

Zukunftsfähige Betriebsratsarbeit

Zeitgemäße Beteiligungsformen sind erforderlich

Hier lesen Sie

- **Wie die Globalisierung die Arbeit der Betriebsräte und Gewerkschaften beeinflusst**
- **warum Betriebsräte sich regelmäßig weiter qualifizieren müssen**
- **welche Anforderungen an eine zeitgemäße Neugestaltung des BetrVG zu stellen sind**

Arbeitgeberverbände und ihnen nahe stehende Institute fordern seit langem Änderungen am bestehenden Betriebsverfassungsgesetz, um die betriebliche Mitbestimmung (vermeintlich) zu modernisieren, zu entbürokratisieren und zukunftssicher zu machen.¹ Mit diesen Vorschlägen geht es ihnen zumeist darum, unter dem Vorwand der Globalisierung und Europäisierung wieder zu vordemokratischen, patriarchalischen Zuständen zurückzukehren, in denen allein die Kapitalseite das Sagen hat.² Andererseits ist die Zeit – auch nach der letzten durch die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes³ im Jahr 2001 stattgefundenen Anpassung der betrieblichen Mitbestimmung an die Veränderungen in der Arbeitswelt – nicht stehen geblieben. In dem folgenden Beitrag sollen Überlegungen* zu einer zeitgemäßen Weiterentwicklung der Betriebsverfassung dargestellt sowie die Gründe und Anforderungen einer notwendigen Verbesserung des rechtlichen Instrumentariums für Interessenvertretung im Betrieb dargestellt werden. Dafür erscheint es unabdingbar, vorweg einen Blick darauf zu werfen, in welche politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen das betriebsrätliche Handeln eingebettet ist. Dies wirft zugleich die Frage nach den Bedingungen einer zukunftsweisenden Betriebspolitik der Gewerkschaften auf.⁴

Anforderungen an eine zukunftsweisende Gestaltung der Betriebspolitik und Betriebsratsarbeit

Wie Betriebsratsarbeit in der Zukunft aussehen wird, hängt von vielerlei Faktoren ab, die heute niemand exakt vorhersehen kann. Ohne prophetische Gabe lässt sich jedoch prognostizieren, dass eine zukunftsgerichtete Interessenvertretung bereit sein muss, sich den Folgen und Herausforderungen einer weiter fortschreitenden Globalisierung und Internationalisierung von Produktion und Dienstleistung sowie den rasanten technischen Veränderungen zu stellen. Wodurch ist dieser Strukturwandel gekennzeichnet und welche Folgerungen müssen wir für Anforderungen an eine zukunftsgerichtete Betriebs(rats)politik daraus ziehen?

Tief greifende Veränderungen in Betrieben und Unternehmen

Durch die Globalisierung und Internationalisierung von Produktion und Dienstleistung hat die Arbeits- und Wirtschaftswelt in den letzten Jahrzehnten tief greifende Veränderungen erfahren, die spätestens seit dem Beginn der 90er Jahre die Strukturen in den Betrieben und Unternehmen grundlegend geändert haben.⁵ Diese Veränderungen sind gekennzeichnet durch zunehmend komplexer und vielfältiger werdende Unternehmens- und Managementstrategien, neue Organisationsformen, Umstrukturierungen und Restrukturierungen von Unternehmen, geänderte Produktions- und Arbeitsmethoden, neue Techniken, flexible Arbeitszeitmodelle und eine fortschreitende »Verbetrieblichung« der Tarifpolitik⁶ durch betriebliche Öffnungsklauseln.

1 Vgl. etwa Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., Mitbestimmung modernisieren, Bericht der Kommission Mitbestimmung, Berlin 2004, download über www.bda-online.de; Niedenhoff, Praxis und Verbesserungsmöglichkeiten der betrieblichen Mitbestimmung, IW-Analysen Nr. 33, Köln 2007; Stettes, Effiziente Mitbestimmung – Eine ökonomische Analyse, IW-Positionen Nr. 26, Köln 2007.

2 Vgl. Hayen, Angriff auf die Mitbestimmung, AiB, Heft 1/2005, 7 ff., 11; ders., Angriff auf BetrVG und Tarifautonomie, AiB, Heft 2/2005, 77 ff., 81.

3 Vgl. Gesetz zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVerf-Reformgesetz) vom 23.7.2001, BGBl. I, S. 1852-1869.

* Überlegungen der für betriebliche Mitbestimmung/Betriebsverfassung in den Bundesvorstandsverwaltungen der DGB-Gewerkschaften verantwortlichen Referentinnen und Referenten des DGB-Ausschusses »Betriebsräte« für eine zeitgemäße Weiterentwicklung des Betriebsverfassungsgesetzes: vgl. Abschnitt »Kernforderungen für eine Weiterentwicklung der Betriebsverfassung«.

4 Hierzu grundlegend: Klebe, Die Zukunft der Betriebsarbeit, AiB, Heft 9/06, S. 558 ff.

5 Vgl. zum Unternehmenswandel und zu neuen Managementstrategien: Tietel, Konfrontation-Kooperation-Solidarität, Betriebsräte in der sozialen und emotionalen Zwickmühle, Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), edition sigma, Berlin 2006, S. 28 ff.; Renaud, Betriebsräte und Strukturwandel, Industrielle Beziehungen, Heft 1/2007, S. 55 ff.

6 Durch eine im Zuge wettbewerbsorientierten Funktionswandels der Tarifpolitik stattfindende Flexibilisierung und Dezentralisierung der Tarifpolitik werden Regelungskompetenzen von der tariflichen auf die betriebliche Ebene verlagert, weshalb von »Verbetrieblichung« der Tarifpolitik gesprochen wird; zur Neujustierung und Verknüpfung von Tarif- und Betriebspolitik: vgl. Huber/Burkhard/Klebe, Tarifpolitik ist Betriebspolitik; Betriebspolitik ist Tarifpolitik, WSI-Mitteilungen, Heft 11/2005, S. 656 ff.

Neue Anforderungen an Betriebsräte und Gewerkschaften

Diese Umbrüche haben massive Auswirkungen auf die Arbeitsbeziehungen, die künftige Rolle der Betriebspolitik und damit auch auf die Arbeit und das Selbstverständnis von Betriebsräten: Grundlegende Änderungen in der betrieblichen Belegschaftsstruktur mit zunehmender Aufspaltung der Beschäftigten in Stamm- und Randbelegschaft (»Japanisierung« der deutschen Betriebslandschaft), durch – häufig »prekäre« – Leiharbeit, Scheinwerkverträge (»abhängige Selbstständige«), Befristungen, »Minijobs«, »Probepraktika«, stellen die Betriebsräte vor neue Herausforderungen.⁷ Gleichzeitig haben sich die Ansprüche der Arbeitnehmer, insbesondere der »Wissensarbeiter«, an ihre Interessenvertretung geändert: Bei Zunahme eines breiteren Entscheidungsspielraums und entsprechender Verantwortung wollen sie in Prozesse integriert werden und Themen mitbestimmen, die zu wichtigen Entscheidungen des Arbeitgebers über Inhalt und Bestand des Arbeitsverhältnisses oder zur Gestaltung der Arbeitsorganisation führen.⁸ Das Handeln der Betriebsräte war lange Zeit weitgehend davon geprägt, auf feststehende Vorstellungen des Arbeitgebers im Einzelfall und ergebnisbezogen zu reagieren. Heute werden zusätzlich planerische und gestalterische Aufgaben wahrgenommen. Eigene Vorschläge und Lösungsalternativen werden entwickelt und prozessorientiert umgesetzt. Für die Betriebsräte wird es immer wichtiger, aktiv und initiativ zu handeln, zumal immer mehr Unternehmensentscheidungen in frühe Planungsphasen vorverlagert werden: Dabei geht es darum, Einfluss auf die Ursachen zu nehmen, wie beispielsweise bei der Beschäftigungssicherung, nicht nur die Folgen durch einen Sozialplan abzufe-

dern, sondern Investitionen, die Arbeitsplätze sichern, zu erreichen.⁹ Die Arbeit des Betriebsrats ist bei gestiegenen Anforderungen vielfältiger und umfassender geworden. Er hat sich mit immer neuen Themenbereichen – wie Beschäftigungssicherung, Qualifizierung, Flexibilisierung der Arbeitsorganisation, Teilzeitarbeit, Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit, altersngerechte Gestaltung der Arbeitswelt (demografische Entwicklung) sowie Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes – auseinander zu setzen.¹⁰

Erhöhte Qualifikationsanforderungen

Immer differenziertere und spezialisiertere Qualifikationen sind notwendig, um Interessenvertretung erfolgreich betreiben zu können. Betriebsräte befinden sich häufig im »Spagat« zwischen »klassischer Interessenvertretung« mit unmittelbarer (nicht selten konfrontativer) Durchsetzungsorientierung in Bezug auf spezifische Belegschaftserwartungen und Formen eines so genannten Co-Managements¹¹ mit »nachhaltig« verhandlungsorientierter (Vorfeld-)Einflussnahme auf Arbeitgeberhandeln, etwa bei technischen und organisatorischen Umstrukturierungsmaßnahmen. Hierfür benötigt der Betriebsrat aufgrund der veränderten Praxisanforderungen über fachliche Aspekte hinaus – gewissermaßen als »Querschnittsqualifikation« – zunehmend auch soziale und methodische Kompetenzen, wie Kommunikationsvermögen, Kooperations- und Teamfähigkeit sowie Konfliktverhalten (»Beteiligungskompetenz«).¹² Schulungsangebote hierzu existieren in den DGB-Bildungszentren und den Bildungsstätten der Mitgliedsgewerkschaften des DGB; dies gilt gleichsam für eine weitere Bedingung erfolgreicher Betriebsratsarbeit, die Verbesserung der eigenen Arbeitsformen und – strukturen.¹³

Zur fachlichen Unterstützung brauchen die betrieblichen Interessenvertreter aber auch die Beratung durch interne und externe Experten, wie etwa durch qualifizierte hauptamtliche (Gewerkschafts-)Funktionäre, Wissenschaftler und freie Berater.¹⁴

Beschäftigte einbeziehen

Zukünftig wird eine wichtige Aufgabe der Betriebsräte auch darin bestehen, die Beschäftigten stärker als bisher in ihre Arbeit einzubeziehen.¹⁵ Zum einen wegen der zunehmenden Informations-, Beratungs- und Beteiligungswünsche der Arbeitnehmer im Betrieb: Neben einer erforderlichen Vernetzung der unterschiedlichen Ebenen der Arbeitnehmer-Interessenvertretung (Betriebsrat, Gesamtbetriebsrat, Konzernbetriebsrat, Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat, Europäischer Betriebsrat und Gewerkschaft) bedarf es eines dynamischen, durchlässigen Systems von Beteiligung an betrieblicher Politikentwicklung und -umsetzung durch einen betriebsinternen Unterbau.¹⁶

Zum anderen kann die Beteiligung der Beschäftigten bei der Interessenvertretung aber auch dazu dienen, die fach-

7 Vgl. Klebe, a. a. O. (Fn. 4), S. 560; Helmer, Hauptsache Arbeit?, Mitbestimmung, Heft 5/07, S. 37 ff., 38/39.

8 Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVerf-Reformgesetz), BT-Drs. 14/5741, S. 25.

9 Vgl. Klebe, a. a. O. (Fn. 4), S. 562, zu neuen Anforderungen an Betriebsräte und Gewerkschaften.

10 GE BetrVerf-Reformgesetz, a. a. O. (Fn. 8), S. 24.

11 Zur Orientierung von Betriebsräten als Co-Manager: vgl. Tietel, Vertrauen ist gut – Betriebsrat ist besser. Ein eigenwilliger Dritter in der betrieblichen Arena, in: Haubl/Heltzel/Barthel-Rösing (Hrsg.), Gruppenanalytische Supervision und Organisationsberatung, Psychosozial-Verlag, Gießen 2005, S. 291 ff.; ders., a. a. O. (Fn. 5), S. 34-40.

12 Vgl. hierzu Frerichs/Schneider, Qualifikation: Betriebsrat, Mitbestimmung, Heft 10/98, S. 36 ff.

13 Vgl. Klebe, a. a. O. (Fn. 4), S. 562 f. (Sachliche Anforderungen an eine zukunftsgerichtete Interessenvertretung / Schwerpunkt: Eigene Arbeitsstrukturen und Kompetenzen verbessern).

14 Vgl. Interview mit IG-Metall-Funktionsbereichsleiter Thomas Klebe über die Kontakte seiner Gewerkschaft zu arbeitsorientierten Beratern: Mitbestimmung, Heft 7/07, S. 11 ff.

15 Im Rahmen der »Initiative Trendwende« des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften beschäftigt sich im Teilprojekt »Mitbestimmung und Teilhabe« der Themenschwerpunkt »Mitbestimmung am Arbeitsplatz« mit den Voraussetzungen und Erfordernissen eines stärkeren Einbezugs von Beschäftigten in die Betriebsrats- und Gewerkschaftsarbeit; zu einer früheren Konzeption des DGB-Bundesvorstands zur »Mitbestimmung am Arbeitsplatz« (Dezember 1984): Jung, Mitbestimmung am Arbeitsplatz – ein neues Aufgabenfeld der Gewerkschaften, Mitbestimmung, Heft 2-3/85, S. 65 ff.

16 Vgl. Bahn Müller, Qualifizierung und Professionalisierung von Betriebsratsarbeit, Mitbestimmung, Heft 8/89, S. 441 ff., 444; Becker/Thomas, Hilfe für den Betriebsrat, AiB Heft 4/2005, 209 ff.

lichen Interessen und Kompetenzen der Beschäftigten in den Betrieben als Ressource zur Bewältigung einer Vielzahl von Aufgaben zu nutzen. Hierzu muss der Betriebsrat auch bereit sein, Aufgaben zu delegieren. So gibt es bereits einige »best practice«-Beispiele für die Beteiligung der Beschäftigten, etwa als sachkundige Auskunftspersonen nach § 80 Abs. 2 Satz 3 BetrVG zu ihrer Einbeziehung in die Betriebsratsarbeit, zur themenbezogenen Mitarbeit in neuen Arbeitsformen (Arbeitsgruppen, Projektarbeit) oder als Akteure einer »basisorientierten« gewerkschaftlichen Organisationsarbeit.¹⁷

Die Möglichkeit der Mitwirkung der Belegschaft und ihre Beteiligung an der Interessenvertretung dient schließlich auch dazu, eine engere Verbindung zwischen – gewerkschaftlich organisierten – Betriebsräten und den Beschäftigten herzustellen, um diese als Basis für eine Mitgliederwerbung oder als Verstärkung einer Mitgliederbindung zugunsten größerer Organisations- und Kampfkraft nutzbar zu machen. Gleiches gilt für die Absichten und erfolgreichen Ansätze verschiedener DGB-Gewerkschaften ihre Vertrauensleutarbeit zu intensivieren.¹⁸

Zentrale Themenfelder der Betriebsratsarbeit

Bei aller zunehmenden Komplexität und schwereren sozialen Gestaltbarkeit der zukünftigen Anforderungen an die Betriebspolitik und die Betriebsräte werden sich die zentralen Themenfelder der Betriebsratsarbeit wenig ändern. So wurde auch in der Zusammenfassung der letzten WSI-Hauptbefragung von Betriebs- und Personalräten (2005)¹⁹ darauf hingewiesen, dass sich die Hierarchie der von den Betriebsräten genannten Problembereiche im Prinzip nicht von der in den Vorbefragungen unterscheidet: An der Spitze stehen »harte« bzw. ökonomische Problemkomplexe. Am prägnantesten zeigen sich diese im Zusammenhang von betrieblichen Umstrukturierungen und ihren Folgen für Beschäftigung und Arbeitsbedingungen. Aus diesem Folgenkomplex ragt nach den Nennungen quantitativ und qualitativ der Personalabbau heraus. 45% der Befragten nannten Probleme im Zusammenhang mit der Arbeitsplatzsicherheit als oberste Priorität (Personalabbau, Beschäftigungssicherung, Sozialpläne, Kündigungsschutz). Die Beschäftigungssicherung kam – als Indikator für die Vermeidung von drohender Arbeitslosigkeit – in immerhin 13% aller (gewichteten) Berichtsfälle auf den ersten Platz. Damit bleibt die Beschäftigungssicherung, die im Kontext von Europäisierung und Globalisierung häufig mit Standorticherung in Verbindung steht, das überragende Betriebsratsthema der Zukunft.²⁰

Ein zunehmend wichtigeres Thema wird für die Interessenvertretungen der Umgang mit der Aufspaltung in Stamm- und Randbelegschaft. Dies betrifft insbesondere die Leiharbeiternehmer und befristet Beschäftigten: So hat sich die Zahl der Leiharbeitsbeschäftigten von 1997 bis 2004 von ca. 200.000 auf knapp 400.000 verdoppelt und ist danach

innerhalb von zwei Jahren um weitere 200.000 auf knapp 600.000 gestiegen.²¹ In der Automobilindustrie beträgt der Anteil der Leiharbeitsbeschäftigten in einer ganzen Reihe von Betrieben schon 30 bis 50% der Beschäftigten.²² Während 1998 noch 80% aller Einstellungen unbefristet erfolgten, sind dies 2004 gerade noch knapp mehr als die Hälfte; 1994 waren noch 16,1% der unter 25-Jährigen befristet eingestellt, 2004 waren es bereits 23,4%.²³ Diese Zahlen illustrieren, dass die Randbelegschaften, die in einigen Betrieben schon den größten Anteil der Beschäftigten stellen, die Gestaltungsfähigkeit der Betriebspolitik gefährden. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass unterschiedliche Gruppen von Beschäftigten gegeneinander ausgespielt werden. Eine erfolgreiche Interessenvertretung kann dabei sicherlich nicht allein in der quantitativen Begrenzung von Fremdfirmen- und befristeter Arbeit bestehen, sondern muss diese Gruppen gleichsam im Sinne einer besseren Regelung ihrer Arbeitsbedingungen einbeziehen. Schließlich werden »vertraute« Themen, wie Arbeitszeit- und Technikgestaltung sowie Datenschutz ihr Gewicht behalten, während die Bedeutung einer Europäisierung und Internationalisierung der Betriebsratsarbeit (Stichworte: »Europäischer Betriebsrat und Weltbetriebsrat«) zukünftig zunehmen.²⁴

Anforderungen an die zeitgemäße Gestaltung des BetrVG

Bei der Bewältigung dieser neuen Anforderungen an Betriebsratshandeln müssen die Gewerkschaften den betrieblichen Interessenvertretern über die bereits genannten Beratungs- und Unterstützungsleistungen hinaus auch durch ihre Lobbyarbeit und ihre Einflussnahme auf eine zeitgemäße Gesetzgebung zur Seite stehen.

Verbesserung der politischen Durchsetzungsfähigkeit

Zur Verbesserung der politischen Durchsetzungsfähigkeit gehört – neben insbesondere der Beeinflussung der Indus-

17 Beispiele erfolgreich praktizierter Beteiligungsprozesse sind etwa die Projekte »Beteiligung organisieren – mit dem neuen BetrVG« der IG Metall, Organizing – Gewerkschaft als soziale Bewegung« von ver.di (Lidl-Kampagne), »Experten in eigener Sache« und »ProNet« der IG BCE.

18 Vgl. direkt, Funktionärszeitschrift der IG Metall, Nr. 21/2007, S. 4.

19 Vgl. Schäfer, Die WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 2004/2005 – Ein Überblick, WSI Mitteilungen, Heft 6/2005, S. 291 ff., 296.

20 Vgl. Klebe, a. a. O. (Fn. 4), 562 f. (Sachliche Anforderungen an eine zukunftsgerichtete Interessenvertretung / Schwerpunkt: Beschäftigungs- und Standorticherung).

21 Vgl. Dietz/Walwei, WSI Mitteilungen, Heft 5/2006, S. 278 ff., 281; Promberger, Leiharbeit: Flexibilität und Prekarität in der betrieblichen Praxis, in: Keller/Seifert (Hrsg.), Atypische Beschäftigung – Flexibilisierung und soziale Risiken, Berlin 2007, S. 127 ff., 129 f.; aktuelle Zahlen in: FAZ v. 18.09.2007, S. 13, und FAZ v. 22.09.07, S. 12.

22 Vgl. Klebe, a. a. O. (Fn. 4), S. 560.

23 Vgl. Keller/Seifert, Atypische Beschäftigungsverhältnisse: Flexibilität, soziale Sicherheit und Prekarität, WSI Mitteilungen, Heft 5/2006, S. 235 ff., 236; Dietz/Walwei, a. a. O. (Fn. 21), S. 281.

24 So Klebe, a. a. O. (Fn. 4), 562 f. (Sachliche Anforderungen an eine zukunftsgerichtete Interessenvertretung / Schwerpunkt: Internationalisierung der Betriebs- und Gewerkschaftsarbeit).

trie- und Beschäftigungspolitik – auch eine dringende Verbesserung des Betriebsverfassungsgesetzes.²⁵ Zwar ist die im Jahre 2001 erfolgte Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes als Richtungweisende Verbesserung der Betriebsratsrechte anzusehen. Sie hat die organisationsrechtlichen Grundlagen der betrieblichen Mitbestimmung, die Arbeitsgrundlagen und teilweise die Rechte der Betriebsräte weiterentwickelt und an die veränderten wirtschaftlichen, beschäftigungspolitischen und sozialen Bedingungen angepasst.²⁶

Defizite der Novellierung des BetrVG 2001

Allerdings sind durch die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes 2001 die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats nur ansatzweise erweitert worden. Der »Verständigung innerhalb der Koalition« für den Gesetzentwurf der Regierung fielen als Ergebnis des Streits zwischen dem Wirtschafts- und Arbeitsministerium insbesondere zum Opfer:²⁷

- die vorgesehene verpflichtende Errichtung eines Konzernbetriebsrats bei Bestehen mehrerer Gesamtbetriebsräte in einem Konzern (§ 54 Abs. 1 Referentenentwurf RefE), die an ein 50%-Quorum gebunden wurde;
- die vorgesehene obligatorische Bildung eines Konzernwirtschaftsausschusses (§ 109a RefE);
- die vorgesehene bessere Handhabbarkeit des »korrigierenden Mitbestimmungsrechtes« bei Änderungen der Arbeitsplätze, des Arbeitsablaufes oder der Arbeitsumgebung (Arbeitsorganisation) durch Erleichterung der Anwendungsvoraussetzungen (§ 91 RefE).

Auch in anderen Bereichen hat die Novellierung nicht ausgereicht, die betriebliche Mitbestimmung zukunftsweisend zu gestalten. So wurden gewerkschaftliche Forderungen nach einer Erweiterung der Mitbestimmung des Betriebs-

rats zur Kontrolle von befristeten Arbeitsverhältnissen nicht erfüllt. Ebenso wenig wurde Forderungen entsprochen nach einem Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bei der Aufstellung und Durchsetzung von Frauenförderplänen, bei der Einführung und Durchführung von Gruppenarbeit und bei der Einbeziehung von arbeitnehmerähnlichen Personen sowie den in »reinen« (außerbetrieblichen) Ausbildungseinrichtungen tätigen Auszubildenden in den Schutz der Betriebsverfassung.²⁸

Damit wurde das im Koalitionsvertrag der »rot-grünen« Bundesregierung vom 20.10.1998 festgehaltene Versprechen, »die Mitbestimmung zu stärken und an die Veränderungen in der Arbeitswelt anzupassen«, nur teilweise eingelöst.

Rückschritte der Rechtsprechung

Zudem hat die Rechtsprechung gesetzgeberische Ziele, etwa bei den überlassenen Arbeitnehmern sowie beim Gemeinschaftsbetrieb, nicht ausreichend berücksichtigt: So hat das Bundesarbeitsgericht in den Beschlüssen vom 16.4.2003, 22.10.2003 und 10.3.2004 unter Bezugnahme auf seine »Kumulationstheorie« ausgeführt, dass – mehr als drei Monate an den Entleiherbetrieb überlassene Leiharbeiter – den Betriebsrat dort zwar wählen dürfen, aber bei den Arbeitnehmergrenzzahlen zur Ermittlung der Betriebsratsgröße (§ 9 BetrVG), der Anzahl der freizustellenden Betriebsratsmitglieder (§ 38 BetrVG) und dem Eingreifen von Beteiligungsrechten des Betriebsrats (wie §§ 99, 106, 111 BetrVG) nicht mitgezählt werden.²⁹ Die Leiharbeiter seien keine betriebsangehörigen Arbeitnehmer und ihre Vertretung durch den Betriebsrat im Entleiherbetrieb sei vermeintlich mit einem geringeren Arbeitsaufwand als der für die »Stammbeschäftigten« verbunden.³⁰

Die Formulierung des § 1 Abs. 2 BetrVG als Vermutungstatbestand des Gemeinschaftsbetriebs hat nur eine Erleichterung innerhalb der Beweisführung gebracht, nicht jedoch zu einer Änderung der BAG-Rechtsprechung geführt, wonach es in erster Linie auf die einheitliche Leitungsmacht in personellen und sozialen Angelegenheiten ankommt. Der Arbeitgeber hat so weiterhin die Möglichkeit, durch einseitige Maßnahmen in der Unternehmensstruktur die von der BAG-Rechtsprechung geforderte einheitliche Leitung zu verändern.

Verschlechterung der gesetzlichen Rahmenbedingungen

In den Jahren 2003 und 2004 erfolgten zudem Rückschritte und Verschlechterungen im Arbeitsrecht, z. B. durch die Novellierung des Arbeitnehmerüberlassungsgesetzes (AÜG) und im Kündigungsschutz: Im Kündigungsschutzrecht wurde der Schwellenwert für die Berücksichtigung der nach dem 31.12.2003 eingestellten Arbeitnehmer auf mehr als 10 erhöht und die Vermutungswirkung der dringenden betrieblichen Erfordernisse einer Kündigung im Falle der namentlichen Bezeichnung in einem Interessenausgleich

²⁵ Zutreffend Klebe, a. a. O. (Fn. 4), 562 f. (Sachliche Anforderungen an eine zukunftsgerichtete Interessenvertretung / Schwerpunkt: Politische Durchsetzungsfähigkeit verbessern).

²⁶ Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund (Hrsg.), Gesetz zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes in: Informationen zum Arbeitsrecht Nr. 2/2001 vom 1.8.2001.

²⁷ Vgl. Hayen/Nielebock, Mehr Mitbestimmung im Betrieb!, AiB, Heft 3/2001, 133 ff.

²⁸ Vgl. Hayen/Nielebock/Palik/Perreng (2002), Altersvermögensergänzungsgesetz – Altersvermögensergänzungsgesetz – Betriebsverfassungsreformgesetz mit Wahlordnung, Kurzkommentierung, Bund-Verlag, Teil 4. (BetrVerf-ReformG), Rn. 5, S. 109 ff.

²⁹ Vgl. BAG v. 16.4.2003 – 7 ABR 53/02 (zur Betriebsratsgröße), NZA, Heft 23/2003, S. 1345 ff.; BAG v. 22.10.2003 – 7 ABR 3/03 (zu Freistellungen), NZA, Heft 18/2004, S. 1052 ff.; BAG v. 10.03.2004 – 7 ABR 49/03 (zum fehlenden passiven Wahlrecht bei Konzernleihe), NZA, Heft 23/2004, S. 1340 ff.; hierzu Ratayczak, Leiharbeiter wählen, aber zählen nicht!, AiB, Heft 4/2004, 212 ff.

³⁰ Eine zusätzliche Belastung der Betriebsräte durch Leiharbeiterfragen konstatieren dem gegenüber auf der Grundlage einer Befragung von Betriebsräten in Betrieben des Organisationsbereichs der IG Metall mit hohem Leiharbeitsbeschäftigten-Anteil: Wassermann/Rudolph (2007), Leiharbeit als Gegenstand betrieblicher Mitbestimmung, Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.), Arbeitspapier 148, S. 26 ff.; dies., Leiharbeiter in der betrieblichen Mitbestimmung, AiB, Heft 12/2007, S. 700 ff., 702.

(wieder) eingeführt.³¹ Bei der Novellierung des AÜG wurde die bisherige Funktion und Struktur der Arbeitnehmerüberlassung als Instrument zur vorübergehenden Personalbedarfsdeckung grundlegend verändert:³² Einerseits durch den Wegfall der bis 2003 bestandenen Schutzbestimmungen (besonderes Befristungsverbot, Synchronisationsverbot, Wiedereinstellungsverbot, Beschränkung der Überlassungsdauer). Andererseits durch die Tarifausnahmeklausel, die – wegen der Dumpingtarife der »Christen«-Vereinigungen sowie mangels hinreichender gewerkschaftlicher Organisationskraft – die gesetzlichen Gleichstellungsgebote der Gleichbehandlung und –bezahlung nicht zur Anwendung kommen ließ.³³ Dies vor allem deshalb, weil auch nicht tarifgebundene Arbeitgeber solche Niedriglohn-Vereinbarungen den Arbeitsverträgen mit einzustellenden Leiharbeitnehmern zugrunde legen können (§ 3 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Nr. 2 AÜG).

Diese Entwicklung in der Gesetzgebung hat beispielhaft dazu geführt, dass der Charakter des AÜG als Schutzgesetz in sein Gegenteil verkehrt wurde durch:

- Ersetzung der Stammebelegschaft auf dem Niveau prekärer Arbeitsbedingungen;
- Pervertierung der Tarifautonomie zu einem kollektiven Instrument des Lohndumping;
- Entziehen jeglicher Schutzwirkung für die betriebsverfassungrechtliche Interessenvertretung.

Kernforderungen für die Weiterentwicklung des BetrVG

Aus all diesen Gründen ist eine Weiterentwicklung der betrieblichen Mitbestimmung und mit ihr auch eine Stärkung der Rechte der einzelnen Arbeitnehmer im BetrVG in zentralen Bereichen notwendig. Die herausragenden Kernforderungen betreffen folgende Themenbereiche:

- **Ausweitung von Mitbestimmungsrechten**, insbesondere bei der Beschäftigungssicherung, Qualifikation und Arbeitsorganisation.

Angesichts der herausragenden Bedeutung der Themen Beschäftigungssicherung, Standortsicherung und Personalabbau als zentrale Problemstellungen im Betrieb erweisen sich die bisherigen Möglichkeiten einer (präventiven) Einflussnahme von Betriebsräten durch die vorhandenen Unterrichts-, Vorschlags- und Beratungsrechte, insbesondere bei der Personalplanung (§ 92 BetrVG) und – spezieller mit schriftlichem Begründungserfordernis des Arbeitgebers bei Ablehnung in Betrieben mit mehr als 100 Arbeitnehmern – bei der Beschäftigungssicherung und -förderung nach § 92a BetrVG, als letztlich »stumpfes Schwert«. Gerade in den Fällen, in denen der Arbeitgeber eine ablehnende und nicht kooperative Haltung einnimmt, erreicht die Vorschrift ihre Zweckbestimmung nicht.

Daher bedarf es für eine wirkungsvolle Beteiligung der Betriebsräte in diesen für die zu vertretenden Arbeitnehmer so

existentiellen Angelegenheiten eines Initiativ- und Mitbestimmungsrechts, mit dem frühzeitig in den Planungsprozess von Standortverlagerungen, Ausgliederung von Arbeit, Vergabe an andere Unternehmen, drittbezogenen Personaleinsatz usw. eingegriffen werden kann, um etwa mit dem erforderlichen gesetzlichen Druck zu Innovations- und Investitionsvereinbarungen oder alternative Maßnahmen für eine Beschäftigungssicherung zu gelangen. Dies schon deshalb, weil – wie ausgeführt – immer mehr Arbeitgeberentscheidungen in frühe Planungsphasen verlegt werden.

Eine Möglichkeit der diesbezüglichen gesetzlichen Regelung wäre ein entsprechender Ausbau des § 92a BetrVG in diese Richtung. Eine »erzwingbare« Mitbestimmung des Betriebsrats bei der Beschäftigungssicherung und Förderung würde zwar die unternehmerische Freiheit einschränken. Das Betriebsverfassungsgesetz hat jedoch die Aufgabe, einen Ausgleich zwischen der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) der Arbeitnehmer wie des Arbeitgebers und dessen Eigentumsrechten aus Art. 14 Abs. 1 GG zu schaffen: Der Arbeitgeber als Grundrechtsträger kann seine Freiheit nur mit Hilfe anderer, der Arbeitnehmer, wahrnehmen, die ebenfalls Träger des Grundrechts aus Art. 12 Abs. 1 GG sind; insoweit hat das Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsmäßigkeit der Einschränkung der unternehmerischen Freiheit in Bezug auf verschiedene Mitbestimmungsrechte bejaht.³⁴ Diese Diskussion muss in Bezug auf Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats in personellen Angelegenheiten, die die unbeschränkte wirtschaftliche Unternehmerfreiheit tangieren, weitergeführt werden.

Im Rahmen der Beschäftigungssicherung können Betriebsräte auch dazu beitragen, in dem wichtigen Bereich der Qualifizierung ernst zu nehmende Vorschläge vorausschauend zu unterbreiten. Die Stärkung der Initiativrechte des Betriebsrats zur Qualifizierung der Beschäftigten ist zukunftsweisend. Diese sollten jedoch durch keine Einschränkungen begrenzt werden. Die Beschränkung des Initiativ- und Mitbestimmungsrechts in § 97 Abs. 2 BetrVG auf aktuelle oder kurzfristig geplante Änderungen greift zu kurz, da eine Qualifizierung auch erforderlich ist, um bestehenden Anforderungen besser gerecht zu werden oder absehbar freie Positionen besetzen zu können. Daher ist die Rechtsstellung des Betriebsrats in §§ 97, 98 BetrVG dahingehend zu erweitern, dass ihm ein generelles Initiativrecht bei der Ein- und Durchführung der betrieblichen Berufsbildung zusteht.

31 Vgl. Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt vom 24.12.2003, BGBl. I, S. 3002; hierzu Perrong, Wiedereinführung der Namensliste, AiB, Heft 1/2004, 13 ff.

32 Vgl. Hayen, Zeitarbeit als neues Mittel der Personalarbeit, AiB, Heft 9/2003, 527 ff., 527; Ulber, Personal-Service-Agenturen und Neuregelung der Arbeitnehmerüberlassung, AuR, Heft 1/2003, 7 ff., 7.

33 Vgl. hierzu auch Ulber/Dohna-Jaeger, Gestaltung und Regulierung von Leiharbeit durch Betriebsräte, AiB, Heft 12/2007, 705 ff., 705.

34 Vgl. Fitting/Engels/Schmidt/Trebinger/Linsenmaier, BetrVG, 23. Aufl., § 1 Rn. 5, mit Hinweis auf BVerfG v. 31.08.1982 und 18.12.1985, AP Nr. 8 und 15 zu § 87 BetrVG 1972 Arbeitszeit betr. Ladenöffnungszeiten, v. 04.03.1986, AP Nr. 3 zu § 87 BetrVG 1972 Kurzarbeit, v. 16.12.1986 und AP Nr. 8 zu § 87 BetrVG 1972 Prämie betr. Ausgestaltung des Leistungslohns.

Beschäftigungssicherung und Arbeitsorganisation sind nicht voneinander zu trennen. Deswegen benötigt der Betriebsrat auch in Fragen der Arbeitsorganisation ein Mitbestimmungsrecht. Dies könnte durch eine Änderung des § 91 BetrVG erfolgen, indem die bisher an dieses Mitbestimmungsrecht geknüpften Voraussetzungen für Änderungen der Arbeitsplätze, des Arbeitsablaufs oder der Arbeitsumgebung, nämlich, dass diese »den gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen« über die menschengerechte Gestaltung der Arbeit »offensichtlich« widersprechen und die Arbeitnehmer »in besonderer Weise« belasten (müssen), geändert bzw. beseitigt werden. Ein Widerspruch gegen »anerkannte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse« bei Änderungen in der Arbeitsorganisation sollte ausreichen, um diesem Mitbestimmungsrecht – entgegen den bisherigen hohen Hürden – den notwendigen Anwendungsbereich zu geben.

Mitbestimmung auf der Ebene der Arbeits- und Betriebsgestaltung beinhaltet eine gewichtige Veränderung des Umgangs mit der »Ressource Mensch«: Arbeitsorganisatorisch steht dabei Gruppenarbeit weiter auf dem Programm, nachdem der auf den Finanzmärkten vorherrschende »Shareholder-Value-Ansatz« mit einer Re-Taylorisierung den arbeitspolitischen Rückwärtsgang eingelegt hat. Daher ist § 87 Abs. 1 Nr. 13 BetrVG dahingehend zu erweitern, dass dem Betriebsrat ein Mitbestimmungsrecht bei der Einführung und Durchführung von Gruppenarbeit – und zwar nicht nur für teilautonome Gruppen – zusteht.

Die Mitbestimmungsrechte müssen generell auch die Kontrolle und den Vollzug der Regelungen mit umfassen. Schließlich ist im Rahmen der Interessenausgleichs- und Sozialplanverhandlungen gesetzlich festzuschreiben, dass eine in Frage kommende Beschäftigungsgesellschaft Teil des Sozialplans ist. Da die Rechtsprechung durch die inhaltliche Festlegung von Interessenausgleich bzw. Sozialplan etwa die Erzwingbarkeit von Qualifizierungsregelungen verhindert, ist die Erzwingbarkeit als auch die Durchsetzbarkeit eines Interessenausgleichs gesetzlich festzulegen.

– **Stärkung und Ausweitung von Beteiligungsrechten zur Einflussnahme auf die Gestaltung prekärer und »atypischer« Beschäftigung**, insbesondere von Leiharbeit und Befristung.

Durch die Einräumung eines aktiven Wahlrechts für überlassene Arbeitnehmer (§ 7 Satz 2 BetrVG) ist diese Beschäftigtengruppe seit der BetrVG-Reform 2001 ausdrücklich in den Zuständigkeitsbereich des Betriebsrats des Einsatzbetriebs eingeordnet worden. Damit war vom Gesetzgeber die betriebsverfassungsrechtliche Gleichstellung mit den Arbeitnehmern des Betriebes beabsichtigt³⁵. Da das Bundesar-

beitsgericht – wie ausgeführt – dennoch an seiner bisherigen Rechtsprechung festhält, wird das gesetzgeberische Ziel einer doppelten Integration der Leiharbeitnehmer in die betriebsverfassungsrechtlichen Repräsentationssysteme des Ver- und Entleiherbetriebs konterkariert.

Durch gesetzliche Regelungen muss daher festgelegt werden, dass die Eingliederung in den Betrieb das entscheidende Kriterium für die Definition des Arbeitnehmerbegriffs ist. Zumindest ist die Gleichstellung der überlassenen Arbeitnehmer mit den Arbeitnehmern des Betriebes zu fordern, indem diese in § 5 Abs. 1 BetrVG ausdrücklich miterwähnt werden. Nach der Streichung jeglicher Begrenzung der Höchstüberlassungsdauer rechtfertigt das Argument einer vermeintlich »geringeren Verbundenheit« der Leiharbeitnehmer mit dem Einsatzbetrieb ihre diesbezüglich ungleiche Behandlung gegenüber befristet Beschäftigten oder Aushilfskräften nicht; vielmehr besteht während des Überlassungszeitraums ein vergleichbares Integrationsbedürfnis.

Weiterhin ist es notwendig, auch arbeitnehmerähnliche Personen bzw. Fremdfirmenmitarbeiter, die z. B. nur über Honorar- oder Werkverträge an einen Betrieb gebunden sind, ausdrücklich in die Betriebsverfassung mit einzubeziehen. Oft sind diese Personen wirtschaftlich vom Einsatzbetrieb bzw.

Redaktionsempfehlung

AiB-Wissen bietet zu diesem Thema das Training »2. Belegschaft – Leiharbeit und Arbeitnehmerüberlassung in der Praxis« mit Wolfgang Steen, Fachanwalt für Arbeitsrecht, am 22.4.2008 in Hamburg an.

Ilona Hofmann

Telefon: 0 69/13 30 77-6 71
ilona.hofmann@aib-verlag.de

-unternehmen genauso abhängig, wie die vom Betriebsverfassungsgesetz erfassten Arbeitnehmer. Da der Betriebsrat des Einsatzbetriebes durch die Tätigkeit dieses Beschäftigtenkreises im Betrieb einen erhöhten Arbeitsanfall hat, ist es auch aus diesem Grund sachgerecht, sie in den Schutzbereich des Betriebsverfassungsgesetzes einzubeziehen.

Gleichzeitig macht es die beschriebene Zunahme von befristet Beschäftigten und Leiharbeitnehmern notwendig, dass der Betriebsrat zum Schutz der »Stammebelegschaft« – etwa über eine Ergänzung in der Vorschrift über Auswahlrichtlinien des § 95 BetrVG – Höchstgrenzen für überlassene Arbeitnehmer und befristete Arbeitsverträge sowie prozentuale Grenzen hinsichtlich der Gesamtbelegschaft fordern und durchsetzen kann. Der Schwellenwert hat sich dabei – wie bei Betriebsänderungen – auf das Unternehmen zu beziehen. In Anbetracht der in den letzten Jahren zugenommenen Verkleinerung von Betrieben und Unternehmen wäre es darüber hinaus angebracht, die Schwellenzahl auf 200 zurückzuführen.

Auf der anderen Seite muss den Entwicklungen einer weiteren Erosion in den Beschäftigtenstrukturen und insbesondere den Missständen in der Leiharbeit dadurch entgegen getreten werden, indem eine Verstärkung der Kontrollrechte durch

³⁵ GE BetrVerf-Reformgesetz, a. a. O. (Fn. 8), S. 28; Schaub, Heim- und Telearbeit sowie bei drittem beschäftigte Arbeitnehmer im Referenten- und Regierungsentwurf zum BetrVG, NZA, Heft 7/2001, S. 364 ff., 366

die Betriebsräte in den Einsatz- bzw. Beschäftigungsbetrieben gegenüber arbeitgeberseitigen Gesetzesverstößen gefordert wird. Daher bedürfen die Beteiligungsrechte des Betriebsrats bei befristeter Beschäftigung und Einsatz von Leiharbeit zum Schutz der betroffenen Arbeitnehmer einer Ausweitung: Dabei sollten die Beteiligungsrechte der Betriebsräte dahingehend gestärkt werden, dass diese Betriebsräte ihre Mitwirkungsrechte bei personellen Einzelmaßnahmen (§ 99 BetrVG), etwa i. S. von Zustimmungsverweigerungen, auch bei einer unzulässigen Befristungsabrede (Befristungskontrolle bei arbeitsvertraglich befristeten Beschäftigten) und bei untertariflicher Bezahlung (auch zur Kontrolle einer ordnungsgemäßen Eingruppierung der Leiharbeitnehmer durch die Betriebsräte in den Entleiher- bzw. Einsatzbetrieben der Leiharbeitnehmer) nutzen können. Dieser Schutz über die Betriebsräte in den Einsatzbetrieben ist bei den Leiharbeitnehmern schon deshalb erforderlich, weil ihre besondere Schutzbedürftigkeit, die auch durch § 14 Abs. 3 AÜG wegen der »Aufspaltung der Arbeitgeberfunktion« gesondert anerkannt wurde, aufgrund der besonderen strukturellen Bedingungen in der Leiharbeit anders nicht zu gewährleisten ist. Aufgrund der faktisch häufig kurzen Beschäftigungszeiten unter drei Monaten, regelmäßiger Befristung und häufig wechselnden Einsätzen sind in den Verleiherbetrieben bislang kaum Betriebsräte anzutreffen, die die ihnen zukommende Aufgabe des Schutzes der Leiharbeitnehmer ausüben könnten.

Die diesbezüglich geforderten betriebsrätlichen Kontrollrechte werden derzeit von der Rechtsprechung ablehnt. In Bezug auf die Befristungskontrolle und die Kontrolle untertariflicher Bezahlung mit der Argumentation, dass eine Kontrolle einzelner Arbeitsvertragsbedingungen (Recht zur Inhaltskontrolle des Arbeitsvertrags) nicht Normzweck des Zustimmungsverweigerungsrechts der Betriebsräte bei Einstellungen sei, zumal sich die Befristungsabrede erst auf eine spätere Auflösung des Arbeitsverhältnisses beziehe³⁶. In Bezug auf die Eingruppierungskontrolle durch den Entleiherbetriebsrat bei Einsatz von Leiharbeitnehmern (etwa in Bezug auf die tarifgerechte Vergütung der Leiharbeitnehmer) mit der Argumentation, dass eine arbeitsvertragliche Beziehung lediglich zwischen Leiharbeitnehmer und Verleiher bestehe und der Entleiherbetriebsrat für die Eingruppierungsentscheidung des Verleihers nicht zuständig sei.³⁷ Zur Wahrnehmung dieser Zustimmungsverweigerungsrechte bei Verstößen von Ver- oder Entleiher gegen gesetzliche Vorschriften zum Nachteil der Leiharbeitnehmer müssen die Entleiherbetriebsräte folgerichtig das ihnen bislang von der Rechtsprechung verweigerte Recht erhalten, Einsicht in die Arbeitsverträge zwischen Leiharbeitnehmer und Verleiher zu nehmen, und über die Bewerbungsunterlagen von Leiharbeitnehmern sowie deren Lohngruppe und Eingruppierung unterrichtet zu werden.

– **Fortentwicklung der Betriebsratsstrukturen** i.S. einer effektiven Interessenvertretung auf der Entscheidungsebene

von Konzernen und Ermöglichung des Aufbaus und der Nutzung transnationaler Kontakte unter globalisierten Rahmenbedingungen.

Wie eingangs ausgeführt, haben in den letzten Jahren die Internationalisierung der Unternehmensstrukturen, die Standortverlagerungen und der Wettbewerb unter den Standorten ganz erheblich zugenommen. Die weitere Globalisierung der Wirtschaft und der Arbeitsbeziehungen finden jedoch eine zusehends unzureichende Entsprechung im Betriebsverfassungsgesetz. So erfordern die Globalisierungsinteressen und -strategien der Konzerne und Unternehmen die Einrichtung eines Wirtschaftsausschusses auf europäischer Ebene als Organ des Europäischen Betriebsrates, in dem die zentrale Leitung über alle wirtschaftlichen Fragen (einschl. Businesspläne) regelmäßig informiert. Diese Globalisierungsstrategien erfordern zudem, dass Betriebsräte über ihren eigenen Betriebs-, Unternehmens- bzw. Konzernbereich hinaus insbesondere transnationale Kontakte knüpfen. Fragen wie z. B. Standortverlagerung oder Standortwettbewerb führen zu einer existenziellen Bedrohung für die Betriebe. Hier muss den Betriebsräten, Gesamtbetriebsräten aber auch Konzernbetriebsräten die Möglichkeit geboten werden, transnationale Kontakte aufzubauen und sich wechselseitig zu informieren und im Vorgehen abzustimmen. In Anlehnung an § 35 EBRG muss ein Betriebsrat das Recht haben, sich bei Kostenübernahme durch den Arbeitgeber (§ 40 BetrVG) mit ausländischen und auch konzernfremden Interessenvertretungen zu treffen, auch außerhalb der EU.

Immer mehr Betriebe und Unternehmen finden sich in Konzernstrukturen wieder. Die Erfahrung zeigt dabei, dass – parallel dazu – immer mehr Entscheidungskompetenzen auf Konzernebene verlagert werden. In Anbetracht dieser Umstände ist es mehr als angezeigt, dass die Errichtung des Konzernbetriebsrates obligatorisch sein muss. Gleiches muss für die Bildung einer Konzernjugend- und Auszubildendenvertretung gelten. Ebenfalls entspricht es den veränderten Realitäten, dass auch auf Konzernebene ein Wirtschaftsausschuss gebildet wird. Erhebliche Probleme in der Interessenvertretung gibt es auch in den Fällen, wenn sich die Konzernspitze im Ausland befindet, ohne dass eine nationale Unterkonzernspitze in der Bundesrepublik existiert³⁸. Lösungsansätze für eine effektive Interessenvertretung sind jetzt schon im Gesetz über die Europäischen Betriebsräte bzw. im Mitbestimmungsgesetz enthalten. Entsprechend diesen Gesetzen muss ein Konzernbetriebsrat beim größten inländischen Unternehmen gebildet werden in analoger Anwendung von § 59 Abs. 2 BetrVG.

36 Vgl. Fitting/Engels/Schmidt/Trebing/Linsenmaier, a.a.O. (Fn. 34), § 99 Rn. 170, m. w. N. aus der BAG-Rechtsprechung.

37 Vgl. ebd. (Fn. 36), § 99 Rn. 73 b; BAG v. 25.01.2005 – 1 ABR 61/03, zur unbegründeten Zustimmungsverweigerung wegen eines Verstoßes gegen das Gleichbehandlungsgebot im Fall nicht gewerksmäßiger Arbeitnehmerüberlassung, zu B.II.4.b) aa) der Gründe.

38 Vgl. BAG v. 14.02.2007 – 7 ABR 26/06, NZA, Heft 17/2007, S. 999 ff.; BAG v. 16.05.2007 – 7 ABR 63/06, AiB newsletter 12/2007, S. 2

– **Weitere Vereinfachung des Wahlverfahrens** durch eine Erweiterung der obligatorischen Anwendung des vereinfachten Wahlverfahrens auf Betriebe bis 100 wahlberechtigten Arbeitnehmer/innen.

Die Novellierung der Wahlvorschriften im Jahre 2001 hat zu einer erheblichen Vereinfachung der Betriebsratswahlen geführt. Für Betriebe bis 50 Beschäftigte ist seither ein vereinfachtes Wahlverfahren (§ 14a BetrVG) obligatorisch, bei Betrieben zwischen 51 und 100 Beschäftigten bedarf es einer Vereinbarung zwischen Wahlvorstand und Arbeitgeber. Trotz dieser Hürde machten bei den regulären Betriebsratswahlen 2006 in dieser Größenordnung 60,1% der Betriebe mit bestehenden Betriebsräten Gebrauch von diesem verkürzten Verfahren (2002: 46%); besonders in Handwerksbetrieben findet das vereinfachte Wahlverfahren offenbar auch bei den Inhabern erheblichen Anklang.³⁹

Eine weitere Entbürokratisierung des Wahlverfahrens würde dadurch erreicht, dass das vereinfachte Wahlverfahren in Betrieben bis 100 wahlberechtigten Arbeitnehmern obligatorisch wird.

In Betrieben bis zu dieser Größenordnung lässt sich ein vereinfachtes Wahlverfahren problemlos und auch unter Beibehaltung demokratischer Grundsätze durchführen. Damit können die großen weißen Flecken der betriebsratslosen Bereiche zurückgedrängt werden. Die Ausweitung des vereinfachten Wahlverfahrens würde auf Seiten der Unternehmen gleichzeitig zu einer weiteren Kostenersparnis wegen der erheblich kürzeren Amtszeit des Wahlvorstands gegenüber dem regulären Wahlverfahren führen.

– **Verbesserung der Arbeitsmöglichkeiten der Betriebsräte**, etwa durch die generell erleichterte Einschaltung von Sachverständigen.

Nach wie vor ist das Beratungsbedürfnis von Betriebsräten durch Sachverständige ganz erheblich. Umstrukturierungen, Vorschläge zur Sicherung und Förderung der Beschäftigung sowie weitere andere zentrale Anforderungen an die Betriebsräte erfordern fachkundige und zukunftsweisende Konzepte zur Bewältigung der Aufgabenstellungen. Ein erster Schritt zur Erleichterung der Einbeziehung von Sachverständigen ist mit der BetrVG-Reform 2001 durch die Neuregelung in § 111 BetrVG erfolgt. Diese Erleichterung ist aber nicht nur auf diesen Fall zu beschränken. Um eine Verzögerung bei der Hinzuziehung von Sachverständigen bei geplanten Initiativen des Arbeitgebers oder Betriebsrates zu vermeiden und rasch in wichtigen mitbestimmungspflichtigen Fragen, wie etwa der Neuregelung der betrieblichen Altersversorgung, der Einführung und Anwendung neuer Technologien, des Arbeits- und Gesundheitsschutzes sowie des Umweltschutzes die notwendigen Beratungskompetenzen nutzen zu können, ist eine Beschleunigung der Einigung mit dem Arbeitgeber über die Heranziehung

eines bestimmten Sachverständigen, seine Aufgaben und seine Bezahlung zu ermöglichen. Notwendig ist daher die generelle Möglichkeit, schnell einen Sachverständigen einzuschalten. Dies könnte durch eine Fristsetzung zur ablehnenden Äußerung des Arbeitgebers und durch eine besonders beschleunigte Behandlung im arbeitsgerichtlichen Verfahren erreicht werden. Eine entsprechende Regelung in § 80 Abs. 3 BetrVG ist dringend erforderlich. Weiterhin ist die Streichung des Schwellenwertes in § 111 S. 2 BetrVG angezeigt, da gerade in Klein- und Mittelbetrieben häufig das notwendige Know-how (auf beiden Seiten) fehlt.

Auch muss es eine Selbstverständlichkeit sein, dass der Betriebsrat die Arbeitsmöglichkeiten im Unternehmen nutzt, die dort vorhanden sind. Dieses betrifft insbesondere die Informations- und Kommunikationstechniken. Bei Unternehmensüblichkeit muss der Betriebsrat einen entsprechenden Anspruch nach § 40 Abs. 2 BetrVG haben, ohne dass er im Einzelnen die Erforderlichkeit darzulegen hat. In dem Zusammenhang muss der Betriebsrat auch das Recht auf eine Ersatzvornahme haben, d.h. das Recht, auf Kosten des Arbeitgebers die erforderlichen Sachmittel vorab bestellen zu können.

Es war ein erheblicher Fortschritt, dass durch die Novellierung im Jahr 2001 auch Teilfreistellungen möglich sind. Damit wurde dem Bedürfnis vieler Arbeitnehmer Rechnung getragen, neben der Betriebsratsarbeit ihrer beruflichen Tätigkeit weiterhin nachzugehen und einem schleichenden Verlust ihrer Qualifizierung im Beruf vorzubeugen.

Allerdings sind zudem anteilige, zeitlich gestaffelte Teilfreistellungen in Betrieben mit weniger als 200 Arbeitnehmern dringend notwendig, damit ein gesetzlich abgesicherter Zeitrahmen für die Betriebsratsarbeit angesichts gestiegener qualitativer und quantitativer Anforderungen auch in diesen Betriebsratsgremien zur Verfügung steht. Solche Freistellungen müssen heute häufig (als »freiwillige« Vereinbarung über »anderweitige Regelungen über die Freistellung«) gegen den Widerstand der Arbeitgeber durchgesetzt werden, was zusätzliche Belastungen für die Betriebsräte, Auseinandersetzungen mit dem Arbeitgeber und Reibungsverluste in den Betrieben bedeutet. Daher bedarf es hierzu einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung in § 38 Abs. 1 BetrVG.

Durch Umsetzung dieser Forderung würde auch die Arbeitsgerichtsbarkeit von entsprechenden Streitigkeiten über gesetzlich unregelte Freistellungserfordernisse entlastet.

Insoweit sollten in Betrieben mit in der Regel 50-100 Arbeitnehmer ein Betriebsratsmitglied mit mindestens 25 % der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten, und in Betrieben mit in der Regel 101-199 Arbeitnehmer ein Betriebsrat mit mindestens 50 % der Arbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten freigestellt werden.

– **Beteiligungsorientierte Stärkung der Individualrechte von Arbeitnehmer/innen** im Rahmen der repräsentativen Betriebsverfassung.

³⁹ Vgl. Rudolph/Wassermann, Das Profil der Betriebsräte 2006, AiB, Heft 4/2007, S. 220 ff., 222

Eine Stärkung der Individualrechte der Arbeitnehmer erfolgte durch die Möglichkeit, Beteiligungsrechte des Betriebsrates an einzelne Arbeitsgruppen gemäß § 28a BetrVG zu delegieren. Die gesetzliche Regelung verfehlt jedoch ihr Ziel, wenn sie es den Arbeitsgruppen gestattet, Gruppenvereinbarungen mit dem Arbeitgeber abzuschließen. Neben einer Zerfaserung der Rechte des Betriebsrates findet eine Übertragung von Rechten des Betriebsrates in einer Weise statt, wie es nicht einmal der § 27 BetrVG zulässt. Diese gesetzliche Regelung ist zurückzunehmen. Stattdessen sollte eine Regelung dergestalt in § 28a BetrVG aufgenommen werden, wonach die Arbeitsgruppe im Rahmen einer vom Betriebsrat vorgegebenen Regelung bzw. Vereinbarung eine weitere Konkretisierung unter dem Vorbehalt einer jederzeitigen Rücknahme der Entscheidung durch den Betriebsrat vornehmen kann. Fragen der Urlaubspannung oder die zeitliche Lage und Durchführung von Gruppengesprächen sollten den einzelnen Gruppen selbst überlassen bleiben.

Die Beziehung von sachkundigen Arbeitnehmern als Auskunftspersonen für den Betriebsrat haben nicht nur die Individualrechte der Arbeitnehmer, sondern auch die Stellung und die Qualität der Arbeit des Betriebsrates als Interessenvertretung ganz erheblich gestärkt. Die Stärkung der Individualrechte der Arbeitnehmer durch das Recht des Einzelnen, dem Betriebsrat Themen zur Beratung vorzuschlagen, sollte auch dadurch gestärkt werden, dass das Quorum zur Einberufung von Betriebsversammlungen gemäß § 43 Abs. 3 BetrVG von einem Viertel auf 15% der Beschäftigten gesenkt werden. Ebenso sollte das Recht eines Arbeitnehmers gestärkt werden, zu jedem Gespräch mit dem Arbeitgeber bzw. einem Vertreter von ihm ein Mitglied des Betriebsrates gemäß § 82 Abs. 2 BetrVG hinzuzuziehen.

– **Schaffung eines effektiven Rechtsschutzes für den Betriebsrat** zur Gewährleistung seiner Rechte durch die Verankerung eines Unterlassungsanspruches sowie durch die vorläufige Vollstreckbarkeit von Beschlüssen.

Um einen effektiven Rechtsschutz – auch im Sinne der Umsetzung der EU-Richtlinie 2002/14/EG (Information und Konsultation der Arbeitnehmer auf nationaler Ebene) – zu gewährleisten, sind die Durchsetzungsrechte des Betriebsrates umfassend zu stärken. So ist die Verankerung eines Unterlassungsanspruches des Betriebsrates gegenüber dem Arbeitgeber – insbesondere auch im einstweiligen Verfügungsverfahren – sowie die vorläufige Vollstreckbarkeit von Beschlüssen gesetzlich zu verankern.

Darüber hinaus fehlt bislang eine Regelung zum Unterlassungsanspruch des Betriebsrates insbesondere bei einseitigem Beginn der Durchführung von noch nicht endgültig verhandelten Betriebsänderungen. Eine solche Regelung ist dringend notwendig, um das bestehende Nord-Süd-Gefälle in der Rechtsprechung der Landesarbeitsgerichte endlich zu beenden. Weiterhin ist eine Regelung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit von Instanzentscheidungen im

Beschlussverfahren, in denen es um die Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte geht, erforderlich. Dadurch würde vermieden, dass der Betriebsrat einen jahrelangen Rechtsstreit durch die Instanzen führen muss, um seine Rechte gegenüber dem Arbeitgeber durchsetzen zu können.

Fazit

Die Anforderungen an Betriebsräte haben sich nicht nur grundlegend gewandelt, sondern gleichsam erheblich zugenommen. Dennoch belegen die Ergebnisse von Studien aus den letzten Jahren, dass sich die Institution »Betriebsrat« bislang nicht nur als relativ stabil erwiesen hat.⁴⁰ Sondern sie hat selbst Phasen eingeschränkter Handlungsmöglichkeiten, wie ökonomische Krisenperioden, überstanden und dabei noch eine zunehmende Interessenwirksamkeit entfalten können, auch wenn es dabei häufig um eine Bewältigung der Folgen von strukturellem Wandel ging. Sie geben Anlass zur Hoffnung, dass die Betriebsräte auch die Ihnen bevorstehenden Herausforderungen meistern werden.

Zeitgemäße und verbindliche Betriebsratsrechte sind bei der Bewältigung der Aufgabenfülle unter den veränderten wirtschaftlichen, sozialen, politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen ein wichtiges Instrument der betrieblichen Interessenvertretungen zur Wahrnehmung ihrer Schutzfunktion für die Arbeitnehmer und sozialen Gestaltung der Arbeitswelt. Einige wichtige und aktuelle Vorschläge zur Verbesserung der Betriebsverfassung konnten ansatzweise und ohne Anspruch auf Vollständigkeit im Rahmen dieses Beitrags vorgestellt werden. Ungeachtet der Dringlichkeit einer Anpassung des Gesetzes in verschiedenen Themenfeldern⁴¹, wird die Diskussion zur Weiterentwicklung des BetrVG – auch im DGB und seinen Mitgliedsgewerkschaften – weitergeführt und fortgeschrieben werden.

RALF-PETER HAYEN, Ass. jur., ist Referatsleiter für betriebliche Mitbestimmung und Euro-Betriebsräte im Bereich Mitbestimmung und Unternehmenspolitik beim DGB Bundesvorstand



Hierzu finden Sie im Internet:
Beiträge zur Leiharbeit

⁴⁰ Vgl. Ellguth, Quantitative Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung, WSI Mitteilungen, Heft 3/2003, S. 194 ff.

⁴¹ Vgl. etwa Maßnahmen zum Schutz von Belegschaften bei Unternehmensübernahmen durch Unterrichts- und Beratungsrechte der Betriebsräte im Entwurf eines Gesetzes zur Begrenzung der mit Finanzinvestoren verbundenen Risiken (Risikobegrenzungsgesetz), BR-Drs. 763/07 v. 01.11.2007 (Art. 4: Änderung des BetrVG).