

# Die WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten 1999/2000

Claus Schäfer

*In diesem Heft werden ausgewählte Ergebnisse aus der zweiten Welle der repräsentativen WSI-Befragung von Betriebs- und Personalräten in Deutschland zur Jahreswende 1999/2000 vorgelegt. Mit dieser Erhebung auf mikroökonomischer Ebene, die erstmals 1997/98 durchgeführt wurde und auch in Zukunft regelmäßig erfolgen soll, will das WSI eine zusätzliche Informationsquelle für die sozialwissenschaftliche Wirkungsforschung wie für die wissenschaftliche Politikberatung erschließen. In dieser Funktion soll die Befragung helfen, Entwicklungen in Betrieben und Branchen, Dienststellen und Verwaltungsbereichen, die von makroökonomischen Indikatoren nur summarisch erfasst werden, durch mikroökonomische Details zusammen mit vergleichbaren anderen Quellen zu fundieren und zu differenzieren.*

*Angesicht der Fülle der auswertbaren Antworten, die sich auf betriebliche Abläufe wie Beschäftigung und Arbeitszeit sowie auf die Beziehungen zwischen Interessenvertretung, Arbeitgeber bzw. Dienstherr sowie Gewerkschaft richten, war für dieses Heft eine Auswahl unumgänglich. Aus Gründen der Aktualität wie der Gewichtigkeit beziehen sich die präsentierten Ergebnisse überwiegend auf den privatwirtschaftlichen Bereich und seine Betriebe, die das größte Segment in der Gesamtwirtschaft stellen und deren Betriebsverfassung auch wegen der anstehenden Novellierung des entsprechenden gesetzlichen Rahmens intensiv diskutiert wird. Weitere Auswertungen als die hier vorgestellten liegen bereits vor bzw. sind noch geplant.*

*Im Rahmen ihres Grundtenors bekräftigen die Befragungsergebnisse die Überfälligkeit einer Anpassung der Betriebsverfassung an betriebliche Entwicklungen der letzten Jahre und unterstreichen die diesbezüglichen Forderungen von Gewerkschaftern und Arbeitsrechtlern, insbesondere diejenigen nach einer Stärkung der Vertretungsmacht der Betriebsräte (und parallel auch der Personalräte). Sie machen aber auch deutlich, dass der vorliegende Novellierungsentwurf zum Betriebsverfassungsgesetz den Erfordernissen nur beschränkt Rechnung trägt. Das trifft zum Beispiel zu auf die unzureichende Ausdehnung der betriebsrätlichen Vertretungsmacht bei Einstellung und Betreuung atypisch Beschäftigter wie bei allen Beschäftigten generell, sobald letztere durch Auslagerungen und ähnliche Umstrukturierungsfolgen aus den formalen Betriebsgrenzen herausfallen, aber wirtschaftlich durch finanzielle und andere Verflechtungen mit dem Ursprungsbetrieb verbunden bleiben.*

*Neben diesen aktuellen Elementen enthält die zweite Befragungswelle aber vor allem eine grundsätzliche positive Bestätigung von Alltagsrelevanz, Funktionsfähigkeit und Akzeptanz der „industriellen Beziehungen“ aus der über die Ergebnisse vermittelten Sicht aller ihrer Akteure. Das bezieht sich nicht nur auf den innerbetrieblichen Bereich der Betriebsverfassung und die entsprechenden Beziehungen zwischen Interessenvertretung, Arbeitgeber bzw. Dienstherr und Belegschaft. Das gilt auch für die überbetrieblichen Beziehun-*

*gen zwischen Betriebsparteien sowie Tarifvertragsparteien und Gesetzgeber. Schließlich werden – wie schon von der ersten Befragungswelle – Hinweise auf positive wechselseitige Verstärkungen von betrieblichen und überbetrieblichen Regularien geliefert. Bei aller grundsätzlichen Bekräftigung dieser Systeme ist jedoch anhand der Befragungsergebnisse auch Unzufriedenheit seitens der betrieblichen Interessenvertretungen mit einzelnen Teilen oder Entwicklungen nicht zu übersehen, z.B. gegenüber der „Verbetrieblung“ von Tarifpolitik – wo die Abneigung im Vergleich zur ersten Welle sogar zugenommen hat – oder gegenüber der gewerkschaftlichen Betreuungsarbeit für die Betriebs- und Personalräte.*

*Diese Grundtöne werden von den folgenden Beiträgen im Spiegel der Befragungsergebnisse ebenso abgebildet wie Details aus den Themen, die von den jeweiligen AutorInnen focussiert werden. Zunächst jedoch kommentiert vorab Däubler Inhalt, Gesetzgebungsmanagement und Perspektiven des Kabinettsbeschlusses zur Novellierung des BetrVG vom 14. 2. 2001. Einen Überblick über methodische Anlage und inhaltliches Ergebnis der Befragung liefert der Beitrag von Schäfer. Die weiteren Beiträge widmen sich entsprechend der Zielsetzungen der Befragung einzelnen betrieblichen Entwicklungen und den verschiedenen Beziehungsebenen betrieblicher wie überbetrieblicher Akteure: Ahlers/Schäfer berichten über Entwicklung und Strukturen der betrieblichen Beschäftigung. Seifert stellt die Verbreitung und Probleme der Nutzung von Arbeitszeitkonten vor. Dobischat/Seifert erkunden die gegenwärtig disparate Lage von Qualifizierung im Betrieb und die zukünftigen Perspektiven einer Verwendung von Arbeitszeitguthaben (Lernzeitkonten) für eine systematischere Qualifizierung; hierzu werden neben den Befragungen von Betriebsräten durch das WSI auch solche von anderer Seite beim betrieblichen Management ergänzend referiert. Klammer/Weber analysieren die Entwicklungen sowie die betriebliche Umsetzung des Altersteilzeitgesetzes und untersuchen seine beschäftigungspolitische Bedeutung. Bispinck berichtet über die betriebliche Bedeutung von Tarifbindung und Tariforientierung, von Tarifbruch und Tarifflicht; dieser Beitrag ist auch vor dem Hintergrund des ebenfalls in diesem Heft abgedruckten WSI-Tarifberichtes für das Jahr 2000 zu lesen. Schließlich präsentieren Dorsch-Schweizer/ Schulten an Hand verschiedener Indikatoren das Beziehungsgeflecht zwischen betrieblichen Interessenvertretungen, Belegschaften, Arbeitgebern bzw. Dienstherrn und Gewerkschaften.*

*Die hier versammelten AutorInnen zeichnen nur für ihre jeweiligen Beiträge verantwortlich. Die empirische Basis dieser Beiträge jedoch, die zweite Befragungswelle, ist von den WSI-AutorInnen gemeinsam mit weiteren MitarbeiterInnen im Rahmen der WSI-Arbeitsgruppe Befragungen geschaffen worden; ihnen allen wird für das Gelingen gedankt.*

# BetrVG 2001 – ein Schritt nach vorne?

Wolfgang Däubler

Der Regierungsentwurf eines „Gesetzes zur Reform des BetrVG“ ist auf den Weg gebracht. Am 14. Februar 2001 hat das Kabinett den am Vorabend erreichten Kompromiss zwischen den Ministern Müller und Riester verabschiedet. Nunmehr liegt die Entscheidung beim Parlament, insbesondere bei seinem Arbeits- und Sozialausschuss.

## 1

### Wesentlicher Inhalt

Die vorgeschlagenen Änderungen des BetrVG umfassen 29 Schreibmaschinenseiten. Die wichtigsten Punkte bedürfen der Hervorhebung.

– Die Zahl der Betriebe ohne Betriebsrat wird immer größer. Ein einfacheres Wahlverfahren soll helfen, die „weißen Flecken“ von der Landkarte zu tilgen. Nach dem Referentenentwurf konnte in Betrieben bis zu 50 Arbeitnehmern der Betriebsrat auf einer Betriebsversammlung gewählt werden, zu der drei Arbeitnehmer oder eine im Betrieb vertretene Gewerkschaft mit Wochenfrist einladen durften. Nunmehr sollen auf dieser Versammlung nur ein Wahlvorstand bestimmt und Kandidaturen entgegengenommen werden; die eigentliche Wahl muss in einer zweiten Versammlung erfolgen, die eine Woche später stattfindet. Besteht im Unternehmen ein Gesamtbetriebsrat, kann auch dieser aktiv werden und einen Wahlvorstand einsetzen; entsprechende Befugnisse hat ggf. der Konzernbetriebsrat.

– Das (aktive) Wahlrecht wird auf Leiharbeiternehmer ausgedehnt, soweit sie länger als drei Monate im Betrieb eingesetzt werden. Die immer größer werdende Gruppe der arbeitnehmerähnlichen Personen ist nicht einbezogen, obwohl sie von den im Betrieb fallenden Entscheidungen nicht

weniger als Arbeitnehmer betroffen ist. Auch versteht man nicht so recht, weshalb Mitarbeiter fremder Firmen, die auf der Grundlage von Werkverträgen oft jahrelang in einem anderen Betrieb tätig sind, dort ohne Wahlrecht bleiben sollen.

– Der Betriebsbegriff wird nicht neu definiert. Der vorgeschlagene § 3 BetrVG ermächtigt die Tarifparteien, in weitem Umfang eine „tarifliche Betriebsverfassung“ zu schaffen.

– Die Relation Belegschaftsstärke – Betriebsratsmitglieder wird leicht verbessert. Sind im Betrieb beispielsweise zwischen 101 und 200 Arbeitnehmer tätig, ist ein siebenköpfiger Betriebsrat zu wählen; bisher war diese Zahl für den Bereich von 151 bis 300 Beschäftigten vorgesehen.

– Die erste Freistellung ist bei 200 Arbeitnehmern möglich. Nach dem Referentenentwurf waren in Betrieben zwischen 401 und 700 Arbeitnehmern drei Betriebsratsmitglieder freizustellen. Aufgrund des Kompromisses mit dem Wirtschaftsressort sind zwei Freistellungen bei 501 bis 900, drei bei 901 – 1500 Arbeitnehmern vorgesehen.

– Der Konzernbetriebsrat sollte nach dem Referentenentwurf zu einer obligatorischen Einrichtung werden. Nunmehr ist er wieder fakultativ, jedoch reicht es aus, wenn die für 50% der Beschäftigten sprechenden Gesamtbetriebsräte seine Errichtung beschließen. Bislang lag dieses Quorum bei 75%.

– Ein externer Sachverständiger steht dem Betriebsrat weiter nur zur Verfügung, wenn der Arbeitgeber vorher seine Zustimmung gegeben hat. Lediglich bei Betriebsänderungen sollte nach dem Referentenentwurf anderes gelten; der Regierungskompromiss beschränkt dieses neue Recht auf Betriebe mit mehr als 300 Arbeitnehmern.

– Die Aufgaben des Betriebsrates nach § 80 BetrVG werden auf betrieblichen Umweltschutz, Förderung und Sicherung der Beschäftigung, Vereinbarkeit von Familie und

Beruf sowie Maßnahmen zur Bekämpfung des Rassismus erweitert. Sämtliche Themenfelder können auch nach geltendem Recht schon angesprochen werden.

– Der neue § 92a gibt dem Betriebsrat ein Vorschlags- und Beratungsrecht zu allen Fragen der Beschäftigungssicherung. Will der Arbeitgeber das vom Betriebsrat vorgeschlagene nicht akzeptieren, muss er seine Ablehnung schriftlich begründen. Dies wurde von Arbeitgeberseite als übermäßiger bürokratischer Aufwand kritisiert; der Regierungsentwurf beschränkt diese Vorschrift deshalb auf Betriebe mit mehr als 100 Beschäftigten. Die Ablehnung muss nicht innerhalb einer bestimmten Frist erfolgen; auch enthält das Gesetz keine Vorgaben für ihren Inhalt. Drei Sätze dürften daher genügen.

– Die Beteiligungsrechte nach §§ 99 und 111 BetrVG greifen bereits dann ein, wenn im Unternehmen mehr als 20 Arbeitnehmer beschäftigt sind; bisher stellte der Gesetzeswortlaut auf den Betrieb ab, doch hatte das BAG (DB 1999, 1276) im Rahmen von Betriebsänderungen bereits das Unternehmen für maßgebend erklärt.

– Ein neues Mitbestimmungsrecht gibt es nur bei „Durchführung“ (nicht: der Einrichtung) von Gruppenarbeit sowie bei Maßnahmen der betrieblichen Berufsbildung, sofern bei Änderungen der Tätigkeit die beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten der Arbeitnehmer nicht mehr ausreichen, um den neuen Anforderungen gerecht zu werden. Dieses Mitbestimmungsrecht hat „reaktiven“ Charakter; eine Vorbereitung auf künftige Aufgaben und eine Verbesserung der am bestehenden Arbeitsplatz notwendigen Qualifikationen sind nicht erfasst.

Wolfgang Däubler, Professor für Arbeits-, Handels- und Wirtschaftsrecht, Universität Bremen

Die lange Liste von Verbesserungen stellt ein wenig den Blick auf das, was möglich gewesen wäre. Der Koalitionsvertrag enthält das Versprechen: „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“. Der Entwurf wird dem schwerlich gerecht. Dazu einige Anmerkungen.

– Betriebsräte sind mit denselben Fragen wie das Management konfrontiert. Während der Unternehmensberater auf Arbeitgeberseite zu einer selbstverständlichen Einrichtung geworden ist, ist der Betriebsrat weiter auf eigene Sachkunde (oder die eines gewerkschaftlichen Beraters) angewiesen. Und dies, obwohl er als gewähltes Gremium viel mehr Beratungsbedarf als eine Geschäftsführung hat, die aus „gelernen“ Managern besteht. Gerade wenn man wie der Entwurf auf Vorschlags- und Diskussionsrechte abstellt, muss man auch die Argumentationskraft stärken, andernfalls verkommen diese Rechte zum Alibi.

– Die viel beschworene Globalisierung taucht im Gesetzentwurf nicht auf. Die Zusammenarbeit mit Interessenvertretungen in ausländischen Niederlassungen desselben Konzerns ist nicht als Betriebsratsaufgabe erwähnt.

– Die Vornahme von Umstrukturierungen ist weiter allein Sache der Arbeitgeberseite. Daran lässt sich unter den gegebenen Umständen vielleicht nichts ändern, doch könnte man daran denken, dass z. B. die Bedingungen von Outsourcing der Mitbestimmung unterliegen.

– Bei der betrieblichen Weiterbildung gibt es im Grunde nicht einmal ein substanzielles Arbeitgeberinteresse, das gegen die Mitbestimmung sprechen könnte. Dennoch beschränkt sich der Gesetzentwurf auf eine einzige Konstellation, deren Vorliegen im Streitfall schwer zu beweisen ist.

– Der Betriebsrat erhält keine weitergehenden Einflussrechte bei Einstellungen und Kündigungen. Die trotz des Teilzeit- und Befristungsgesetzes weiter möglichen Kettenarbeitsverhältnisse kann er nicht verhindern. Dass er der Einstellung eines Externen bei „gleicher Eignung“ eines schon

im Betrieb tätigen befristet Beschäftigten die Zustimmung versagen kann, bringt wenig, da letztlich allein der Arbeitgeber über die „gleiche Eignung“ entscheidet.

– Der Tendenzschutz wird nicht angetastet. Auch weiter müssen Kirch, Springer und Bertelsmann nicht einmal einen Wirtschaftsausschuss „dulden“.

Das Bundesarbeitsministerium hat den Referentenentwurf im Laufe von zwei Jahren erstellt. Die jeweils erarbeiteten Formulierungen wurden mit niemandem außerhalb des eigenen Hauses besprochen. Die Abschirmung gegenüber der Wissenschaft wie gegenüber den Verbänden war total; allenfalls die Akten des Verfassungsschutzes unterlagen einer noch strikteren Geheimhaltung. Die Konsequenzen dieser wenig professionellen Vorgehensweise waren verheerend.

Zum einen enthielt der Referentenentwurf zahlreiche undurchdachte Formulierungen, die zum Teil auch noch im Regierungsentwurf stehen. Als Beispiel sei nur § 15 Abs. 2 des Referentenentwurfs genannt, wonach Männer und Frauen entsprechend ihrem Anteil an der Belegschaft im Betriebsrat vertreten sein „müssen“. Was soll geschehen, wenn sich kein Wahlvorschlag findet, der der „Quote“ entspricht, was hat es für Folgen, wenn „falsch“ gewählt wird? Oder eine andere Problematik: Wird durch Tarifvertrag in einem Filialunternehmen ein „Regionalbetriebsrat“ vorgesehen, so wird nach § 3 Abs. 5 des Entwurfs die ganze „Region“ als ein Betrieb angesehen. Gilt dies auch für das Kündigungsschutzrecht mit der Folge, dass bei Kündigungen die soziale Auswahl innerhalb dieser größeren Einheit erfolgen muss? Die Resonanz, die der Entwurf in der Arbeitsrechtswissenschaft gefunden hat, war unter diesen Umständen extrem negativ – und zwar unabhängig davon, aus welchem „Lager“ die Autoren kamen.

Viel gravierender ist die politische Seite. Wer seine Ministerkollegen und die Öffentlichkeit mit einem Entwurf überrascht, darf sich bei einer so komplexen und kontroversen Materie wie dem Betriebsverfassungsrecht nicht wundern, wenn er Widerspruch erntet. Zumindest innerhalb der

Regierung läge eine informelle Vorabstimmung nahe – wobei einem die Lebenserfahrung sagt, dass vielleicht auch mal der Wirtschaftsminister ein Anliegen hat, bei dem er die Unterstützung des Arbeitsministers brauchen kann. Wenn man schon diese Spielregeln nicht einhält, sollte man wenigstens einen Entwurf präsentieren, der Kompromisspielräume enthält und nicht schon selbst ein Minimalmodell ist. Wer sein halbes Leben im Tarifgeschäft verbracht hat, sollte dies eigentlich wissen – so schnell können doch Erfahrungen nicht verblassen...

Ein Gesetzesvorhaben, das Ergebnis einer regierungsinternen Kontroverse war, lässt sich im parlamentarischen Verfahren weniger leicht als andere korrigieren. Dennoch gibt es einige Möglichkeiten.

Der Gedanke des Mittelstandsschutzes kann kein Abstellen auf die Betriebsgröße rechtfertigen. Warum soll etwa in einem 250-Personen-Betrieb von Siemens der Betriebsrat bei Betriebsänderungen kein Recht auf einen eigenen Berater haben? Maßgebend müsste allein die Zahl der im Konzern Beschäftigten sein.

Juristische Kontroversen lassen sich durch gesetzliche Regelungen ausräumen. Warum soll es beispielsweise nicht möglich sein, das bei den meisten norddeutschen LAGs anerkannte Recht des Betriebsrats, während der Verhandlungen über den Interessenausgleich dem Arbeitgeber Kündigungen untersagen zu lassen, im Gesetz festzuschreiben? Das ärgerliche Nord-Süd-Rechtsgefälle wäre so beseitigt.

Ob noch Veränderungsmöglichkeiten bestehen, hängt entscheidend davon ab, wie sich die Gewerkschaften und ihre Basis verhalten. Die Frustrationstoleranz gegenüber einem aus dem eigenen Lager kommenden Arbeitsminister ist ausgeprägter als es von der Sache her geboten ist. Vielleicht sollte man mal wieder in den eigenen Gesetzentwurf schauen, um sich an die eigenen Maßstäbe zu erinnern. In einer Presseerklärung des DGB vom 14.2.2001 heißt es: „Wir werden uns in den nächsten Monaten während des parlamentarischen Prozesses mit Aktionen zu Wort melden“. Ob diese Aktionen wohl über Presseerklärungen hinausgehen?