessen auszudehnen. Um in solchen Aushandlungsprozessen die Rolle vollwertiger Verhandlungspartner einnehmen zu können, müssen die Betriebsräte aber konfliktfähig sein, d.h. über erzwingbare Mitbestimmungsrechte verfügen. Wo Betriebsräte ihre gleichberechtigte Beteiligung an Entscheidungsprozessen erzwingen können, ist das Ergebnis der Kompromiß. Wo gesetzlich fundierte Konfliktfähigkeit der Betriebsräte fehlt, ist das Ergebnis der – dann unkontrollierbare - Konflikt.

Beschäftigungsförderung, die mehr sein soll, als nur einzelne reaktive Einzelmaßnahmen und kurzfristige Reparaturen und Korrekturen, erfordert eine Verständigung über die mittelfristige Entwicklungsperspektive eines Unternehmens hinsichtlich der Standorte, Investitionen, Produktlinien und der Personalentwicklung quantitativer und qualitativer Art. Sie erfordert darüber hinaus auch die Verknüpfung weiterer Politikfelder mit der betrieblichen Handlungsebene

² In einer offenbar sehr begrenzten Zahl vorwiegend größerer Unternehmen sind in den letzten Jahren zwischen Management und Betriebsräten Vereinbarungen zur Standort- bzw. Beschäftigungssicherung abgeschlossen worden. Eine Auswertung von 140 Vereinbarungen dieser Art zeigt, daß im Vordergrund solcher Pakte eine eher defensive Sicherung von Beschäftigung zu i.d.R. reduzierten materiellen Bedingungen, also der aktuelle soziale Schutz der Kernbelegschaften steht. Die Betriebsräte erweitern aber offenbar zunehmend ihre traditionelle Schutzrolle durch eine Beteiligung an der Modernisierung von Arbeits- und Unternehmensstrukturen, die man etwa als eine Logik von „Bewahren durch Verändern“ bezeichnen könnte. Die Arbeitgeberseite verzichtet auf ihre Handlungsoption der Kündigung, sagt teilweise Investitionen oder andere beschäftigungswirksame Maßnahmen zu und bekommt dafür im Austausch von der Arbeitnehmerseite Zugeständnisse bei Arbeitszeit, Arbeitsbedingungen und Entgelt. (Zusätzliche Investitionen oder gar Zusagen in den Bereichen Forschung und Entwicklung bleiben in solchen Vereinbarungen allerdings bisher Ausnahmereischeinungen.) Die Arbeitgeber verzichten u.U. also innerhalb solcher Pakte – zeitlich befristet – auf ihr uneingeschränktes wirtschaftliches Direktionsrecht. „Die Beteiligung der Interessenvertretungen an der – auch mit Zustimmung verbundenen – Veränderung der betrieblichen Strukturen zur Modernisierung hat die Bereitschaft der Arbeitgeber zu partiellen Beschränkungen ihrer Autonomie zur Voraussetzung.“ (Heidemann, 1999, S. 43)

der Betriebsräte. Dazu gehören u.a. tarifpolitische Rahmenvereinbarungen sowie die Verbindung zur Mitbestimmung in den Aufsichtsräten, wo eine solche existiert (vgl. Leminsky, 1999, S. 62f). Eine Reform des Betriebsverfassungsrechts zur Stärkung der Handlungsmöglichkeiten der Betriebsräte in diesem Kontext sollte sich im wesentlichen auf drei Strukturelemente konzentrieren:

(1) Neuer Aufgabenbereich Beschäftigungssicherung

Die Berechtigung und Verpflichtung der Betriebsräte zu einer mit Initiativ- und Mitbestimmungsrechten ausgestatteten Sicherung und Förderung von Beschäftigung im Rahmen ihres Vertretungsbereiches sollte ausdrücklich als Aufgabe der Betriebsräte in das Gesetz aufgenommen werden (vgl. Hanau, 1999, S. 43f). Dabei könnten die bisher voneinander getrennt und disparat im Gesetz erwähnten unterschiedlichen beschäftigungsrelevanten Handlungsbereiche zusammengefügt und aufeinander bezogen werden. Informations- und Mitbestimmungsrechte in den Bereichen Arbeitszeitgestaltung, Gestaltung von Arbeit, Organisation und Technik, Personalplanung, betriebliches Bildungs- und Weiterbildungswesen, Kündigungsschutz, Betriebsänderungen und Sozialplangestaltung sollten gewissermaßen „mitbestimmungslogisch“ aufeinander abgestimmt werden. Die Handlungsrechte der Betriebsräte sollten beschäftigungspolitisch „gebündelt“ und die Aushandlungs- und Konfliktmechanismen in den einzelnen Regelungsbereichen so aufeinander abgestimmt sein, daß sie die Grundlage für eine frühzeitig einsetzende, strategisch ausgerichtete, die Unternehmensentscheidungen gewissermaßen begleitende Mitbestimmungstätigkeit zur vorausschauenden Beschäftigungssicherung bieten. So sollte beispielsweise klargestellt werden, daß der Betriebsrat die Zustimmung zu Mehrarbeit verweigern kann, um sie durch Einstellungen oder andere beschäftigungsfördernde Maßnahmen zu ersetzen. Ausdrücklich sollte auch die Wahlmöglichkeit der Arbeitnehmer zwischen Vollzeit, Teilzeit, der Qualifizierung oder des vorübergehenden Ausscheidens aus der Arbeit, um sich familiären oder anderen persönlichen Interessen zu widmen, gefördert werden. Hier hätten Betriebsräte entsprechende Rahmenvereinbarungen mit dem Personalmanagement zu vereinbaren.

In einem erweiterten Verständnis von Beschäftigungssicherung ist auch die Innovationskraft der Beschäftigten auf der Arbeitsplatzebene zur Entwicklung beschäftigungssichernder Lösungen zu berücksichtigen (z.B. bei der Steigerung von Produktivität, bei der Qualitätsverbesserung und bei der Entwicklung neuer Produkte und Dienstleistungen). Zur Einführung beteiligungsorientierter Arbeits- und Organisationsformen sollten Betriebsräte deshalb ein Initiativrecht

haben und die betroffenen Beschäftigten entsprechend ihrer gewachsenen Verantwortung gesetzliche Beteiligungsrechte erhalten.³

(2) Vorausschauende Mitbestimmung

Will man vorausschauende Regelungen zur Vermeidung später u.U. unvermeidbarer Entlassungen fördern, dann sollten den Betriebsänderungen vorgelagerte Bereiche, wie z.B. Personal- und Weiterbildungsplanung, mitbestimmungsrechtlich nicht schwächer ausgestattet sein als die Durchsetzungsmöglichkeiten der Betriebsräte bei der sozialen Abfederung von Betriebsschließungen, da sonst frühzeitige Weichenstellungen zur Vermeidung von Entlassungen unterbleiben und sich – wie bisher – auf beiden Seiten alle Aktivitäten zwangsläufig auf die Milderung von ultima-ratio-Maßnahmen konzentrieren. Daher sollten den Betriebsräten Initiativrechte bei der Qualifizierung (§ 98 BetrVG), entsprechend bei Beurteilungsgrundsätzen und Auswahlrichtlinien (§§ 94, 95 BetrVG) sowie bei Fragen der Arbeitsorganisation und Arbeitsgestaltung (§ 87, §§ 90/91 BetrVG) gewährt werden. Entscheidend wird sein, ob es zu einer Erzwingbarkeit von beschäftigungssichernden Alternativen im Rahmen eines Interessenausgleichs (§ 112 BetrVG) kommt.

Bei Fremdvergabe, Ausgliederungen und Abspaltungen sollten die Beteiligungsrechte des Betriebsrats gestärkt werden. Er sollte gleichberechtigt Einfluß auf das Entscheidungsverfahren haben und nach erfolgter Ausgliederung ein Kontrollmandat über die Erfüllung der vereinbarten Bedingungen und Verhältnisse, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungseffekte, Arbeitsbedingungen und der Einhaltung tariflicher Standards, in ausgelagerten Betrieben erhalten. Betriebsräte der abgebenden Betriebe sollten für die ausgelagerten Betriebsbereiche weiterhin ein Vertretungsmandat behalten, bis dort ein eigener Betriebsrat gewählt wurde. Bei der Beschäftigung von Leiharbeitnehmern könnte der Betriebsrat u.U. ein Mitbestimmungsrecht zur Festlegung zulässiger prozentualer Anteile von Leiharbeit und befristeten Beschäftigungsverhältnissen an der Gesamtbelegschaft erhalten. Insgesamt geht es wohl darum, ein Mitbestimmungsrecht zu schaffen, das dem Betriebsrat die Möglichkeit gibt, prozedurale Regelungen und Rechte zur Mitarbeit an einer fundierten, zukunftsorientierten Beschäftigungsentwicklung zu vereinbaren und durchzusetzen. Dies ist nach der BAG-Rechtsprechung bisher nicht möglich (vgl. Benz-Overhage, 1999).

³ Zur Begründung erweiterter Beteiligungsrechte der Beschäftigten vgl. den Abschnitt 3.e. „Beteiligungsrechte für Beschäftigte“.

(3) Verzahnung betrieblicher und arbeitsmarktpolitischer Beschäftigungssicherung

Schließlich sollten arbeitsmarktpolitische Förder- und Entwicklungsmaßnahmen frühzeitig in betriebliche Verhandlungen und Verfahren zur Qualifikationsentwicklung und zur Beschäftigungssicherung einbezogen werden können. Die Grundorientierung des SGB III, nämlich „Qualifizierung und Beschäftigung statt Abfindung“, sollte in das Betriebsverfassungsrecht aufgenommen werden. Auch hierzu benötigen die Betriebsräte konkrete Initiativ- und Beteiligungsrechte, die es ihnen ermöglichen, mit dem Management „auf gleicher Augenhöhe“ zu verhandeln. Dies gilt insbesondere für ein eigenständiges Initiativrecht zur Einbeziehung des Strukturkurzarbeitergeldes (§ 175 SGB III) sowie bei Eingliederungsmaßnahmen (§§ 254ff SGB III) (vgl. Hanau, 1999, S. 43f). Die Verzahnung zwischen betrieblichem Mitbestimmungshandeln und arbeitsmarktpolitischen Programmen sollte so formuliert sein, daß sie hier den Betriebsräten grundsätzlich, also auch hinsichtlich eventuell hinzukommender oder veränderter Programme und Maßnahmen eine Beteiligung sichert.

Ein Änderung des in § 77 BetrVG geregelten Vorrangs von Tarifverträgen gegenüber Vereinbarungen zwischen den Betriebsparteien ist unter dem Gesichtspunkt der Beschäftigungssicherung nicht wünschenswert. Gerade in Krisenzeiten geraten die Betriebsräte oft unter einen Druck, dem sie, da sie nicht arbeitskampffähig sind, meist nicht ausweichen können. Versuche zur Sicherung von Arbeitsplätzen mittels eines Verstoßes gegen das Prinzip des Tarifvorrangs führen zu eher fragwürdigen Erfolgen bei der Arbeitsplatzsicherung, sicher aber zur Auflösung der Tarifautonomie. Dies wird u.a. am Fall Holzmann deutlich. Eine Verlagerung der Tarifpolitik – etwa durch tarifliche Öffnungsklauseln – in die Betriebe bedeutete ihre Verlagerung auf die nicht arbeitskampffähige Instanz Betriebsrat. „Denn bei der schwierigen Situation am Arbeitsmarkt sähen sich die Betriebsräte nicht in der Lage, den Erpressungsversuchen der Unternehmer stand zu halten“ (Klaus Wiese, „Generelle Öffnungsklauseln wären Abschied von Tarifverträgen“, FR v. 21. Jan. 2000).

e. Beteiligungsrechte für Beschäftigte

Arbeitnehmerbeteiligung bisher unterentwickelt

Das bestehende Betriebsverfassungsrecht ist bisher ausschließlich auf die Betriebsräte als Träger repräsentativer Interessenvetretung zentriert. Unmittelbare Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten an betrieblichen Entscheidungen sieht das Gesetz nicht vor. Das BetrVG von 1972 gewährt ihnen lediglich bestimmte Informations-, Anhörungs- und Beschwerderechte gegenüber dem Arbeitgeber (vgl. §§ 81-85 BetrVG). Auch diese sind teilweise ausdrücklich an das Handeln der Betriebsräte gebunden. In der Praxis hat dies dazu geführt, daß diese Individualrechte der Arbeitnehmer weitgehend bedeutungslos geblieben sind, sofern diese Beschwerde- und Informationsrechte nicht von den Betriebsräten in eine betriebspolitische Handlungsstrategie integriert wurden (z.B. kollektiver Gang zum Arbeitgeber zur Nutzung des Beschwerderechts). Diese Unterentwicklung von Individual- und Beteiligungsrechten der Arbeitnehmer hat u.a. auch dazu geführt, daß sie in betriebsratslosen Betrieben praktisch unbekannt geblieben sind.

Andererseits haben Befragungen unter Arbeitnehmern immer wieder auch das Resultat erbracht, daß diese sich unter dem Begriff „Mitbestimmung“ nicht nur eine repräsentative Form der Interessenwahrnehmung, sondern darüber hinaus auch unmittelbare Schutz- und Beteiligungsrechte auf Arbeitsplatzebene vorstellen. In einer 1988 durchgeführten Repräsentativbefragung des ifas-Instituts für angewandte Sozialwissenschaft bevorzugten z.B. über die Hälfte der Arbeitnehmer individuelle Formen der Interessenvertretung. Auch in Betrieben mit Betriebsräten sprach sich damals eine Mehrheit von Arbeitnehmern für individuelle Formen der Interessenvertretung aus: 44 Prozent suchten unmittelbare Formen der Beteiligung, 38 Prozent bevorzugten Kollektivstrategien des Betriebsrats und 14 Prozent wünschten eine Kombination aus beiden.¹

Die Position der Betriebsräte als „strukturelles Zentrum“ der betrieblichen Interessenvertretung wird von den Arbeitnehmern mehrheitlich anerkannt. Dies zeigt auch die - trotz gewisser, auf den Strukturwandel in den Belegschaften zurückzuführender, Abschwächungstendenzen - anhaltend hohe Wahlbeteiligung bei

¹ Diese Haltungen zur Mitbestimmung differierten stark nach der jeweiligen Berufsgruppe und der Stellung im Betrieb. Erwartungsgemäß wünschten fast zwei Drittel der höheren Angestellten Individualstrategien, aber auch 50 Prozent der einfachen und mittleren Angestellten sprachen sich für individuelle Formen der Beteiligung aus. 55 Prozent der Facharbeiter und ein gleicher Prozentsatz unter den befragten an- und ungelernten Arbeitern favorisierten Mitbestimmung über den Betriebsrat, aber immerhin auch 30 Prozent aus diesen Gruppen versprachen sich mehr von unmittelbaren Beteiligungsmöglichkeiten (vgl. Bertl u.a., 1989, S. 103ff).

den Betriebsratswahlen.² Es besteht bei den Arbeitnehmern darüber hinaus auch eine Erwartung, künftig als Ergänzung des Repräsentativmodells auch eigene Mitwirkungsrechte zu erhalten. Mitbestimmung wird demnach im Verständnis einer Mehrheit der Arbeitnehmer auch als ein – bisher uneingelöstes – Projekt einer „Mitbestimmung am Arbeitsplatz“ gedacht.

Hermann Kotthoff stellte im Rahmen einer Studie über längerfristige Veränderungsprozesse der betrieblichen Interessenvertretungspraxis im Gespräch mit Betriebsratsmitgliedern und Beschäftigten einen bemerkenswerten Wandel der Ansprüche der Arbeitnehmer an die soziale Ordnung in den Betrieben und an die Umgangsformen im betrieblichen Alltag fest. Dieser Wandel „fand zuerst als Wandel der Moralvorstellungen in den Köpfen der wenigen einzelnen statt. Sie hinterfragten die Selbstverständlichkeit und Legitimität des hergebrachten stillschweigenden „Gesellschaftsvertrags“ im Betrieb. Ihr Stein des Anstoßes war der Status der *Unmündigkeit*, der eingeschränkten Verantwortlichkeit und der beschränkten Politikfähigkeit im fürsorglichen Patriarchat. Im Zentrum ihrer neuen Sichtweise steht das Verlangen der *Anerkennung* als vollwertige Bürger im Betrieb und als gleichwertige Rechtssubjekte. Es geht ihnen um einen anderen Status und eine andere Identität der Arbeitnehmer im Betrieb. Die Werte *Gleichheit*, *Gleichwertigkeit* und *Recht* werden zu Schlüsselbegriffen. Sie wollen, daß Betriebsrat und Belegschaft nicht länger – wie sie sagen – ‚für dumm verkauft‘ und nicht länger für ‚Menschen zweiter Klasse‘ gehalten werden, sondern daß ‚Waffengleichheit‘ besteht und der Betriebsrat ein ‚soveränes Instrument‘ wird. Anerkennung des Betriebsrats, und über ihn auch der Arbeitnehmer, als ein an der ‚Innenpolitik‘, des Betriebes beteiligter Vollbürger – das ist ihr Ziel“ (Kotthoff, 1995, S. 551f). Die Stärkung und Weiterentwicklung von Betriebsräten und die Emanzipation der Beschäftigten über unmittelbare eigene Beteiligungsrechte sind offenbar zwei Seiten des selben Prozesses. Das Konzept des „Bürgerstatus“ der Arbeitnehmer ist in gewisser Weise das politische Pendant zu den vorwiegend wirtschaftlich motivierten Beteiligungskonzepten des Managements.

Petra Frerichs und Margareta Steinrücke haben in intensiven Studien mit Arbeiterinnen und weiblichen Angestellten einen starken Bedarf der Beschäftigten an offizielle Formen der betriebsverfassungsrechtlichen Interessenvertretung (wie Betriebsräte, Betriebsversammlungen etc.) ergänzenden *spontanen Kleinformen der Beteiligung* ermittelt. Die Frauen wünschten sich Möglichkeiten, z.B. bereits im Planungsstadium von technisch-organisatorischen Veränderungen, auf der Arbeitsgruppenebene darüber beraten zu können, welche „Forderungen von unten“ Betriebsrat und Geschäftsleitung berücksichtigen sollten. Sie sprachen sich

² Die IG Metall ermittelte für ihren überwiegend industriell strukturierten Organisationsbereich bei den Wahlen 1998 eine Wahlbeteiligung von 75 Prozent, die Gewerkschaft HBV für den von ihr vertretenen Dienstleistungsbereich knapp 70 Prozent (vgl. auch Rudolph/Wassermann, 1998).

vor allem für „intimere Versammlungsformen“ unterhalb der Ebene der Betriebsversammlungen, wie etwa das „Sich-Zusammensetzen“ in kleinen Gruppen bei anstehenden Problemen zur Verständigung über Forderungen und Vorschläge aus (vgl. Frerichs, u.a., 1989, S. 85ff).

In den Gewerkschaften und vor allem im Kreise etablierter Betriebsräte herrschten lange Zeit erhebliche Vorbehalte gegen die Installation einer „zweiten Säule“ von Mitbestimmung neben den Betriebsräten. So wurde (und wird heute teilweise noch) befürchtet, daß stärkere, von den Betriebsräten unabhängige Beteiligungsrechte der Arbeitnehmer zu einer Aufsplitterung und Entsolidarisierung der Belegschaften führen könnten. Der Arbeitgeberseite falle es leicht, gegenüber Arbeitnehmern, die versuchten ihre Interessen unmittelbar und einzeln zu vertreten, ihre strukturelle Machtüberlegenheit auszunutzen, die Arbeitnehmer gewissermaßen „über den Tisch zu ziehen“ und damit indirekt die Position der kollektiven Interessenvertretung durch die Betriebsräte zu schwächen.³

In den vergangenen 15 Jahren hat hier vor allem das Management im Zuge der Dezentralisierung von Entscheidungsstrukturen und der Einführung von neuen Produktionskonzepten wie Qualitätszirkeln und Gruppenarbeit den Beschäftigten spezifische Partizipationsangebote gemacht, die in vielen Fällen dem Beteiligungsinteresse der davon betroffenen Arbeitnehmer entgegenkommen. Selbständige Entscheidungsmöglichkeiten über wichtige Details des Arbeitsablaufs, der Arbeitsorganisation und beispielsweise des Zeitregimes werden so in vielen Fällen in gewisser Weise zum Arbeitsinhalt. Mitbestimmung und Beteiligung könnte so – zumindest auf arbeitsplatznaher Ebene – perspektivisch zu einem integrierten Bestandteil von Arbeit werden.⁴ Die Betriebsräte standen vor der Entscheidung, solche Arrangements zwischen Management und Beschäftigten entweder zu bekämpfen, oder die Arbeitsweise der repräsentativen Interessenvertretung gegenüber solchen Beteiligungsansätzen zu öffnen und sich selbst auf

³ Ein Versuch, eine über den Betriebsrat hinausgehende unmittelbare Arbeitnehmerbeteiligung gesetzlich zu verankern, war bei der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes 1972 gescheitert. Das Konzept der sog. „Arbeitsgruppensprecher“ wurde insbesondere von einflußreichen Gruppen innerhalb der Gewerkschaften abgelehnt, weil man durch sie eine Konkurrenz für die Betriebsräte fürchtete. Das Stichwort „Mitbestimmung am Arbeitsplatz“ galt u.a. in der IG Metall lange Zeit als Tabu (vgl. u.a. Bitsch, 1993, Wassermann, 1988).

⁴ Diese auf Arbeitnehmerbeteiligung basierenden neuen Arbeitsformen des Managements greifen, bewußt oder unbewußt, ausdrücklich oder implizit, letztlich auf Erfahrungen und Modelle zurück, die bereits in den 60er und 70er Jahren unter dem Leitgedanken der Entwicklung *industrieller Demokratie* vor allem in Skandinavien, aber auch in der Bundesrepublik entwickelt wurden. Im Rahmen des HdA-Programms der damaligen sozialliberalen Bundesregierung wurden in erheblichem Umfang branchenspezifische Gruppenarbeitsmodelle und auf sie bezogene Formen der Arbeitnehmerbeteiligung erprobt. Im sog. „Peiner Modell“ wiesen z.B. Else und Werner Fricke nach, daß auch Arbeiter und Arbeiterinnen mit einfachen industriellen Arbeitsaufgaben sowohl über Beteiligungsinteresse, als auch über Beteiligungsqualifikationen verfügen (vgl. Fricke, E., u.a., 1981).

die Suche nach möglichen Formen einer Arbeitsplatz und Betriebsrat verbindenden Strategie zu machen. Mittlerweile ist eine Vielzahl von betrieblichen Vereinbarungen über die Art der Mitgestaltung von Gruppenarbeit sowie über die interne Zusammensetzung, Struktur, Arbeitsweise und Kompetenz entstanden (vgl. z.B. Kamp, 1999; Frerichs, u.a., 1998, Sperling, 1994). Als Quintessenz dieser Erfahrungen läßt sich sagen, daß die Position der Betriebsräte als zentrale Belegschaftsvertreter durch die Eröffnung von Beteiligungsmöglichkeiten auf der Arbeitsplatz- und Arbeitsgruppenebene nicht grundsätzlich geschwächt wird. Im Gegenteil: Sie erarbeiten sich durch ihre Mitarbeit an den Beteiligungsprojekten neue Kenntnisse und Qualifikationen, sie kommen in Kontakt zu Belegschaftsgruppen, die ihnen bisher distanziert gegenüberstanden und ihre aktive Beteiligung an den Umstrukturierungsprojekten sichert schließlich deren Erfolg. Die Betriebsräte geraten dabei ihrerseits gewissermaßen in einen Zugzwang hinsichtlich der Modernisierung ihrer eigenen Arbeitsmethoden und Organisationsformen.⁵ Eine Neubewertung von Formen der unmittelbaren Arbeitnehmerbeteiligung kam auf dem Hintergrund dieser Erfahrungen seit Beginn der 90er Jahre auch in gewerkschaftlichen Publikationen zum Ausdruck: „Die Verbindung der Beteiligungsebene der Beschäftigten mit der Mitbestimmungsebene der Betriebsräte“, so etwa Walter Riester, werde zum „eigentlich spannenden Prozeß“ auf dem Wege der Weiterentwicklung der industriellen Beziehungen (vgl. HBS/IGM, 1992).

Diesen Erfahrungen tragen die vorliegenden gewerkschaftlichen Reformüberlegungen zum Bereich Arbeitnehmerbeteiligung im Betriebsverfassungsrecht zumindest teilweise Rechnung.

Mitbestimmung am Arbeitsplatz

Die Interessen der Beschäftigten an arbeitsplatzbezogener Beteiligung und Gestaltung sollen nach den Vorstellungen von DGB und IG Metall künftig im BetrVG Berücksichtigung finden, indem den Arbeitnehmern im Rahmen betrieblicher Vereinbarungen ein Beteiligungsrecht an der Arbeit der Betriebsräte entweder als sog. „interne Sachverständige“ oder als Arbeitsgruppen eingeräumt wird. Eher produktivitätsorientierte und rechtlich unverbindliche Beteiligungsangebote des Managements sollten durch mitbestimmungsrechtlich abgesicherte

⁵ Hermann Kotthoff zitierte 1995 mehrere empirische Untersuchungen, in denen u.a. die Auswirkungen einer Dezentralisierung von Entscheidungen auf die Arbeit der Betriebsräte untersucht worden waren. Er kam zu dem Schluß, daß die Position des Betriebsrats als „Stellvertreter“ durch die Beteiligungsverfahren nicht nur nicht ausgehöhlt, sondern stabilisiert und reaktiviert wurden, und daß die Funktionsfähigkeit der Betriebsräte als eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg des Organisationswandels anzusehen war. Kotthoff betont, daß die Betriebsräte diese Leistung erbringen konnten, „weil ihre Handlungsautonomie als betriebliche ‚Spitzenpolitiker‘ erhalten blieb“ (vgl. Kotthoff, 1995, S. 425ff).

Beteiligungsrechte ergänzt werden. Bestimmte Mitbestimmungsrechte sollten die Betriebsräte künftig an Arbeitsgruppen delegieren können. Was die Themen solcher arbeitsplatzbezogenen Beteiligungsrechte angeht, werden beispielsweise die Urlaubsplanung oder die zeitliche Lage und Durchführung von Gruppengesprächen, die Festlegung von Qualifizierungsbedarf, die Arbeitsgestaltung, der Arbeitswechsel sowie Arbeitszeitfragen und Pausengestaltung genannt. Dies sollte auf der Grundlage von Rahmenvereinbarungen zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber geschehen. Die Betriebsräte sollten eine solche Delegation von Mitbestimmungsrechten nach Vorstellungen des DGB jedoch jederzeit, allerdings nach vorausgegangener Diskussion mit der betreffenden Arbeitsgruppe, rückgängig machen können (vgl. § 87 (4) DGB-Vorschlag 1998, S.82f). Es handelt sich also um einen Versuch, das Mitbestimmungsmonopol des Betriebsrats per Delegation zu öffnen und so einen Raum für Mitbestimmung am Arbeitsplatz zu schaffen. Die Arbeitsgruppenübergreifende Koordinations- und Durchsetzungsmacht bleibt dabei bei den Betriebsräten. Im Konfliktfall sollte die Frage der Durchsetzung, so etwa die Frage der Anrufung einer Einigungsstelle bei Mitbestimmungstatbeständen nach § 87 BetrVG, Sache der Betriebsräte bleiben.

Zusammenarbeit Betriebsräte - Beschäftigte

Die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats sind vor allem angesichts der arbeitsorganisatorischen Strukturveränderungen in den Betrieben, die vielfältige Auswirkungen auf Personaleinsatz, Qualifikationsbedarf, Arbeitszeitgestaltung, das Verhältnis von Einkommen und Leistung, die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten und Entscheidungsprozesse haben, heute nur noch unter Einbeziehung des Sachverständnisses der Beschäftigten ausübbar. Dem Betriebsrat sollte deswegen die Möglichkeit eingeräumt werden, mit einzelnen Beschäftigten des Betriebes, mit Arbeitsgruppen und betrieblichen Experten zusammenzuarbeiten. Dies kann u.a. durch die Einrichtung *themenbezogener Arbeitsgruppen bzw. Arbeitskreise* geschehen, in denen Betriebsratsmitglieder und Arbeitnehmer/innen an der Erarbeitung von Gestaltungs- und Lösungsvorschlägen zusammenarbeiten. Die Ergebnisse und Impulse aus solchen Ausschüssen sollten dann in die Verhandlungs- und Vereinbarungspolitik der Betriebsräte einfließen können. Das Recht zur Bildung von Ausschüssen (betriebsratsintern) und Arbeitskreisen (zusammen mit Beschäftigten und internen wie externen Sachverständigen) sollte den Betriebsräten unabhängig von der Beschäftigtenzahl der Betriebe bzw. von der Mandatszahl der Betriebsratsgremien zustehen. Aus der Mitarbeit von Arbeitnehmern in Arbeitskreisen darf diesen kein Nachteil entstehen. Eine Freistellung von der alltäglichen Berufsarbeit für diese Form der Beteiligung ist deshalb ausdrücklich vorzusehen (vgl. § 28 BetrVG des DGB-Vorschlages, 1998). Auch die Forderung nach der Zulässigkeit von *Teilversammlungen*, also etwa von Beschäftigten einer Berufsgruppe (z.B. Angestellte, Außendienstler)

oder einzelner betriebsorganisatorischer Formationen (z.B. nach Sparten oder nach Betriebsstandorten unabhängig von ihrer Zugehörigkeit zu einzelnen Firmen) auf Initiative und unter Leitung der Betriebsräte zielt auf eine größere Beteiligung der Beschäftigten an der Mitbestimmungstätigkeit (vgl. § 43 BetrVG DGB-Vorschlag 1998).

Stärkung der Individualrechte gegenüber dem Arbeitgeber

Individuelle Schutz- und Handlungsrechte der einzelnen Arbeitnehmer sollten im Gesetz deutlich gestärkt und ausgebaut werden. In Anlehnung an das Konzept des „Bürgerstatus“ sollten den Arbeitnehmern in den Betrieben gewisse Freiheitsrechte, die sie in anderen gesellschaftlichen Bereichen bereits genießen, im Betrieb bisher aber faktisch nicht praktizieren können, künftig auch betriebsverfassungsrechtlich garantiert werden. Dazu gehört eine Klärung des Rechts auf *freie Meinungsäußerung*. Arbeitnehmer müssen dabei vor Repressalien im Zusammenhang mit der Äußerung ihrer Meinung geschützt sein. Das *Beschwerderecht* der Arbeitnehmer gegenüber Vorgesetzten sollte um ein *Vorschlagsrecht* erweitert werden. Arbeitnehmer sollten ausdrücklich Vorschläge zu allen Fragen der Arbeitsgestaltung im weitesten Sinne machen können, und der Arbeitgeber bzw. sein Beauftragter sollte verpflichtet sein, dazu Stellung zu nehmen. Arbeitnehmern muß es darüber hinaus ungestraft möglich sein, sich nötigenfalls unmittelbar *bei außerbetrieblichen Stellen über Mißstände im Betrieb zu beschweren*, wenn sie sich ungerecht behandelt bzw. benachteiligt fühlen, oder wenn sie sich durch bestimmte Arbeitsbelastungen beeinträchtigt oder gar gefährdet fühlen.⁶ Ein *Arbeitsverweigerungsrecht* für Arbeitnehmer bei Gefahren für Leib und Leben, oder wenn die Ausführung einer bestimmten Arbeit zu einem Verstoß gegen Gesetze führen würde, ist sicherzustellen. Ein Leistungsverweigerungsrecht der Arbeitnehmer könnte auch bei dauerndem Verstoß gegen gesetzliche und tarifliche Vorschriften in Frage kommen. Entsprechende Vorschläge hat der DGB in Bezug auf die §§ 75, 81, 82 und 85 gemacht (vgl. DGB, 1998)⁷. Wo von den Beschäftigten erwartet wird, daß sie ihre Intelligenz und ihr Interesse für eine ständige Weiterentwicklung und Verbesserung der Ar-

⁶ Dies wäre ein Beispiel für einen Übergang von einer quasi vorkonstitutionellen Sozialordnung, in der die sog. „Treuepflicht gegenüber dem Arbeitgeber“ über die Sorge um die gesundheitliche Unversehrtheit der Arbeitnehmer gestellt wird. In den 70er Jahren kam es z.B. zu einem skandalösen, auch in der zweiten Instanz bestätigten Urteil, demzufolge die Kündigung eines Arbeitnehmers, der an seinem Arbeitsplatz gesundheitliche Beeinträchtigungen befürchtete und deshalb das Gewerbeaufsichtsamt informiert hatte, gerechtfertigt war. Das Gericht war der Auffassung, daß es eine erhebliche Verletzung der Treuepflicht des Arbeitnehmers sei, wenn er durch eine Anzeige die Gefahr heraufbeschwöre, daß gegen den Arbeitgeber ein behördliches Verfahren eingeleitet werde (vgl. afa-Informationen No. 6/1978).

⁷ Eine Weiterentwicklung und Verstärkung des *individuellen Kündigungsschutzes*, wie sie u.a. von Wolfgang Däubler vorgeschlagen wird, dürfte ebenfalls zur Stärkung der Bürgerrechte der Beschäftigten in den Betrieben beitragen (vgl. Däubler, 1999, S. 13ff).

beit und der Produkte bzw. Dienstleistungen einsetzen, sollte ihnen individuell auch ein gewisses Maß an *Freistellung von der Arbeit und an Weiterbildungszeit* gesetzlich zustehen.⁸

Es ist sinnvoll, alle diese Individualrechte mit Mitbestimmungsrechten der Betriebsräte zu verzahnen, sie aber nicht von Betriebsratshandeln abhängig zu machen. Sie sind letztlich auch als eine Möglichkeit der Korrektur von Schwächen der Betriebsratsarbeit durch eigenständiges Handeln der Beschäftigten zu verstehen. Nur dann, wenn sich die Handlungsrechte von Betriebsräten und Beschäftigten einander ergänzen, werden letztlich auch die „Bürgerrechte“ der Arbeitnehmer im Betrieb eine Entwicklungschance haben. Gerade wenn sich aus der Wahrnehmung der Individualrechte Konflikte ergeben, ist der Schutz und die Vermittlung durch den Betriebsrat dringend notwendig.

Bürgerrechte in betriebsratslosen Betrieben?

In der Praxis haben die – bisher schwach ausgeprägten – Individualrechte der Arbeitnehmer aus dem Betriebsverfassungsgesetz in aller Regel nur eine höchst marginale Rolle gespielt. In Betrieben ohne Betriebsrat wurden sie, obwohl sie dort rein rechtlich auch Gültigkeit haben, nicht praktiziert. Wenn der Gesetzgeber nun verstärkte, und für die Arbeitnehmer insgesamt durchsetzungsmächtigere und deshalb attraktivere Individualrechte in das Betriebsverfassungsrecht aufnehmen will, dann stellt sich allerdings auch die Frage, wie deren Anwendbarkeit auch für den großen Bereich der betriebsratslosen Betriebe gewährleistet werden könnte. Denn nach dem u. a. von Jörg Sydow formulierten sog. „Betroffenheits-Vertretungsdilemma“ (Mitbestimmung ist gerade dort nicht präsent, wo sie am nötigsten gebraucht wird!) brauchten gerade Arbeitnehmer in Betrieben ohne Betriebsräte zumindest eine sichere Möglichkeit, wenigstens ihre minimalen individuellen Mitsprache- und Schutzrechte zu praktizieren. Gelänge es jedoch, die Praktizierung der Individualrechte über bestimmte Kontroll- und Anhörungsinstanzen (z.B. örtliche Arbeitsgerichte, Gewerkschaften, betriebsnahe Ombudsleute) besser sicherzustellen, als bisher, dann könnte dies sicher auch in vielen Fällen der Beginn eines Verfahrens zur Wahl eines regulären Betriebsrats sein.

⁸ So lautete beispielsweise eine Forderung von BR-Mitgliedern aus der IT-Branche, wo viele Beschäftigten mittlerweile persönlich einem dauernden Innovationsdruck ausgesetzt sind (vgl. Glißmann, 1999).

f. Neue Unternehmensstrukturen

Unternehmen und Betriebe lösen sich auf

Seit Jahren sind die Unternehmen einem nachhaltigen Strukturwandel unterworfen. „Outsourcing, Virtualisierung, Centerbildung, Subcontracting, Management-buy-out, Abspaltung, Aufspaltung, Verschmelzung, Freelancing, Franchising, Spinoffs, Holding-Strukturen und Netzwerkorganisation“ – um nur einige Begriffe der neuen Managementvokabulars zu nennen – führen zur Bildung von Scharen neuer mittelgroßer, kleiner und kleinster betrieblicher Gebilde, die meist als rechtlich selbständige Firmen auf den Markt treten. Im Zuge von Managementstrategien zur "Verschlankung" von Betrieben und zur organisatorisch-rechtlichen Trennung vom sog. "Kerngeschäft" und den angelagerten Bereichen (z. B. Dienstleistungen) entstehen betriebliche Netzwerkstrukturen. Die Betriebe werden teilweise zu "entgrenzten, fließenden Gebilden" (Leminsky). Die mit der Desintegration verbundenen Veränderungen in den betrieblichen Strukturen können die traditionellen Ansatzpunkte der Betriebsverfassung weitgehend aushebeln. Dies hat weitreichende Folgen für Arbeitszeit- und Entgeltpolitik, für Arbeitsbedingungen und Qualifikationen, birgt neue Risiken für die Beschäftigten, bringt aber möglicherweise auch Chancen mit sich auf mehr Beteiligung und Selbstbeteiligung. Zur Entwicklung entsprechender Rahmenbedingungen ist der Gesetzgeber aufgefordert.

Aus Ergebnissen der Betriebsrätebefragung des "Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts" aus dem Jahre 1998 geht hervor, daß rund 70 Prozent der befragten Betriebsräte im Westen und 62 Prozent im Osten es in den letzten vier Jahren in ihren Vertretungsbereichen mit Umstrukturierungen zu tun hatten. Am häufigsten wurden „Ausgliederungen“ genannt, gefolgt von innerbetrieblichen Umstrukturierungen, wie etwa der Bildung von „profit-centern“. Die Häufigkeit von Ausgliederungen und Umstrukturierungen steigt erwartungsgemäß mit der Betriebsgröße: Sind etwa Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten zur knappen Hälfte von Umstrukturierungen betroffen gewesen, so liegt der Anteil in großen Betrieben ab 500 Beschäftigten bei 86 Prozent. Erosionsprozesse in Unternehmen, die Externalisierung bisher integrierter Produktions- und Dienstleistungsbereiche sowie vielfältige Formveränderungen und Auflösungstendenzen bisheriger Betriebsstrukturen sind demnach zu einem weitverbreiteten Problemschwerpunkt für Betriebsräte geworden. (vgl. WSI, 1998, S. 13). Aus der Betriebsrätebefragung des WSI geht z.B. hervor, daß im Zusammenhang mit betrieblichen Umstrukturierungen der letzten Jahre die Arbeitsunzufriedenheit und der Leistungsdruck in den betroffenen Betrieben stark angestiegen ist (WSI, 1998, S. 16). Bisher integrierte Belegschaftsteile verlieren u. U. ihren Betriebs-

ratsschutz, kommen in tariflich schwächer normierte Branchfelder oder fallen auch ins tarifpolitische „Nichts“.¹

Die „Zerlegung“ großer Unternehmen und Betriebe zerstört u.U. die organisatorische Basis für eine einheitliche und integrierte Betriebsratsarbeit sowie für eine homogene Unternehmensmitbestimmung. Durch die Erosion bisher integrierter Betriebsratsstrukturen ist mit einer substantiellen Schwächung der Mitbestimmung in verschiedener Hinsicht zu rechnen, wenn es nicht gelingt, die rechtlich-organisatorische Basis für die Betriebsräte den neuen Verhältnissen anzupassen. Mit der Vielzahl der Probleme, die für die betroffenen Betriebsräte im Zusammenhang mit Erosion und Outsourcing aufgetreten sind, mußten sich in den vergangenen Jahren auch die Arbeitsgerichte gehäuft beschäftigen. Es zeigte sich, daß die in unterschiedlichen Gesetzen vorliegenden einschlägigen Rechtsvorschriften (u.a. § 613a BGB, § 321 UmwG, §§ 111ff BetrVG) lückenhaft und teilweise widersprüchlich sind. Sie bieten den Betriebsräten keine klare Grundlage zu einer gleichberechtigten mitbestimmungspolitischen Begleitung der Umstrukturierungsprozesse. Selbst eine rein defensive Anpassung der Betriebsratsstrukturen an die Erosionsprozesse stößt nach derzeitigem Recht auf Regelungslücken (z.B. Stichworte Übergangsmandat, unternehmensübergreifende Betriebsrätekooperation).

Ein gesetzlicher Reformbedarf ergibt sich in diesem Zusammenhang also schon allein aus der Tatsache, daß bei unveränderter Gesetzeslage eine nachhaltige Erosion und Schwächung des Betriebsrätewesens nicht zu verhindern wäre. Dies kann vom Gesetzgeber nicht gewollt sein. Wenn man sagen kann, daß die Reform der Betriebsverfassung von 1972 den Betriebsräten erstmals wichtige Mitbestimmungsrechte im Bereich von Betriebsänderungen brachte, dann sollte heute der konsequente nächste Schritt, die Mitbestimmung bei Unternehmensumwandlungen sein.

¹ Die Risiken und möglichen Nachteile der Ausgründungsmode werden allerdings mittlerweile auch auf der Managementseite gesehen. Eine 1998 durchgeführte Befragung unter Managern großer Unternehmen über ihre Erfahrungen mit DV-Outsourcing zeigte z.B., daß die Anbieter die Erwartungen der Kunden erstaunlich häufig enttäuschten. „Es bestehen substantielle Lücken zwischen dem, was Unternehmen von ihrem Outsourcing-Partner erwarten, und dem, was sie derzeit bekommen“, berichtete die Computerwoche (v. 12.6.98). Fast 60% der Manager wurden z.B. bezüglich der in Aussicht gestellten Kostenreduktion enttäuscht. Rund 50% konnten die erwartete Verbesserung der IT-Qualität nicht erkennen. Ein weiteres Ergebnis der Studie betraf die Fluktuation der Beschäftigten im Zusammenhang mit Outsourcing-Entscheidungen. „Hat sich ein Unternehmen zum Outsourcing entschlossen, muß es in jedem Fall damit rechnen, daß die im Haus verbleibenden Mitarbeiter weniger loyal sind und sich nach einem anderen Arbeitsplatz umschaun. Sie halten ihre Zukunft im Unternehmen für unsicher und leiden unter der Komplexität, die durch das Zusammenwirken mit einem Dienstleister zunimmt“ (a.a.O.).

Erosion von Betriebsratsstrukturen

Was bedeutet die Zerlegung integrierter Betriebsstrukturen für Struktur und Arbeitsweise der betrieblichen Mitbestimmung? Die Betriebsratsgremien in den „abgebenden Betrieben“ werden im Zuge von Abspaltungen aufgrund der Bindung der Mandate an die Beschäftigtenzahl verkleinert. Werden bestimmte Schwellenwerte unterschritten, dann fallen u.U. Freistellungen weg. In kleinbetrieblichen Strukturen sind im allgemeinen die Hürden für die regelmäßige Wahrnehmung von Weiterbildungsveranstaltungen für die Betriebsratsmitglieder deutlich höher. Die Chancen zur Entwicklung einer professionellen und arbeitsteiligen Betriebsratsarbeit sinken grundsätzlich mit der Verkleinerung der Zahl der Mandate. Nach den Ergebnissen unseres „Trendreport Betriebsräte-wahlen 98“ sinkt in den von Mandatsschwund betroffenen Betriebsräten die personelle Fluktuation bei den Wahlen. Wo weniger Mandate zur Verfügung stehen, da ist offenbar auch weniger Raum für neue Kandidaten. Die Einschränkung der Fluktuation bedeutet auch eine Einengung der Möglichkeiten für einen regelmäßigen innovativen Personalaustausch in den Betriebsräten (vgl. Rudolph, W., Wassermann, W. 1998). Bisher unter professionellen Bedingungen arbeitende Betriebsratsgremien können im Zuge der Auflösung alter großbetrieblicher Strukturen schnell auf das Niveau von Betriebsratsarbeit absinken, wie es in kleinen mittelständischen Betrieben üblich ist. Was übrig bleibt, ist dann gewissermaßen „Interessenvertretung im Amateurstatus“.

Der DGB dokumentierte eine Reihe von Fällen der Unternehmensaufsplitterung, die eine Erosion der Betriebsratsstrukturen und eine Schwächung der Effektivität von Betriebsratsarbeit zur Folge hatten. Da ist z.B. der Fall des mittelständischen Handelsunternehmens „Möbel Krügel“, das im Laufe der vergangenen vier Jahre der Aufspaltung des bis dato in integrierten Unternehmens in zahlreiche rechtlich selbständige Firmen betrieb. Das Ergebnis ist auch eine Zersplitterung der Betriebsratsstruktur. Der ehemalige mit einem freigestellten Vorsitzenden und einem zentralen Büro als Anlaufstelle für fast 500 Beschäftigte ausgestattete Betriebsrat hatte nach der Unternehmensumwandlung nur noch als Mini-Betriebsrat 40 Beschäftigte einer „Verwaltungs-GmbH“ zu vertreten. Der BR-Vorsitzende hat seine Freistellung verloren. In der gesamten ehemaligen GmbH mit ihren sieben Einrichtungshäusern und 13 Mitnahmemärkten gibt es heute 13 kleine Betriebsratsgremien mit insgesamt 62 gewählten Mandatsträgern und drei Gesamtbetriebsräten. Die Zersplitterung in kleine isolierte Einheiten hatte nach Einschätzung des GBR-Vorsitzenden auch zur Folge, daß die Qualität der Betriebsratsarbeit zurückging, da es der Geschäftsleitung jetzt leichter falle, die kleinen isolierten Betriebsrats-Gremien in ihrem Interesse zu beeinflussen (vgl. DGB, 1999, S. 36ff).

Zu ähnlich prekären Ergebnissen für die Betriebsratsseite führte der langjährige Prozeß von Betriebsab- und Aufspaltungen und Betriebsschließungen bei der Textilfirma „Mehler“ in Fulda. Anfang der 80er Jahre hatten sich bei über 3.000 Beschäftigten bis zu fünf freigestellte Betriebsratsmitglieder um die Belange der Arbeitnehmer kümmern können. In den neunziger Jahren waren es als Folge des Belegschaftsabbaus noch zwei Freigestellte. Seit der Betriebsratswahl 1998 ist die gesetzliche Grundlage für die Freistellung auch nur eines BR-Mitgliedes weggefallen. Nur aufgrund einer besonderen Vereinbarung mit der Firmenleitung war eine Teilfreistellung für einen BR-Vorsitzenden, der gleichzeitig KBR-Vorsitzender ist, möglich. Aber die Effektivität und Professionalität der Betriebsratsarbeit hat stark gelitten. Die BR-Arbeit muß teilweise in den Pausen oder gar in der Freizeit erledigt werden. Beschlüsse werden teilweise im Umlaufverfahren gefaßt. Neugewählte BR-Mitglieder erhalten kaum Chancen zur Einarbeitung. Die Betreuung der Beschäftigten hat sich verschlechtert (vgl. DGB, 1999, S. 32ff).

Betriebsräte mit mehr oder weniger professionellen Arbeitsmöglichkeiten wurden im Zuge der Unternehmenserosion gewissermaßen in mehrere Klein-Betriebsräte mit amateurhaften Arbeitsbedingungen umgewandelt. Der betriebliche *Interessenvertretungszusammenhang*, die Abstimmung zwischen den Interessenlagen verschiedener Funktions- und Beschäftigtengruppen eines Betriebes – eine der zentralen Leistungen von Betriebsräten überhaupt – wurde blockiert. Eine zergliederte Betriebsratsstruktur scheint aufgrund der restriktiven Arbeitsbedingungen für die Betriebsräte zwangsläufig auch zu einer weniger effektiven und durchsetzungsfähigen Interessenvertretungsarbeit zu führen. „Ein zerlegtes Unternehmen zieht in der Regel eine zersplitterte Interessenvertretungsstruktur nach sich. Die Gefahr ist groß, daß die verkleinerten Interessenvertretungen in mehrfacher Hinsicht machtloser sind als die traditionellen Gremien: Weniger Köpfe sind schlechter in der Lage, Fachkompetenz zu bündeln und Interdisziplinarität zu organisieren, und sie haben ein insgesamt geringeres Zeitbudget; die zentralen Entscheidungen im Unternehmen werden nicht mehr im eigenen Einflußbereich getroffen (...).“ (Kamp, 1998, S. 72)

Schließlich wird durch die Ausgliederung von Betriebsteilen der Vertretungs- und Handlungsbereich der Betriebsräte beschnitten. Dies gilt auch, wenn nach der Aufspaltung mehrere Betriebe auf dem gleichen Gelände und in den gleichen Räumen wie bisher nebeneinander wirtschaften. Obwohl hier in den meisten Fällen die realen Strukturen der Kommunikation und der Arbeitsvollzüge mit den formell ausgelagerten Belegschaftsteilen mehr oder weniger erhalten bleiben, haben die Betriebsräte keinen unmittelbaren Einfluß mehr auf das Geschehen in den externen Betriebsteilen. Auch wenn es gelingen sollte, in den ausgelagerten Kleinbetrieben jeweils eigene Betriebsräte zu wählen, dann wäre unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen eine substanzielle Schwä-

chung der Effektivität betrieblicher Interessenvertretung nicht zu verhindern. Wir hätten es dann mit einem neuen Ungleichgewicht zu tun: Auf der einen Seite ein unternehmerisches Netzwerk, das nach wie vor oberhalb der Ebene der formell unabhängigen Einzelbetriebe zentral gesteuert wird, auf der anderen Seite eine Vielzahl kleiner Betriebsräte mit beschränkten Handlungsmöglichkeiten, deren Energien hauptsächlich in die Herstellung eines kommunikativen Zusammenhangs zwischen den Kleinbetrieben fließen würden, ohne jedoch die eigentliche Entscheidungsebene des Unternehmensnetzwerkes berühren zu können.

Vereinbarungen zur Weiterentwicklung der Betriebsratsstruktur

In letzter Zeit sind aber auch Praxisberichte veröffentlicht worden, die zeigen, daß es Betriebsräten unter bestimmten Umständen durchaus gelingen kann, den Umstrukturierungen in den Unternehmen und Betrieben eigene kreative Lösungen zum Erhalt und zur Entwicklungsfähigkeit der Betriebsratsstrukturen entgegenzusetzen. So gelang es beispielsweise dem Betriebsrat des Textilmaschinenherstellers „Schlafhorst“ in Mönchengladbach und der IG Metall im Zusammenhang mit der Aufspaltung des Unternehmens in fünf eigenständige GmbHs eine gemeinsame Betriebsratsstruktur zu erhalten. Nach dem Betriebsverfassungsgesetz wären anstelle der bisherigen Struktur aus zwei örtlichen Betriebsräten mit zusammen 44 Mandatsträgern und sechs Freigestellten fünf neue, kleinere Betriebsräte entstanden. Es gelang aber einen Tarifvertrag auszuhandeln, der die bewährte, an den Betriebsstandorten orientierte Betriebsratsstruktur erhielt. Auch die Zahl der sechs Freistellungen konnte auf diese Weise trotz insgesamt verkleinerter Belegschaft erhalten bleiben. Schließlich wäre eine buchstabengetreue Anwendung des BetrVG dem Unternehmen in dieser Hinsicht insgesamt teurer geworden. Ein wichtiger Bestandteil des Tarifvertrages sind die den fünf neu entstandenen Firmen zugeordneten sog. „GmbH-Ausschüsse“, die neben den Betriebsausschüssen gebildet wurden. Sie handeln nicht eigenständig, die Betriebsräte können ihnen aber Aufgaben übertragen. Im übrigen bereiten diese GmbH-Ausschüsse Entscheidungen der Betriebsräte nur vor. Ebenfalls erhalten werden konnte ein Gesamtbetriebsrat und der ihm zugeordnete Wirtschaftsausschuß. Dadurch bleibt das unternehmerische Handeln der Firmengruppe dem Betriebsrat gewissermaßen „GmbH-übergreifend“ transparent. Schließlich konnte auch die Tarifbindung aller fünf Einzelfirmen an den Branchentarifvertrag erreicht werden (vgl. DGB, 1999, S. 34ff).

So berichteten beispielsweise Konzernbetriebsratsmitglieder, über ihre Erfahrungen mit bisherigen Fragmentierungs- und Erosionsprozessen beim Dienstleister DEBIS AG. Angesichts des sich ständig weiter wandelnden Konzerngebildes stellte sich bereits zu Beginn der 90er Jahre der Betriebsratsseite die Frage.

„Wie kann man unter diesen Bedingungen halbwegs stabile Vertretungsstrukturen entwickeln?“ Der erste Schritt bestand in einer Verstärkung der Position des Konzern-Betriebsrats. Für Verhandlungen von Bedeutung für alle Unternehmensteile bekam er von den örtlichen BR- und GBR-Gremien eine zentrale Verhandlungskompetenz – mit Zustimmungsvorbehalt – zugesprochen. Die nächsten Schritte zielten auf die sukzessive Schaffung eines Betriebsrats-Netzwerkes, das bei allen weiteren gesellschaftsrechtlichen Veränderungen stabil bleiben sollte und gleichzeitig die kulturellen Unterschiede in den verschiedenen Unternehmen und Betrieben berücksichtigt. Heute bestehen Betriebsratsstrukturen (a) auf klassischer einzelbetrieblicher Ebene, (b) auf der Ebene sog. „Standortbetriebsräte“ bei mehreren, einen Gemeinschaftsbetrieb bildenden Unternehmen, sowie (c) bundesweite, für mehrere Standorte und Unternehmen zuständige Betriebsratsgremien. Die nächsten Schritte sollen zur grenzüberschreitenden Vernetzung der Betriebsrätestrukturen zu Betrieben z.B. in den Niederlanden, Österreich und Italien führen (vgl. Kamp, 1998, S. 47ff).

Aus Beispielen wie diesen lassen sich Anregungen für Lösungsmöglichkeiten entnehmen, wie es prinzipiell möglich wäre, angesichts des andauernden Strukturwandels in den Unternehmen auch kreative Lösungen für die Sicherung und Weiterentwicklung der Betriebsratsstruktur zu finden. Aber auch unter günstigen Voraussetzungen stellt sich den Betriebsräten das Problem, wie sie einen Kommunikations- und Aktionszusammenhang zwischen den Einzelbetriebsräten herstellen, kleinbetriebsübergreifend agieren und Einfluß auf strategische Entscheidungen oberhalb der Einflußsphäre der Betriebsräte der einzelnen Firmen solcher Unternehmensnetzwerke nehmen können.

Bei der Entwicklung neuer, den veränderten Unternehmens- und Betriebsstrukturen angemessenen Organisationsformen von Betriebsratsarbeit wären demnach u.a. folgende Zielsetzungen zu verfolgen: (a) Eine *Schwächung* der bisherigen Betriebsratsstruktur, sowie der personellen und organisatorischen Grundlagen ihrer Professionalität sollte verhindert werden. (b) Die neuen Betriebsratsstrukturen sollten sowohl den örtlich-betrieblichen Sozialstrukturen (Belegschaftszusammenhänge) als auch den neuen gesellschaftsrechtlich-unternehmerischen Strukturen angemessen sein. Die Betriebsräte und weitere Interessenvertretungsorgane müssen jeweils *auf der „richtigen“ Ebene* angesiedelt sein, d.h. dort, wo unternehmerische und „arbeitgeberische“, d.h. die Arbeitnehmer unmittelbar betreffende Entscheidungen getroffen werden. (c) Die neuen Betriebsratsstrukturen sollten darüber hinaus *entwicklungsfähig* sein. Im Zusammenhang mit weiteren Umstrukturierungen dürfen weder zeitlich vorübergehende noch einzelne Gruppen und Standorte betreffende *Mitbestimmungslücken* entstehen. Aufgabe des Gesetzgebers wäre es in diesem Zusammenhang, die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Entwicklungen solcher und ähnlicher Lösungen zu schaffen. Solche Rahmenanforderungen an die tarifvertragliche Ausgestaltung und Weiter-

entwicklung von Betriebsratsstrukturen nach § 3 BetrVG sollten Risiken einer eventuellen Schwächung der Betriebsräte durch Zersplitterung ihrer Struktur ausschließen und so hilfreich für die Arbeitnehmerseite formuliert sein, daß eine stabile Lösung zur Anpassung und Weiterentwicklung der Interessenvertretungsstruktur auch unter weniger günstigen Rahmenbedingungen, mit weniger durchsetzungsfähigen Betriebsräten oder weniger kooperationsbereiten Arbeitgebern realisierbar ist.

Verlust der Verhandlungspartner

Im Zuge der Reorganisation von Unternehmen verändern sich oft Struktur, Aufgabenbereich und Arbeitsweise der klassischen Personalabteilungen, die bisher als zentrale Ansprech- und Verhandlungspartner der Betriebsräte fungierten. Die Entwicklung funktional gegliederter, im Unternehmen zentral angesiedelter Personalabteilungen war nicht zuletzt ein Effekt der umfassenden Beteiligungsrechte, die das Betriebsverfassungsgesetz den Betriebsräten seit 1972 gebracht hat. Die Arbeitgeber haben in vielen Fällen zum Zwecke der Erfüllung von Beteiligungsrechten der Betriebsräte das Personalwesen ausgebaut und professionalisiert. Auf der Verhandlungsebene zwischen Personalchef und Betriebsrat haben sich in vielen Fällen im Laufe der Jahre feste Kooperationsstrukturen entwickelt, die in beträchtlicher Weise zur sozialen und gewissermaßen „innenpolitischen Stabilität“ in den Betrieben gerade in Phasen von Belegschaftsabbau und anderen für die Arbeitnehmer mit Risiken verbundenen Veränderungen beigetragen haben.

Die Auflösung ehemals integrierter Führungsstrukturen, z.B. der zentralen Organisation des Personalbereichs, führt nun dazu, daß die Arbeit der Betriebsräte heute bereits mehr oder weniger ins Leere läuft, weil kompetente Verhandlungspartner verlorengegangen sind (vgl. Wächter, 1998, S. 12ff). In dezentralisierten Unternehmensstrukturen finden die Betriebsräte bestenfalls noch Ansprechpartner für das „Tagesgeschäft“, die Ebene strategischer Entscheidungen, die gewissermaßen über den Köpfen der Tochtergesellschaften und damit außerhalb des Handlungsbereiches der Betriebsräte verläuft, ist für sie jedoch weniger erreichbar denn je. „Wendet sich der Betriebsrat an den Geschäftsführer der Tochtergesellschaft, verweist dieser ihn an die Konzernspitze, weil diese alles vorgebe. Wendet sich der Betriebsrat an die Konzernspitze, wird er darauf hingewiesen, daß wegen der dezentralen Kostenverantwortung nicht in die Entscheidungsbefugnis der Geschäftsführer der Tochtergesellschaften eingegriffen werden dürfe“, so charakterisiert Heinrich Ortmann das Dilemma, dem sich Betriebsräte angesichts neuer Unternehmensstrukturen gegenüber sehen (Ortmann, 1998, S. 31).

Begreift man die neuen Unternehmensstrukturen als betriebsübergreifende Wertschöpfungsketten, wie dies im Zusammenhang mit der Untersuchung von Zuliefernetzwerken der Automobilindustrie etwa von Wolfgang Däubler, Bernhard Nagel und Johann Welsch entwickelt wurde, so eröffnet sich hier eine weitere Perspektive, die es verständlich macht, daß die auf herkömmliche Betriebs- und Unternehmensgrenzen festgelegte Betriebsratsorganisation immer weniger in der Lage ist, nachhaltigen Einfluß auf strategische Entscheidungen in solchen Unternehmensnetzwerken zu beeinflussen. Solche Entscheidungsebenen liegen typischerweise außerhalb der betrieblichen Einflußbereiche der Betriebsräte. Die Vernetzungen zwischen Zuliefer- und Herstellerbetrieben, zwischen Anbietern von ausgelagerten Unternehmensdienstleistern, zwischen Herstellern und Handel führen z.B. dazu, daß Probleme für die Arbeitnehmer nicht unbedingt innerhalb der Unternehmen und Betriebe auftreten, wo sie durch Unternehmensentscheidungen verursacht wurden. „Ursachen und soziale Folgewirkungen werden institutionell, räumlich und zeitlich entkoppelt. Damit werfen sie vor allem eine zentrale Grundannahme über den Haufen, auf der das gegenwärtige Betriebsverfassungsgesetz aufbaut: den engen und eindeutigen Zusammenhang von Problemursache und Problemerscheinung in einem Betrieb. (...) Sitzt der Verursacher von Problemen woanders, kann der Betriebsrat nichts ausrichten. Sein Mitbestimmungsrecht läuft ins Leere“ (Welsch, 1997, S. 55). Wo betriebs- und unternehmensübergreifend geplant und entschieden wird, verfällt Mitbestimmung der Bedeutungslosigkeit, wenn sie weiterhin allein den Betrieb und das Einzelunternehmen zum Bezugspunkt hat.

Die genannten Autoren verbinden mit dieser Analyse die Forderung, den herkömmlichen Betriebsbegriff ggf. auf die vollständigen sog. „vernetzten Wertschöpfungsverbünde“ unabhängig von der juristischen Selbständigkeit der daran beteiligten Firmen und Betriebe zu erweitern, um damit den Betriebsräten eine neue, unternehmensübergreifende Handlungsebene zu eröffnen. Konkret sprechen sie sich für die Errichtung von Konzernbetriebsräten innerhalb derartiger „faktischer Konzerne“ aus. Damit ist grundsätzlich eine neue Reformebene für die Weiterentwicklung von Interessenvertretungsstrukturen formuliert worden. Es geht um das ausdrückliche Recht für Betriebsräte, nicht nur betriebs- sondern auch unternehmensüberschreitend zu handeln und so gewissermaßen auf Netzwerkebene systematisch Interessenvertretungspolitik zu betreiben.

Reformbedarf aus der „neuen Arbeitswelt“

In einer von der IG Metall im November 1999 organisierten Konferenz über Perspektiven der Mitbestimmung in Unternehmen der Computer- und IT-Dienstleistungsbranche berichteten Betriebsratsmitglieder aus namhaften international agierenden Firmen über eine Reihe aktueller Veränderungen in den

Unternehmensstrukturen und Managementpraktiken, die – kommt es nicht zur Reform – zwangsläufig zur Erosion bestehender Betriebsratsstrukturen und zu einer nachhaltigen Schwächung der Effektivität und Durchsetzungsfähigkeit von Mitbestimmungshandeln führen.²

(1) *Internationalisierung und Globalisierung* von Unternehmensentscheidungen: In Berichten vor allem aus internationalen Computerfirmen, deren Konzernleitung sich in den USA oder Japan befinden, wurde deutlich, daß die Betriebsräte in Verhandlungen mit ihren deutschen Konzernleitungen nicht mehr an die wirklichen Entscheider auf der Managementseite herankommen. Die Betriebsräte konstatierten ein Auseinanderfallen von *legaler Leitung* (auf nationaler Ebene) und *realer Leitung* außerhalb der Reichweite des Betriebsverfassungsrechts. Die realen Handlungsspielräume der deutschen Zentralen werden als sehr eng bezeichnet. Wo Kernentscheidungen jenseits der Ozeane fallen, werden die deutschen Geschäftsführer nicht selten zu „Frühstücksdirektoren“. („Wie kann ich einen deutschen Direktor eines japanischen Konzerns per deutscher Mitbestimmung zur Verantwortung ziehen?“) Auch die Arbeit der Euro-Betriebsräte läuft hier offenbar weitgehend ins Leere, da die Entscheidungszentralen sich häufig auch außerhalb des Geltungsbereichs der entsprechenden europäischen Richtlinie befinden.

(2) Die Firmen sind hier offenbar einem mehr oder weniger kontinuierlichen Prozeß der Umorganisation von Betrieben, Unternehmen und Unternehmensgruppen zu neuen betrieblichen Gebilden, der Fusion und der ständigen Partner-suche unterworfen. Insbesondere die Herausbildung einer – in der Regel international ausgerichteten – *Sparten- oder „Business-Line-Organisation* führt dazu, daß die Betriebsräte selbst sich in einem dauernden erzwungenen Umstrukturierungsprozeß befinden. Die Zuordnung der Betriebsräte zu den jeweiligen Leitungen und Unternehmensbereichen bleibt jedoch in vielen Fällen unklar. In vielen Fällen ist durch die Umstrukturierungen den Betriebsräten das „klassische Gegenüber“ der Mitbestimmung abhanden gekommen. Die Betriebsräte sprechen hier von „*Mitbestimmung in fließenden Unternehmensstrukturen*“. Die hohe Veränderungsdynamik führt tendenziell zu Funktionsverlusten der Mitbestimmung.

(3) Die Überlegungen der Betriebsräte laufen insgesamt darauf hinaus, daß die Betriebsratsstruktur prinzipiell ebenso veränderungsfähig wie die Unternehmensstrukturen sein sollte. Betriebsratsstrukturen sollten künftig flexibel an regionale und funktionale Unternehmensstrukturen angepaßt werden können. Dazu gehört u.a. die Forderung nach einem Recht der *Zusammenarbeit der Be-*

triebsräte über die Unternehmensgrenzen hinweg. Dies müßte nach ihrer Ansicht z.B. im Falle von Abspaltungen, Aufkäufen und Fusionen unternehmensübergreifende Handlungsmöglichkeiten der Betriebsräte gegenüber potentiellen Käufern vor einem Betriebsübergang einschließen. Bei der Eingliederung von Betrieben in andere Betriebe sollte z.B. nicht nur ein Übergangsmandat, sondern auch eine angemessene – und lückenlose – Integration in die dort u.U. bestehende Mitbestimmungsstruktur gesichert sein.

Netzwerkfähige Betriebsratsstrukturen

Unter dem Gesichtspunkt einer zukünftigen Entwicklungsfähigkeit der Betriebsratsstrukturen kann es nicht beim Versuch der Absicherung des Bestehenden bleiben. Wenn auch die weitere Zukunft der unternehmerischen Erosions- und Umwandlungsprozesse unklar ist, so kann doch angenommen werden, daß sich die Unternehmensstrukturen weiter in relativ hohem Tempo verändern werden. Die Betriebsratsstrukturen dagegen sind aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen dagegen relativ starr. Die Betriebsräte können ihre Organisationsformen und Arbeitsbedingungen bisher nicht angemessen dem schnellen Formenwandel der Unternehmen anpassen. Eine Orientierung sollte deshalb sein, daß die Betriebsratsstrukturen in Unternehmensnetzwerken ebenso beweglich und entwicklungsfähig sein sollten, wie die ihnen entsprechenden unternehmerischen Einheiten.

Insgesamt sollte bei der Abgrenzung der Wahl- und Vertretungsbereiche von Betriebsräten nicht mehr allein der traditionelle „Einzelbetrieb“, sondern die Gesamtstrukturen von Unternehmen bzw. Unternehmensverbünden oder Firmen-gruppen als Maßstab genommen werden. Werden z.B. externalisierte Kleinbetriebe in die Wahl- und Vertretungsbereiche ihrer größeren „Mütter“ einbezogen, kann es nicht passieren, daß sie in die „Zweitklassigkeit“ der Einpersonen-Betriebsräte mit reduzierten Mitbestimmungsrechten absinken. Die an anderer Stelle unter dem Stichwort „Betriebsrat light“ vorgebrachten Überlegungen, also gewissermaßen eine Gewichtsreduzierung der Betriebsräte und ihrer Rechte zur Erleichterung ihrer Durchsetzung in kleinen Betrieben, wäre in den hier beschriebenen Konstellationen der Erosion ehemals integrierter Betriebsstrukturen wohl fehl am Platze.³ Hier geht es darum, die organisatorisch-rechtlichen Erosionsprozesse nicht auf die Ebene der Betriebsratsarbeit durchschlagen zu lassen, denn wir haben es hier nach wie vor mit großen Ressourcen auf Unternehmens-, Holdings- oder Konzernebene zu tun.

² Fachtagung „Interessenvertretung und Betriebsverfassungsgesetz in der IT-Branche – Erfahrungen und Novellierungsbedarf aus der ‚neuen Arbeitswelt‘“, Rüsselsheim, 10. Nov. 1999

³ Zum Stichwort „Betriebsrat light“ vgl. auch Abschnitt 3.h. „Betriebsratslose mittelständische Kleinbetriebe.“

Die Managementseite ihrerseits braucht in Zukunft - sowohl in den Mutterfirmen, als auch in den ausgelagerten Kleinfirmen - immer stärker Führungssysteme und entsprechend qualifizierte Personen, die in der Lage sind, ein Netzwerkmanagement sicherzustellen. Netzwerkmanagement erfordert zunächst die Kombination von Einzelbetriebsführung und Geschäftsbeziehungen zu Partnern, die für die Erledigung von Kundenaufträgen benötigt werden. Dabei müssen sie die Lieferanten-Kunden-Beziehungen aus wechselnden Perspektiven beherrschen. Jeder Betrieb im Netz kann Kunde und Lieferant zugleich sein. Darüber hinaus erstreckt sich Netzwerk-Management im weiteren Sinne auch auf ein „Relationship-Management“ zu einem Pool von potentiellen und ehemaligen Partnern – zunächst vor allem aus dem Konzernverbund (vgl. Reiss, 1999). Solche potentiellen Partner können aber auch zukünftige Auftraggeber oder zum Beispiel Partner für Joint-Venture-Beziehungen und ggf. potentielle Aufkäufer kleiner Netzwerkfirmen sein.

Nimmt man dieses Strukturbild des Netzwerkmanagements, dann kann man daraus auch Anforderungen an eine zukünftige entwicklungsflexible Mitbestimmungsstruktur ableiten. Dem Netzwerkmanagement müßte künftig gewissermaßen ein „Netzbetriebs-Rat“ gegenüberstehen. Um im Zuge von Unternehmensumstrukturierungen frühzeitig die Interessen der betroffenen Beschäftigten wahrnehmen zu können, müßten die Betriebsräte vor allem in der Lage sein, *betriebs- und unternehmensübergreifend zu agieren*. Es ist deshalb zu überlegen, ob den Betriebsräten nicht – analog zum unternehmerischen Entscheidungsrecht – ein Recht auf Kooperation, Fusion, Joint-Venture, strategische Partnerschaft etc. mit anderen Betriebsräten innerhalb und außerhalb der eigenen Unternehmensgrenzen eingeräumt werden sollte. In solchen unternehmensübergreifend vernetzten Strukturen der Interessenvertretung gelte es, Holding-Managern hierin ähnlich, das ganze Netzwerk im Auge zu behalten und Absprachen zwischen den einzelnen Betriebsräten in gleicher Effizienz herzustellen, wie dies auf der Managementebene geschieht (vgl. auch Sydow, 1997). Die Entscheidung über eine zeitweise oder auch dauernde Zusammenarbeit mit Betriebsräten anderer Unternehmen sollte im Bereich der autonomen Handlungsrechte der Betriebsräte liegen. Eine Unterwerfung der konkreten Form unternehmensübergreifenden Agierens der Betriebsräte unter tariflichen Einigungszwang mit der Arbeitgeberseite (etwa nach § 3 BetrVG) dürfte in der Praxis eher zur Blockade der gewünschten Entwicklung führen.

Das Umwandlungsgesetz (UmwG) sichert den betroffenen Betriebsräten lediglich ein sechsmonatiges Übergangsmandat zu. Damit ist eine für beide Seiten zufriedenstellende Sicherung und Anpassung der Interessenvertretungsstruktur an die neue Unternehmensstruktur jedoch nicht gewährleistet. Allein die Verpflichtung zur Wahl eines Betriebsrats in einem ausgelagerten Betrieb sichert noch nicht eine angemessene Interessenvertretungsstruktur. Dies könnte viel-

leicht erreicht werden, indem den Unternehmen auferlegt würde, im Zuge von Abspaltungen, Verschmelzungen, Betreiberwechseln oder anderen Unternehmensumwandlungen nicht nur über die sozialen Folgen für die betroffenen Beschäftigten zu verhandeln, sondern daß auch eine entsprechende Anpassung der Betriebsrätestruktur – einvernehmlich, notfalls per Einigungsstelle – auszuhandeln wäre, etwa nach dem Motto „Ohne Interessenvertretungsvertrag keine Unternehmensumwandlung!“. Bei solchen Verhandlungen sollten nicht nur Arbeitgeber und Betriebsrat des abgebenden Betriebs, sondern auch – sofern vorhanden – beide Parteien des aufnehmenden Unternehmens, sowie die beteiligten Gewerkschaften und AG-Verbände am Tisch sitzen. Aber gerade dies setzt natürlich weitgehende autonome Handlungsrechte der Betriebsratsseite, auch über die Unternehmensgrenzen hinweg, im Vorfeld solcher Veränderungen voraus.

Bei einer alleinigen Stärkung der Betriebsratsposition auf den Ebenen oberhalb der einzelnen (Klein-)Betriebe, wie dies durch die Ausweitung der Handlungsmöglichkeiten von GBRs, KBRs und anderen Formen der unternehmensbezogenen Mitbestimmung geschehen würde, entsteht das *Risiko einer abnehmenden Repräsentativität* der Interessenvertreter gegenüber den Arbeitnehmern auf der Ebene der Einzelfirmen, Betriebe und Arbeitsstätten. Unternehmens- und netzwerkbezogene Mitbestimmungsebenen dürfen die einzelbetriebsbezogene Betriebsratsstruktur, dort wo sie arbeitsfähig ist, nicht verdrängen. Das Prinzip, daß Einzelbetriebsräte die vollständige Verantwortung gegenüber ihren unmittelbaren Wählern und Wählerinnen haben, kann aus Gründen der demokratischen Legitimation nicht angetastet werden. Insofern können Gesamt-, Konzern- oder andere abgeleitete Gremien der Interessenvertretung auch künftig nicht den örtlichen Betriebsräten „übergeordnet“ sein.

Betriebsratshandeln über Unternehmensgrenzen hinweg

Durch die Strukturveränderungen der Unternehmen, durch die Auslagerung von Dienstleistungsbereichen, Umgruppierungen von Unternehmensteilen, durch Verschmelzung ehemals selbständiger Unternehmen, durch Firmenkooperation und strategische Allianzen ergibt sich für die Betriebsräte zunehmend die Notwendigkeit zu unternehmensüberschreitender Zusammenarbeit mit anderen Betriebsräten. Der Bedarf an Kontakten zu unternehmensexternen Betriebsräten kann teilweise eher allgemeiner und punktueller Natur sein (z.B. Informationsaustausch über spezifische Entlohnungs- oder Arbeitszeitsysteme), er kann aber auch eine längere systematische Zusammenarbeit, gewissermaßen eine Art „strategischer Allianz“ auf Betriebsratsseite erfordern. Dies trifft immer dann zu, wenn durch Entscheidungen und Abkommen zwischen den Unternehmen Arbeitnehmerinteressen in den Betrieben der daran beteiligten Unternehmen berührt werden. Wenn z.B. eine Übernahme/Übergabe von Betrieben zwischen

zwei Unternehmen vereinbart wird, ist es für die Betriebsräte der beteiligten Firmen und Betriebe von Interesse über die Sicherung der Beschäftigung, über Interessenausgleich oder z.B. über die künftige Tarifbindung zu verhandeln. Eine Beschränkung des Betriebsratshandelns auf die Grenzen entweder des „abgebenden“ oder des „aufnehmenden“ Betriebes würde der Problematik nicht gerecht.

Zwar ist die punktuelle Zusammenarbeit zwischen Betriebsräten rechtlich unstrittig. Sie ergibt sich grundsätzlich aus den Aufgaben der Betriebsräte nach § 80 BetrVG und allen weiteren Mitbestimmungs- und Beteiligungsrechten. Welche Mittel die Betriebsräte zur Erfüllung ihrer Pflichten einsetzen, liegt grundsätzlich in ihrer Entscheidung. Das Betriebsverfassungsgesetz enthält aber bisher keine ausdrückliche Regelungen bezüglich des unternehmens- und konzernübergreifenden Zusammenwirkens von Betriebsräten. Oftmals wird sogar, und dies nicht nur von Arbeitgeberseite, die Auffassung vertreten, dies sei, weil im Gesetz nicht formuliert, den Betriebsräten verboten. Auch die Gewerkschaften fördern eine solche unternehmensüberschreitende Betriebsratsarbeit bisher nicht systematisch. Dies dürfte nicht zuletzt daran liegen, daß die Organisationsgrenzen überschreitende Zusammenarbeit zwischen den jeweils zuständigen Einzelgewerkschaften bisher unterentwickelt ist (vgl. Wassermann, 1999b).

Für die Entwicklung systematischer Außenkontakte benötigen die Betriebsräte deshalb eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage. Eine solche neue Arbeitsebene für Betriebsräte sollte ausdrücklich auch festere Formen der Kooperation, wie etwa die Bildung von ständigen *Arbeitsgemeinschaften* vorsehen. In einigen Holding-Unternehmen innerhalb von Konzernstrukturen ist in den letzten Jahren vereinzelt die Bildung sogenannter „BR-Arbeitsgemeinschaften“ zur Vernetzung der Interessenvertretungstätigkeit der Betriebsräte der einzelnen Holdingfirmen untereinander vereinbart worden. Diese Arbeitskreise nehmen faktisch die Aufgaben von Gesamt- bzw. Konzernbetriebsräten wahr. Wo auf der Seite der Holding-Mutter der Wille zu einer koordinierten Personal- und Arbeitsgestaltungspolitik besteht, eignet sich eine solche übergeordnete Arbeitsebene der Betriebsräte offenbar gut zur Integration auch kleinerer Holdingbetriebe in den Mitbestimmungszusammenhang. Tarifliche Angleichungen zwischen den Holdingbetrieben, aber auch eine allmähliche Ausdehnung gewerkschaftlicher Präsenz auf alle Holdingbetriebe lassen sich von dieser Ebene aus initiieren (vgl. Wassermann, 1999a).

Ein Bedarf an firmenüberschreitender Zusammenarbeit ist aber auch häufig gegeben, wenn sich in einer räumlichen Einheit wie z.B. einer Großbaustelle, einem Kaufhaus, einer Einkaufspassage oder einem Flughafen mehrere Betriebe mehrerer Unternehmen mit jeweils eigenen Betriebsräten befinden (vgl. Plander, 1997, S. 195ff). Anstelle einer einheitlichen Interessenvertretung, welche auch

von den Sachmitteln und Freistellungsmöglichkeiten angemessen ausgestattet wäre, existieren hier (soweit überhaupt Betriebsräte gewählt werden) kleine Betriebsräte mit geringen Handlungsmöglichkeiten, die zudem noch unterschiedlichen Tarifbereichen und den Organisationsbereichen unterschiedlicher Einzelgewerkschaften angehören, grundsätzlich isoliert nebeneinander. Hier fehlt bisher die gesetzliche Grundlage für eine gemeinsame Interessenvertretung zu allen Themen, die für alle Beschäftigten von gemeinsamem Interesse sind. Dazu gehören etwa die Lage der Arbeitszeit, die Öffnungszeiten, Sozialeinrichtungen (Kantinen, Kindergärten, Sanitär- und Pausenräume) sowie Probleme des Arbeits- und Gesundheitsschutzes. Dort, wo es auf der Seite der Betriebsräte zu einer Initiative zur Einrichtung einer gemeinsamen Interessenvertretungsinstanz zusätzlich zu den jeweils einzelbetriebs- oder unternehmensbezogenen Betriebsratsstrukturen kommt, ist man bislang auf die Bereitschaft der Arbeitgeberseite angewiesen, solche Formen der Zusammenarbeit zu tolerieren.

Mit der Bildung eines „Center-Beirats“ im Oberhausener CentrO-Einkaufszentrum, wo rund 4.400 Beschäftigte in rund 300 teilweise sehr kleinen Betrieben tätig sind, ist 1996 Jahren versucht worden, hier neue Wege zu gehen. Aufgrund der „Freiwilligkeit“ des Projekts hat der Center-Beirat aber bisher keine legitimierte Verhandlungs- und Durchsetzungskompetenz gegenüber dem Center-Management. Es fehlt vor allem ein von der Seite der Arbeitgeber der vertretenen Firmen legitimer Verhandlungs- und Vertragspartner (vgl. Wiese, 1998, S. 36f). Eine gesetzliche Regelung, die den Betriebsräten die Möglichkeit zur Bildung firmenübergreifender Interessenvertretungsgremien bietet, hat demnach nur Sinn, wenn sie gleichzeitig auch die Arbeitgeberseite zur Bildung entsprechender, mit entsprechenden Handlungskompetenzen ausgestatteter, Adressatengruppen verpflichtet.

Korrekturen zur Sicherung von Arbeits- und Entwicklungsfähigkeit

Wichtige Teilelemente einer notwendigen Anpassung der Betriebsratsstrukturen an die sich wandelnden Unternehmens- und Betriebsstrukturen sind in den aktuellen gewerkschaftlichen Forderungen zur Reform des BetrVG enthalten (vgl. DGB, 1998, ähnlich auch DAG, 1999, Benz-Overhage, u.a., 2000)). In diesem Zusammenhang sind vor allem folgende Einzelvorschläge zu nennen:

(1) Betriebsratslose Zeiten infolge von Betriebsteilungen sollten vermieden werden. Hierzu wird ein allgemeines *sechsmonatiges Übergangsmandat* für die Betriebsräte der abgebenden Betriebe vorgeschlagen, wie dies bereits beschränkt auf Umwandlungsfälle nach § 321 UmwG vorgesehen ist.

(2) Der Begriff des *Gemeinschaftsbetriebes* sollte entsprechend weiterentwickelt werden. Entscheidendes Kriterium für die Bildung eines integrierten Betriebsrats sollte vor allem der betriebsorganisatorische Zusammenhang – z.B. die gemeinsame Nutzung der Betriebsmittel oder die Verknüpfung von Arbeitsabläufen – sein. So könnten vor allem Zergliederungen der BR-Struktur vermieden werden, wo die unternehmensrechtlichen Strukturveränderungen rein formeller Art bleiben (vgl. Benz-Overhage, 1999, S. 4).⁴

(3) *Gesamtbetriebsräte* sollten künftig zweifelsfrei auch ein Mandat für betriebsratslose Betriebe und Arbeitsstätten innerhalb des Unternehmens haben, sei es daß diese keinen Betriebsrat gewählt haben, sei es, daß sie aufgrund der Betriebsgröße nicht betriebsratsfähig sind. Dieses Mandat sollte, dort wo dies möglich ist, zur Durchführung entsprechender Betriebsratswahlen genutzt werden. Das Initiativrecht zur Einleitung von BR-Wahlen sollte sowohl dem GBR als auch dem KBR zustehen.

(4) Die Bildung von *Konzernbetriebsräten* sollte erleichtert werden. Künftig sollte eine unternehmensübergreifende Vertretung auch dann vorgesehen sein, wenn zwar keine gesellschaftsrechtliche Verflechtung, dafür aber über Vertragsbeziehungen oder organisatorisch-technische Verbindungen enge Abhängigkeiten zwischen den Firmen vorliegen. Hier ist offenbar auch an unternehmensübergreifende faktische Abhängigkeitsbeziehungen zwischen Firmen beispielsweise innerhalb von Zulieferketten oder bei Franchise-Strukturen gedacht. (vgl. hierzu auch Bösche, 1996). Konzernbetriebsräte sollten nach Auffassung der Gewerkschaften in deutschen Schwesterunternehmen auch dann gegründet werden können, wenn sich die Konzernspitze im Ausland befindet (vgl. Benz-Overhage, a.a.O.). Schließlich sollten die Konzernbetriebsräte hinsichtlich ihrer Rechte den Gesamtbetriebsräten gleichgestellt werden. Ausdrücklich werden im DGB-Entwurf Rechte der *Zusammenarbeit zwischen Konzernbetriebsräten und Euro-Betriebsräten* genannt (§§ 37, 42, 51, 54 des Entwurfs).

(5) Schließlich sollten künftig auch unternehmensübergreifende Lösungen wie etwa *Spartenbetriebsräte* oder *Betriebsräte-Arbeitsgemeinschaften* mehrerer Betriebsräte im Konzernzusammenhang möglich sein (vgl. auch Bachner, 1996, S. 405). Der DGB fordert in diesem Zusammenhang ausdrücklich, daß auch künftig ausschließlich die Tarifparteien und nicht die Betriebsparteien zur Aushandlung solcher Strukturlösungen berechtigt sein sollten. Bei einer Vereinbarungskompetenz der Betriebsparteien wird die Gefahr gesehen, daß organisatori-

sche Rechte gegen materielle Vorteile getauscht würden (vgl. DGB, 1998, S. 12f). Der Vorschlag der DAG sieht hier eine Regelungskompetenz der Betriebsparteien unter Teilnahme der Tarifparteien an den Verhandlungen vor (vgl. DAG, 1999, S. 9).

(6) *Neuer Betriebsbegriff*: Sowohl DAG als auch DGB plädieren dafür, bei der Abgrenzung der Wahl- und Vertretungsbereiche von Betriebsräten künftig den an die Leitungsorganisation der Arbeitgeberseite gebundenen Betriebsbegriff durch Abgrenzungskriterien zu ersetzen, die stärker die realen organisatorischen und sozialen Zusammenhänge in den Betrieben zur Grundlage haben. So schlägt die DAG vor, bei der Abgrenzung sog. „betriebsratsfähiger Einheiten“ vor allem Merkmale wie organisatorische Einheiten, räumliche und soziale Verbundenheit der Arbeitnehmer sowie die Verbundenheit durch Arbeitsabläufe und technische Kommunikationsmittel zu berücksichtigen (vgl. DAG, 1999, S. 9). Der bisher in der Rechtsprechung dominierende Gesichtspunkt der räumlich-geographischen Nähe als Kriterium für die Frage einheitlicher oder getrennte Betriebsräte soll nach Vorstellungen des DGB hinter den organisatorischen und sozialen Merkmalen zurücktreten.

Bei einer sog. „realen Teilung“ oder Spaltung von Unternehmen, „ohne daß sich die Organisation seines Betriebes oder seiner Betriebe grundlegend ändert“, sollen die bestehenden Betriebsratsstrukturen unverändert fortbestehen können (vgl. DGB, 1998, S. 10). Dies ist sinnvoll, sofern es darum geht, eine Zergliederung der Betriebsratsstruktur dort zu verhindern, wo auf der Arbeitgeberseite trotz unternehmensrechtlicher Aufspaltung faktisch eine einheitliche Leitung weiterbesteht. Sofern sich an eine solche Regelung jedoch auch Hoffnungen knüpfen, damit erübrigten sich auch alle tatsächlichen und rechtlichen Probleme im Zusammenhang mit dem Begriff „einheitlicher Betrieb mehrerer Unternehmen“, (a.a.O., S. 3), sind allerdings Zweifel angebracht. Eine vollständig von der Eigentumsstruktur auf der Arbeitgeberseite losgelöste Betriebsratsstruktur hätte keine adäquaten Verhandlungspartner.

⁴ Während vom DGB hier eine weitergehende Normierung im Gesetzestext vorgesehen ist, schlägt beispielsweise Michael Bachner vor, den § 3 BetrVG mit einer entsprechenden tariflichen Öffnungsklausel zu versehen, in der die Zusammenfassung mehrerer Betriebe zu einem gemeinsamen Betrieb, auch wenn diese verschiedene Rechtsräger haben, ausdrücklich als zusätzliche betriebsverfassungsrechtliche Vertretung möglich sein soll (vgl. Bachner, 1996, S. 405).

g. Filialbetriebe und Dienstleistungsnetzwerke

Kleine Betriebe in großen Unternehmen

Schließlich ergibt sich Reformbedarf hinsichtlich einer Weiterentwicklung des betriebsverfassungsrechtlichen Betriebsbegriffs im Bereich von Unternehmensstrukturen, die einerseits durch relativ kleine Firmenzentralen und andererseits durch mehr oder weniger weit gespannte Netze von Verkaufsstätten, Filialen oder externen Dienstleistungsgruppen auf örtlicher, regionaler oder auch auf nationaler Ebene gekennzeichnet sind. Dies ist gerade unter dem Gesichtspunkt einer Korrektur von Fehlentwicklungen der letzten Jahre von besonderer Bedeutung. Gerade hier sind mittlerweile große Unternehmen und Konzerne entstanden, in denen es aufgrund der zergliederten Betriebsstruktur meist nicht möglich war, flächendeckende, angemessene Betriebsratsstrukturen aufzubauen. Unter Reformgesichtspunkten bestehen aber gerade hier Chancen, verlorenes Terrain für die Mitbestimmung zurückzugewinnen.

Es handelt sich hier vor allem um Unternehmen im Einzelhandel, im Lebensmittelhandwerk (z.B. Bäckerei-Filialketten), in der Systemgastronomie sowie im Bereich der privaten Dienstleistungen, insbesondere der sog. „Gebäudedienstleistungen“ (Reinigung, Bewachung, Catering, Hausverwaltung etc.). Aber auch Unternehmen der IT-Branche sind heute zunehmend durch ein Netzwerk kleiner und kleinster Niederlassungen, Servicestellen, sog. „Home-offices“ u.a. gekennzeichnet. Drei Beispiele:

Die Drogeriekette der Firma *Schlecker* ist ein Unternehmen mit derzeit ca. 7.000 kleinen Verkaufsfilialen, in denen rund 33.000 Arbeitnehmer beschäftigt sind. Ein großer Teil der Verkaufsfilialen hat nicht mehr als eine Vollzeitkraft und vier Teilzeitbeschäftigte, von denen die Vollzeitkraft meist die Position einer Filialleiterin einnimmt. Eine Betriebsratsbildung käme auf der Ebene der einzelnen Filialen also nicht in Betracht. Nach einer u.a. mit Mitteln der Öffentlichkeitsmobilisierung geführten Kampagne und einer Serie von arbeitsgerichtlichen Klagen gelang es der Gewerkschaft HBV schließlich, mit Schlecker einen Tarifvertrag über die Bildung von Betriebsräten auf der Bezirksebene, wo jeweils rund 20 Verkaufsfilialen verwaltet werden, abzuschließen. Bisher konnten in rund 60 Bezirken Betriebsräte gebildet werden, in weiteren 250 derartigen Bezirken sind die Beschäftigten dagegen weiterhin ohne Betriebsrat. Die Bezirks-Betriebsräte mußten bald erkennen, daß wesentliche Arbeitgeberentscheidungen bei Schlecker nicht von den Bezirksleitern, sondern auf der übergeordneten Verkaufsbezirksleitungsebene getroffen werden. Dies bedeutet, daß sie für Kernbereiche ihrer Mitbestimmungsrechte, z.B. personelle Entscheidungen, auf der Bezirksebene keine kompetenten Verhandlungspartner vorfinden. Da die

Firma im Zuge der andauernden Expansion der Kette und damit verbundener innerorganisatorischer Veränderungen die Bezirksgrenzen immer wieder neu zuschneidet und damit auch die Kommandostrukturen ständig ändert, laufen die an mühsam ausgehandelte Wahlbezirksgrenzen gebundenen Betriebsratsstrukturen der Organisationsentwicklung zwangsläufig stets hinterher (vgl. Wiese, 1998).

Die Unternehmensgruppe *Dussmann* bietet Gebäudedienstleistungen für Industriebetriebe, Verwaltungen, Schulen, Krankenhäuser und Seniorenheime an. Neben der Gebäudereinigung, auf die sich das Geschäft ursprünglich beschränkte, bietet Dussmann heute auch Dienstleistungen wie Betriebskantinen (Catering), Bewachung, Gebäudetechnik, Feuerwehr, Flughafenservice sowie die Führung von Kliniken und Altenheimen. Dussmann beschäftigt heute in Deutschland ca. 30.000 Arbeitnehmer. Die Firma hat die Bundesrepublik in etwa 30 regionale Niederlassungsbereiche mit jeweils 200 bis 2.000 Beschäftigten in den Kundenbetrieben aufgeteilt. Die Beschäftigten dieses Großunternehmens arbeiten ausnahmslos in kleinen, voneinander isolierten „Objektgruppen“, von denen sehr viele nach dem Betriebsverfassungsgesetz für sich nicht „betriebsratsfähig“ sind. Die im Unternehmen vertretenen Gewerkschaften bemühen sich seit einiger Zeit um die Durchsetzung von Betriebsräten auf der Ebene der regionalen Niederlassungen. Auf dieser Ebene sollen Betriebsräte mit einer entsprechenden personellen und technischen Infrastruktur installiert werden. Alle wichtigen Arbeitgeberfunktionen liegen auf dieser Ebene, entsprechende Freistellungen sollen den Betriebsräten die Möglichkeit geben, den Kontakt zu den zerstreut liegenden Arbeitsstätten zu halten. Die Arbeitgeberseite will jedoch künftig offenbar nur Betriebsräte auf Arbeitsstättenebene akzeptieren. Nach den Betriebsratswahlen 1998, in denen die Arbeitnehmer in einer Reihe von Niederlassungen neue Betriebsräte gewählt hatten, hat Dussmann diese Wahlen angefochten und damit bei den Arbeitsgerichten Erfolg gehabt. Die Arbeitsrichter wollen die kleinbetrieblichen Dienstleistungsnetzwerke auf dem Hintergrund der vorherrschenden Rechtsprechung nicht als einheitliche Wahl- und Vertretungsbereiche von Betriebsräten anerkennen. In zwei Fällen wurden diese Urteile mittlerweile in zweiter Instanz bestätigt (vgl. Wassermann, 1999).

Die *EUREST GmbH* ist ein Cateringunternehmen, das rund 650 Betriebskantinen mit ca. 8.000 Beschäftigten in Kundenbetrieben (Industrie, Verwaltung, Heime, Öffentlicher Dienst etc.) betreibt. Bei den Kantinenbetrieben handelt es sich um meist sehr kleine Belegschaftsgruppen, 400 von ihnen haben weniger als 10 Beschäftigte. In den 80er Jahren kam es erstmals zu einem öffentlichkeitswirksamen Konflikt um die Installation von Betriebsräten. Da ein schlechtes „Mitbestimmungs-Image“ der Firma offenbar Schwierigkeiten bei der Akquisition weiterer Cateringaufträge in der Industrie bereitete, erklärte sich die Unternehmensleitung schließlich zu Verhandlungen mit der Gewerkschaft NGG

über eine tarifvertragliche Vereinbarung einer besonderen Betriebsratsstruktur bereit. Die Vereinbarung sieht eine zweistufige Struktur aus Betriebsräten auf Objektebene (Kantinen) sowie einen Gesamt-BR auf Unternehmensebene mit Sitz in der Zentrale vor. Das Wahlverfahren für die Kantinenbetriebsräte wurde verkürzt und vereinfacht. Der GBR hat das Initiativrecht zur Bildung von Betriebsräten in den Objekten. Die Zahl seiner Mandate und Freistellungen ist gegenüber den gesetzlichen Bestimmungen für Betriebe dieser Größenordnung deutlich reduziert. Wegen dieser und anderer Unterschreitungen der gesetzlichen Normen hat man die Vereinbarung dem Bundesarbeitsministerium nicht zur Genehmigung vorgelegt. Die Regelung wird indes seit rund 15 Jahren praktiziert und die Tatsache, daß EUREST grundsätzlich kein mitbestimmungsfreies Terrain ist, hilft der Firma bei der Akquisition von Aufträgen in solchen Firmen, in denen die Betriebsräte ihre Mitbestimmungsrechte bei der Vergabe von Kantinenaufträgen wahrnehmen (vgl. Schöntag, 1996).

Das Beispiel EUREST zeigt, ebenso wie der Fall Schlecker, aber auch die Begrenztheit und Widersprüchlichkeit tarifvertraglicher Lösungen unter den derzeitigen rechtlichen Rahmenbedingungen. Bisher sind nur in rund 10% der Kantinen Betriebsräte gebildet worden, denn der Widerstand der örtlichen Objektleiter gegen die Wahl von Betriebsräten hält trotz der Rahmenvereinbarung an. Hier reproduzieren sich im Rahmen eines Großunternehmens auf einzelbetrieblicher Ebene die für mittelständische Kleinbetriebe typischen Sozialbeziehungen, innerhalb derer die Wahl eines Betriebsrats als Machtverlust und grundsätzliche Infragestellung der traditionellen Leitungsposition gilt. Eine gewissermaßen „flächendeckende“ Versorgung der Arbeitnehmer eines solchen filialisierten Unternehmens mit Mitbestimmungsrechten ist mit einer Regelung, die dem GBR zwar das Initiativrecht zur Bildung von Betriebsräten einräumt, die Wahl selbst aber dem Machtkampf in den voneinander isolierten Objekten überläßt, offenbar nicht zu erreichen.

Betriebsbegriff für Filialstrukturen

Die dem Betriebsverfassungsrecht implizit zugrundeliegende Vorstellung, daß es stets einen zentralen Hauptbetrieb geben müsse, in dem sich Produktion und Verwaltung befinden, und um den sich eine Reihe kleiner, von ihrer Leitungsstruktur her selbständiger oder unselbständiger, Nebenbetriebe bzw. Betriebsteile gruppieren (vgl. § 4 BetrVG), ist den hier angesprochenen Unternehmensstrukturen zweifellos nicht angemessen. Sofern man eine Schutzbedürftigkeit kleiner Betriebe gegenüber betriebsverfassungsrechtlichen Auflagen überhaupt anerkennen will, ist festzustellen, daß in den hier untersuchten Strukturen solche Minderungen der Mitbestimmungsansprüche der Arbeitnehmerseite sachlich nicht gerechtfertigt sind. Es handelt sich jeweils um *kleinbetriebliche Strukturen*

innerhalb großer Unternehmen. Der Arbeitgeberseite stehen also großbetriebliche Ressourcen hinsichtlich Investitionskraft, Personalplanung und Möglichkeiten des arbeitsstättenübergreifenden Personaleinsatzes zur Verfügung. Sucht man eine Analogie zu traditionellen industriellen Organisationsformen, so könnte man die Beschäftigung in den externen Arbeitsstätten am ehesten mit kleinen Abteilungen innerhalb eines Großbetriebes vergleichen. Die Position der Filial-, Store-, Restaurant- oder Objektleiter ist mit denen der Leiter von kleinen Abteilungen auf der unteren Hierarchieebene zu vergleichen. In sehr kleinen Filialen bzw. Objektgruppen existieren keine Leitungsfunktionen, teilweise kommt einer Leitungsposition auf dieser Ebene die Aufsicht über mehrere externe Belegschaftsgruppen zu. Niemand würde – um auf das großbetriebliche Bild noch einmal zurückzukommen – auf die Idee kommen, den einzelnen Abteilungen kleine separate Betriebsratsgremien zuzumuten. Dies ist aber gängige Praxis im Bereich filialisierter Unternehmen im Handels- und Dienstleistungsgewerbe.

Die Frage, ob von einem Betrieb im Sinne des Betriebsverfassungsgesetzes auszugehen ist oder nicht, hängt u.a. maßgeblich von der Führungsstruktur innerhalb der betrieblichen Hierarchie ab. Auf welcher Ebene werden z.B. die wesentlichen mitbestimmungsrelevanten Personalentscheidungen getroffen? Nicht selten werden von Arbeitgeberseite bestimmte Kompetenzverteilungen geändert – teilweise nur scheinbar, für die Praxis folgenlos – nur um einen bestimmten Zuschnitt eines Bereichs zu erreichen, in dem der Betriebsrat gewählt wird. Dies führt in der Praxis dazu, daß die Wahlvorstände immer wieder Kompromisse eingehen, die zu einem kleineren Zuschnitt des angenommenen Betriebes führen, was die Arbeitsmöglichkeiten des Betriebsrats beeinträchtigt und u.U. dafür sorgt, daß weiterhin große Bereiche betriebsratslos bleiben (vgl. Tigergewerkschaften, 1996, S.4).

Die meist von mittelständischen Traditionen geprägten Firmenleitungen scheuen offenbar die Installation größerer, mit professionellen Mitteln ausgestatteter Betriebsräte und nützen die bestehende Gesetzeslücke aus. Sie können sich risikolos für Hunderte von Kleinbetriebsräten aussprechen, denn sie können sicher sein, daß die Bedingungen dafür nur in den wenigsten isolierten Arbeitsstätten vorhanden sind. Im Ergebnis wird auf diese Weise in aller Regel die Bildung solcher Betriebsratsstrukturen verhindert, die es der Arbeitnehmerseite erlauben würde, ihre Interessen koordiniert und gebündelt zu vertreten. Sie finden bei den Arbeitsgerichten heute aufgrund der diesen Verhältnissen nicht mehr angemessenen Rechtslage häufig Unterstützung. Die Arbeitsgerichte orientieren sich dabei nach wie vor an einem antiquierten Betriebsbegriff. Liegen einzelne Betriebsstätten nach Einschätzung der Arbeitsrichter *räumlich weit voneinander entfernt*, daß eine arbeitsstättenübergreifende Betreuung durch einen Betriebsrat nicht gewährleistet zu sein scheint, entscheiden sie i.d.R. gegen die Bildung von Betriebsräten auf der Ebene von Verkaufsbezirken bzw. örtlichen oder regiona-

len Niederlassungen. Was im Einzelfall als zu große räumliche Entfernung angesehen wird, unterliegt offenbar keinem objektiven Maßstab. Bereits eine Entfernung von 20 Kilometern wurde schon als Hindernis für die Bildung eines arbeitsstättenübergreifenden Betriebsrats bewertet (vgl. LAG Köln, 20.11.98). Was ursprünglich durchaus als Schutzklausel für Arbeitnehmer in abgelegenen Betriebsteilen gedacht war, daß sie nämlich ihr Recht auf einen für sie unmittelbar zuständigen Betriebsrat nicht an eine entfernte Zentralinstanz abgeben müssen, kehrt sich im Kontext kleinbetrieblicher Arbeitsstättenetze gegen das ursprüngliche Schutzziel: Die Arbeitnehmer bleiben in der Praxis hier häufig ohne Interessenvertretung. Ein den besonderen Verhältnissen des Handels und Dienstleistungsgewerbes angemessener Betriebsbegriff müßte die traditionelle Vorstellung von Haupt- und Nebenbetrieben aufgeben und die Netzwerke aus räumlich verteilten Arbeitsstätten bzw. Arbeitsgruppen auf lokaler oder regionaler, ggf. auch auf spartenbezogener Ebene als Betriebsgebilde zugrunde legen, die gleichzeitig Wahl- und Vertretungsbereiche für Betriebsräte wären.

Von gewerkschaftlicher Seite wurde in diesem Zusammenhang u.a. vorgeschlagen, von der gesetzlichen Vermutung auszugehen, daß alle Betriebsstätten innerhalb einer politischen Gemeinde einen Betrieb bilden. Dem Arbeitgeber soll freigestellt sein, durch gerichtliche Entscheidung feststellen zu lassen, daß die Vermutung im konkreten Einzelfall nicht zutrifft (vgl. Tigergewerkschaften, 1996, S. 4).

Gesetzliche Rahmenbedingungen und Tarifverträge

Die skizzierten Fälle zeigen exemplarisch, daß die derzeitige Gesetzeslage eine Integration derartiger kleinbetrieblich strukturierter Großunternehmen in die betriebsverfassungsrechtliche Mitbestimmung offenbar blockiert. Sie bietet den Arbeitgebern über die Methode der „buchstabengetreuen Gesetzesauslegung“ breite Möglichkeiten der Behinderung des Aufbaus einer effektiven Betriebsratsstruktur: „Betriebsräte ja, aber nur auf unterster, isolierter Ebene und damit ohne Einfluß!“ Eine angemessene Betriebsratsstruktur müßte hier aber, den Verhältnissen in anderen großen Unternehmen vergleichbar, über gesicherte, die einzelnen Arbeitsstätten übergreifende Organisationsstrukturen und über professionelle Arbeitsmöglichkeiten verfügen, die den Arbeitnehmervertretern sowohl die Möglichkeit bieten, auf der Ebene strategischer Unternehmensentwicklung im Sinne von Co-Management tätig zu sein, als auch den laufenden Kontakt zu den Arbeitnehmern in den Dienstleistungsobjekten an der Unternehmensbasis zu halten.

Eine *eindeutige Rahmenbestimmung* für diese Konstellation in ein reformiertes Betriebsverfassungsgesetz zu schreiben sollte Aufgabe des Gesetzgebers sein.

Die Entwicklung einer solchen Struktur kann nicht gewissermaßen „freien Verhandlungen“ der Tarifparteien und schon gar nicht der Betriebsparteien überlassen werden. In weiten Bereichen des Dienstleistungsgewerbes fehlen schließlich dafür die Voraussetzungen: Fehlende Verbandszugehörigkeit der Firmen, fehlende Präsenz von Gewerkschaften in den Betrieben, fehlende Bereitschaft der Arbeitgeberseite zu Vereinbarungen, zu denen sie nicht gesetzlich gezwungen sind, und natürlich oft auch fehlende Betriebsräte als potentielle Verhandlungspartner. Die Errichtung einer arbeitsfähigen Betriebsratsstruktur kann hier nicht vom Entgegenkommen der Arbeitgeberseite abhängig gemacht sein. Dies würde der Mitbestimmungsphilosophie wohl auch grundsätzlich widersprechen. Nur ein auf klaren gesetzlichen Grundlagen agierender, und in dieser Hinsicht vom Arbeitgeber *unabhängiger*, Betriebsrat ist in der Lage Mitbestimmung zu praktizieren, d.h. auch Kompromisse mit dem Arbeitgeber zu schließen. Eine u.a. auch von Autoren der Mitbestimmungskommission vorgeschlagene Verlagerung der Regelung der Betriebsratsstrukturen auf die Ebene von „Betriebsratstarifverträgen“ nach § 3 BetrVG müßte unter den skizzierten Konstellationen im wesentlichen ins Leere laufen.¹

Wenn entsprechende zwingende gesetzliche Rahmenbestimmungen zur Errichtung solcher Netzwerk-Betriebsratsstrukturen vorhanden sind, können darüber hinaus tarifliche Vereinbarungen zur Anpassung an branchen- und unternehmensspezifische Strukturen sinnvoll sein. Die sog. *Vereinbarungslösung* eignet sich aber grundsätzlich nur für Unternehmen, in denen kein unüberwindbarer Dissens über die Notwendigkeit einer arbeitsfähigen Betriebsratsstruktur besteht. Da derartige Tarifverträge kaum erstreikbar sein dürften, dürfte die Vereinbarungslösung in gewissermaßen mitbestimmungsfernen Unternehmenskulturen nicht realisierbar sein. Es sollte deshalb Vorsorge für den Fall getroffen werden, daß ein Tarifvertrag aufgrund der Unfähig- oder Unwilligkeit einer Seite nicht zustande kommt. Hier sollten möglicherweise die jeweils zuständigen Arbeitsministerien ein *Einigungsverfahren* (Vorbild Einigungs- oder Schlichtungsstelle) einleiten können, das zu einer beide Parteien schließlich bindenden Regelung führt. Der Gesetzgeber könnte auch, analog zum Verfahren bei der Errichtung der Euro-Betriebsräte, eine Frist setzen, bis zu der auf Unternehmensebene Betriebsratsstrukturen zu vereinbaren wären. Wenn diese Frist verstrichen ist, müßten gesetzliche Mindestbedingungen greifen oder Betriebsräte per staatlichem Schlichtungsverfahren errichtet werden.

¹ Als Voraussetzung für eine Aushandlung tragfähiger Vereinbarungen zur Anpassung der Betriebsratsstruktur an die Entwicklung der neuen Unternehmensstrukturen muß zweifellos ein von der Mitbestimmungskommission zu Recht immer wieder hervorgehobener „Geist kooperativer, auf soziale Kohäsion gerichteter Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern“ (vgl. z.B. Streeck, 1999) gelten. Ein solcher Geist ist in den hier zur Debatte stehenden Wirtschaftsbereichen im allgemeinen jedoch nicht anzutreffen. Er müßte erst eben in einem 25-jährigen Prozeß praktizierter Mitbestimmung entwickelt werden.

Franchisestrukturen integrieren

Eine besondere Problematik ergibt sich beispielsweise im Einzelhandel und in der Systemgastronomie dort, wo Unternehmen sowohl eigene, als auch nach dem *Franchise-System* vergebene Filialen betreiben. Die Steuerung dieser Filialen erfolgt im wesentlichen unternehmenseinheitlich. Die Franchisenehmer, formell eigenständig, haben faktisch die gleiche Position wie andere Filialleiter innerhalb des Unternehmens.² Die Arbeitgeberseite lehnt hier in der Regel die Wahl gemeinsamer Betriebsräte für die Beschäftigten in unternehmenseigenen wie in Franchisefilialen mit dem Hinweis auf die rechtliche Selbständigkeit der Franchisebetriebe ab. Ein diesen Verhältnissen angemessenes betriebliches Interessenvertretungssystem, müßte an folgenden Zielen orientiert sein: (a) Grundsätzlich dürfte hier die Frage, ob Beschäftigte in den Genuß von Mitbestimmung kommen, nicht davon abhängig sein, welchem formellen Arbeitgeber sie gerade zugeordnet sind. Der organisatorische Bezugspunkt der Mitbestimmungsstruktur müßte das Unternehmen, ggf die Unternehmensgruppe sein. Arbeitnehmer in Franchisebetrieben müßten die gleichen Chancen zur Betriebsratsbildung haben, wie ihre Kollegen in anderen Unternehmensfilialen. Betriebsräte in solchen Filialunternehmen müßten – schon wegen des Prinzips der Gleichbehandlung – das Recht erhalten, Betriebsratswahlen in den dem Unternehmen angegliederten Filialbetrieben einzuleiten. (b) Dort, wo per Tarifvertrag integrierte Interessenvertretungsstrukturen für unternehmensinterne und externe Filialen vereinbart werden, müßte deren unterschiedlichem Rechtsstatus insofern Rechnung getragen werden, daß das Verhandlungsmandat der Betriebsräte auf der Filialebene sich im wesentlichen auf den Bereich personeller Einzelmaßnahmen, die Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten sich dagegen auf die Unternehmensebene bezöge. Im Falle von Betriebsratsbildungen auf der Ebene einzelner Franchisefilialen müßte eine, gewissermaßen unternehmensüberschreitende, Integration in die GBR-Arbeit möglich sein.

² Auf arbeits- und sozialrechtlicher Ebene ist es in letzter Zeit zu einigen Entscheidungen gekommen, in denen Franchisenehmern trotz ihres formalen Status als Selbständige aufgrund ihrer engen Abhängigkeit von den Vorgaben der Auftraggeberfirmen letztlich der Arbeitnehmerstatus bzw. der einer arbeitnehmerähnlichen Person zuerkannt wurde. So hat beispielsweise das LAG Düsseldorf bereits 1987 die Depotleiter der Handelskette „Jacques“ Weindepot“ als Arbeitnehmer eingestuft. Das BAG stellte im Zusammenhang mit dem sog. „Eismann-Urteil“ 1997 fest, daß die Annahme, ein Franchise-Vertrag schließe die persönliche Abhängigkeit des Franchisenehmers *per definitionem* aus, mit dem geltenden Recht nicht zu vereinbaren sei (vgl. Mayer, 1999, S. 207ff). Ist der Franchisenehmer aber eine arbeitnehmerähnliche Person, dann ist der von ihm geleitete Betrieb integrierter Teil des Auftraggeberunternehmens. Für betriebsverfassungsrechtliche Reformüberlegungen sollte daher bei Franchisenehmern grundsätzlich der Status von in die Hierarchie eingebundenen Vorgesetztenpositionen angenommen werden, von der im Einzelfall, wenn klare Belege für die wirtschaftliche Unabhängigkeit und das Vorhandensein unternehmerischer Entscheidungsmöglichkeiten des Franchisenehmers vorliegen, abgewichen werden kann. Die Nachweispflicht hierfür sollte beim Auftraggeber oder beim Franchisenehmer selbst liegen, auf keinen Fall jedoch beim Wahlvorstand des Betriebsrats.

Betriebsräte auf örtliche bzw. regionaler Ebene

Eine Reform des betriebsverfassungsrechtlichen Betriebsbegriffs sollte im Bereich filialisierter Unternehmens- und Betriebsstrukturen eine Reihe einander ergänzender Zielsetzungen verfolgen: (a) Es sollten Betriebsratsstrukturen entstehen können, die *allen Arbeitnehmern*, auch denen in kleinsten externen Filialen und Objektgruppen, die Chance zur Wahrnehmung von Rechten der Betriebsverfassung bieten. Es kann nicht der jeweiligen Unternehmensorganisation und Betriebsstruktur und ihren zyklischen Veränderungen überlassen bleiben, ob Arbeitnehmer am Schutz der Betriebsverfassung teilhaben können oder nicht. (b) Die Betriebsräte sollten auf einer Ebene gebildet werden können, die ihnen aufgrund der Größe des Vertretungsbereichs professionelle Arbeitsmöglichkeiten (ausreichende Freistellungen und eine technische Ausstattung, die ihnen die nötigen Mittel zum regelmäßigen Kontakt mit den Beschäftigten in den verstreuten Beschäftigten) sichern. Ebenso wichtig ist, daß die Betriebsräte auf der Organisationsebene der Unternehmenshierarchie angesiedelt werden, auf der die wesentlichen mitbestimmungsrelevanten Entscheidungen getroffen werden. Betriebsratsarbeit auf der Ebene kleiner, vom Management ferngesteuerter Belegschaftsgruppen läuft zwangsläufig weitgehend ins Leere, weil ihr der kompetente Verhandlungspartner fehlt. (c) Für die Bildung angemessener Betriebsratsstrukturen in filialisierten Unternehmen könnten besondere gesetzliche Rahmenbedingungen gelten. Diese könnten u. a. ein vereinfachtes Wahlverfahren vorsehen, wie es an anderer Stelle generell für Kleinbetriebe vorgeschlagen wird. Hinsichtlich der organisatorischen Grundlagen, ihrer materiellen und personellen Ausstattung (u.a. Freistellungsansprüche) sollten Betriebsräte hier jedoch nicht schlechter gestellt sein als in Unternehmen vergleichbarer Größenordnung mit traditionellen Betriebsstrukturen.³ (d) Schließlich sollten Gesamt- bzw. Konzernbetriebsräte auch hier künftig das Initiativrecht zur Einleitung von BR-Wahlen in betriebsratslosen Unternehmensteilen haben.

Arbeitsplatznahe Vertretungsstruktur

Die Installation von Betriebsräten auf regionaler, räumlich von den Arbeitsstätten mehr oder weniger entfernter Ebene birgt jedoch auch Risiken. Wegen der Entfernungen, der Isolation der einzelnen Arbeitsstätten untereinander und ge-

³ Ich unterscheide mich hier von Vorschlägen anderer, die glauben, man müsse in solchen Strukturen gewisse Abstriche vom Betriebsverfassungsrecht in Kauf nehmen, um hier überhaupt zu Betriebsräten zu kommen. (vgl. Bösch, 1996, oder Voswinkel, 1999). Betriebsratsrechte in solchen großen Unternehmen sollten *nicht geringer*, die Struktur der Betriebsräte jedoch *durchaus anders* als bei „normalen Betriebsräten“ sein.

genüber der Regionalzentrale und der Schwierigkeiten der Kommunikation in solchen zersplitterten Organisationen sollte es möglich sein, daß die auf mittlerer Ebene angesiedelte Betriebsratsarbeit durch eine basisnahe Substruktur auf Arbeitsstättenebene ergänzt wird. So könnten z.B. auf der dezentralen Betriebs- bzw. Arbeitsstättenebene „Vertrauensleute“, oder „Arbeitsstättensprecher“ der Beschäftigten gewählt werden, die als Vermittlungsglieder zwischen den Beschäftigten vor Ort und der überörtlichen Betriebsratsstruktur tätig wären. Solche Sprecher müßten ebenfalls mit Kündigungsschutz und Weiterbildungsansprüchen ausgestattet werden, um ihre Aufgaben abgesichert und qualifiziert ausfüllen zu können.

Eine tarifvertragliche Vereinbarung solcher zusätzlicher Vertretungsstrukturen ist bereits heute grundsätzlich möglich. Michael Bachner berichtet von einer Einführung sog. „Zweigstellenniederlassungssprecher“ in Zweigstellen, die räumlich weit vom Sitz einer Niederlassung entfernt liegen, und nicht durch ein Betriebsratsmitglied im Betriebsrat der Niederlassung unmittelbar vertreten sind. Diese tarifliche Lösung wurde im Zusammenhang mit einer organisatorischen Neustrukturierung innerhalb eines größeren Bau-Konzerns vereinbart. „Der Zweigniederlassungssprecher bildet das Bindeglied zwischen Betriebsrat der Niederlassung und den Arbeitnehmern der Zweigniederlassung und hat die Aufgabe, die Interessen der Beschäftigten der Zweigniederlassung in die Arbeit des Betriebsrats der Niederlassung einzubringen. (...) Der Z. hat mit Ausnahme des Stimmrechts in Betriebsratssitzungen sowie der Mitbestimmungsrechte in personellen und sozialen Angelegenheiten die Rechte und Pflichten eines Betriebsratsmitgliedes“ (Bachner, 1996, S. 402). In einem solchen Tarifvertrag könnten auch betriebsverfassungsrechtliche Aufgaben dieser Vertretungspersonen festgelegt werden (vgl. Fitting, 1998, S. 113). Bisher sind darüber hinaus derartige Vereinbarungen über Interessenvertretungsstrukturen für Kleinbetriebe vor allem aus dem Bereich der Systemgastronomie und großer Filialketten (Back-Shops) bekannt, hier sollen sie allerdings aufgrund der zersplitterten Betriebsstrukturen nicht vorhandene Betriebsräte ersetzen (vgl. Voßwinkel, 1999). Unser Vorschlag zielt darauf, solche Strukturen zur *Ergänzung von Betriebsratsstrukturen* in zergliederten und räumlich zerstreuten Betriebsstrukturen einzuführen.

Mitbestimmung zwischen Dienstleister- und Kundenbetrieb verzahnen

Bei Überlegungen zu einer kleinbetriebsgerechten Weiterentwicklung des Betriebsverfassungsrechts bieten die Verhältnisse im privaten Dienstleistungsgewerbe einige besondere Anforderungen und Problemstellungen. Dienstleistungsfirmen sind in der Regel dezentral arbeitende, gegenüber der „Außenwelt“ (Markt, Kunden, Auftraggeber) weitgehend offene Netzwerkstrukturen kleiner Beschäftigtengruppen bzw. einzelner Beschäftigter, die in von der Firmenzentra-

le räumlich und sozial isolierten Arbeitsstätten arbeiten. In durch Outsourcing ausgegliederten Dienstleistungsbereichen sind *Auftraggeber* und *Arbeitgeber* formell und juristisch getrennt. Die Arbeit findet (weiterhin) im Werk des Auftraggebers (Kunden) statt. Die Arbeitsstätte ist räumlich getrennt vom Sitz des neuen Arbeitgebers. Die Bindungen der Beschäftigten zum Dienstleistungs-Arbeitgeber sind gegenüber dem klassischen Betriebsmodell stark reduziert. Der *Arbeitgeber* ist der Adressat für Einstellungen, Entlassungen, Versetzungen und Einkommensregelungen. Alle anderen Aspekte der Arbeitsbedingungen werden unmittelbar vom *Auftraggeber* geprägt. Dazu gehören u.a. Arbeitszeit, Arbeitsort, Arbeitsintensität, Arbeitskontrolle, Arbeitsgestaltung/Belastungen, kommunikative Beziehungen. Die Dienstleister arbeiten für den Auftraggeber, und die wesentliche Kontrolle geschieht durch ihn. Die Bindung zum Auftraggeber ist im Alltag grundsätzlich stärker als zum Arbeitgeber.

Aus der Perspektive der ausgegliederten Dienstleistungsgruppen würde aber eine bloße Sicherung des Bestehenden, in diesem Fall also die Fortsetzung der Zuständigkeit des Betriebsrats des abgebenden Betriebes für die Dienstleister im Hause, wie dies der DGB in seinem Reformvorschlag zu einem neuen § 1, Absatz 4 BetrVG fordert, nicht ausreichen. Kommt z.B. ein Dienstleistungsbetrieb per Outsourcing in das Netzwerk eines Dienstleistungsunternehmens mit eigener Betriebsratsstruktur, so ist er in diese Struktur zu integrieren. Aber auch diese Lösung ist ungenügend. Der Betriebsrat der Dienstleister hat nur ein Mandat für Verhandlungen und Regelungen mit dem Dienstleistungsarbeitgeber. Ein großer Teil der Arbeitsprobleme wird aber unmittelbar durch die Vorgaben und Anforderungen des Auftraggebers (Kunden) geschaffen, mit dem der Dienstleister-Betriebsrat keine Regelungen treffen kann. Eine solche Konstellation, die von den Dienstleistungsbeschäftigten gewissermaßen „Interessenvertretung nach zwei Seiten“ erfordert, ist im bestehenden Betriebsverfassungsrecht nicht angelegt. Die Betriebsräte der Dienstleister brauchen demnach so etwas wie ein *Doppelmandat*, ein Verhandlungsmandat nicht nur gegenüber ihrem Dienstleistungsarbeitgeber, sondern auch gegenüber den Geschäftsleitungen der Auftraggeberfirmen. Deswegen sollten Möglichkeiten einer Zusammenarbeit zwischen den Betriebsräten der Kundenbetriebe und der Dienstleister eingeräumt werden (z.B. in Form gemeinsamer BR-Ausschüsse).

Mitbestimmungsrelevante Fragen sollten von der Arbeitnehmerseite ebenso firmenübergreifend aufgegriffen werden können, wie dies die Managementebene bereits tut. Auch in diesem Zusammenhang sind also unternehmensübergreifende Handlungsrechte der Betriebsräte notwendig. Die Betriebsratsstruktur sollte Betreiberwechsel und Betriebsübergänge schnell und ohne Nachteile für die Beschäftigten (betriebsratslose Phasen) nachvollziehen können. Gerade in Phasen von Betreiberwechseln, also der Neuausschreibung von Dienstleistungsaufträgen und einem damit u.U. verbundenen Betriebsübergang der Arbeitnehmer un-

ter eine andere Dienstleisterfirma, sind die Beschäftigten in den betroffenen Objektgruppen in besonderem Maße auf Hilfe durch ihre Betriebsräte angewiesen. Es kann nicht vom Gesetzgeber gewollt sein, wenn gerade dann, wenn Mitbestimmung zum „Ernstfall“ wird, sich der betriebsrätliche Schutz wegen ungeklärter Zuständigkeiten oder abgelaufener Mandate auflöst.

h. Betriebsratslose mittelständische Kleinbetriebe

Verbundene und isolierte Kleinbetriebe

Nach Angaben des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg, gab es 1997 in Deutschland etwa 1,1 Mio. Kleinbetriebe mit 5 bis 100 Beschäftigten. Nur etwa 7 Prozent der Kleinstbetriebe (5-20 Besch.) und etwa ein Drittel der Kleinbetriebe (21-100 Besch.) verfügten demnach über einen Betriebsrat. Erst oberhalb der Größenordnung von 100 Beschäftigten weist die Mehrheit der Betriebe einen gewählten Betriebsrat auf (IAB-Betriebspanel 1998, zit. n. Ratayczak, 1999). In dieser Aufstellung werden die Kleinbetriebe allerdings nicht nach ihrem organisatorischen oder rechtlichen Status unterschieden. Es bleibt zwangsläufig unklar, in welchem Umfang etwa durch Unternehmenserosion entstandene Kleinbetriebe, Gründerbetriebe in expandierenden Dienstleistungsbereichen, Filialstrukturen größerer Unternehmen oder etwa mittelständische Einzelbetriebe außerhalb des betriebsverfassungsrechtlich geprägten Wirtschaftsbereichs bleiben. Wenn es bei der anstehenden Reform des BetrVG darum gehen soll, die Betriebsratsbildung vor allem im kleinbetrieblichen Bereich zu fördern, dann ist zunächst eine Differenzierung nach ihrem organisatorischen und rechtlichen Status sinnvoll. In den vorhergehenden Abschnitten sind Reformgesichtspunkte für den Bereich der *verbundenen Kleinbetriebsstrukturen* (z.B. Unternehmensnetzwerke, Zuliefersysteme, Gemeinschaftsbetriebe, Filialstrukturen und Dienstleistungsnetzwerke) erörtert worden. In diesem Abschnitt soll es vor allem um die Problematik in *mittelständischen Einzelbetrieben* gehen.

Die große Mehrzahl der mittelständischen Kleinbetriebe arbeitet für begrenzte lokale oder regionale Märkte. Dies gilt für die Güterproduktion wie für private Dienstleistungen. Es handelt sich meist um Familienbetriebe oder kleine Eigentümerbetriebe, die unter vergleichsweise niedrigem Kapitaleinsatz und mit meist traditioneller Produktionsweise für überschaubare Märkte arbeiten. Die Mitarbeit von Familienangehörigen, die Bereitschaft zu ungewöhnlich langen Arbeitszeiten bei Bedarf, aber auch schwankender Arbeitseinsatz (Saisonarbeit) und teilweise relativ niedrige Löhne sichern diesen Betrieben eine Überlebenschance. Expansion und Eroberung neuer Märkte ist hier selten ein Unternehmensziel, nicht zuletzt weil es die Grenzen der Leitungs- und Verarbeitungskapazitäten der „Wirtschaftsgemeinschaft Familie“ sprengen würde. Diese Gruppe umfaßt den größten Teil der Kleinbetriebe in Deutschland. Beschäftigungspolitisch zeichnet sie sich weniger durch dynamisches Wachstum, als durch langfristige Stabilität auf relativ niedrigem Niveau aus.

Soziale Nähe contra Mitbestimmung

Die sozialen Beziehungen in mittelständischen Kleinbetrieben sind entscheidend durch die dominierende Stellung des Eigentümers oder Geschäftsführers auf allen Ebenen des betrieblichen Geschehens geprägt. „Ich kenne nur eine Organisation in meinem Betrieb, und das bin ich!“, soll Thomas Bata, ein später groß gewordener Mittelständler, einmal gesagt haben. Das war in den 30er Jahren. Kurz vor Weihnachten des Jahres 1999 konnte man in der Frankfurter Rundschau lesen, wie sich der Besitzer eines traditionsreichen Textilhauses auf der Zeil gegen die Installation eines Betriebsrats in seinem Haus zu wehren versuchte: „Ein sozial denkender Unternehmer braucht keinen Betriebsrat!“ (FR v. 9.12.99) Dies zeigt gleichzeitig die hohe Kontinuität und erstaunliche Resistenz solcher Überzeugungen gegenüber gesellschaftlichen Veränderungen. Zu diesem Führungsbild gehört einerseits die paternalistische Fürsorgepflicht gegenüber allen Mitgliedern der „Betriebsfamilie“, andererseits die Abwehr jeder konkurrierenden Organisation im Betrieb, also Betriebsrat und Gewerkschaft.

Als wichtiges Merkmal für den Zusammenhalt der Belegschaften ist die soziale Nähe zwischen Unternehmer und Beschäftigten anzusehen, die durch die Personalisierung der Verhältnisse in den Kleinbetrieben entsteht. Die wiederum ist erst möglich, da beide Seiten oft eine gemeinsame berufliche und kulturelle Herkunft haben und nicht selten im gleichen Milieu leben. Dies gilt insbesondere im ländlich-kleinstädtischen Bereich. Hier sind die persönliche Lebenswelt von Unternehmer und Arbeitnehmern und die betrieblichen Verhältnisse mehr oder weniger miteinander verwoben. Geschenke zu Familienfesten oder die persönliche Anteilnahme des Chefs bei Krankheit und Tod sind eine Form der sozialen Nähe seitens der Unternehmer. So wie die Bereitschaft der Arbeitnehmer zu Überstunden und ungewöhnlichen Arbeitszeiten vorausgesetzt werden kann, so wird bei der Gestaltung des Arbeitszeitarrangements auch auf persönliche Bedürfnisse der Beschäftigten eingegangen. Wo die Löhne unter den branchenüblichen Tarifnormen liegen, werden i.d.R. spezifische Kompensationen gefunden. Diese liegen häufig in der privaten Nutzung betrieblicher Einrichtungen und Mittel. Gerd Syben hat in seiner Untersuchung der Verhältnisse in kleinen Baubetrieben auf die Existenz vielfältiger „sozialer Arrangements“ zwischen Chef und Beschäftigten hingewiesen. Er sieht in diesen Arrangements, auch wenn sie sich im Konfliktfall meist als wenig erfolgreiche Formen der Interessenvertretung erweisen, eine wichtige Erklärung dafür, daß in den kleinen Betrieben formell gewählte Betriebsräte als gesetzliche Interessenvertreter der Arbeitnehmer nur selten anzutreffen sind (vgl. Syben, 1997). Josef Hilbert und Hans Joachim Sperling haben in einer Untersuchung der Arbeitsbeziehungen in Klein- und Mittelbetrieben darauf hingewiesen, daß in Kleinbetrieben durchaus so etwas wie Mitbestimmung oder Beteiligung stattfindet, allerdings ohne Rückgriff auf die Institutionen des Betriebsverfassungsgesetzes. Die dort be-

schriebenen Formen der informellen Partizipation erschweren gleichzeitig die Gründung von Betriebsräten: „Schattenpartizipation erodiert mithin die Grundlage für den Ausbau der (formalisierten) Mitbestimmung in Klein- und Mittelbetrieben“ (Hilbert/Sperling 1990, S. 191).

Statistische „terra incognita“

Systematische Lücken in der öffentlichen Statistik verhindern bisher einen klaren Überblick über die Anzahl kleiner mittelständischer Betriebe und die in ihnen beschäftigten Arbeitnehmer.¹ Dies liegt zu einem beträchtlichen Teil daran, daß bisher für den in diesem Zusammenhang besonders bedeutenden Bereich des privaten Dienstleistungsgewerbes eine Betriebsstatistik nicht existiert.² Eine klare Angabe über die Verbreitung von Betriebsräten in mittelständischen Kleinbetrieben ist deshalb ebenso wenig möglich. Wir sind hier auf höchst grobe und zudem noch unzuverlässige Schätzungen angewiesen. Nach den Angaben der letzten vollständigen Auswertung der Betriebsratswahlen durch die DGB-Gewerkschaften aus dem Jahre 1995 dürften insgesamt derzeit etwa 40.000 Betriebsratsgremien in Deutschland existieren. Nach den Wahlergebnissen des Jahres 1998 aus den Organisationsbereichen der Gewerkschaften IG Metall (vorwiegend Produktion) und HBV (Handel und Dienstleistung) sind etwa 25 bis 30 Prozent der Betriebsräte in der Betriebsgröße zwischen 5 und 50 Beschäftigten zu finden. Überträgt man diesen Anteil auf die Gesamtzahl gewählter Betriebsräte, so ergibt sich eine Gesamtzahl von 10.000 bis maximal 13.000 Kleinbetrieben dieser Größenordnung mit Betriebsräten. Dem stehen nach der „mind-Studie 1999“ (Institut für Mittelstandsforschung, 1999) etwa 550.000 mittelständische Unternehmen zwischen 5 und 50 Beschäftigten gegenüber (Betriebsratsquote = 2%). In der Größenklasse zwischen 51 und 100 Beschäftigten stehen rund 10.000 Betriebsräte etwa 100.000 Mittelstandsfirmen gegenüber (Betriebsratsquote = 10%). Die Normen der gesetzlichen Betriebsverfassung bilden demnach im kleinbetrieblichen Bereich der Wirtschaft bisher nur ein weitgehend unbedeutendes Randphänomen.³ Die Erkenntnis, daß die mittelständische Wirtschaft

¹ Unsere Schätzung auf der Grundlage der vorliegenden Einzelstatistiken ergibt etwa 2,5 Mio. Kleinbetriebe mit bis zu 100 Beschäftigten, in denen rund 14 Mio. Beschäftigte arbeiten. Damit wären heute annähernd zwei Drittel der rund 23 Mio. Beschäftigten des privaten Sektors in Kleinbetrieben bis 100 Beschäftigten tätig. Etwa 600.000 dieser Betriebe dürften in der Größenklasse über 20 Beschäftigten liegen und insgesamt etwa 6 Mio. Beschäftigte aufweisen. Diese Schätzung beruht auf statistischen Angaben verschiedener Jahrgänge aus den Wirtschaftsbereichen Verarbeitendes Gewerbe (1998), Handwerk (1996), Baugewerbe (1996), Einzelhandel (1995) und private Dienstleistungen (1987).

² Anlässlich der Präsentation des Statistischen Jahrbuchs 1999 wurde vom Präsidenten des statistischen Bundesamtes künftig die Erstellung einer jährlichen Dienstleistungsstatistik auf Stichprobengrundlage gefordert. (vgl. „Dienstleistungsbranche immer wichtiger“, FR v. 13. 10.99)

³ Vgl. die Wahlergebnisse 1994 des DGB und Wahlergebnisse von IG Metall und HBV für 1998. Tatsächlich dürfte die Zahl der mittelständischen Kleinbetriebe mit Betriebsräten aber deutlich

auch nach 50 Jahren Betriebsverfassungsrecht im wesentlichen „betriebsratsfrei“ geblieben ist, sollte zum Ausgangspunkt künftiger Reformüberlegungen genommen werden.

Hürden gegen Betriebsratswahlen

Will man verstehen, warum es in so wenigen mittelständischen Kleinbetrieben zur Wahl eines Betriebsrats kommt, sollte man nur einen Augenblick lang versuchen, sich in die Situation der Personen zu versetzen, die als potentielle Betriebsratskandidaten in einem Kleinbetrieb anzusehen wären:

(1) Grundsätzlich herrscht bei Arbeitnehmern und Arbeitgebern, die noch keine praktische Erfahrung mit betrieblicher Mitbestimmung machen konnten, weitgehende *Unkenntnis* der möglichen Schwerpunkte und Reichweite von Betriebsratshandeln. „Was darf, was kann ein Betriebsrat machen? Wer schützt ihn im Konfliktfall?“ - Die Alternative zur herrschenden Praxis, wie nämlich Problemlösungen unter Betriebsratsbeteiligung in spezifischer Weise anders verlaufen könnten, ist hier also meist unbekannt.

(2) Hinzu kommt eine möglicherweise offene oder verdeckte *Gegnerschaft des Arbeitgebers*, der eine gesetzlich normierte Interessenvertretungsinstanz bestenfalls als bürokratische Behinderung auffassen dürfte. Gewerkschaftliche Quellen dokumentieren aber auch, wie mittelständische Unternehmer immer wieder die Wahl von Betriebsräten aktiv und unter Einsatz aller Machtmittel, wie etwa der Kündigung von Betriebsratskandidaten, betreiben (vgl. Bösche, 1996).

(3) Da ist nicht selten ein resignativer oder besserwisserischer *Widerstand auf Seiten der Kollegen* gegen aus ihrer Sicht riskante Veränderungen der betrieblichen Sozialordnung. Einige mögen in der BR-Wahl eine Gefährdung eingeschliffener Beteiligungsmechanismen oder Besitzstände sehen.

(4) Die Unterstützung von gewerkschaftlicher Seite dürfte in vielen Fällen unzureichend sein. Oft ist in den kleinen Betrieben nicht einmal bekannt, welche Gewerkschaft „zuständig“ ist. Dies trifft natürlich in besonderer Weise für nicht tarifgebundene Firmen zu. Die begrenzte und in den letzten Jahren stets weiter abgebaute Ausstattung der örtlichen Gewerkschaftsbüros mit hauptamtlichen Sekretären stellt die Gewerkschaften angesichts des Zerfalls großer Betriebe und der Vielzahl unbetreuter Kleinbetriebe allerdings auch vor – mit diesen Mitteln

– unlösbare Aufgaben. In kleinen Betrieben kommt aber eine erstmalige Betriebsratsbildung *ohne professionelle „Hilfe von außen“* nicht zustande.

(5) Und schließlich ist da für potentielle Betriebsratskandidaten die Perspektive, viel Freizeit und persönliche Energie für eine Sache mit zweifelhaftem Ausgang einzusetzen und dabei *Risiken für das eigene berufliche Fortkommen* in Kauf zu nehmen. Auch hierin unterscheidet sich die Situation von derjenigen in großen Betrieben mit anerkannten Mitbestimmungstraditionen. Dort werden mögliche persönliche Risiken nicht selten durch die Aussicht regelrechter „Mitbestimmungskarrieren“, die eng mit den dortigen Freistellungsregelungen zusammenhängen, kompensiert. Die Vorteile – individueller und kollektiver Art – des Engagements für Betriebsratsarbeit scheinen im kleinbetrieblichen Bereich weit ungewisser als die möglichen Nachteile. Daher hält man sich hier meist von der formellen Mitbestimmung fern.

Beispiele von vorhandenen Betriebsräten in Kleinbetrieben zeigen jedoch, daß hier trotz der genannten Hindernisse grundsätzlich eine dauerhafte Etablierung und fruchtbare Arbeit von Betriebsräten möglich ist. Nach einer häufig durchaus auch konflikthafter Etablierungsphase können die gesetzlich genormten industriellen Beziehungen offenbar auch in kleineren Betrieben einen Reifungsprozeß durchmachen, an dem Betriebsräte, Belegschaften und Unternehmensleitungen gleichermaßen beteiligt sind und der schließlich zum Aufbau einer stabilen Konsenskultur führt (vgl. Wassermann, 1999).

Ziel: Mitbestimmung für alle!

Welche Schlußfolgerungen wären nun auf dem Hintergrund der genannten Bedingungen und Erfahrungen für eine Reform des Betriebsverfassungsrechts zu ziehen? Die folgenden Überlegungen gehen davon aus, daß ein „Recht auf Mitbestimmung im Arbeitsleben“ grundsätzlich allen Arbeitnehmern zustehen sollte, gleich in welchem speziellen Beschäftigtenstatus sie sich befinden, gleich in welcher Branche, Betriebsgrößenklasse oder unter welcher Unternehmensrechtsform sie arbeiten. Ich stütze mich dabei auch auf die Auffassung der „Kommission Mitbestimmung“, nach deren Ansicht „der Zugang der Arbeitnehmer zu einer funktionierenden Vertretung ihrer Interessen am Arbeitsplatz und zu den Vorzügen einer kooperativen Unternehmenskultur (...) nicht allein dem Zufall oder den Marktkräften überlassen bleiben (sollte); an ihm besteht vielmehr ein legitimes, zielführendes Interventionen rechtfertigendes öffentliches Interesse“ (Kommission Mitbestimmung, 1998, S. 91), - womit sie dem Anspruch der Ar-

niedriger liegen, da in den gewerkschaftlichen Zahlen auch Kleinbetriebe anderer Unternehmensformen, wie z.B. Zweigbetriebe größerer, nicht mittelständischer Firmen, enthalten sind. Grundsätzlich ist die dieser Gegenüberstellung zugrundeliegende Gleichstellung von „Unternehmen“ und „Betrieb“ natürlich unzulässig.

beitnehmer auf eine Interessenvertretung gewissermaßen den Rang eines Grundrechtes verleiht.⁴

Meldung betriebsratsloser Betriebe

Zunächst sollte die Grundlage für eine präzisere und in der Praxis nutzbare Übersicht über die Anzahl der nach ihrer Beschäftigtenzahl betriebsratsfähigen Betriebe mit und ohne gewählte Betriebsräte geschaffen werden. Die Grundlage für eine solche öffentliche Betriebsratsstatistik könnte, wie vom DGB vorgeschlagen, durch Meldung der Arbeitgeber bei den zuständigen Berufsgenossenschaften jeweils rechtzeitig vor den Betriebsratswahlen bilden. Die Listen der betriebsratslosen Betriebe sollten nach regionaler Zuordnung und Branchenzugehörigkeit gegliedert und öffentlich zugänglich sein. Eine solche Datengrundlage würde es Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden erleichtern, jeweils auf ihre Weise und mit ihren je spezifischen Mitteln und ggf. auch gemeinsam, auf die Einleitung von Betriebsratswahlen hinzuwirken.

Die öffentliche Meldung betriebsratsfähiger Kleinbetriebe bekommt eine zusätzliche aktuelle Bedeutung im Zusammenhang mit den Erosionstendenzen bisher größerer Betriebszusammenhänge. Bisher wirkt sich die weitgehende Unkenntnis der sich dem Betriebsverfassungsrecht entziehenden Betriebsstrukturen als ein nicht zu unterschätzendes Hindernis gegenüber der Verbreitung des Betriebsrätewesens im kleinbetrieblichen Bereich aus. Alle vorliegenden Aussagen über die Verbreitung des Betriebsrätewesens und die Entwicklung des Wirkungsbereichs des Betriebsverfassungsgesetzes basieren bisher zwangsläufig auf höchst unzureichenden statistischen Grundlagen. Eine öffentliche Betriebsratsstatistik wäre darüber hinaus als politische Entscheidungsgrundlage von großer Bedeutung, wenn es künftig darum gehen soll, die Mitbestimmungsstrukturen dem weiteren Strukturwandel der Wirtschaft anzupassen.

Vereinfachtes Wahlverfahren

Der mittlerweile von vielen Seiten befürworteten Vereinfachung und Verkürzung des Wahlverfahrens in Betrieben mit weniger als 50 bzw. 100 Beschäftigten ist sicherlich zuzustimmen. Hiermit würde eine nicht unwesentliche Hürde verringert, die bisher insbesondere in kleinen Betrieben die formgerechte Wahl eines Betriebsrats verhindert. Die Regelwahl sollte in Betrieben dieser Größenordnung eine Persönlichkeitswahl und grundsätzlich eine gemeinsame Wahl von

⁴ Burchard Bösche spricht in diesem Zusammenhang von einem „Menschenrecht auf Beteiligung“ (vgl. Bösche, 1996).

Arbeitern und Angestellten sein. Eine solche Wahl sollte auch ohne Anwesenheit des Arbeitgebers auf der Versammlung gültig sein. Damit würde die langwierige „Zitterpartie“ zwischen Kandidatenaufstellung und Wahlakt, die mitbestimmungsgegnerschaften Arbeitgebern bisher ein weites Feld der Wahlbeeinflussung bietet, wegfallen.⁵ Ein derartiges, weniger durch Formalien und Fristen belastetes Verfahren entspräche sicher auch den im allgemeinen weniger formellen und spontaneren Entscheidungen in kleinen Betrieben insgesamt.

Man sollte von einer derartigen „Entbürokratisierung“ allerdings nicht allzu viel hinsichtlich einer künftig stärkeren Verbreitung von Betriebsräten in kleinen Mittelstandsbetrieben erwarten. Die Hürde, die die erstmalige Wahl eines Wahlvorstands in einer Betriebsversammlung bildet, bleibt zwangsläufig erhalten. Mißlingt die Wahl, so gilt dies in der Praxis gewissermaßen als Belegschaftsvotum gegen die Errichtung eines Betriebsrats. Dies wird sich auch durch das vereinfachte Verfahren nicht ändern.⁶ Eine „kleine Entbürokratisierung“ mag das Wahlverfahren etwas verbilligen und Risiken für die Betriebsratskandidaten reduzieren, die sich aus der geltenden langen Frist zwischen Einleitung und Durchführung der Wahl ergeben, sowie eine Reihe für Kleinbetriebe unsinniger Formalien beseitigen. Sie berührt aber nicht den Kern der kleinbetriebstypischen Hindernisse, die eher auf der Ebene der unmittelbaren, stark persönlich geprägten Herrschaftsbeziehungen, der anderen Arbeitsorganisation sowie der gesellschaftspolitischen Isolation der Betriebe zu suchen sind. Ganz unrealistisch scheint mir auf diesem Hintergrund die Vorstellung des DGB zu sein, man könne durch die Absenkung der betrieblichen Mindestgröße für die Wahl von Betriebsräten von bisher fünf auf künftig drei Arbeitnehmer den Wirkungsbereich des Betriebsverfassungsrechts wirklich ausweiten.⁷

Initiativrechte für Gesamt- und Konzernbetriebsräte

Die bestehende gesetzliche Regelung gibt weder Gesamt- noch Konzernbetriebsräten die Zuständigkeit für die Interessenvertretung in betriebsratslosen

⁵ Sehr präzise Vorschläge für ein vereinfachtes Wahlverfahren in Kleinbetrieben enthält ein Papier, das 1996 von den damaligen sog. „Tigergewerkschaften“ (NGG, IG Medien, GTB, GHK und HBV) vorgelegt wurde. Diese Forderungen wurden im Februar 1996 bereits dem damaligen Arbeitsministerium präsentiert. Sie sind in ähnlicher Form auch in den Reformvorschlag des DGB von 1998 eingeflossen (vgl. Tigergewerkschaften, 1996).

⁶ Wolfgang Däubler glaubt, daß ein wesentlicher Grund dafür, daß es in vielen Kleinbetrieben nicht zur Wahl von Betriebsräten kommt, darin bestehe, daß der Kündigungsschutz der Wahlbewerber erst beginnt, wenn der Wahlvorschlag die entsprechende Anzahl von Unterschriften gefunden hat, so daß es immer ein „ungeschütztes Vorbereitungsstadium“ gibt (Däubler, 1998, S.455).

⁷ Sofern diese Forderung etwa auf kleine Verkaufsfilialen des Einzelhandels mit weniger als fünf Arbeitnehmern abzielt, so ist hier ein Betriebsratsschutz eher durch Vereinbarung von Betriebsräten oberhalb der Arbeitsstättenebene, also etwa auf der Ebene von Verkaufsbezirken oder anderen regionalen Gliederungen zu erreichen (vgl. Wiese, 1998).

Betrieben. Nach der heutigen Gesetzlage kann die Initiative zur Bildung von Betriebsräten nur aus der jeweiligen Belegschaft oder durch eine dort vertretene Gewerkschaft kommen. Für die erstmalige Bildung von Betriebsräten in Kleinbetrieben innerhalb von Unternehmenszusammenhängen sollten künftig, je nach Unternehmensstruktur, die Gesamt- oder Konzernbetriebsräte ein klares Initiativrecht für die Einleitung und Durchführung von Wahlen haben. Eine solche Regelung wäre allerdings in erster Linie im Zusammenhang mit der Erosion bisher großer betrieblicher Einheiten zu kleinbetrieblichen Strukturen und in den weitverzweigten filialisierten Unternehmensstrukturen des Einzelhandels und des privaten Dienstleistungsgewerbes von Bedeutung. Die übergreifenden Betriebsratsgremien wären zweifellos die richtigen Akteure des Aufbaus einer flächendeckenden Basisstruktur von Betriebsräten in zergliederten Betriebs- und Unternehmensstrukturen. Sie unterliegen nicht der Isolation, die es Belegschaften in kleinen Betrieben oft so schwer macht, einen lokalen Betriebsrat durchzusetzen, sie überschauen die Unternehmensstrukturen und handeln auf einer ähnlichen Ebene wie das Unternehmensmanagement. Sie sind Teil der Unternehmensstruktur, ihre Initiativen kommen also von „innen“, während Bemühungen einzelner Gewerkschaftssekretäre oder gar Verfügungen örtlicher Arbeitsgerichte zur Errichtung lokaler Betriebsräte im Zweifelsfall als „Einmischung von außen“ verstanden werden und auf erhebliche, oft unproduktive Widerstände stoßen (vgl. Bösche, 1996, S. 58).

„Betriebsräte light“ wären keine Patentlösung

In der Debatte um eine anstehende Reform des Betriebsverfassungsrechts ist in letzter Zeit öfters der Begriff „Betriebsrat light“ aufgetaucht. Verschiedene Autoren verstehen darunter nicht nur eine Vereinfachung des Wahlverfahrens sondern befürworten auch Abstriche bei den Handlungsrechten der Betriebsräte. Betriebsräte mit minderen Rechten, so kalkuliert man, könnten den Widerstand vor allem mittelständischer Kleinunternehmer reduzieren und so die Verbreitung des Betriebsrätewesens fördern helfen (vgl. u.a. Bösche, 1996; Streeck, 1999). Stefan Voswinkel verwendete diesen Begriff erstmals im Zusammenhang einer Untersuchung der betrieblichen Interessenvertretungsverhältnisse in zwei Branchen mit sehr spezifischen Sonderbedingungen: der Bauwirtschaft und dem Gastgewerbe. Er stellte fest, daß in diesen Branchen - etwa aufgrund der starken Zersplitterung der Betriebsstätten und der hohen Fluidität von Belegschafts- und Betriebsstrukturen (z.B. Baustellensituation) und einer entsprechend geringeren Chance zur Entwicklung stabiler sozialer Beziehungen innerhalb der Belegschaften sowie zwischen Beschäftigten und Arbeitgebern - die Bedingungen für die Ausprägung stabiler betriebsverfassungsrechtlicher Normbedingungen nicht gegeben seien. Innerhalb solcher Bedingungen analysierte er Vereinbarungen zwischen der Gewerkschaft NGG und einigen Netzwerkunternehmen der Sy-

stemgastronomie und des Cateringgewerbes, die zum Ziel hatten, hier gewissermaßen „unterhalb der Mindestnormen des BetrVG“ durch vereinfachte Wahlverfahren und eine geringere personelle Ausstattung der Vertretungsorgane zu einer wenigstens partiellen Integration dieser bisher weitgehend mitbestimmungsfreien Zonen in das System der industriellen Beziehungen der Bundesrepublik zu kommen (vgl. Voswinkel, 1996). Es handelte sich also ursprünglich um Lösungsversuche für ganz spezifische Konstellationen, zu deren wichtigstem Merkmal sicher das Strukturprinzip „*kleine Betriebe in großen Unternehmen*“ zu zählen ist. Insofern enthalten diese Modelle - sieht man einmal von einem vereinfachten Wahlverfahren ab - noch keine Antworten auf die Problematik der betrieblichen Interessenvertretung in der großen Mehrzahl „freistehender“ mittelständischer Kleinbetriebe. Sofern solche „Light-Modelle“ tarifvertraglich vereinbart werden sollten, fehlt es hier in aller Regel bereits an den Verhandlungspartnern.

Aber auch aufgrund weiterer Überlegungen enthält die Formel „BR light“ keine überzeugende Lösung des Mitbestimmungsproblems in kleinen Betrieben. Zunächst ist daran zu erinnern, daß das bestehende Betriebsverfassungsgesetz bereits einige nicht unerhebliche Minderrechte für Betriebsräte in kleinen und mittleren Betrieben vorsieht. So fehlt beispielsweise die Sozialplanpflicht in Betrieben mit weniger als 21 Beschäftigten, Gründerbetriebe sind vier Jahre lang vollständig von der Sozialplanpflicht befreit.⁸ In Betrieben unter 100 Beschäftigten braucht kein Wirtschaftsausschuß gebildet werden und in Betrieben mit weniger als 300 Beschäftigten fehlt den Betriebsräten ein klares Recht auf die Freistellung eines seiner Mitglieder sowie auf die Bildung von Ausschüssen zur Professionalisierung der Betriebsratstätigkeit. Alle diese Einschränkungen der BR-Rechte haben offensichtlich nicht zur Erleichterung von Betriebsratsgründungen in Kleinbetrieben geführt. Eine gegenteilige Annahme erscheint immerhin nicht weniger plausibel, auch wenn dafür kein zahlengestützter Beleg erbracht werden kann: Das Fehlen etwa der Möglichkeit, einen Sozialplan auch in kleinen Betrieben erzwingen zu können, macht den Beschäftigten in Kleinbetrieben, deren Beschäftigungssituation ja im allgemeinen ungesicherter als in

⁸ Die mitbestimmungspolitische Diskriminierung kleiner Betriebe hat eine lange Tradition. Bereits das Betriebsrätegesetz von 1920 sah Betriebsratswahlen erst in Betrieben mit mehr als 20 Beschäftigten vor. Für kleinere Betriebe wurde bereits damals die „light-Variante“ des sog. „Betriebsobmanns“ geschaffen. Betriebsobmänner hatten geringere Rechte als die Betriebsräte. Sie konnten z.B. bei Einstellungen und Entlassungen - einem Kernbereich der damaligen Betriebsräterechte - nicht mitwirken (vgl. § 92 BRG). Der Begriff des „Betriebsobmannes“ schleifte sich durch sämtliche nachfolgenden Betriebsverfassungsgesetze bis er endlich zum 1.1. 1989 in einer mutigen Reform der damaligen Regierungsparteien zum „einköpfigen Betriebsrat“ umgetauft wurde (vgl. § 9 BetrVG). Wolfgang Däubler vermutet, daß die bisherige faktische Ausklammerung kleiner Mittelstandsbetriebe aus der Mitbestimmung politisch motiviert ist. „Die Vorenthaltung aller Mitbestimmungsrechte dürfte ihren wahren Grund (...) in dem Bestreben des Gesetzgebers finden, den selbständigen Mittelstand als ‚staatstragende Schicht‘ zu erhalten, indem man ihn von den ‚Belastungen‘ des BetrVG - wie übrigens auch des KSchG - verschont“ (Däubler, 1998, S. 451).

großen Betrieben ist, die Errichtung eines Betriebsrats wohl eher unattraktiv.⁹ Auch die unregelmäßigen Verhältnisse hinsichtlich der Freistellung von Betriebsratsmitgliedern für ihre Interessenvertretungsarbeit haben sich – und dies ist durch die Praxis in zahllosen Fällen belegbar – eher abschreckend auf potentielle Betriebsratskandidaten ausgewirkt. In Kleinbetrieben ist das „Betriebsratsamt“ aus einer Vielzahl von Gründen bisher alles andere als attraktiv, weder was die Handlungsbedingungen der BR-Mitglieder, noch was die Erfolgsaussichten ihres Handelns im Sinne der Arbeitnehmerinteressen angeht. Hier liegt sicher auch eine Hürde gegen die weitere Diffusion von Mitbestimmungsstrukturen im kleinbetrieblichen Bereich.

Das Ziel einer Förderung und Ausbreitung von Mitbestimmungsstrukturen in kleinen Betrieben würde durch die Schaffung von Zonen dauerhafter betriebsverfassungsrechtlicher Minder-Standards mit Sicherheit verfehlt. Eine generelle Reduktion von Betriebsrats-Rechten, etwa unter das derzeitige Niveau der Ein-Personen-Betriebsräte in Betrieben unter 20 Beschäftigten – kann schon deswegen nicht sinnvoll sein, da die Schutzbedürftigkeit in Kleinbetrieben prinzipiell kaum geringer als in größeren Betrieben sein dürfte.¹⁰ Als generelle Reformformel zur Entwicklung kleinbetriebsgerechter Mitbestimmungsstrukturen dürfte sich „Betriebsrat light“ daher also kaum eignen. „Light“ ist auf der Betriebsratsseite gewiß nicht das Äquivalent zu „lean“ auf der Seite der Unternehmensstrukturentwicklung!

Leichteren Einstieg schaffen?

Trotzdem bleibt das Problem, daß sich mittelständische Kleinbetriebe auch nach 50 Jahren Mitbestimmung fast vollständig den Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes entzogen haben. In welchem anderen Bereich duldet der Gesetzgeber einen derartig verbreiteten und notorischen Gesetzesverstoß?¹¹

⁹ So verwahrte sich in einer Diskussionsveranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung zur Reform des Betriebsverfassungsrechts beispielsweise ein Betriebsratsmitglied aus einem Kleinbetrieb ausdrücklich gegen die Idee einer „Betriebsverfassung light“. Es entspreche seiner Erfahrung, daß sich Mitarbeiter zur Wahl eines Betriebsrats nur motivieren ließen, wenn die Bildung des Betriebsrats mit allen im Gesetz vorgesehenen rechtlichen Vorteilen verbunden sei. Er knüpfte daran die Forderung, die Rechte von Betriebsräten in Kleinbetrieben zu stärken, statt zu beschneiden (vgl. Mehrländer, 1999, S. 69f).

¹⁰ Jörg Sydow spricht in diesem Zusammenhang von einem sog. „Betroffenheits-Vertretungs-Dilemma“: Die Mitbestimmung reicht vor allem dort nicht hin bzw. ist in ihrer Funktionsfähigkeit gerade dort gefährdet, wo sie von den Beschäftigten besonders gebraucht wird“ (Sydow, 1997, S. 51).

¹¹ Zu beachten sind deshalb auch die von verschiedener Seite vorgeschlagenen Verschärfungen bzw. Modifikationen des gesetzlichen Sanktionen bei Wahlbehinderung durch die Arbeitgeberseite (vgl. Börsche, 1996 sowie DGB 1999). Däubler wirft in diesem Zusammenhang die Frage auf, wie man solche Gesetzesverstöße künftig konsequenter ahnden könnte. Er schlägt z.B. vor, daß in betriebsratslosen, aber vom Gesetz her betriebsratsfähigen Betrieben Kündigungen gemäß § 102 BetrVG

Unsere Frage lautet demnach: Wie können die Widerstände und Hürden gegen die Wahl von Betriebsräten in Kleinbetrieben gesenkt werden, ohne daß die Mitbestimmungsrechte in ihrer Substanz reduziert werden?

Für die Risiken einer erfolgreichen Implementierung von Mitbestimmungsstrukturen gilt in gewisser Weise das, was man in anderem Zusammenhang als das grundsätzliche „Kooperationsdilemma“ bezeichnet hat (vgl. Semminger, 1993). Um zu einer zufriedenstellenden Kooperation (z.B. zwischen Firmen, Gruppen, Personen) kommen zu können, brauchen beide Partner Vertrauen zu einander. Über dieses Vertrauen können sie zu Beginn eines Kooperationsprojektes jedoch nicht verfügen. Dies kann sich erst im Zuge der Kooperation selbst herausbilden. Ähnlich ist es vielleicht beim Verhältnis zwischen einer Belegschaft, die einen Betriebsrat wählen könnte, und ihrem Unternehmer, wobei sich die Analogie nicht allein auf Kooperation, sondern auch auf Konflikterfahrung bezieht: Das Wissen darüber, was man sich mit der Betriebsratswahl gewissermaßen „einhandelt“, können beide Seiten vor Beginn der Wahl nicht haben. Sie können es nur im Verlauf von Mitbestimmungspraxis erfahren und erlernen.

Trotz der genannten Vorbehalte gegenüber einer generellen Gewichtsverringering von Betriebsverfassungsrechten sollte deshalb der Frage nachgegangen werden, wie von seiten des Gesetzgebers die Einstiegsbedingungen in Mitbestimmungspraxis im Bereich kleiner Betriebe verbessert werden könnten. Wie könnten die beiderseitigen Bedenken und Widerstände, die in vielen mittelständischen Kleinbetrieben bisher eine Betriebsratswahl verhindern (von denen nicht wenige, wie wir wissen, eher irrationaler Art sind, oder auf falschen Informationen bzw. Vorstellungen basieren) durch gesetzgeberische Maßnahmen reduziert werden? Die Überlegung zielt also nicht auf eine grundsätzliche und andauernde Zweitklassigkeit der Mitbestimmungsrechte in Kleinbetrieben, sondern gewissermaßen auf die Schaffung eines *Einstiegsmandats* oder einer *Einstiegsphase* für Betriebsräte.

Wäre es z.B. denkbar, daß in betriebsratslosen Privatbetrieben (nicht in Filialnetzen großer Unternehmen!) die Betriebsräte zunächst eine erste, mit minderen Mitbestimmungsrechten ausgestattete Wahlperiode durchlaufen? In Betrieben mit bis zu 50 Beschäftigten beispielsweise könnte für vier Jahre eine aus zwei Personen bestehende Belegschaftsvertretung (Sprecher/in und Stellvertreter/in)

ausnahmslos unwirksam sein könnten und bei Betriebsänderungen, insbesondere bei Stilllegungen, generell eine Abfindung nach § 113 BetrVG bezahlt werden müßte. Auch sollten seiner Meinung nach etwa Staatsaufträge und Technologieförderung nur solchen Unternehmen gewährt werden, in deren Betrieben ausnahmslos Betriebsräte existieren (vgl. Däubler, 1998, S. 455). Warum sollte in einer Zeit, in der die Vergabe von öffentlichen Aufträgen in einigen Bundesländern vom Nachweis der Tariftreue und der Frauenförderung abhängig gemacht wird, diese nicht auch an die Erfüllung von Normen des Betriebsverfassungsrechts geknüpft werden?

gewählt (oder möglicherweise durch eine Gewerkschaft ernannt) werden. Diese Personen müßten mit einem bedingten Kündigungsschutz ausgestattet sein¹² und Anspruch auf Weiterbildung in Anlehnung an § 37, Absatz 6 bzw. 7 BetrVG genießen. (Zu überlegen wäre, ob die anfallenden Qualifikationsmaßnahmen wenigstens teilweise öffentlich finanziert werden könnten. Ein entsprechender Weiterbildungsanspruch zur Einarbeitung in die Mitbestimmung käme dann konsequenterweise auch der Arbeitgeberseite zu.) Die Belegschaftsvertreter sollten im wesentlichen das Recht auf regelmäßige Information durch den Arbeitgeber sowie auf Verhandlungen mit ihm besitzen. Darüber hinaus könnten sie evtl. Beteiligungsrechte bei personellen Einzelmaßnahmen haben. Mitbestimmungsrechte im engeren Sinne sollten ihnen nicht zustehen. Ihre Aufgabe wäre im wesentlichen die Überwachung der Gesetze zum Schutz der Arbeitnehmer und der Tarifverträge im Betrieb. Mit diesen reduzierten Rechten ausgestattet, würden sie zumindest zu leicht erreichbaren Ansprechpartnern für Beschäftigte werden, die bisher nicht wußten, an wen sie sich bei Konflikten wenden sollten. Auch das Recht zur Durchführung von Betriebsversammlungen unter Leitung des Belegschaftsvertreters sollte zu den garantierten Mindestbedingungen gehören.

Hinzu käme, daß angesichts der Existenz einer solchen gesetzlich legitimierten und geschützten Vertretungsperson auch die aus dem BetrVG resultierenden Individualrechte der Arbeitnehmer, die bisher in betriebsratslosen Betrieben stets unter den Tisch fallen, leichter praktikierbar wären.

Alle Beteiligten hätten so vier Jahre Zeit, zu lernen, wie sich Probleme lösen lassen, wenn man regelmäßig miteinander spricht und ggf. verhandelt. Geht die Entwicklung in Richtung konstruktiver Zusammenarbeit, dürften nach den vier Jahren die Hürden gegenüber der Wahl eines regulären Betriebsrats auf beiden Seiten niedriger als bisher sein. Kommt es eher zu Frontstellungen und Blockaden, dann könnte sich zumindest für die Belegschaft dadurch die Motivation zur Durchsetzung eines „richtigen Betriebsrats“ erhöht haben. Die nächste Wahl wäre in jedem Fall der Einstieg in die vollständigen betriebsverfassungsrechtlichen Normen, ohne Abstriche. „Mitnahmeeffekte“ durch die Arbeitgeberseite könnten vermieden werden, indem ein solches Einstiegsmandat für Betriebsräte nur bisher betriebsratslosen Betrieben zur Verfügung stünde. Ein Zurückstufen eines regulären Betriebsrats auf das Niveau eines Einstiegsmandats sollte es nicht geben.

¹² Ein solcher Kündigungsschutz könnte sich darauf beschränken, daß der Arbeitgeber vor Ausspruch einer Kündigung gegenüber einer solchen Ansprechperson verpflichtet ist, der zuständigen Gewerkschaft die Kündigungsgründe mitzuteilen. Sollte die Gewerkschaft der Kündigung widersprechen, weil sie unterstellt, daß die Kündigung wegen der Funktion als Belegschaftssprecher erfolgt, so müßte dies einen Weiterbeschäftigungsanspruch bis zur rechtskräftigen Entscheidung des Kündigungsschutzprozesses auslösen (vgl. Bösche, 1996).

Arbeit an einer kleinbetriebsgerechten Mitbestimmungskonzeption

Angesichts der traditionellen und tief verwurzelten mitbestimmungspolitischen Abstinenz mittelständischer Unternehmen gegenüber der Mitbestimmung sind darüber hinaus aber offenbar tiefergreifende und längerfristige Entwicklungsstrategien notwendig. Der Gesetzgeber könnte deshalb im Anschluß an die anstehende Gesetzesreform, die ja bereits bei den Betriebsratswahlen im Jahre 2002 Anwendung finden sollte, *eine weitere Reformstufe* nach Ablauf einer Entwicklungsphase von beispielsweise vier Jahren vorsehen, die dann im Jahre 2006 in die Praxis umgesetzt werden könnte. Dies könnte auf mehreren Ebenen betrieben werden:

Einerseits ginge es darum, unter aktiver Mitwirkung von Arbeitgebern, Betriebsräten, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften sowie Kleinbetriebsexperten aus dem Kreis von Wissenschaftlern, Betriebsberatern und Arbeitsrechtlern an einer Mitbestimmungskonzeption zu arbeiten, die kleinbetriebsspezifische Organisations- und Entscheidungsstrukturen aufgreift und produktiv in ein Schutz- und Gestaltungskonzept für die Arbeitnehmerseite einbaut. Eine solche Konzeption sollte nicht versuchen, die Strukturen und Normen aus 50 Jahren großbetrieblicher Mitbestimmung auf dem Wege der Reduktion auf die knapperen kleinbetrieblichen Ressourcen zu übertragen. Vielmehr wäre von den spezifischen Organisations- und Herrschaftsformen, von den Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen und den spezifischen Umfeldbedingungen kleiner Betriebe auszugehen. Vorliegende Erfahrungen mit langjähriger Betriebsratspraxis in Kleinbetrieben müßten zum Ausgangspunkt einer eingehenden Analyse der Auswirkungen von Betriebsratshandeln sowohl im Hinblick auf die Interessenlage von Beschäftigten und Firmenleitungen, als auch auf die innerbetrieblichen Abläufe und Entscheidungsprozesse genommen werden. Gewissermaßen als „vertrauensbildende Maßnahme“ gegenüber mittelständischen Mitbestimmungsskeptikern sollte die längerfristig stabilisierende Funktion von Mitbestimmung auch für kleine Betriebe genauer beschrieben werden. Angesichts des mehr oder weniger kreativen Chaos, das sich in vielen kleinen Betrieben zwischen Kunden und Arbeitsbedingungen, zwischen Lieferterminen und Arbeitszeitanforderungen abspielt, wäre z.B. die Bedeutung des Betriebsrats oder einer ähnlichen Institution als „*Stabilitäts- und Ordnungsfaktor*“ für beide Seiten stärker zu betonen. Nur wo das Chaos in Grenzen gehalten wird, können auch Arbeitnehmerrechte zum Tragen kommen.

Betriebsnahe Ansprechstellen

Auf anderen Gebieten versucht man seit Jahren die kleinbetriebsspezifischen Entwicklungshemmnisse, die nicht unwesentlich in der Begrenztheit ihrer (per-

sonellen) Ressourcen und in ihrer gesellschaftlichen Isolation liegen, durch überbetriebliche, intermediäre Organisationsformen zu überwinden. So ist man sich längst einig darüber, daß bestimmte Ausbildungs-, Weiterbildungs- und Innovationsleistungen hier nur durch über- oder zwischenbetrieblich angesiedelte Dienstleistungen auf regionaler oder sektoraler Ebene realisiert werden können. Warum sollte man nicht versuchen, das Prinzip des überbetrieblichen Verbunds auch auf die Mitbestimmung in mittelständischen Kleinbetrieben anzuwenden? Von einigen Gewerkschaften, namentlich der Gewerkschaft Holz und Kunststoff und der IG Metall, sind in den vergangenen Jahren interessante Erfahrungen mit dem Einsatz sog. „betriebsnaher Ansprechpartner“ für Beschäftigte in betriebsratslosen Kleinbetrieben gesammelt worden (vgl. z.B. Ahrens, 1996 u. Rudolph/Wassermann, 1999). Im Handwerksbereich bestehen überbetriebliche Institutionen bereits in Form der Kammern. Es wäre zu überlegen, unter welchen Bedingungen die Kammerfunktionen auch auf sozial- und mitbestimmungspolitische Arbeitsfelder in den Mitgliedsbetrieben ausgeweitet werden könnten.

Mit derartigen gemeinsamen Strukturen von Arbeitgebern und Gewerkschaften zur Förderung der Entwicklung kleiner Betriebe und zum Schutz der Beschäftigten liegen seit langem interessante ausländische Erfahrungen, vor allem aus Italien vor (vgl. Speranza u.a., 1994). Hier wäre zweifellos aus kleinbetriebsspezifischen Lösungen anderer Länder zu lernen. In Frankreich existieren beispielsweise sog. „délégués de site“, die die Interessenvertretung von Beschäftigten verschiedener Kleinbetriebe innerhalb von Einkaufszentren oder anderer Kleinbetriebsgruppierungen übernehmen, die sich in engem räumlichen Nebeneinander befinden (vgl. Lyon-Caen, 1996). Auch die deutsche Gesetzgebung kennt offenbar ähnliche Modelle, wie etwa auf der Arbeitgeberseite den sog. „Gesamthafenbetrieb“ (vgl. Däubler, 1998, S. 451).¹³

Insgesamt ginge es darum, nach lebensfähigen Strukturen zu suchen, die auch Arbeitnehmern in isolierten betriebsratslosen Kleinbetrieben eine leicht erreichbare Anlaufstelle bieten würden, wenn es um die Einhaltung ihrer gesetzlichen und tariflichen Mindestrechte, um Verstöße gegen die Menschenwürde im betrieblichen Alltag oder um eine Kontaktaufnahme zu einer Gewerkschaft geht. Da weder die Schaffung neuer Ämter oder Stellen, noch die Beauftragung bestehender hauptamtlicher Funktionäre (in Gewerbeaufsicht, Berufsgenossenschaft oder Gewerkschaft) mit einer Betreuung der Arbeitnehmer in Kleinbetrieben – jedenfalls unter den gegebenen personellen Bedingungen – realistisch erscheint, sollten sich die Überlegungen auf die Schaffung eines neuen „Ehrenamtes“ konzentrieren. Hier könnten etwa Modelle wie der „Schiedsmann“ in NRW oder die skandinavischen „Ombudsmänner/frauen“ Anregungen geben. Die bereits zi-

tierten gewerkschaftlichen Projekte mit „betriebsnahen gewerkschaftlichen Ansprechpartnern“ belegen jedenfalls, daß es Arbeitnehmer gibt, die eine solche Aufgabe mit Engagement und Einfallsreichtum übernehmen können, wenn man ihnen die nötigen Rahmenbedingungen dazu bietet.

Einen sehr interessanten Vorschlag hat Burchard Bösche in diesem Zusammenhang formuliert. Er schlägt vor, in Kleinbetrieben per Gesetz jeweils ein oder zwei Gewerkschaftsvertreter zu ernennen, die mit einem spezifischen Kündigungsschutz ausgestattet sein sollten. Nach seiner Überzeugung ließen sich so auch in kleinen Betrieben Menschen finden, die sich als „Bindeglied zwischen Beschäftigten und Arbeitgeber einerseits und der Gewerkschaft andererseits“ zur Verfügung stellen. Sie sollten über geltende Tarifverträge und Arbeitsgesetze informieren und dafür sorgen, „daß die betrieblichen Arbeitsbeziehungen durch Gesetz, Recht und Tarif geprägt werden“ (Bösche, 1996, S. 63f).

Betriebsräte per Tarifvertrag?

Wichtig wäre bei der Entwicklung kleinbetriebsfähiger Betriebsratsstrukturen die Berücksichtigung der jeweiligen Betriebs- und Unternehmensstrukturen sowie der sozialen Traditionen in den einzelnen Wirtschaftsbereichen. In branchenspezifischen Expertengruppen sollte die Frage untersucht werden „Woran liegt es, wenn in einer Branche verbreitet keine Betriebsräte gewählt werden?“ Am Ende einer solchen konzeptionellen Arbeit könnte vielleicht ein Katalog unterschiedlicher Organisationsformen und Methoden von Mitbestimmung für kleine Betriebe stehen. Es ist wohl davon auszugehen, daß eine solche Vereinbarung von Mitbestimmung stärkere Verbreitung in Kleinbetrieben fände, als die notwendigerweise schematischen Gesetzesbestimmungen. Die Arbeit an einer solchen Konzeption wäre auch ein notwendiger Lernprozeß für die Sozialpartner: Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften haben, was kleine Betriebe angeht, noch viel zu lernen.

Schließlich ginge es auch um die branchenspezifische Vereinbarung von Aktionsprogrammen und Rahmenrichtlinien für die Verbreitung von Mitbestimmungsstrukturen. Es sollte gemeinsame Aufgabe von Gesetzgeber, Arbeitgebern und Gewerkschaften sein, angepaßte und daher praktikable Formen der Wahl und des organisatorischen Zuschnitts von Betriebsräten in kleinen Betrieben zu vereinbaren. Im Bericht der „Kommission Mitbestimmung“ heißt es dazu: „Es erscheint als vorrangige Aufgabe der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, Vorschläge und modellhafte Lösungen zu entwickeln, wie die Funktionen und Strukturen der Mitbestimmungsorgane in Klein- und Mittelunternehmen mehr als bisher an deren besondere Bedingungen angepaßt werden können.“ Und es müsse „nach Wegen gesucht werden, die in diesem Bereich bestehende Wider-

¹³ Die Entwürfe der deutschen Rätebewegung im Jahre 1919 sahen u.a. örtliche Interessenvertretungen für Beschäftigte aus Kleinbetrieben vor (vgl. v. Oertzen, 1976, S. 363f).

stände gegen die Einrichtung von Betriebsräten in gemeinsamer Anstrengung überwunden werden können“ (Kommission Mitbestimmung, 1998, S.91) – „*In gemeinsamer Anstrengung!*“; dies könnte also als ein Vorschlag für Branchenvereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zur flächendeckenden Einführung von Betriebsräten in kleinen Betrieben gelesen werden. In diesen Bereich fiel auch die von verschiedenen Seiten vorgeschlagene Regelung spezifischer Wahl- und Vertretungsbereiche für kleine Betriebe, kleinbetriebliche Netzwerke und Filialsysteme auf der Grundlage des § 3 BetrVG. Zu bedenken ist dabei allerdings die Erfahrung, daß sich besonders in mittelständischen Wirtschaftsbereichen derartiges niemals von selbst ergeben dürfte. Eine gesetzliche Rahmenanforderung, die – wie etwa im Falle der Richtlinie zum Euro-Betriebsrat – feste Zeitvorgaben und Mindestbedingungen vorgeben sollte, wäre unabdingbare Voraussetzung dafür, daß sich hier auf tarifvertraglicher Ebene tatsächlich etwas tut. Zu erinnern ist – bei aller Sympathie für flexible und angepaßte Lösungen – allerdings auch, daß tarifvertragliche Vereinbarungen von Betriebsratsstrukturen nur in Unternehmens- und Betriebszusammenhängen greifen können, in denen Arbeitgeberverbände Gewerkschaften und Betriebsräte bereits präsent sind. Dies ist aber in der großen Mehrzahl der „freistehenden“ Kleinbetriebe nicht der Fall. Die große Masse der „bindungslosen“ mittelständischen Firmen bliebe bei einer Reform, die alle konkreten Vereinbarungen über die Wahl- und Vertretungsbereiche von Betriebsräten den Tarifpartnern überlassen würde, wiederum außen vor.

Regionale Plattformen für Mitbestimmung

Was Mitbestimmung ist, lernen Beschäftigte, Betriebsräte und Arbeitgeber in der Praxis mit ihr. In mittelständischen Kleinbetrieben kann jedoch aufgrund der beschriebenen Hürden, die einer erstmaligen BR-Wahl entgegenstehen, eine derartige Erfahrung bisher nicht erworben werden. Eine Reihe konkreter Maßnahmen sollte deshalb dazu dienen, die Widerstände im Vorfeld von Betriebsratsgründungen abzubauen. Dafür wären auch gezielte Bildungs- und Informationsangebote notwendig. Arbeitnehmern, die sich für eine Betriebsratskandidatur interessieren, sollten bereits vor einer möglichen Wahl entsprechende Weiterbildungsmöglichkeiten offenstehen. Hier wäre zu überlegen, ob analog zum bestehenden Recht der Teilnahme von Wahlvorstandsmitgliedern an Weiterbildungsmaßnahmen (§ 20 BetrVG) für Interessenten an einer Betriebsratskandidatur grundsätzlich der Zugang zu Informations- und Weiterbildungsangeboten zur Frage der Betriebsratsrechte ermöglicht werden sollte (Freistellung, Finanzierung). Entsprechende Weiterbildungsangebote sollten auch mitbestimmungsängstlichen Mittelständlern zur Verfügung stehen. Hier wären vor allem die Arbeitgeberverbände, u.U. auch die Kammern vor Ort, gefordert. Auf der Ebene einzelner Branchen oder Regionen gäbe es in einem solchen Zusammenhang

sicher ein Aufgabenfeld für „*Mitbestimmungsakademien*“, an denen Arbeitgeber und Gewerkschaften mitarbeiten würden. Solche Einrichtungen könnten auch Gegenstand von Vereinbarungen zwischen den Tarifpartnern sein. Solche Initiativen könnten, von Staat und Tarifparteien unterstützt, zunächst als Modellprojekte durchgeführt und ausgewertet werden.

Gerhard Leminsky gibt – völlig zutreffend – zu bedenken, daß der Versuch, allein auf tarifvertraglicher Ebene hier zu angemessenen Formen der Arbeitnehmerinteressenvertretung zu kommen, im Bereich kleiner mittelständischer Betriebe nicht sehr erfolgreich sein dürfte, weil hier die Tarifparteien schwach sind. Er regt deshalb an, auf regionaler überbetrieblicher Ebene *Plattformen* zu schaffen „für das, was in vielen Fällen offensichtlich innerbetrieblich nicht zu leisten ist: Schutz vor Willkür, Information und Hilfe bei der Durchsetzung individueller Rechte, Beobachtung der Umsetzung von Tarifverträgen, Vermittlung von Qualifizierung, Beratung von Betrieben“. Hierzu könnten seiner Anregung nach auch sog. „*Patenschaften*“ von Betriebsräten aus größeren Betrieben, gemeinsame Anstrengungen in der beruflichen Bildung, Kooperation mit Kommunen usw. gehören (vgl. Leminsky, 1999).

Dies würde allerdings voraussetzen, daß von staatlicher Seite solche Ansätze gefördert, Modellvorhaben unterstützt und wissenschaftlich begleitet würden (ebd., S. 61). Zur Auswahl, Begleitung und Bewertung solcher Projekte durch die Tarifpartner könnte an Formen angeknüpft werden, wie sie seinerzeit im Programm „*Humanisierung der Arbeitswelt*“ erfolgreich praktiziert wurden. Im Zusammenhang mit anderen hier formulierten Vorschlägen – wie der Vereinfachung des Wahlverfahrens, der obligatorischen Meldung betriebsratsloser Betriebe, der Erprobung von Einstiegsmandaten mit verringerten Rechten, der Schaffung eines Netzes ehrenamtlicher betriebsnaher Ansprechpartner, einem Weiterbildungsanspruch vor der Durchführung von Betriebsratswahlen sowie der Entwicklung branchenspezifischer Betriebsratsstrukturen unter Beteiligung der Tarifpartner – ergäbe sich so gewissermaßen ein *kleinbetriebsspezifisches mitbestimmungspolitisches Entwicklungslaboratorium*, dessen Erkenntnisse nach Auswertung durch Wissenschaftler und Bewertung durch die Tarifparteien in einer zweiten Reformphase des Betriebsverfassungsgesetzes in verbindliche gesetzliche Normen umgesetzt werden könnten.

4. Reform 2000: Neue Arbeitswelt braucht neue Beteiligungschancen!

Das Betriebsverfassungsgesetz hat sich insgesamt bewährt. Betriebsräte sind zu einer anerkannten und unverzichtbaren Institution der Interessenvertretung der Arbeitnehmer und der Beteiligung bei wichtigen Entscheidungen und Entwicklungen in den Unternehmen geworden. Insbesondere aufgrund des raschen und einschneidenden Wandels von Unternehmens- und Betriebsstrukturen, die zur Auflösung wesentlicher Bezugspunkte des Handelns der Betriebsräte geführt haben, ist das Betriebsrätewesen heute aber in seiner Existenz und in seiner Entwicklungsfähigkeit bedroht. Die Tatsache, daß heute in der Privatwirtschaft nur noch eine Minderheit der Arbeitnehmer in den Genuß von Mitbestimmungsrechten kommt, sollte Anlaß für den Gesetzgeber sein, sowohl Normen als auch Impulse zu entwickeln, die dazu beitragen, den Terrainverlust der Mitbestimmung auszugleichen und insbesondere auch Beschäftigten in kleinen Betrieben eine Chance zur Wahl von Betriebsräten zu eröffnen.

Das „Erfolgsmodell Betriebsrat“ muß nach 30 Jahren Laufzeit dringend modernisiert und zukunftsfähig gemacht werden. Dabei sollte der Gesetzgeber u.a. drei Orientierungen folgen: (a) Die *Schutzfunktion*, die Betriebsräte für die Arbeitnehmer einnehmen, sollte weiter die Basis der betrieblichen Mitbestimmung sein. Dazu muß vor allem auf betrieblicher Ebene für eine *flächendeckende Präsenz* der Betriebsräte gesorgt werden. Zur Schutzfunktion gehört auch der Ausbau von individuellen Beteiligungsrechten der Beschäftigten gegenüber dem Arbeitgeber. (b) Die *Gestaltungsfunktion* der Betriebsräte muß entsprechend der veränderten Unternehmensstrukturen und Problemschwerpunkte weiterentwickelt werden. Dies setzt den Ausbau der Mitbestimmungsrechte voraus. Sie sollten an allen Arbeit und Beschäftigung betreffenden Entscheidungen mitwirken und auf den dafür notwendigen Handlungs- und Verhandlungsebenen agieren können. (c) Das Gesetz sollte Rahmenbedingungen schaffen, die die *Entwicklungsfähigkeit* der betrieblichen Mitbestimmung sicherstellen. Dies verlangt eine angemessene Kombination aus festen und obligatorischen Rahmenregeln im Gesetz, die insbesondere die Verbreitung von Betriebsräten in bisher „mitbestimmungsfreiem“ Terrain ermöglichen, und Öffnungsklauseln, die unternehmens- und branchenspezifische Betriebsratsstrukturen etwa durch Tarifverträge im Sinne von § 3 BetrVG fördern.

• Betriebsräte müssen netzwerkfähig werden

Die „Zerlegung“ großer Unternehmen und Betriebe zerstört u.U. die organisatorische Basis für eine einheitliche und integrierte Betriebsratsarbeit sowie für eine homogene Unternehmensmitbestimmung. Die Organisationsstrukturen der Be-

triebsräte und ihre Handlungsrechte sollten deshalb den veränderten Unternehmensstrukturen angepaßt werden. Es muß wieder zu einer klaren Zuordnung der Betriebsräte zu den Entscheidungsebenen in den Unternehmen kommen. Die Wahl- und Vertretungsbereiche der Betriebsräte müssen sich dem raschen Strukturwandel in den Unternehmen anpassen können. Es ist zu überlegen, ob den Betriebsräten nicht – analog zum unternehmerischen Entscheidungsrecht – gewissermaßen ein Recht auf Kooperation, Fusion, Joint-Venture, strategische Partnerschaft etc. mit anderen Betriebsräten innerhalb und außerhalb der eigenen Unternehmensgrenzen eingeräumt werden sollte. In solchen vernetzten Strukturen der Interessenvertretung ginge es darum, das ganze Netzwerk im Auge zu behalten und Absprachen zwischen den einzelnen Betriebsräten in gleicher Effizienz herzustellen, wie dies auf der Managementebene geschieht

(a) Eine *Schwächung* der bisherigen Betriebsratsstruktur, sowie der personellen und organisatorischen Grundlagen ihrer Professionalität sollte verhindert werden. (b) Die neuen Betriebsratsstrukturen sollten sowohl den örtlich-betrieblichen Sozialstrukturen (Belegschaftszusammenhänge) als auch den neuen gesellschaftsrechtlich-unternehmerischen Strukturen angemessen sein. (c) Die neuen Betriebsratsstrukturen sollten darüber hinaus *entwicklungsfähig* sein. Dazu gehört in erster Linie ein Recht auf *unternehmensübergreifende Zusammenarbeit* von Betriebsräten. Im Zusammenhang mit Umstrukturierungen dürfen weder zeitliche noch einzelne Gruppen und Standorte betreffende *Mitbestimmungslücken* entstehen.

Insbesondere im Bereich *filialisierter Unternehmens- und Betriebsstrukturen* sind mittlerweile große Unternehmen und Konzerne entstanden, in denen es aufgrund der zergliederten Betriebsstruktur bisher nicht möglich war, flächendeckende, angemessene Betriebsratsstrukturen aufzubauen. Unter Reformgesichtspunkten bestehen aber gerade hier Chancen, verlorenes Terrain für die Mitbestimmung zurückzugewinnen. Ziel der Reform sollte es sein, daß auch Arbeitnehmer in kleinen, räumlich und sozial isolierten Arbeitsstätten künftig in den Genuß der Mitbestimmung kommen können.

(a) Es sollten Betriebsratsstrukturen entstehen können, die *allen Arbeitnehmern*, auch denen in kleinen entlegenen Filialen und Objektgruppen, die Chance zur Wahrnehmung von Rechten der Betriebsverfassung bieten. Es kann nicht der jeweiligen Unternehmensorganisation und Betriebsstruktur und ihren zyklischen Veränderungen überlassen bleiben, ob Arbeitnehmer am Schutz der Betriebsverfassung teilhaben können oder nicht. (b) Die Betriebsräte sollten auf einer Ebene gebildet werden können, die ihnen aufgrund der Größe des Vertretungsbereichs professionelle Arbeitsmöglichkeiten sichern. Ebenso wichtig ist, daß die Betriebsräte auf der Organisationsebene der Unternehmenshierarchie angesiedelt werden, auf der die wesentlichen mitbestimmungsrelevanten Entscheidungen getroffen werden. (c) Für die Bildung angemessener Betriebsratsstrukturen in filialisierten Unternehmen könnten besondere gesetzliche Rahmenbedingungen gelten. Diese könnten u. a. ein vereinfachtes Wahlverfahren vorsehen, wie es an anderer Stelle generell für Kleinbetriebe vorgeschlagen wird. Hinsichtlich der organisatorischen Grundlagen, ihrer materiellen und personellen Ausstattung (u.a. Freistellungsansprüche) sollten Betriebsräte hier jedoch nicht schlechter gestellt sein als in Unternehmen vergleichbarer Größenordnung mit traditionellen Betriebsstrukturen.

- **Die Arbeitsgrundlagen der Betriebsräte sind zu modernisieren**

Die Arbeitsgrundlagen der Betriebsräte sollten weiterentwickelt werden. Dabei muß einerseits den gewachsenen Aufgaben und Ansprüchen an die Interessenvertretungsarbeit Rechnung getragen werden, andererseits Erosionstendenzen entgegengewirkt werden. Ein Betriebsverfassungsgesetz des Jahres 2000 sollte die materiellen und personellen Grundlagen für eine *zeitgemäße Organisationsentwicklung* der Betriebsräte sicherstellen. Ein angemessenes Qualifikationsniveau sowie Professionalität und Kontinuität der Interessenvertretungsarbeit sollten gewährleistet sein. Spezifische Hürden gegenüber einer aktiven Mitarbeit neuer Arbeitnehmergruppen in den Betriebsräten sollten abgebaut werden. Flexible Freistellungsregelungen sollten zur Vereinbarkeit von Berufs- und Betriebsratsarbeit beitragen.

Im wesentlichen dürfte es u.a. darum gehen, (a) durch eine *neue Staffelfung der Mandatszahlen* die Arbeitsfähigkeit der Betriebsräte auch in durch Personalabbau und Unternehmenszergliederung dezimierten Großbetrieben zu erhalten und die Grundlagen für eine effektive, kontinuierliche Interessenvertretungstätigkeit in Klein- und Mittelbetrieben zu verbessern. (b) *Veränderte Freistellungsregelungen* sollten dem gleichen Ziel dienen. Die Option von *Teilfreistellungen* sollte das Betriebsratsamt u.a. für Arbeitnehmergruppen attraktiv machen, die bisher mit Rücksicht auf ihr berufliches Fortkommen von einer engagierten Mitarbeit in den Betriebsräten absehen. Gesicherte Rechte auf Teilfreistellungen von Betriebsratsmitgliedern sind darüber hinaus eine notwendige Voraussetzung zur Professionalisierung der Interessenvertretungsarbeit in kleineren Betrieben. (c) Ebenfalls zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Mandat sollten freigestellte Betriebsratsmitglieder das Recht auf kontinuierliche *berufliche Weiterbildung* erhalten. (d) Betriebsräte sollten künftig *Beratung durch externe Sachverständige und durch betriebsinterne Experten* ungehindert und auch *moderne Kommunikationsmittel* für ihre Interessenvertretungsarbeit vom Arbeitgeber ungehindert nutzen können. (e) Zu den selbstverständlichen Arbeitsgrundlagen von Betriebsräten sollte in Zukunft auch das Recht auf *betriebs- und unternehmensüberschreitendes Agieren* gehören. Wo das Management in Unternehmensnetzwerken über Betriebs- und Firmengrenzen hinweg entscheidet, muß diese Handlungsebene künftig auch der Betriebsratsseite zustehen. Dies sollte im Fall internationaler Firmenzusammenhänge auch die Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmervertretern über die nationalen Grenzen hinweg einschließen.

Zur Modernisierung der Betriebsratsarbeit gehören auch angemessene Veränderungen in der Zusammensetzung der Betriebsräte. Die Veränderung der Belegschaftsstrukturen sollte sich auch in der Zusammensetzung der Betriebsräte wiederfinden. Bisher aus der aktiven Beteiligung an der Betriebsratsarbeit mehr oder weniger ausgeschlossen Arbeitnehmergruppen sowie neuen Beschäftigtengruppen sollte der Zugang zur Mitarbeit erleichtert werden.

(a) Angesichts der starken Gewichtsverschiebungen innerhalb der Belegschaften zugunsten der Gruppe der *Angestellten* scheint die traditionelle Quotierung der Betriebsratsmandate nicht mehr zeitgemäß zu sein. In kleinen Betrieben stellt das Gruppenwahlrecht mit seinem hohen bürokratischen Aufwand sogar ein regelrechtes Hindernis gegenüber der Wahl von Betriebsräten dar. Die gemeinsame Wahl von Arbeitern und Angestellten sollte zur Regel-

wahl werden. Dies und der von vielen Experten geforderte ersatzlose Wegfall des Gruppenwahlrechts wären sicher auch Schritte zur spürbaren Entbürokratisierung der Betriebsratswahlen. (b) Frauen sind in den Betriebsräten im allgemeinen immer noch nicht entsprechend ihrem Gewicht in den Belegschaften vertreten. Der DGB fordert deshalb die Einführung einer *Frauenquote* bei der Verteilung der Betriebsratsmandate. Danach müßten die Frauen entsprechend ihres Belegschaftsanteils in den Betriebsräten vertreten sein. Der Gesetzgeber muß sich allerdings entscheiden, ob er tatsächlich eine Quote durch eine neue ersetzen will. (c) Die Bestimmungen zur Ausübung des Betriebsratsamtes (Freistellung, Weiterbildung, betriebsratsbedingte Mehrarbeit etc.) sollten so flexibel gestaltet sein, daß sie eine Vereinbarkeit von Familien- und Berufsarbeit mit dem Betriebsratsamt ermöglichen.

- **Alle abhängig Beschäftigten in den Betriebsratsschutz einbeziehen**

Die Erosion des sog. „Normalarbeitsverhältnisses“ hat viele wirtschaftliche und organisatorische Hintergründe, die sich aus der Veränderung von Betriebs-, Unternehmens- und Arbeitsstrukturen, sowie aus der Neuorganisation von Arbeit überhaupt ergeben. Die Handlungs- und Durchsetzungsfähigkeit der Betriebsräte sollte durch die Differenzierung auf der Ebene der Beschäftigungsverhältnisse nicht in Mitleidenschaft gezogen werden.

Es empfiehlt sich deshalb, den Zuständigkeitsbereich der Betriebsräte vom geltenden Arbeitnehmerbegriff auf alle Personen auszuweiten, die in wirtschaftlicher Abhängigkeit und in der Hauptsache für den jeweiligen Betrieb arbeiten. *Arbeitnehmerähnliche Beschäftigtengruppen* sollten dadurch ebenso in den Genuß des betriebsverfassungsrechtlichen Schutzes kommen wie traditionelle Arbeitnehmer. Ihr Schutzbedürfnis ergibt sich aus ihrer wirtschaftlichen Abhängigkeit, in vielen Fällen auch aus der Weisungsgebundenheit gegenüber der Hierarchie des Auftraggeberbetriebs. Die Zuständigkeit der Betriebsräte sollte sich auch auf die Gruppen der *Leiharbeiter* und der Mitarbeiter von *Fremdfirmen* bzw. *externen Dienstleistern* erstrecken, soweit es um Fragen der Arbeitsgestaltung im weitesten Sinne geht. Betriebsräte der Auftraggeberbetriebe sollten darüber hinaus das Recht haben, in externalisierten Betriebsteilen, die jetzt von Fremdfirmen betrieben werden, für die Wahl von Betriebsräten zu sorgen und mit bestehenden Betriebsräten dort zusammenzuarbeiten.

- **Beschäftigungssicherung zu einem Kernbereich der Betriebsratsarbeit entwickeln**

Angesichts von vier Millionen Arbeitslosen und einer anhaltenden Tendenz der Rationalisierung per Personalabbau sollte sich eine Reform der Betriebsverfassung nicht zuletzt daran messen lassen, ob sie die Mitbestimmung derart weiterentwickelt, daß von ihr nachhaltiger Einfluß auf die Entwicklung von Modernisierungsstrategien ausgehen kann, die beschäftigungsfördernd statt beschäftigungsvernichtend orientiert sind.

(a) Die Handlungsrechte der Betriebsräte sollten beschäftigungspolitisch „gebündelt“ und die Aushandlungs- und Konfliktmechanismen in den einzelnen Regelungsbereichen so aufeinander-

der abgestimmt sein, daß sie die Grundlage für eine strategisch ausgerichtete, die Unternehmensentscheidungen gewissermaßen *begleitende Mitbestimmungstätigkeit zur vorausschauenden Beschäftigungssicherung* bieten. (b) Die Betriebsräte sollten in allen im Zusammenhang mit Beschäftigungssicherung relevanten Fragen ein Initiativrecht erhalten. Bereiche wie z.B. Personal- und Weiterbildungsplanung sollten mitbestimmungsrechtlich nicht schwächer ausgestattet sein als die Durchsetzungsmöglichkeiten der Betriebsräte bei der sozialen Abfederung von Betriebsschließungen. Entscheidend wird sein, ob der Durchsetzung beschäftigungssichernder Alternativen eine Priorität gegenüber Abfindungslösungen bei Entlassungen eingeräumt wird. (c) Die Grundorientierung des Sozialgesetzbuches (SGB III), nämlich „Qualifizierung und Beschäftigung statt Abfindung“, sollte in das Betriebsverfassungsrecht aufgenommen werden. Dies schließt Initiativ- und Beteiligungsrechte für die Betriebsräte ein, die es ihnen ermöglichen, mit dem Management in diesen Fragen „auf gleicher Augenhöhe“ zu verhandeln.

• *Neue Beteiligungsrechte für Beschäftigte schaffen*

Das Management hat im Zuge der Dezentralisierung von Entscheidungsstrukturen und der Einführung von neuen Produktionskonzepten wie Qualitätszirkeln und Gruppenarbeit den Beschäftigten spezifische Partizipationsangebote gemacht, die in vielen Fällen dem Beteiligungsinteresse der Arbeitnehmer entgegenkommen. Aber auch unabhängig von neuen Managementmethoden erwarten selbstbewußte, qualifiziert arbeitende Arbeitnehmer, wenn sie ihre Arbeit mit zunehmender Eigenverantwortung und hohem Engagement machen, unmittelbare rechtlich abgesicherte Beteiligungsrechte. Eine Ausweitung der Mitbestimmung auf die Arbeitsplatzebene entspräche deshalb den Anforderungen an eine moderne, beteiligungsorientierte Sozialordnung in den Betrieben. Die Erfahrung zeigt überdies, daß die Förderung von Beteiligungsstrukturen auf Arbeitsplatz- bzw. Arbeitsgruppenebene die Position der Betriebsräte nicht schwächt, sondern handlungsfähige Betriebsräte voraussetzt und die Gestaltungskompetenz der Arbeitnehmerseite insgesamt fördern kann.

Im einzelnen sollten die *Individualrechte* der Arbeitnehmer (freie Meinungsäußerung, Beschwerde- und Vorschlagsrechte, Leistungsverweigerung, Weiterbildung, Kündigungsschutz) wesentlich verstärkt und ausgeweitet werden. Bestimmte *Mitbestimmungsrechte* zur Gestaltung der Arbeitsbedingungen könnten die Betriebsräte im Rahmen von Vereinbarungen an Arbeitsgruppen übertragen, wobei den Betriebsräten die koordinierende Gesamtvertretung sowie die Durchsetzungsmacht (Einigungsstellen) erhalten bleiben sollte. Die Einrichtung themenbezogener *Arbeitsgruppen* sollte Betriebsräten und Beschäftigten die Möglichkeit geben, gemeinsam an Gestaltungsvorschlägen zu arbeiten. *Versammlungen* bestimmter Belegschaftsgruppen (Teilversammlungen) sollten auch auf Initiative der Betriebsräte oder der betroffenen Gruppen zustande kommen können. Die Beteiligungsrechte der Arbeitnehmer sollten mit den Mitbestimmungsrechten der Betriebsräte verzahnt sein, ihre Inanspruchnahme sollte jedoch nicht von einer Initiative des Betriebsrats abhängig sein.

• *Kleinbetriebe sollten nicht länger außerhalb der Mitbestimmung stehen*

Ein besonders schwieriges Problem bleibt die Einbeziehung kleiner mittelständischer Betriebe in die Mitbestimmungskultur. Die Tatsache, daß die mittelständische Wirtschaft auch nach 50 Jahren Betriebsverfassungsrecht im wesentlichen „betriebsratsfrei“ geblieben ist, muß zum Ausgangspunkt künftiger Reformüberlegungen genommen werden. Derart langfristig verfestigte Strukturen dürften auch nicht im Rahmen eines einzigen Gesetzesaktes auflösbar sein. Die anstehende Gesetzesnovellierung sollte deshalb einerseits die heute realisierbaren konkreten Anpassungen an die kleinbetrieblichen Verhältnisse leisten, aber gleichzeitig darüber hinausgehende demokratiepolitische Entwicklungen mit dem längerfristigen Ziel einer Integration der Kleinbetriebswelt in die Mitbestimmungskultur in die Wege leiten.

Die von gewerkschaftlicher Seite und weiteren Fachleuten vorgelegten Vorschläge zur *Vereinfachung des Wahlverfahrens* in Kleinbetrieben sind sinnvoll, können aber nur Teilelemente einer Reformperspektive zur Überwindung der Widerstände und Blockaden gegenüber der Bildung von Betriebsräten in Kleinbetrieben sein. Von grundlegender Bedeutung für weitere politische Entscheidungen wäre die Einführung einer *Meldepflicht für betriebsratslose Betriebe*. Behinderung von Betriebsratswahlen sollte nicht weiter als Kavaliersdelikt behandelt werden. Teil einer längerfristigen Strategie könnte u.U. die Schaffung einer obligatorischen *Einstiegs- und Lernphase* vor der Errichtung regulärer Betriebsräte in Kleinbetrieben sein. Weitere begleitende Elemente wären z.B. spezifische *Qualifizierungsangebote* sowohl für Arbeitnehmer als auch für „mitbestimmungsängstliche“ Arbeitgeber. Auf Branchenebene sollten sich die Tarifparteien zusammensetzen, um an *kleinbetriebspezifischen Mitbestimmungskonzeptionen* zu arbeiten. In diesem Zusammenhang sollte auch über alternative Formen des Schutzes von Arbeitnehmern in Klein- und Kleinstbetrieben nachgedacht werden, wie etwa die Schaffung eines gesetzlich oder tariflich geschützten Ehrenamtes *kleinbetriebsnaher Arbeitnehmersprecher*.

Solche Entwicklungsmodelle könnten zunächst in einzelnen Branchen oder Regionen erprobt werden. Sie sollten durch ein öffentlich gefördertes *Forschungs- und Umsetzungsprogramm* begleitet werden. Die Umsetzung von Ergebnissen solcher Fördermaßnahmen könnte einer späteren Stufe der Gesetzesreform vorbehalten sein. - Die „Kommission Mitbestimmung“ hat in ihrem Gutachten 1998 den bemerkenswerten Anspruch formuliert, daß der Zugang der Arbeitnehmer zu einer funktionierenden Vertretung ihrer Interessen am Arbeitsplatz nicht dem Zufall oder den Marktkräften überlassen bleiben könne, sondern daß an ihm vielmehr ein *legitimes öffentliches Interesse* bestehe. Die genannten Reformmaßnahmen könnten - neben weiteren - im Rahmen eines solchen staatlichen Aktionsprogrammes möglicherweise zur Realisierung dieser Utopie beitragen.

5. Literatur

Das Literaturverzeichnis enthält sowohl Titel, die im Gutachten zitiert bzw. erwähnt wurden, als auch weitere Publikationen zur Ergänzung und Vertiefung in den behandelten Themenbereichen.

Addison, Prof. Dr. J.; Schnabel, PD Dr. Cl.; Wagner, Prof. Dr. J.; 1997: "Betriebsräte in der deutschen Industrie - Verbreitung, Bestimmungsgründe und Auswirkungen. Empirische Befunde aus dem Hannoveraner Firmenpanel, Sonderauswertung im Auftrag der Bertelsmann Stiftung und der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen des Projektvorhabens "Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen - Bilanz und Perspektiven", Lüneburg, Juli 1997

Abel, K.; 1999: "Übergangsmandat bei unternehmensinternen und unternehmensübergreifenden betrieblichen Umstrukturierungen", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 11/99, S. 601 - 604

Ahrens, F.; 1996: „AnsprechpartnerInnen“ – ein Konzept für die Betreuung von Kleinstbetrieben in einer Region?, in: "Mitbestimmung in Klein- und Mittelbetrieben", Friedrich-Ebert-Stiftung, Dez. 1996, Bonn

Altmeyer, W.: "Managementstrategien im Europäischen Wirtschaftsraum und Mitbestimmung" – Kurzgutachten, vorgelegt von W. Altmeyer, Doktorand an der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg

Bachner, M.; 1995: "Über Umstrukturierungen von Unternehmen mitbestimmen - Umstrukturierung eines Unternehmens durch rechtliche Verselbständigung von Betriebsteilen", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 09/95, S. 549 - 556

Bachner, M.; 1996: Tarifverträge über die betriebsverfassungsrechtliche Organisation", in: NZA, Heft 8/96, S. 400 - 405

Bachner, M.; 1997: "Betriebsverfassung", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 05/97, S. 287 - 288

Bachner, M.; Köstler, R.; Trittin, W.; Trümner, R.; 1997: "Arbeitsrecht bei Unternehmenswandlung" Handbuch für Praktiker, Handbücher für die Unternehmenspraxis, Band 1, Bund-Verlag, Köln

Backmeister, Th.; 1999: Mehrere "Kleinbetriebe" als Betrieb, in: Arbeitsrecht im Betrieb", Heft 05/1999, S. 288 - 290

Baeckmann, S. v.; 1998: "Downsizing - Zwischen unternehmerischer Notwendigkeit und individueller Katastrophe". Eine Studie zum Personalabbau in deutschen Unternehmen. Rainer Hampp Verlag, München und Mering, 1998

Becker, S.; Menz, W.; Sablowski, Th.; 1999: "Ins Netz gegangen: Industrielle Beziehungen im Netzwerk-Konzern am Beispiel der Hoechst AG", in: Industrielle Beziehungen, 6. Jahrgang, Heft 01/99, S. 9 - 35, Rainer Hampp Verlag, Mering

Becker-Schmidt, R.; Knapp, G.-A.; Schmidt, B.; 1984: "Eines ist zuwenig - beides ist zuviel". Erfahrungen von Arbeiterfrauen zwischen Familie und Fabrik, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Werner Fricke (Hg.), Verlag Neue Gesellschaft, Bonn

Beisheim, M.; Eckardstein, v. D.; Müller, M.; 1991: "Partizipative Organisationsformen und industrielle Beziehungen, in: Müller-Jentsch, W. (Hg.): "Konfliktpartnerschaft" - Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1991

Benz-Overhage, Dr. K.; 1999: "Veränderte Arbeitswelt und Anforderungen an Interessenvertretung - Eine Zwischenbilanz über die rechtlichen Handlungsmöglichkeiten von Betriebsräten in der IT-Branche". Fachtagung "Interessenvertretung und Betriebsverfassungsgesetz in der IT-Branche" des Bezirks Frankfurt/Main in der Stadthalle Rüsselsheim am 10. November 1999

Benz-Overhage, Dr. K.; Klebe, Dr. Th.; 2000: "Novellierung der Betriebsverfassung, Betriebsverfassung im 21. Jahrhundert, in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 1/2000, S. 24 - 31

Bertl, W.; Rudat, R.; Schneider, R.; 1989: "Arbeitnehmerbewußtsein im Wandel". Folgerungen für Gesellschaft und Gewerkschaft, infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft, Campus Verlag, Frankfurt/New York

Betriebsverfassungsgesetz; 1952: Mitbestimmungsgesetz / Arbeitszeitordnung / Tarifvertragsgesetz, Textausgabe mit Verweisungen und Sachverzeichnis, Beck'sche Verlagsbuchhandlung, München und Berlin 1952

Beyer, Hch.; Fehr, U.; Nutzinger, H. G.; 1994: "Vorteil Unternehmenskultur". Partnerschaftlich handeln - den Erfolg mitbestimmen, Fazit des gemeinsamen Forschungsprojektes der Bertelsmann Stiftung und der Hans Böckler Stiftung

Bieszcz-Kaiser, A.; Lungwitz, R.-E.; Preushe, E.; (Hg.) 1995: "Industrielle Beziehungen in Ost und West unter Veränderungsdruck", Rainer Hampp Verlag, München und Mering

Bischoff, W.; 1999: "Fight für die Unternehmensmitbestimmung". Was tun bei einer grenzüberschreitenden Fusion?, in: Die Mitbestimmung, Heft 6 + 7/99, S. 42 + 43

Bitsch, K.-H.; 1993: Betriebliche Demokratie und Betriebsratshandeln. Problemstudie zur Gestaltung der betrieblichen Weiterbildung. Werkstattberichte des Forschungsschwerpunkts Arbeit und Bildung, Band 17, Universität Bremen

Böhret, B.; 1999: "Wo der Schuh drückt". Betriebsräte von Klein- und Mittelbetrieben berichten, in: Die Mitbestimmung, Heft 6 + 7/99, S. 57

Bösche, B.; 1996: Das Menschenrecht auf Beteiligung - notwendige gesetzliche Änderungen für die Interessenvertretung in Klein- und Mittelbetrieben, in: "Mitbestimmung in Klein- und Mittelbetrieben", Friedrich-Ebert-Stiftung, Dez. 1996, Bonn

Bösche, B.; Grimberg, H.; 1999: "Die deutschen Gewerkschaftsgesetze", in: Klebe, Th.; Wedde, P.; Wolmerath, M.; (Hg.): Recht und soziale Arbeitswelt, Festschrift für Wolfgang Däubler, Sonderdruck, Bund-Verlag

Cox, P.-M.; Offermann, J.; 1999: "Der berufliche Qualifizierungsanspruch von freigestellten Betriebsratsmitgliedern", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 01/99, S. 23 - 29

Däubler, W.; 1998: "Das Arbeitsrecht 1" - Leitfaden für Arbeitnehmer, 15. überarbeitete Auflage, Rowohlt Taschenbuch Verlag GmbH, Reinbek, Hamburg, April 1998

Däubler, W.; 1999: Bestandsschutz und Beschäftigungssicherung, in: "New Deal im Arbeitsrecht?", Friedrich-Ebert-Stiftung, Okt. 1999, Bonn

DAG (Hg.) 1999: DAG-Vorschlag zur Novellierung des BetrVG, Hamburg, März 1999

DGB (Hg.) 1998: Novellierungsvorschläge des DGB zum Betriebsverfassungsgesetz 1972, Düsseldorf

DGB (Hg.) 1999: Betriebsverfassungsgesetz – (An-)Forderungen aus der Praxis, Düsseldorf

Dieterich, Prof. Dr. Th.; 1996: "Mitbestimmung im Umbruch". Bundes-Betriebsräte-Konferenz der IG Bauen - Agrar - Umwelt vom 09.11. und 10.11.96 in Magdeburg

Dörnen, A.; 1998: "Betriebsräte vor neuen Aufgaben". Eine empirische Untersuchung der Arbeitsgebiete und -strukturen der betrieblichen Interessenvertretung in modernen Organisationen, Rainer Hampp Verlag, München und Mering

Düll, H., Ellguth, P., 1999: Atypische Beschäftigung: Arbeit ohne betriebliche Interessenvertretung? Empirische Analysen mit dem IAB-Betriebspanel zum Einfluß von Betriebsräten auf befristete und geringfügige Beschäftigung, in: WSI-Mitteilungen Heft 3/99, Köln

Duschek, S., Wirth, C., 1999: Mitbestimmte Netzwerkbildung – Der Fall einer außergewöhnlichen Dienstleistungsunternehmung, in: Industrielle Beziehungen, Heft 1/99, S. 73 - 110

Eckardstein, v. D.; Neuberger, O.; Scholz, Chr.; Wächter, H.; Weber, W.; Wunderer, R.; 1997: "Zeitschrift für Personalforschung", Rainer Hampp Verlag, Mering

Faust, M.; Jauch, P.; Brünnecke, K.; Deutschmann, Chr.; 1999: "Dezentralisierung von Unternehmen". Bürokratie- und Hierarchieabbau und die Rolle betrieblicher Arbeitspolitik, 3. erweiterte Auflage mit neuem Nachwort, Schriftenreihe Industrielle Beziehungen, Band 7, Müller-Jentsch, W. (Hg.), Rainer Hampp Verlag, München und Mering

Fitting, Kaiser, Heither, Engels; 1998: "Betriebsverfassungsgesetz mit Wahlordnung", Handkommentar, 19. Auflage, Verlag Franz Vahlen, München

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit u. Sozialpolitik (Hg.), 1996: "Mitbestimmung in Klein- und Mittelbetrieben" Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 71, Dez. 1996, Bonn

Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Arbeit u. Sozialpolitik (Hg.), 1999: "New Deal im Arbeitsrecht?" Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 88, Okt. 1999, Bonn

Frerichs, J.; Martens, H.; unter Mitarbeit von Bundesmann-Jansen, J.; 1998: "Betriebsräte und Beteiligung". Ergebnisse einer Evaluation des Teilprojekts "Beteiligungsorientierte gewerkschaftliche Betriebspolitik" im OE-Prozeß der IG Metall, Werkstattbericht, ISO Köln, Sozialforschungsstelle Dortmund

Frerichs, P.; Steinrücke, M.; 1989: "Fraueninteressen und neue Politikformen im Betrieb". Eine Broschüre für betrieblich-gewerkschaftliche Praxis, Institut zur Erforschung sozialer Chancen (ISO), Köln, Oktober 1989

Frerichs, P.; Morschhäuser, M.; Steinrücke, M.; 1989: Fraueninteressen im Betrieb. Arbeitssituation und Interessenvertretung von Arbeiterinnen und weiblichen Angestellten im Zeichen neuer Technologien, Hrsg. Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Opladen

Freudenreich, Klein, Wedde; 1997: Entwicklung der Telearbeit - arbeitsrechtliche Rahmenbedingungen, Abschlußbericht, Stuttgart

Frick, B.; 1997: "Mitbestimmung und Personalfluktuations. Zur Wirtschaftlichkeit der bundesdeutschen Betriebsverfassung im internationalen Vergleich", International vergleichende Schriften zur Personalökonomie und Arbeitspolitik, Band 6, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1997

Fricke, E.; u. a.; 1981: Qualifikation und Beteiligung, Das "Peiner Modell", Schriftenreihe "Humanisierung des Arbeitslebens", Band 12, Ffm./New York

Friedrich, W.; 1993: "Sozialversicherungsfreie Beschäftigungsverhältnisse 1987 und 1992 - Ergebnisse einer Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung", in: WSI-Mitteilungen, Heft 09/93, S. 553 - 560

Funder, M.; 1995: "Stand und Perspektiven der Mitbestimmung. Von der institutionenorientierten Mitbestimmungs- zur Industrial-Relations-Forschung", Literaturstudie, Manuskripte 187, Hans-Böckler-Stiftung (Hg.), Düsseldorf

Gerum, E.; 1997: "Betriebsverfassung im Wandel - Strukturprobleme und Reformansätze", in: Zeitschrift für Personalforschung, 11. Jahrgang, Heft 02/97, S. 183 - 194

Girndt, C.; 1997: "Anwälte, Problemlöser, Modernisierer - Betriebsratsreportagen", Kluge, N.; Spilker, M. (Hg.); Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Gleißmann, W.; 1999: "Betriebliche Interessenvertretung und Neue Selbständigkeit in der Arbeit", in: Fricke, W. (Hg.); 1999: "Arbeitsorganisation, regionale Entwicklung und industrielle Demokratie", Forum Zukunft der Arbeit, Band 7, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Grass, B.; 1997: "Die Rolle der Betriebsräte in der Aus- und Weiterbildung: Erhebungen zur Mitbestimmungspraxis, in: Zeitschrift für Personalforschung, 11. Jahrgang, Heft 2/97, S. 140 - 160

Grimberg, H.; 1993: "Sachverständige - nein danke ...", in: Computerinformation, Heft 10/93, S. 28 - 29

Gruhler, W.; 1998: Unternehmensnachfolge im Mittelstand, Deutscher Instituts-Verlag, Köln

Hager, A.; 1999: "Kein Gründungsfieber". A. Hager hat sich in einer Unternehmenskultur ohne Betriebsrat umgeschaut, in: Die Mitbestimmung, Heft 6 + 7/99, S. 54 - 56

Hamm, I.; 1999: "Sozialplan bei möglichem Betriebsübergang", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 04/1999, S. 231 - 232

Hanau, P.; 1999: "Bausteine eines modernisierten BetrVG" - P. Hanau formuliert Eckpunkte für eine zeitgemäße Anpassung, in: Die Mitbestimmung, Heft 6 + 7/99, S. 21 - 25

Hanau, P.; 1999: Modernisierung des Betriebsverfassungsgesetzes, in: „New Deal im Arbeitsrecht?“ Friedrich Ebert Stiftung, Okt. 1999, Bonn

Hans-Böckler-Stiftung/Industriegewerkschaft Metall (Hg.); 1992: Lean-Production. Kern einer neuen Unternehmenskultur und einer innovativen und sozialen Arbeitsorganisation?, Baden-Baden

Hassel, A., Kluge, N.; 1999: Die quantitative Entwicklung der Mitbestimmung in Deutschland, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 3/99

Heidemann, W.; 1999: Betriebs- und Dienstvereinbarungen, "Beschäftigungssicherung", Analyse und Handlungsempfehlungen, Edition der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 8 (Hg.), Düsseldorf

Heidemann, W.; 1999: Betriebs- und Dienstvereinbarungen, "Betriebliche Weiterbildung", Analyse und Handlungsempfehlungen, Edition der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 13 (Hg.), Düsseldorf

Heidling, E.; 1999: "Interessenvertretung in strategischen Netzwerken zwischen Verhandlung und Blockade", in: Industrielle Beziehungen, 6. Jahrgang, Heft 01/99, S. 52 - 72, Rainer Hampp Verlag, Mering

Hilbert, J., Sperling, H.-J., 1990: Die kleine Fabrik, München und Mering

Hildebrandt, E.; Schmidt, E.; 1991: "Ökologie und Ökonomie: Ein neues Spannungsfeld der industriellen Beziehungen", in: Müller-Jentsch, W. (Hg.): "Konfliktpartnerschaft" - Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1991

Höland, A.; unter Mitarbeit von Dorothee Eidmann; 1994: Literaturstudie "Sozialwissenschaftliche Erkenntnisse zum Betriebsverfassungsrecht", Gutachten im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Industriegewerkschaft Bauen - Agrar - Umwelt; 1996: "Betriebsverfassung in der Krise?" - Betriebsräte zwischen gewerkschaftlichem Anspruch und betrieblicher Wirklichkeit, 1. Bundes-Betriebsrätekonferenz der IG Bauen - Agrar - Umwelt am 9./10. November 1996 in Magdeburg

Institut für Mittelstandsforschung; 1999: "Mind - Mittelstand in Deutschland", Gruner + Jahr AG & Co., Wirtschaftspresse, Köln, Impulse (Unternehmermagazin) und Dresdner Bank, 1999

Ittermann, P.; 1999: "Gestaltung betrieblicher Arbeitsorganisation - Wie sich Betriebsräte beraten lassen", Hans-Böckler-Stiftung (Hg.), Düsseldorf

Kamp, L.; 1999: Betriebs- und Dienstvereinbarungen, "Gruppenarbeit", Analyse und Handlungsempfehlungen, Edition der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 5 (Hg.), Düsseldorf

Kamp, L.; 1999: "Mitbestimmungstrends" - Die Ausbreitung "mitbestimmungsfreier Zonen" resümiert L. Kamp, in: Die Mitbestimmung, Heft 6 + 7/99, S. 35 - 37

Keller, B.; Seifert, H.; 1993: "Regulierung atypischer Beschäftigungsverhältnisse", in: WSI-Mitteilungen, Heft 09/93, S. 538 - 545

Kempe, M.; 1999: "Ein Stahlkonzern geht in die Luft". Umbau der Geschäftsfelder der Preussag AG hat Folgen, in: Die Mitbestimmung, Heft 6 + 7/99, S. 44 - 46

Kempen, Dr. O. E.; 1986: "Das grundrechtliche Fundament der Betriebsverfassung" - Eine arbeitsverfassungsrechtliche Skizze - Arbeit und Recht, Zeitschrift für Arbeitsrechtspraxis, Sonderdruck aus Heft 5, Mai 1986, Bund-Verlag, Köln

Kempen, O. E.; 1988: "Grundgesetz, technischer Wandel und betriebliche Mitbestimmung", Vortrag HBS Bonn vom 27.04.1988, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Kißler, L.; 1980: "Partizipation als Lernprozeß - Basisdemokratische Qualifizierung im Betrieb", Campus Verlag, Frankfurt/New York

Klebe, Dr. Th.; 1996: "Aktuelle Gesetzesänderungen und Betriebsratsrechte", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 12/96, S. 717 - 725

Klebe, Dr. Th.; 1998: "Anspruch auf Nutzung des Intranets", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 05/98, S. 282 - 285

Klein-Schneider, H.; 1999: Betriebs- und Dienstvereinbarungen, "Flexible Arbeitszeit", Analyse und Handlungsempfehlungen, Edition der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 6 (Hg.), Düsseldorf

Kock, K.; unter Mitarbeit von Hilse, H.; 1990: "Die austauschbare Belegschaft" - Flexibilisierung durch Fremdfirmen und Leiharbeit, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf (Hg.), Bund-Verlag, Köln 1990

Kock, K.; 1993: "Deregulierung durch Fremdfirmenbeschäftigung - Probleme und Möglichkeiten kollektiver Interessenvertretung", in: WSI-Mitteilungen, Heft 09/93, S. 577 - 584

Köhler, H.-D.; 1999: "Auf dem Weg zum Netzwerkunternehmen? Anmerkungen zu einem problematischen Konzept am Beispiel der deutschen Automobilkonzerne", in: Industrielle Beziehungen, 6. Jahrgang, Heft 01/99, S. 36 - 51, Rainer Hampp Verlag, Mering

Kommission Mitbestimmung, 1998: „Mitbestimmung und neue Unternehmenskulturen – Bilanz und Perspektiven“

KomMit; 1999: Projekt "Kompetenzentwicklung für den wirtschaftlichen Wandel - Mitgestaltung durch kompetente Betriebs- und Personalräte", Projektinformationsbrief, Juli 1999

Konitzer, U.; 1999: "DAG-Vorschlag zur Novellierung des BetrVG", Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (Hg.), Bundesvorstand, Ressort Wirtschaftspolitik, Hamburg, März 1999

Konzen, Prof. Dr. H.; 1986: "Unternehmensaufspaltungen und Organisationsänderungen im Betriebsverfassungsrecht", Verlagsgesellschaft Recht und Wirtschaft mbH, Heidelberg

Kotthoff, H.; 1992: Qualifizierte Angestellte in High-Tech-Betrieben erobern den Betriebsrat, in: Littek, W.; Heisig, U.; Gondek, H.-D.; (Hg.): Organisation von Dienstleistungsangebot, Sozialbeziehungen und Rationalisierung im Angestelltenbereich, Berlin

Kotthoff, H.; 1994: Betriebsräte und Bürgerstatus, Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung, München und Mering

Kotthoff, H.; 1995: Betriebsräte und betriebliche Reorganisation, Zur Modernisierung eines 'alten Hasen', in: Arbeit, Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik, Wiesbaden

Kotthoff, H.; 1995: "Betriebliche Mitbestimmung in der Langzeitperspektive", in: WSI-Mitteilungen, Heft 9/95, S. 549 - 557

Kreuder, Th.; 1998: "Desintegration und Selbststeuerung". Betriebsverfassung in der fraktalen Fabrik, Arbeits- und Sozialrecht, Band 44, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

Leicht, R.; Strohmeyer, R.; 1995: Der Beschäftigungsbeitrag des Aggregats kleiner Betriebe, Beitrag zur ifm-Strukturberichterstattung, Veröffentlichungen des Instituts für Mittelstandsforschung Nr. 24, Universität Mannheim

Leitretter, S.; 1999: Betriebs- und Dienstvereinbarungen, "Betrieblicher Umweltschutz", Analyse und Handlungsempfehlungen, Edition der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 7 (Hg.), Düsseldorf

Leminsky, G.; 1998: "Bewährungsprobe für ein Management des Wandels". Gewerkschaftliche Politik zwischen Globalisierungsfalle und Sozialstaatsabbau, Hans-Böckler-Stiftung (Hg.), Düsseldorf, edition sigma, Berlin

Leminsky, G.; 1999: "Vitalisierungsschub" - Teamarbeit und Beschäftigungsinitiativen des Betriebsrates favorisiert G. Leminsky, in: Die Mitbestimmung, Heft 6 + 7/99, S. 31 - 34

Leminsky, G.; 1999: Modernisierung des Betriebsverfassungsgesetzes - Die Wirklichkeit drängt auf umfassende Veränderungen, in: „New Deal im Arbeitsrecht?“ Friedrich-Ebert-Stiftung, Okt. 1999, Bonn

Lyon-Caen, Gérard; Pélissier, Jean; Supiot, Alain: Droit du travail, 18^e édition, Paris 1996

Mayer, Prof. Dr. Udo R.; 1999: "Arbeitnehmer oder Selbständige - Aktuelles aus Rechtsprechung und Politik zur Abgrenzungsproblematik", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 04/99, S. 207 - 218

Mayer, Prof. Dr. Udo R.; 1999: "Betriebsrat im Außendienst", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 11/99, S. 633 - 638

Merz, W.; 1995: "Frauen im Gebäudereiniger-Handwerk". Arbeitssituation, diskontinuierliche Berufsbiographien, Veränderungs- und Weiterbildungspotentiale in Betrieb und betrieblicher Interessenvertretung. Europäische Hochschulschriften, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main

Molitor, K.; 1999: Mitbestimmung: Ein Standortproblem im Euroland?, in: Perspektiven - 50 Jahre Tarif- und Sozialpolitik in der Chemie, Bundesarbeitgeberverband Chemie e.V.

Molitor, K.; 1999: Bestandsschutz und Beschäftigungssicherung - Anregungen zur Neubelebung des Sozialstaates und der Wirtschaft, in: "New Deal im Arbeitsrecht?" Friedrich-Ebert-Stiftung, Okt. 1999, Bonn

Müller, H.-E.; Prangenberg, A.; 1997: "Outsourcing-Management". Handlungsspielräume bei Ausgliederung und Fremdvergabe, Handbücher für die Unternehmenspraxis, Band 4, gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung, Bund-Verlag, Köln

Müller-Jentsch, W.; (Hg.) 1991: "Konfliktpartnerschaft" - Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, Schriftenreihe Industrielle Beziehungen, Band 1, Rainer Hampp Verlag, München und Mering 1991

Müller-Jentsch, W.; Sperling, H. J.; 1996: "Reorganisation der Arbeit als Herausforderung für Betriebsräte und Gewerkschaften", in: GMH, Heft 1/96, S. 41 - 47

Müller-Jentsch, W.; Seitz, B.; 1998: "Betriebsräte gewinnen Konturen. Ergebnisse einer Betriebsräte-Befragung im Maschinenbau", in: Industrielle Beziehungen, 5. Jahrgang, Heft 04/98, S. 361 - 387, Rainer Hampp Verlag, Mering

Muff, B.; 1997: "Betriebsbegriff im Sinne des Tarifvertrages für das Isoliergewerbe", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 07/97, S. 421 - 425

Nagel, B., Riess, B., Theis, G.; 1994: Neue Konzernstrukturen und Mitbestimmung, Schriften der Hans-Böckler-Stiftung, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden

Niedenhoff, H.-U.; 1999: "Die Praxis der betrieblichen Mitbestimmung" - Zusammenarbeit von Betriebsrat und Arbeitgeber, Kosten des Betriebsverfassungsgesetzes, Betriebsrats- und Sprecherausschuwahlen. Deutscher Instituts-Verlag GmbH, Köln, 1999

Nielebock, H.; 1997: "Das Arbeitsrechtliche Beschäftigungsförderungsgesetz - Handlungsmöglichkeiten des Betriebsrats", in: Arbeitsrecht im Betrieb", Heft 02/97, S. 88 - 97

Obenauer, P.; Rautenberg, Th.; 1993: "Hilfe zur Selbsthilfe?", in: Computerinformation, Heft 10/93, S. 23 - 25

Obenauer, P.; Rautenberg, Th.; 1993: "Konzeptdiskussion!", in: Computerinformation, Heft 11/93, S. 21 - 23

Oechsler, W. A.; 1997: "Neue Produktionskonzepte in einem antiquierten Arbeitsrecht. Wie sich Betriebsräte informell arrangieren", in: Zeitschrift für Personalforschung, 11. Jahrgang, Heft 2/97, S. 128 - 139

Oertzen, P. v.; 1976: "Betriebsräte in der Novemberrevolution, 1976, Bonn

Ortmann, H.; 1998: "Mitbestimmung neu sortiert", in: Die Mitbestimmung, Heft 9, 1998, S. 30 - 31

Peiseler, M.; 1999: "Interessenausgleich und Sozialplan bei Betriebsverlegungen", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 05/1999, S. 261 - 264

Petri, U.; 1999: "Tarifrecht", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 04/1999, S. 236 - 238

Plander, Prof. Dr. Harro; 1997: "Rechtliche Aspekte der unternehmens- und konzerninternen sowie der unternehmens- und konzernübergreifenden Zusammenarbeit von Betriebsräten", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 04/97, S. 195 - 200

Popma, J.; 1999: "Kleiner Betriebsrat ganz groß" Was machen die Holländer anders?, in: Die Mitbestimmung, Heft 6 + 7/99, S. 49 - 51

Ratayczak, J.; 1999: "Novellierungsvorschläge des DGB zum Betriebsverfassungsgesetz", in: WSI-Mitteilungen 11/99, S. 761 - 770

Reiss, M.; 1999: Der neue Mittelstand, vernetzte KMU als Resultat der strukturellen Erosion von Konzernen, in: IGA - Zeitschrift für Klein- und Mittelunternehmen, Heft 2/1999

Roos, B.; 1998: "Betriebsverfassung", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 08/98, S. 462 - 464

Roos, B.; 1999: "Schutz der Betriebsratsmitglieder vor Maßnahmen des Arbeitgebers (2. Teil)", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 01/99, S. 12 - 22

Roos, B.; 1999: "Betriebsverfassung", in: Arbeitsrecht im Betrieb", Heft 11/99, S. 641 - 643

Rudolph, W.; 1996: Interessenvertretung in Kleinbetrieben, in: Arbeitsrecht im Betrieb, 2/1996, S. 73 - 76

Rudolph, W.; 1996a: "Präsenz von Gewerkschaften und Betriebsräten in Klein- und Mittelbetrieben", in: Mitbestimmung in Klein- und Mittelbetrieben, Gesprächskreis Arbeit und Soziales Nr. 71, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, Dezember 1996

Rudolph, W., Wassermann, W.; 1998: Trendreport Betriebsrätewahlen 98 - Das Profil der Betriebsräte zum Ende der 90er Jahre, DGB Düsseldorf

Rudolph, W., Wassermann, W.; 1999: „Über den Betrieb hinaus ...“, Überbetriebliche Vertrauensleutestrukturen als Beitrag zur Weiterentwicklung gewerkschaftlicher Betriebspolitik?, Büro für Sozialforschung Kassel

Schiller, H.; 1998: Wie ein Netzbetriebsrat entsteht, in: Kamp, L., „team-Betriebsrat“, HBS Düsseldorf

Schneider, W.; 1998: "Betriebsratswahlen 1998" - Ausgewählte Probleme (nicht nur) der Wahlordnung und Lösungsvorschläge für die Praxis, in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 01/98, S. 1 - 5

Schneider-Sachsen, G.; 1921: "Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920" nebst Wahlordnung vom 5. Februar 1920, Ausführungsbestimmungen des Reiches und der Länder und Nebengesetzen. Erläuterte Ausgabe. Fünfte, wesentlich erweiterte und ergänzte Auflage (34. - 36. Tausend), Industrieverlag Spaeth & Linde, Berlin, Juli 1921

Schoden, M.; 1998: "Kündigungsschutz in Kleinbetrieben", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 06/98, S. 305 - 309

Schöntag, R.; 1996: Kleinbetriebe in Großunternehmen – Die Mühe mit den gesetzlichen Strukturen, in: "Mitbestimmung in Klein- und Mittelbetrieben", Friedrich-Ebert-Stiftung, Dez. 1996, Bonn

Seebacher, Krikor R.; 1998: "Die Nutzung von E-Mail-Systemen durch Betriebsräte", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 05/98, S. 245 - 248

Seidl, M.; 1999: "Befindensbeeinträchtigungen und Beanspruchungen von betrieblichen Interessenvertretern". Eine empirische Analyse. Personalwirtschaftliche Schriften, Band 15, Eckardstein, v. D.; Neuberger, O.; (Hg.), Rainer Hampp Verlag, München und Mering

Seifert, H.; "Betriebliche Vereinbarungen zur Beschäftigungssicherung", in: WSI-Mitteilungen, Heft 3/99, S. 156 - 164

Semlinger, K.; 1993: Fallstricke und Hemmnisse zwischenbetrieblicher Kooperation, in: Internationales Gewerbearchiv, St. Gallen, 1993/1, S. 47 - 53

Speranza, G., Baro, G., Corna, G.; 1994: Die Gewerkschaftspolitik für kleine und mittlere Unternehmen in Italien – Die Erfahrung Venetiens, in: Rudolph, W., Wassermann, W.; 1994: Kleinbetriebe, Gewerkschaften und regionale Entwicklung, HBS Düsseldorf

Sperling, H. J.; 1994: "Innovative Arbeitsorganisation und intelligentes Partizipationsmanagement" - Trendreport, Partizipation und Organisation. Eine Publikationsreihe der Hans-Böckler-Stiftung, Schüren Presseverlag GmbH, Marburg, 1994

Sperling, H. J.; 1997: "Restrukturierung von Unternehmens- und Arbeitsorganisation - eine Zwischenbilanz". Trend-Report, Partizipation und Organisation II, Standortdebatte, eine Publikationsreihe der Hans-Böckler-Stiftung, Schüren Presseverlag, GmbH, Marburg

Spree, A.: "Ausgewählte Probleme der gewerkschaftlichen Betriebspolitik in der Privatwirtschaft". Eine Literaturstudie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf

Streeck, W.; 1999: "Zwischen Gesetzgebung und Selbstorganisation" Mitbestimmung verlangt ein neuartiges Regulierungsmodell, in: Die Mitbestimmung, Heft 6 + 7/99, S. 17 - 20

Streeck, W.; 1999: "Betriebsrat light für Kleinunternehmen?", in: Arbeit und Arbeitsrecht - AuA 08/99, S. 369 - 370

Streeck, W.; 1999: Modernisierung des Betriebsverfassungsgesetzes - Zwischen Gesetzgebung und Selbstorganisation, Beitrag zur Fachkonferenz „New Deal im Arbeitsrecht?“ Friedrich-Ebert-Stiftung, Okt. 1999, Bonn

Streeck, W.; Kluge, N.; (Hg.): 1999: "Mitbestimmung in Deutschland" - Tradition und Effizienz. Expertenberichte für die Kommission Mitbestimmung, Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung, Campus Verlag, Frankfurt/New York, 1999

Syben, G.; 1997: "Ohne Betriebsrat", in "Die Mitbestimmung", Heft 06/97, S. 31 - 34

Syben, G.; 1997: Interessenvertretung in Kleinbetrieben im Baugewerbe, BAQ-Forschungsinstitut, Bremen

Sydow, J.; 1997: Mitbestimmung und neue Unternehmensnetzwerke, Bertelsmann Stiftung/Hans-Böckler-Stiftung, Schriftenreihe, Gütersloh

Tigergewerkschaften; 1996: "Ein Vorschlag zur Vereinfachung von Betriebsratswahlen in Kleinbetrieben", in: Die Mitbestimmung, Heft 3/96, S. 1 - 4

Trittin, W.; 1996: "Achtung, Rechte!" in: Die Mitbestimmung, Heft 04/1996, S. 44 - 46

Trittin, W.; 1997: "Die Sicherung von Betriebsratsrechten", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 03/97, S. 139 - 145

Trittin, W.; 1997: "Holding, Tariffucht und das Widerspruchsrecht der Arbeitnehmer", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 03/97, S. 146 - 151

Trittin, W.; 1997: "Betriebsübergang", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 08/97, S. 477 - 481

Trittin, W.; 1998: "Betriebsübergang: Von den Betriebsmitteln zur wirtschaftlichen Einheit", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 07/98, S. 374 - 379

Trittin, W.; 1998: "Die Verschmelzung von Unternehmen" - Ihre Folgen für die Arbeitnehmer und den Fortbestand des Betriebsrats, in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 10/98, S. 545 - 550

Vitt, W.; 1972: Das neue Betriebsverfassungsgesetz stärkt die Interessenvertretung der Arbeitnehmer, in: „Der Betriebsrat“, Schriftenreihe für die Betriebsräte der IG Chemie-Papier-Keramik, Jahrg. 21, Heft 1, 1972, Hannover

Voswinkel, S.; 1996: Der „Betriebsrat light“ und die „normale“ Betriebsverfassung; Betriebliche Interessenvertretung in Bauwirtschaft und Gastgewerbe, in: Industrielle Beziehungen, Heft 4/1996

Voswinkel, S.; 1999: Der "Betriebsrat light" in schwerem Terrain. S. Voswinkel zu den praxiserprobten Ideen der NGG, in: Die Mitbestimmung, Heft 6 + 7/99, S. 52 + 53

Wächter, H.; 1997: "Die Herausforderung der Mitbestimmung durch neue Führungskonzepte", in: Zeitschrift für Personalforschung, 11. Jahrgang, Heft 2/97, S. 161 - 171

Wächter, H.; 1998: "Krise der Verhandlungskultur", in: Die Mitbestimmung, Heft 9/98, S. 11 - 15

Wahsner, R.; Horstkötter, I.: "Arbeitsbeziehungen jenseits des großbetrieblichen Sektors der Wirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland", Universität Bremen, Fachbereich Rechtswissenschaft

Wassermann, W.; 1985: "Arbeitsgestaltung als Gegenstand gewerkschaftlicher Politik". Zur Soziologie der Arbeitsgestaltung am Beispiel der Textil- und Bekleidungsindustrie, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe: Arbeit, Band 13, herausgegeben von Werner Fricke, Verlag Neue Gesellschaft GmbH, Bonn

Wassermann, W.; 1988: "Anmerkungen zur Geschichte der Demokratisierungsforschung in der Bundesrepublik Deutschland", in: Fricke, W.; Jäger, W. (Hg.); 1988: Sozialwissenschaften und Industrielle Demokratie, Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung, Reihe: Arbeit, Sonderheft 12, Verlag Neue Gesellschaft, Bonn

Wassermann, W.; 1992: Arbeiten im Kleinbetrieb, Interessenvertretung im deutschen Alltag, Köln

Wassermann, W.; 1995: Gewerkschaften auf dem Weg zu den kleinen Betrieben. Ein Überblick über aktuelle Modellprojekte und Schwerpunktaktionen der Gewerkschaften im Bereich kleiner und mittlerer Betriebe, Hrsg.: Hans-Böckler-Stiftung, Reihe: Manuskripte 189, Düsseldorf

Wassermann, W.; 1996: "Betriebsräte im Wandel - Aktuelle Entwicklungsprobleme gewerkschaftlicher Betriebspolitik im Spiegel der Ergebnisse der Betriebsratswahlen 1994", in: WSI-Mitteilungen, Heft 09/96, S. 564 - 575

Wassermann, W.; 1997: "Stärken und Schwächen kleiner Betriebe". Zum Stand der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Kleinbetriebsforschung, Büro für Sozialforschung, Kassel, September 1997, unveröffentlichtes Manuskript

Wassermann, W.; 1999: Mitbestimmung in Gefahr? Zwischen Vertretungslücke und neuen Anforderungen an die Interessenvertretung im Dienstleistungsbereich, in: Fricke, W. (Hg.), 1999: Arbeitsorganisation, regionale Entwicklung und industrielle Demokratie, Forum Zukunft der Arbeit, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Wassermann, W.; 1999a: "Diener zweier Herren" - Prekär: Interessenvertretung für private Dienstleister, in: Die Mitbestimmung, Heft 6 + 7/99, S. 38 - 41

Wassermann, W.; 1999b: Diener zweier Herrn, Arbeitnehmer zwischen Arbeitgeber und Kunde, Interessenvertretung in Netzwerken des privaten Dienstleistungsgewerbes, Münster

Wassermann, W.; 1999c: "Kampf den mitbestimmungsfreien Zonen? Überlegungen zu einer den Bedingungen in Kleinbetrieben angemessenen Weiterentwicklung der Betriebsverfassung", in: WSI-Mitteilungen, Heft 11/99, S. 770 - 782

Wassner, F.; 1997: Die Mitbestimmung: Eher langweilig als lästig, aber reformbedürftig, in: FAZ v. 14.1.97

Wedde, Prof. Dr. P.; 1998: "Betriebsverfassung", in: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 09/98, S. 521- 524

Welsch, J.; 1997: "Arbeiten in der Informationsgesellschaft", Studie für den Arbeitskreis "Arbeit - Betrieb - Politik" der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn,

Wiese, A.; 1998: Unzureichend, Die Beispiele Schlecker und Centro Oberhausen, in: Die Mitbestimmung, Heft 9, 1998

Wieschügel, K.; 2000: „Generelle Öffnungsklauseln wären Abschied von Tarifverträgen“, FR v. 21. Jan. 2000.

Wirth, C.; 1999: "Unternehmensvernetzung, Externalisierung von Arbeit und industrieller Beziehungen", Rainer Hampp Verlag, München und Mering

Wolmerath, M. (Hg.); 1999: "Der Betriebsrat im Kleinbetrieb" - Praxiswissen für die erfolgreiche Interessenvertretung. In Zusammenarbeit mit "Arbeitsrecht im Betrieb" - Zeitschrift für Betriebsratsmitglieder, Bund-Verlag, Köln

WSI-Projektgruppe, 1998: Ausgewählte Ergebnisse der WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 1997/98, Düsseldorf