

# Edgar Rose

## Reform des Betriebsverfassungsgesetzes

### Bürokratie oder Dialog?

*Der Regierungsentwurf für ein neues Betriebsverfassungsgesetz, das den Kernbereich der gesellschaftlichen Arbeitswelt betrifft, wird unter den Gesichtspunkten der gewandelten Anforderungen der Unternehmens- und Arbeitsorganisation, der Erweiterung der gesellschaftlichen Funktion der Betriebsräte und der individuellen Partizipationsmöglichkeiten diskutiert.*

*Die Red.*

Äußerst entrüstet haben verschiedene Vertreter der Arbeitgeber im Dezember 2000 den Referentenentwurf aus dem Bundesarbeitsministerium (BMA) zur Reform des Betriebsverfassungsgesetzes kommentiert. Angesichts der recht moderaten Änderungsabsichten des BMA kann diese Reaktion durchaus überraschen. In der *politischen Arena* mag allerdings schroffe Ablehnung weniger auf Inhalten als auf taktischem Kalkül beruhen. Die Arbeitgeberverbände stehen seit Jahren verstärkt unter Druck, ihrer Klientel politische Relevanz und Wirksamkeit zu demonstrieren. Selbst wenn ein Reformprojekt für hinnehmbar gehalten wird, mag es doch dafür taugen, die damit verbundenen Opfer in so finsternen Farben zu malen, daß bei nächster Gelegenheit umso zugkräftiger Kompensation eingefordert werden kann.

Allerdings hat der Referentenentwurf auch in der *arbeitsrechtlichen Fachliteratur* wenig Gnade gefunden. Nicht nur Autoren, die eindeutig der Arbeitgeberseite zuzuordnen sind, lassen kein gutes Haar daran und beklagen pflichtschuldig ein »Behinderungs-, Bevormundungs- und Verteuerungsgesetz«.<sup>1</sup> Auch bei führenden Wissenschaftlern gilt der Entwurf als mehr oder weniger verfehlt. Teilweise wird vergleichsweise wohlwollend beanstandet, daß neben einigen positiven Ansätzen die wirklichen Probleme des gegenwärtigen Rechts unbearbeitet bleiben.<sup>2</sup> Teilweise steht harsche Polemik gegen das »kollektivistische Weltbild« der Entwurfsautoren im Vordergrund.<sup>3</sup> Dem soll hier widersprochen werden. Der Referentenentwurf<sup>4</sup> des BMA, aus dem im Februar 2001 mit einigen Abstrichen der *Regierungsentwurf*<sup>5</sup> (RegE) geworden ist, muß als ein wohldurchdachtes Projekt vorsichtiger, aber innovativer Eingriffe in das bestehende Recht beurteilt werden. Er könnte Spielräume für eine zukunftssträchtige Weiterentwicklung der Mitbestimmungspraxis öffnen, gerade weil er den Akteuren verbindliche Umsetzungswege nicht vorschreibt. Allerdings gehen die einzelnen Reformvorhaben nicht immer konsequent genug in die eingeschlagene Richtung.

<sup>1</sup> Vgl. Schiefer/Korte, NZA 2001, 71 (89) und ergänzend zum Regierungsentwurf dies., NZA 2001, 331.

<sup>2</sup> So Däubler, AuR 2001, 1 (8) und Richardi/Annuß, DB 2001, 41 (46) mit allerdings unterschiedlichen Auffassungen über die Natur der wirklichen Probleme. Zu Teilaspekten ähnlich kritisch Annuß, NZA 2001, 367 ff. und Preis/Elert, NZA 2001, 371 ff.

<sup>3</sup> So bei Rieble, ZIP 2001, 133 (142). Weniger polemisch, aber in der Sache ähnlich Neef, NZA 2001, 361 ff.

<sup>4</sup> Der Text des BetrVG in der Fassung des Referentenentwurfs findet sich in AiB 2001, 87 ff.

<sup>5</sup> BR-Drs. 140/01.

Die Bundesregierung stellt sich mit diesem Entwurf durchaus zutreffend den aktuellen Problemen der Betriebsverfassung. Vor dem Hintergrund eines Absinkens der Quote<sup>6</sup> der durch Betriebsräte vertretenen Beschäftigten von 50% (1981) auf unter 40% (1994) werden Antworten auf jene *dreifache Herausforderung*<sup>7</sup> gesucht, in der sich das Konzept der betrieblichen Mitbestimmung seit Jahren befindet:

- Die Arbeit der Betriebsräte muß sich seit Anfang der 90er Jahre einem tiefgreifenden Wandel der Unternehmens- und der Arbeitsorganisation gewachsen zeigen (I.).
- Vermehrt werden gesellschaftspolitische Anforderungen an die Betriebsräte herangetragen, jene Probleme der Umwelt, des Arbeitsmarktes oder der Geschlechterpolitik vor Ort zu bearbeiten, die sich auf höherer Ebene als kaum steuerbar erwiesen haben (II.).
- Das repräsentative System der kollektiven Interessenvertretung gerät verstärkt in die Krise, vor allem, weil selbstbewußte Beschäftigte in zunehmend komplexen und eigenverantwortlichen Tätigkeiten individuelle Partizipationsmöglichkeiten entdecken und selbst wahrnehmen wollen (III.).

### *I. Wandel der Unternehmens- und Arbeitsorganisation*

Unter den mittlerweile zahlreichen Teilnehmern am Fachdiskurs um die Reform der Betriebsverfassung scheint Konsens zu bestehen, daß die Bedingungen und unternehmensstrukturellen Folgen der globalisierten Informationsgesellschaft für die Organisation und die Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung ernsthafte Probleme aufwirft.<sup>8</sup> Doch hinsichtlich der zu ziehenden Konsequenzen könnten die Positionen kaum gegensätzlicher sein. Glaubt eine Seite, daß viele Unternehmen dem erhöhten Wettbewerbsdruck mit weniger Mitbestimmung oder auch ganz ohne Betriebsrat besser standhalten können, sucht die andere in der Verallgemeinerung des Mitbestimmungskonzepts die Lösung.

Die Wirtschaft reagiert seit Jahren auf global verschärften Wettbewerb und beschleunigte Entwicklung der Informationstechnologie mit tiefgreifenden Anpassungsbestrebungen sowohl in den Rechts- und Organisationsstrukturen der Unternehmen als auch in den Formen der Arbeitsteilung im Arbeitsprozeß. Für das herkömmliche Modell der betrieblichen Mitbestimmung ist beides hoch problematisch:

- Als *Dezentralisierung der Unternehmensstrukturen* ist ein fortschreitender Prozeß der Zergliederung der Unternehmen in kleine, mehr oder minder selbständige Einheiten und ein variantenreicher, rascher Wandel der Vernetzungsformen und Entscheidungswege vielerorts zu beobachten. Die Mitbestimmung des BetrVG 1972 setzt dagegen Unternehmen mit dauerhaften Betriebsorganisationen voraus, in denen Einheit für Einheit ein Betriebsrat gebildet werden kann, der einem klaren und stabilen betrieblichen Entscheidungszentrum gegenübersteht. Unternehmensbezogene Betriebsräte oder andere Zusammenfassungen kleiner Einheiten in einer jeweils geeigneten Mitbestimmungsstruktur kennt das gegenwärtige Recht nicht.<sup>9</sup> Dieser Rückstand der Betriebsverfassung gegenüber der aktuellen Praxis gilt als

<sup>6</sup> Zu den Daten vgl. Bericht der Kommission Mitbestimmung, Gütersloh 1998, S. 51.

<sup>7</sup> Siehe im einzelnen Blanke/Rose, RdA 2001, 92 (93 f.).

<sup>8</sup> Vgl. z. B. Kort, ZfA 2000, 329 (330 f.); Löwisch, DB 1999, 2209; Wendeling-Schröder, NZA 1999, 1065 (1065 f.).

<sup>9</sup> Eine kleine Ausnahme bildet die Zuordnung von Nebenbetrieben, die nicht betriebsratsfähig sind, zum Hauptbetrieb gemäß § 4 Satz 2 BetrVG.

eine wesentliche Ursache des sinkenden Vertretungsgrades der Arbeitnehmerschaft durch Betriebsräte.

- Gleichermäßen bedeutsam ist der in vielen Unternehmen vorangetriebene *Wandel der Arbeitsorganisation*, der – erfolgreich durchgeführt – mehr als ein Umbruch ist. Denn der Wandel soll auf Dauer gestellt werden. Das gesamte Unternehmen soll auf die kontinuierliche Verbesserung der Arbeitsprozesse und Arbeitsergebnisse unter aktiver Beteiligung möglichst aller Beschäftigten ausgerichtet werden. Die Steuerung des Arbeitsprozesses findet dabei partiell als Selbststeuerung statt, allerdings im Rahmen genereller unternehmerischer Planungen und Zielvorgaben, die damit an Bedeutung gewinnen. Demgegenüber beruht das BetrVG 1972 auf den nicht mehr zeitgemäßen Annahmen, daß sich die betriebliche Organisationsentwicklung erstens in *einzelnen, abgeschlossenen Rationalisierungsschritten* einer gelegentlichen, aber jeweils grundlegenden Betriebsänderung vollzieht und zweitens in einer Vielzahl *hierarchisch angeordneter Einzelmaßnahmen* des Arbeitgebers niederschlägt (Arbeitszeitplanungen, Versetzungen, Auswahlentscheidungen, Leistungsbewertungen usw.). Denn die geltenden Mitbestimmungsrechte setzen erst an grundlegenden Änderungen (§§ 111 ff. BetrVG) bzw. an den einzelnen Umsetzungsmaßnahmen des Arbeitgebers an (§§ 87, 99 BetrVG) und lassen den Planungs- und Zielbestimmungsprozeß mitbestimmungsfrei. Unter den Bedingungen der verstetigten betrieblichen Veränderung und der Selbststeuerung ihrer Umsetzung droht sie, ins Leere zu laufen.

### 1. Organisationsreform gegen sinkenden Vertretungsgrad

Um die Probleme, die durch die Dezentralisierung der Unternehmensstrukturen aufgeworfen werden, mitbestimmungsrechtlich zu beherrschen, hatte der DGB 1998 ein doppeltes Reformkonzept vorgeschlagen. Demnach sollten erstens die strukturelle Anpassung der Mitbestimmungsorgane an die Unternehmenspraxis erleichtert und zweitens Beteiligungsrechte der Betriebsräte für Änderungen der Unternehmensstruktur eingeführt werden. Eingehend hat die Bundesregierung den ersten Teil dieser Vorschläge aufgegriffen. Dagegen werden Fragen der Unternehmensspaltung, der Ausgliederung oder der Fusion von Unternehmen laut Regierungsentwurf auch künftig außerhalb konkreter Beteiligungsverfahren bleiben. Schon hier wird ein Grundzug dieses Entwurfs deutlich: Die Balance zwischen Unternehmensautonomie und Mitbestimmung im gegenwärtigen Recht soll durch die Reform nicht ernsthaft angetastet werden. Folglich sind etwa 2/3 des Regierungsentwurfs den organisationsrechtlichen Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes (§§ 1–73) gewidmet. Für den erklärten Zweck, das Sinken der Verbreitung betrieblicher Mitbestimmungsstrukturen zu stoppen, wird ein umfängliches Instrumentarium bereit gestellt, das vor allem auf die Neubildung von Betriebsräten im wachsenden Sektor kleiner und mittlerer Betriebe zielt.

Eine zentrale Maßnahme ist die vieldiskutierte *Prozeduralisierung des Organisationsrechts*,<sup>10</sup> wonach die Tarifpartner erweiterte Spielräume zur Gestaltung der Vertretungsstrukturen erhalten sollen. Gemäß § 3 RegE soll künftig *per Tarifvertrag* bestimmt werden können, daß

- mehrere oder alle Betriebe eines Unternehmens gemeinsam durch einen Betriebsrat vertreten werden,

<sup>10</sup> Vgl. z. B. Pauli, Das Betriebsverfassungsgesetz 2001 – Anstoß zur dezentralen Regelung der Betriebsverfassung durch Tarifvertrag?, AuR 2000, S. 411 ff., m.w.N.

- *Spartenbetriebsräte* für produkt- oder projektbezogene Geschäftsbereiche eines Unternehmens oder Konzerns gewählt werden,
- in *anderen Vertretungsstrukturen* sogar unabhängig vom Unternehmens- oder Konzernverbund Betriebsräte errichtet werden,
- unternehmensübergreifende *Arbeitsgemeinschaften* (ohne Mitwirkungsrechte) durch mehrere Betriebsräte gebildet werden,

soweit dies jeweils sachgerecht ist.

Damit wären die *Vertretungsstrukturen* weitestgehend für die tarifvertragliche Gestaltung geöffnet. Die Rechte und Pflichten der Betriebsverfassung dagegen sollen auch künftig nicht zur Disposition der Tarifvertragsparteien stehen, wie § 3 Abs. 5 RegE klarstellt. Einen Betriebsrat minderen Rechts soll es auf diesem Wege nicht geben. Doch hinsichtlich der Zuständigkeitsabgrenzungen bekämen es die Tarifpartner vollständig in die Hand, sachgerechte Organisationsformen zu schaffen. Gedacht ist vor allem an Firmentarifverträge,<sup>11</sup> in denen für Unternehmen mit mehreren Betrieben anstelle mehrerer Einzelbetriebsräte ein einheitlicher Unternehmensbetriebsrat gebildet wird, in denen z. B. die Filialen einer Gastronomie- oder Einzelhandelskette regional einem Betriebsrat zugeordnet werden oder in denen im Unternehmen bzw. Konzern über Betriebs- bzw. Unternehmensgrenzen hinweg Betriebsräte zu Sach- und Entscheidungszusammenhängen eingerichtet werden. Bisher sind gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 3 BetrVG abweichende Zuordnungen per Tarifvertrag nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich gewesen. Praxisbeispiele finden sich daher oft auch außerhalb des Rechts im Baugewerbe, im Einzelhandel oder in der Systemgastronomie.<sup>12</sup> Auf Grundlage der Vorstellungen der Bundesregierung könnte diese Praxis auf sicherer Rechtsgrundlage ausgeweitet werden. Der entstandene »Gesetzgebungsärm« um diese Option mag dafür zusätzlich förderlich sein. Doch Bedingung ist zweifellos in jedem Einzelfall eine Situation, in der beide Seiten Vorteile sehen. Kostenvorteile »schlanker« Vertretungsstrukturen für die Arbeitgeber und effektivere Mitbestimmung für die Beschäftigten hieße das mögliche Positivsummenspiel. Ob es praktisch funktioniert, kann nur dadurch ermittelt werden, daß der Gesetzgeber – wie jetzt beabsichtigt – die Voraussetzungen schafft.

Auch wegen dieser Ungewißheit ist es begrüßenswert, daß im Regierungsentwurf ein »doppeltes Netz« aufgespannt wird, um organisatorische Innovationen nicht vollständig vom Handeln der Tarifpartner abhängig zu machen. Als Minimalinstrumentarium sollen eine Reihe von Maßnahmen unverrückbar in das reformierte Gesetz, die die Bildung von Betriebsräten erleichtern. Am wichtigsten scheint darunter die *Aufwertung der Gesamt- und der Konzernbetriebsräte* zu sein. Der Gesamtbetriebsrat (GBR), in dem zur Behandlung betriebsübergreifender Angelegenheiten die Betriebsräte eines Unternehmens mit mehreren Betrieben vertreten sind, hat gemäß § 17 Abs. 1 RegE die Wahl eines Betriebsrates in solchen Unternehmensbetrieben einzuleiten, in denen ein solcher nicht besteht. Falls ein Gesamtbetriebsrat fehlt, soll das Gleiche gegebenenfalls auch Pflicht des Konzernbetriebsrates (KBR) werden. Außerdem ist beabsichtigt, in den §§ 50 Abs. 1 und 58 Abs. 1 BetrVG einen bisher umstrittenen Punkt dahingehend klarzustellen, daß Vereinbarungen der Gesamt- bzw. Konzernbetriebsräte generell auch in vertretungslosen Betrieben bzw. Unternehmen anzuwenden sind. Der GBR soll auch dort keineswegs in die Rolle des Betriebsrates springen, seine Zuständigkeit bliebe auf betriebsübergreifende Angelegenheiten beschränkt. Doch immerhin in dem Maße, wie die Unternehmens-

<sup>11</sup> So Engels/Trebinger/Löhr-Steinhaus, DB 2001, 532 (533).

<sup>12</sup> Vgl. Wendeling-Schröder, NZA 1999, 1065 (1068).



betriebe zentral gelenkt werden, ließe sich mit dieser Neuregelung eine hilfswise Vertretung betriebsratsloser Einheiten organisieren.

Das zentrale *Konzept* des Regierungsentwurfs in den organisationsrechtlichen Fragen ist damit klar. Grundsätzlich wird an der Betriebsbezogenheit der Mitbestimmung festgehalten. Doch es wird anerkannt, daß wegen der Zersplitterung vieler Unternehmen in Klein- und Kleinstbetriebe das Prinzip, daß jede betriebliche Einheit eine eigene Vertretung bekommen soll, nicht generell aufrechterhalten bleiben kann. Daher sollen für die Verfahren der Praxis Fenster im Regelwerk geöffnet werden, um auf sicherer Rechtsgrundlage unternehmens- bzw. konzernweite Lösungen zu erproben. In erster Linie ist die tarifliche Ebene gefordert, doch auch GBR und KBR erhalten zusätzliche Zuständigkeiten. Mit dieser Prozeduralisierung des Organisationsrechts wird überdies auch die Anpassung an künftige Entwicklungen der Unternehmensstrukturen in weiterer Zukunft erleichtert werden.

Zutreffend wird im Regierungsentwurf weiter anerkannt, daß ein »drittes Netz« erforderlich ist, um die Betriebsratsbildung auch in solchen Kleinbetrieben zu erleichtern, die in keinerlei Unternehmens- oder Konzernverbund stehen. Denn vielfach führen die Ausgliederungsstrategien der Unternehmen zu Abspaltungen unter Auflösung jeglicher gesellschaftsrechtlichen Bindung, zu unabhängigen Neugründungen oder schlicht zum Aufblühen jenes klein- und mittelbetrieblich strukturierten Sektors der Unternehmensdienstleistungen. Vergleichbar dem alten Mittelstand sind die Betriebe dieses Sektors durch den persönlichen Einsatz und die persönlichen Beziehungen neuer Unternehmer und Unternehmerinnen geprägt.<sup>13</sup> Betriebsratsgründungen sind selten. Das zentrale Angebot des Regierungsentwurfs für derartige Kleinbetriebe besteht in einem wesentlich vereinfachten *Wahlverfahren*.

In insgesamt gut *zwei Wochen* soll künftig auch die erstmalige Wahl eines Betriebsrates in Betrieben mit 5 bis 50 Beschäftigten stattfinden können. Eingeladen werden soll – wie bisher auch – von drei wahlberechtigten Beschäftigten des Betriebs oder einer im Betrieb vertretenen Gewerkschaft (mindestens 1 Mitglied) zu einer Betriebsversammlung, auf der ein Wahlvorstand gewählt wird.<sup>14</sup> Neu wäre, daß bereits hier abschließend und in mündlicher Form Wahlvorschläge entgegengenommen werden und daß bereits eine Woche später auf einer zweiten Versammlung der Betriebsrat geheim gewählt wird. Falls hier nicht alle Beschäftigten anwesend sein können, ist Gelegenheit zur nachträglichen Stimmabgabe zu geben, bevor ausgezählt werden kann. Nach bisherigem Recht dauert der gleiche Vorgang im günstigsten Fall sieben Wochen. Der Wahlvorstand hat in dieser Zeit eine Fülle von Frist- und Formproblemen zu lösen.

Von Arbeitgeberseite ist das vereinfachte Wahlverfahren für Kleinbetriebe in den *Mittelpunkt der Kritik* gestellt worden – trotz erheblicher Kostenvorteile. Von einem »Hauruckverfahren« ist die Rede, das den Belegschaftswillen nicht berücksichtige.<sup>15</sup> Ursprünglich war im Referentenentwurf vorgesehen, den gesamten Wahlvorgang auf nur einer Versammlung abzuschließen. Erst auf Intervention des Bundeswirtschaftsministers ist statt dessen in den Regierungsentwurf die Variante mit zwei Versammlungen im Wochenabstand aufgenommen worden. Es erscheint klärungsbedürftig, warum gerade diese Neuregelung soviel Wirbel verursacht. Aus der Gewerkschaftspraxis wird berichtet, daß tatsächlich erstmalige Betriebsratswahlen häufiger nicht

<sup>13</sup> Zu den Problemen der Betriebsratsbildung in unterschiedlichen Typen neuer Kleinbetriebe vgl. Wassermann, WSI Mitt. 1999, 770.

<sup>14</sup> Wird der Wahlvorstand durch den Gesamt- bzw. Konzernbetriebsrat oder durch das Arbeitsgericht bestellt, entfällt diese erste Versammlung gemäß § 14a Abs. 3 RegE. Das Gleiche gilt bei wiederholter Betriebsratswahl, bei der der Wahlvorstand regelmäßig durch den alten Betriebsrat bestellt wird.

<sup>15</sup> So Schiefer/Korte, NZA 2001, 71 (77) und NZA 2001, 351 (352).

zustande kommen, weil die Wahlvorstände in den sechs bis acht Wochen zwischen Wahl des Wahlvorstands und Wahl des Betriebsrates einknicken. Druck direkt durch den Arbeitgeber oder ein Stimmungsumschwung in der Belegschaft sollen zu den Gründen gehören. Mit der »Hauruck«-Kritik der Arbeitgeber ist also wohl vor allem gemeint, daß die Zeit für den Arbeitgeber zu knapp wird, seine Argumente gegen eine Betriebsratswahl angemessen in die Diskussion zu bringen. Denn offen mit Nachteilen drohen darf der Arbeitgeber nicht. Schon beispielsweise ein Hinweis, daß sich die entstehenden Kosten auf die Höhe des freiwilligen Weihnachtsgelds auswirken können, wäre gemäß § 119 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG strafbar.

Hintergrund der Aufregung um das vereinfachte Wahlverfahren ist die auch in der Fachwelt raumgreifende Ansicht, daß insbesondere kleinere Betriebe nicht unbedingt einen Betriebsrat haben sollten, jedenfalls solange dies nicht von der Belegschaft insgesamt gewünscht wird. Explizit wird dies von Rieble<sup>16</sup> vorgetragen, der vorschlägt, die Wahl eines Betriebsrates davon abhängig zu machen, daß sich 25 % einer Belegschaft einverstanden erklären. Die vielbeachtete theoretische Basis liefert Reichold, der auf äußerst lesenswerte Weise – allerdings in der Konsequenz moderater – die »Betriebsverfassung als Sozialprivatrecht« vor Anforderungen aus öffentlichem Interesse und staatlicher Zwangsdurchsetzung in Schutz nehmen möchte.<sup>17</sup> Einige kurze Bemerkungen müssen hier zur Auseinandersetzung genügen.

Es gibt eine Reihe von Gründen, die den staatlichen Gesetzgeber zu Recht veranlassen, die Bildung von Betriebsräten nicht den Mehrheitsverhältnissen in den Belegschaften zu überlassen, sondern vielmehr anzustreben, daß möglichst flächendeckend Betriebsräte in Betrieben ab fünf Beschäftigten bestehen. Das grundlegende Motiv betrifft die Fremdbestimmung im Arbeitsverhältnis, die sich im Weisungsrecht und in der Organisationsmacht des Arbeitgebers manifestiert. Ihr soll ein wirksames Instrument des Schutzes, aber auch der Selbstbestimmung entgegengestellt werden.<sup>18</sup> Dieses Instrument ist kein offenes Angebot des Staates, sondern Erfüllung des verfassungsrechtlichen Auftrags, die »emanzipatorische Kraft« der Menschenwürde auch am Arbeitsplatz zur Entfaltung zu bringen.<sup>19</sup> Selbstverständlich ist damit nicht das gegenwärtige System der betrieblichen Mitbestimmung verfassungsfest; es kann durch vergleichbar wirksame oder wirksamere Mittel ersetzt werden. Doch muß das jeweils gewählte Mittel so ausgestaltet sein, daß es auch tatsächlich seinen Zweck erfüllt. Ein zweiter Grund besteht in der Notwendigkeit, Schutz und Selbstbestimmung gerade auch für Minderheiten zu gewährleisten. Selbst wenn in einem modern geführten Betrieb 90 % der Beschäftigten gut in der Lage sind, ihre Interessen und Vorstellungen individuell zur Geltung zu bringen, wäre ein Betriebsrat nicht verzichtbar. Denn gerade in einer solchen Situation wird der Schutz der Minderheit zu seiner vordringlichen Aufgabe. Damit rechtfertigt sich übrigens auch die gegenwärtige Rechtslage, daß im Extremfall eine Arbeitnehmerin oder ein Arbeitnehmer im Betrieb genügen muß, um das Wahlverfahren in Gang zu setzen bzw. um als Kandidat oder Kandidatin zur Verfügung zu stehen. Jedes Quorum von 25 % oder auch nur 10 % findet keinen rechtfertigenden Anhaltspunkt.

16 Rieble, ZIP 2001, 133 (136); auch Schiefer/Korte, NZA 2001, 351 (352) fordern ein Quorum.

17 Reichold, NZA 1999, 561 (562 u. 565) sowie grundlegend ders., Betriebsverfassung als Sozialprivatrecht, 1995.

18 »Schutz und Teilhabe« heißen die maßgebenden Zwecke des Betriebsverfassungsrechts bei Wiese, in: FS Kissel, 1994, 1269 (1282).

19 So die Formulierung bei Häberle, Grundrechte im Leistungsstaat, VVDStRL 30 (1972), S. 85 (Fn. 181). Die bislang wohl noch herrschende Meinung betont allerdings, daß der Gesetzgeber nicht verfassungsrechtlich verpflichtet sei, Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer institutionell abzusichern (v. Hoyningen-Huene, Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht, Band 2, 2. Aufl. 2000, § 297, Rn. 3 m.w.N.).

Schon auf Basis dieser Gründe ist das aktuelle Ziel des Gesetzgebers, die Bildung von Betriebsräten zu erleichtern, ausreichend legitimiert. Ein weiterer Grund für die möglichst flächendeckende Existenz von Betriebsräten besteht allerdings darin, daß nicht nur die Arbeitgeber, sondern auch die Beschäftigten in die *Verantwortung für die gesellschaftlichen Konsequenzen* ihrer gemeinsam ausgeübten Wirtschaftstätigkeit zu nehmen sind. Es liegt nahe, daß es dazu eines kompetenten kollektiven Akteurs der Beschäftigtenseite auf Betriebsebene bedarf. Vor diesem Hintergrund sind die erweiterten Aufgabenstellungen im Regierungsentwurf<sup>20</sup> zum Umweltschutz, zur Gleichberechtigung der Geschlechter oder zur Beschäftigungsförderung zu sehen.

## 2. Verstärkte Mitwirkung bei Planungsprozessen

Noch weniger ist die Bundesregierung den Vorschlägen der Gewerkschaften in Fragen der Beteiligung bei der *Arbeitsorganisation* gefolgt. Der DGB<sup>21</sup> hatte angeregt, umfassende Mitbestimmungsrechte einzuführen, die bereits im Planungsstadium ansetzen. Nach bisher geltendem Recht ist der Betriebsrat bei den Planungen der Arbeitsorganisation (§ 90 BetrVG) und der Personalentwicklung (§ 92 BetrVG) lediglich *beratend* zu beteiligen. Durchsetzbare Mitgestaltungsrechte bestehen erst am Ende der Entscheidungskette, wenn es um den Ausgleich oder die Milderung sozialer Folgen einer Betriebsänderung (Sozialplan) oder um ihre konkrete Umsetzung in Gestalt personeller Einzelmaßnahmen (§ 99 BetrVG), veränderter Arbeitszeiten (§ 87 Abs. 1 Nr. 2 BetrVG) oder neuer Entgeltsysteme (§ 87 Abs. 1 Nr. 10 BetrVG) geht.<sup>22</sup> Diese Restriktionen bedrohen, wie bereits erwähnt, in enthierarchisierten, auf ständigen Wandel orientierten Organisationen zunehmend die Wirksamkeit der Mitbestimmung. Sie können überdies die betriebliche Organisationsentwicklung erheblich stören. Denn wenn ein Betriebsrat, den der Arbeitgeber im Planungsstadium nicht (freiwillig) ernsthaft beteiligt hat, dennoch Einfluß im Interesse der Belegschaft ausüben will, bleibt ihm gar keine andere Wahl, als erst im Umsetzungsstadium alle – auch rechtlichen – Hebel in Bewegung zu setzen. Das Ergebnis können langwierige *Blockadesituationen* sein, die für alle Beteiligten unerquicklich sind. Die dadurch auftretenden Verzögerungen mögen bei gelegentlichen Betriebsänderungen größerer Art, wie sie früher üblich waren, noch hinnehmbar sein. In einem System kontinuierlicher Verbesserung sind sie deplaziert. Dennoch wird im Regierungsentwurf daran festgehalten, daß es im Planungsstadium der Organisationsentwicklung keinerlei Mitbestimmung geben soll. Allerdings sind einige kleinere Änderungen speziell im Bereich Personalentwicklung vorgesehen, die den *praktischen Handlungsspielraum* der Betriebsräte auch in die Planungsphase hinein durchaus erweitern können.

Die *Bundesregierung* setzt grundsätzlich *nicht* auf eine Erweiterung der (erzwingbaren) Mitbestimmung, also jener Beteiligungsform, in der der Betriebsrat gleichberechtigten Einfluß auf die betriebliche Entscheidungsfindung rechtlich durchsetzen kann. *Neue Mitbestimmungsrechte* sind im Regierungsentwurf überhaupt nur bei der Einführung von Qualifizierungsmaßnahmen (§ 97 Abs. 2 RegE) und bei den Grundsätzen über die Durchführung von Gruppenarbeit (§ 87 Abs. 1 Nr. 13 RegE) vorgesehen. Beides betrifft Rechte, die keineswegs direkt in die Organisations- oder

<sup>20</sup> Siehe unten II.

<sup>21</sup> Vgl. v. a. § 87 a Abs. 1 Nr. 1 DGB-Entwurf.

<sup>22</sup> Zu dieser Rechtslage eingehend Plander, NZA 2000, 393 (398 f.).

Personalplanung eingreifen, sondern wie im bisherigen Recht an den sozialen Folgen ansetzen. Dennoch wäre es vorschnell zu schlußfolgern, daß der Regierungsentwurf damit zur Integration des Betriebsratshandelns in die betriebliche Planungsarbeit nichts beiträgt. Denn beide Rechte beziehen sich auf hoch sensible Punkte betrieblicher Entwicklungsstrategien und würden damit deutlicher als bisher signalisieren, daß ein vorausschauendes Management, dem an einer reibungslosen Umsetzung seiner Planungen liegt, durch eine frühzeitige ernsthafte Einbeziehung des Betriebsrates – auch über rechtliche Verpflichtungen hinaus – zu schnelleren und tragfähigeren Lösungen kommt.

Bisher hat der Betriebsrat gemäß § 98 BetrVG lediglich bei der *Durchführung* von Qualifizierungsmaßnahmen mitzubestimmen. Ob überhaupt qualifiziert wird, ist Sache allein des Arbeitgebers. Neu wäre also ein Mitbestimmungsrecht bei der *Einführung von Qualifizierungsmaßnahmen*, das der Regierungsentwurf vorsieht. Es steht allerdings unter dem Vorbehalt, daß sich wegen der Planung technischer Anlagen, Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufe oder Arbeitsplätze die Tätigkeit der betroffenen Arbeitnehmer ändern wird und ihre Qualifikation nicht mehr ausreicht (§ 97 Abs. 2 RegE). Doch dürfte dies unter Bedingungen beschleunigter Modernisierung eine geringe Hürde darstellen; denn ständig ändern sich in der Praxis Arbeitsabläufe und Qualifikationsanforderungen. Der Betriebsrat erhielte die im Streitfall erzwingbare<sup>23</sup> Möglichkeit, in jede Organisationsplanung die von ihm bevorzugte Qualifizierungsplanung hineinzutragen. Da Qualifizierungsprogramme teuer sein können, wird ein rational handelndes Management die Personalplanung mit der Qualifizierungsplanung eng verzahnen wollen. Indirekt würden die Unternehmen durch ein weitreichendes und klug genutztes Mitbestimmungsrecht bei Qualifizierungsmaßnahmen also angehalten, ihre Personalplanung zu verbessern und frühzeitig mit dem Betriebsrat abzustimmen, um Fehlinvestitionen in das Humankapital zu vermeiden. Darüber hinaus wird ein Management, das den Betriebsrat aus den genannten Gründen ernsthaft bei der Personalplanung zu Rate zieht, dessen Einfluß nicht gleichzeitig bei der Planung der Arbeitsorganisation auf das rechtlich gebotene Minimum beschränken. Es gibt also gute Chancen, daß die Wirkungen des neuen Rechts über den konkreten Wortlaut deutlich hinausgehen.

Ähnlich dürfte das vorgesehene Mitbestimmungsrecht bei den *Grundsätzen über die Durchführung von Gruppenarbeit* (§ 87 Abs. 1 Nr. 13 RegE) dazu führen, daß überall dort, wo die Organisationsplanung die Einführung oder Umgestaltung von Gruppenarbeit betrifft, ohne ernsthafte Einbeziehung des Betriebsrates nicht vernünftig geplant werden kann. Mitbestimmungsfrei soll zwar die Einführung, Beendigung und der Umfang der Gruppenarbeit bleiben. Aber dort, wo sie eingeführt wird, hängen auf Grundlage eines solchen Mitbestimmungsrechts alle Grundsätze, die u. a.

- die Gruppengröße und Zusammensetzung,
- die Einbindung der Gruppe in die betriebliche Hierarchie,
- die interne Organisation, die Kommunikationsstruktur und die Konfliktregulierung in der Gruppe,
- die Informations- und Qualifizierungsansprüche
- oder Verfahren der Leistungssteuerung der Gruppe

betreffen können, von der Kooperation des Betriebsrates ab. Wesentlich enger wird der Kreis der nach § 87 Abs. 1 Nr. 13 RegE zu regelnden Grundsätze der Gruppenarbeit offenbar bei Preis/Elert<sup>24</sup> eingeschätzt, die von einem »Auffangtatbestand für

<sup>23</sup> Eine Einigungsstelle wird im Streitfall auf Antrag einer Seite vom Arbeitsgericht bereits dann bestellt, wenn sie nicht offensichtlich unzuständig ist (§ 98 Abs. 1 ArbGG).

<sup>24</sup> So Preis/Elert, NZA 2001, 371 (373 ff.).

Nebensächlichkeiten« sprechen. Zu einem solchen Schluß können sie allerdings nur dadurch kommen, daß sie in die Betriebsverfassung einen verfassungskräftigen Grundsatz unternehmerischer Freiheit hineinlesen, wonach Fragen der Arbeitsorganisation allein dem Direktionsrecht des Arbeitgebers unterliegen sollen. Ein absoluter Grundsatz dieser Art besteht jedoch nicht.<sup>25</sup> Die sozialen Belange der Mitbestimmung können auch einen Eingriff in die Organisationshoheit des Arbeitgebers rechtfertigen, wie dies schon bisher in § 91 BetrVG zum Ausdruck kommt. Soweit der Gesetzgeber auf Grundrechte des Arbeitgebers Rücksicht zu nehmen hat, wird dem im Regierungsentwurf allemal ausreichend durch die bereits erwähnte, sehr sorgfältige Zuordnung der widerstreitenden Belange Rechnung getragen: Ob Gruppenarbeit stattfindet, soll der Arbeitgeber allein entscheiden können; alle Grundsätze der Durchführung (einschließlich Organisations- und Personalfragen) unterliegen dagegen der Mitbestimmung.

Unbefriedigend ist allerdings, daß in § 87 Abs. 1 Nr. 13 RegE eine recht einschränkende Definition der Gruppenarbeit geliefert wird,<sup>26</sup> wenn es heißt, daß Gruppenarbeit im Sinne dieser Vorschrift nur vorliege, wenn im Rahmen des betrieblichen Arbeitsablaufs eine Gruppe von Arbeitnehmern eine ihr übertragene Gesamtaufgabe im wesentlichen eigenverantwortlich erledige. In der Begründung wird betont, daß sich damit das Mitbestimmungsrecht nur auf die teilautonome Variante der Gruppenarbeit erstrecken solle. In reiner Form ist diese allerdings selten. Selbst in Betrieben, in denen zunächst ein hohes Maß an Gruppenautonomie geplant worden ist, wird diese in der Praxis teilweise wieder zurückgeschraubt.<sup>27</sup> Gerade in diesem Entscheidungsprozeß über die Reichweite und die Formen der eigenverantwortlichen Selbststeuerung müßte sich das Mitbestimmungsrecht bewähren. Dazu darf es dann aber nicht von vornherein auf den Fall beschränkt sein, daß der Arbeitgeber eine relativ weitgehende Variante plant.<sup>28</sup>

Kein Mitbestimmungsrecht, aber eine besonders interessante, kontrovers diskutierte<sup>29</sup> Innovation des Regierungsentwurfs findet sich in § 92a. Im Prinzip handelt es sich um ein reines Vorschlags- und Erörterungsrecht, das es dem Betriebsrat zum Zweck der *Sicherung und Förderung der Beschäftigung* erlaubt, dem Arbeitgeber Vorschläge beliebigen Inhalts zu unterbreiten. Ausdrücklich erwähnt werden u. a. Vorschläge zur flexiblen Gestaltung der Arbeitszeit, zu neuen Formen der Arbeitsorganisation, zur Änderung der Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufe, zu Alternativen bzgl. der Ausgliederung von Arbeit oder zum Produktions- und Investitionsprogramm. Die inhaltliche Reichweite dieser Norm ist mehrfach bemerkenswert. Neben der Sicherung der bestehenden Arbeitsplätze wäre der Betriebsrat damit erstmals auch für die Beschäftigungsförderung, d. h. für die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten zuständig. Thematisch nahezu unbeschränkt kann er hierzu Vorschläge machen, also vor allem auch mit geeigneten Vorschlägen in die *Organisations- und Personalplanung* des Unternehmens eingreifen. Letzteres ist zwar auch schon nach geltendem Recht möglich (§§ 90, 92 BetrVG); doch neu ist, daß die Bundesregierung ein spezielles Erörterungsverfahren einführen will. § 92a Abs. 2 RegE sieht vor, daß der Arbeitgeber die Vorschläge mit dem Betriebsrat zu beraten und eine Ablehnung zu

<sup>25</sup> Vgl. eingehend Blanke/Rose, AiB 2000, 491 (493 ff.).

<sup>26</sup> Dazu auch Annuß, NZA 2001, 367 (369 f.) und Preis/Ebert, NZA 2001, 371 (371 ff.).

<sup>27</sup> Vgl. die Praxisberichte von Kamp, Mitbestimmung 2000, Heft 7, 26 und Pekruhl, Mitbestimmung 2000, Heft 7, 35.

<sup>28</sup> Zumal dies im Einzelfall auch dazu führen kann, daß der Arbeitgeber von vornherein Arbeitsgruppen mit geringer Autonomie anstrebt, um der Mitbestimmungspflicht zu entgehen; so auch Annuß, NZA 2001, 367 (370).

<sup>29</sup> Däubler, AuR 2001, 1 (6), sieht keinen rechtlichen »Zugewinn«; Schiefer/Korte, NZA 2001, 71 (85) befürchten bürokratischen Aufwand und unabschätzbare Folgen.

begründen hat. Nach Intervention des Bundeswirtschaftsminister gegen die zunächst unbeschränkte Regelung im Referentenentwurf soll diese Begründung nur noch in Betrieben mit mehr als 100 Beschäftigten schriftlich erfolgen. So wird der nächste Verfahrensschritt praktisch besonders bedeutsam: Zu den Beratungen soll der Arbeitgeber oder der Betriebsrat einen *Vertreter des Arbeitsamtes oder des Landesarbeitsamtes* hinzuziehen können.

In § 92a RegE zeichnet sich damit ein Konzept *substantieller Erörterungsrechte* ab, das eine nähere Betrachtung verdient. Zwar sind die verfassungsrechtlichen Spielräume einer Erweiterung der (erzwingbaren) Mitbestimmung sicher größer als bisweilen behauptet.<sup>30</sup> Dennoch gibt es vielfältige Gründe<sup>31</sup> die Realisierbarkeit eines solchen Mitwirkungsmodells *mittlerer Intensität* zu erproben. § 92a RegE soll mehr sein als ein simples Beratungsrecht, bleibt aber zweifellos weit hinter gleichberechtigter Mitbestimmung zurück. Denn letztlich ist der Arbeitgeber frei, im Konfliktfall allein nach seinen Vorstellungen zu handeln. Die Frage ist, ob die Pflicht zur schriftlichen Stellungnahme und vor allem die Option, außenstehende Kompetenz hinzuzuziehen, die Chance eines rationalen Erörterungsprozesses bei der Suche nach gemeinsamen Vorteilen erheblich erhöhen kann. Viel dürfte davon abhängen, wie der Vertreter des Arbeitsamtes bzw. des Landesarbeitsamtes im Ernstfall agiert. Hier besteht *Handlungsbedarf außerhalb des BetrVG*. Anzustreben ist, daß die Arbeitsverwaltung angemessene Angebote und vor allem personelle Kompetenz aufbaut, sachdienlich beratend, wenn nötig auch offensiv vermittelnd in derartige betriebliche Konflikte einzugreifen. Ob sich dann allein im Dialog (ohne rechtlichen Zwang) unter externer Sachkunde betrieblich etwas bewegen läßt, muß erkundet werden. *Däublers*<sup>32</sup> Skepsis, daß Reden allein nicht viel bringt, ist vor dem Hintergrund vielfacher Erfahrungen nachvollziehbar. Doch vielleicht machen Arbeitgeber zunehmend ernst mit dem Konzept der »lernenden Organisation«. Dann kommt es darauf an, ob neue Informationen und Sichtweisen präsentiert werden können. Insbesondere den Betriebsräten in kleineren und mittleren Betrieben, in denen die Kooperation in Fragen der Arbeitsorganisation und der Personalplanung regelmäßig noch wenig entwickelt ist, wird mit diesem Verfahren ein Weg aufgezeigt, eigene Ideen und Vorschläge nachdrücklich in die betriebliche Diskussion zu bringen.

Aus Sicht der Arbeitgeber liegt in den Neuerungen des Regierungsentwurfs vor allem eine weitere *Bürokratisierung* der Beziehung zwischen Management und Betriebsrat. Gefordert wird, daß den erhöhten Flexibilitätsbedarfen und der beschleunigten Organisationsentwicklung moderner Unternehmen statt dessen durch die zeitliche und sachliche *Begrenzung von Mitwirkungsverfahren* Raum gegeben werden müsse. BDA-Präsident *Hundt*<sup>33</sup> schlägt vor, per Gesetz eine maximale Verfahrensdauer von zwei bis drei Monaten vorzuschreiben sowie dem Arbeitgeber das Recht einzuräumen, in eiligen Fällen eine vorläufige Regelung einer mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten ohne Einigung mit dem Betriebsrat zu treffen.

Doch zu Recht fehlen im Regierungsentwurf derartige Signale an die Arbeitgeberseite, daß sich betriebliche Veränderungen zukünftig vielleicht besser gegen den Betriebsrat oder am Betriebsrat vorbei managen lassen. Vielmehr wird durch eine *punktueller Intensivierung* der Beteiligungsrechte der rechtliche Anreiz verstärkt, daß

<sup>30</sup> Eingehend Blanke/Rose, AiB 2000, 491 (493 ff.).

<sup>31</sup> Das können Gründe politischer Durchsetzbarkeit sein. Doch fragwürdig ist auch, ob umfassende Rechte und Aufgaben eines betrieblichen Co-Managements für die betriebliche Vertretung von Beschäftigteninteressen wirklich dienlich ist.

<sup>32</sup> Däubler, AiB 2001, 111 (112).

<sup>33</sup> Erklärung vom 8. Dezember 2000; entsprechende Vorschläge auch bei Annuß, NZA 2001, 367 (371); Löwisch, DB 1999, 2209 (2212).



das Management den Betriebsrat, unabhängig von konkreten gesetzlichen Verpflichtungen, frühzeitig und ernsthaft in Planungsprozesse einbezieht. Denn genau hierin liegt der Schlüssel zur effektiven und schnellen Durchführung von Mitbestimmungsverfahren. Ein Betriebsrat, dessen Anliegen zur Arbeitsorganisation oder zur Personalpolitik schon im Planungsstadium ernst genommen werden, setzt nicht bei der Umsetzung auf Blockaden, sondern fördert die zügige Durchführung der von ihm mitgestalteten Planungen.<sup>34</sup> Die wenigen neuen Rechte, die der Regierungsentwurf vorsieht, sind so platziert, daß die Chancen der Betriebsräte zur Einflußnahme auf Planungsprozesse verbessert werden, die konkreten Formen und die Intensität der Kooperation aber weitgehend offen bleiben. Es könnten neue Räume produktiver Rechtsunsicherheit entstehen, in denen Verhandlungslösungen ohne rechtliche Klärung gedeihen.<sup>35</sup> Dabei ist die dramatisch beschworene Folge eines Bürokratisierungsschubes wenig wahrscheinlich. Verwaltungsaufwand durch vermehrte rechtsförmige Verfahren und zeitraubende Konflikte in unproduktiver Form wären dagegen dann zu erwarten, wenn eine Reform dahin führte, daß Betriebsräte verstärkt um Anerkennung und Einbeziehung durch den Arbeitgeber kämpfen müßten.

Schon gar nicht trifft der Bürokratisierungsverdacht das Verfahren nach § 92a RegE. Dem dort vorgesehenen betrieblichen Dialog soll durch die geforderte Schriftlichkeit ablehnender Gründe eine gewisse Verbindlichkeit, Nachvollziehbarkeit und damit Zielstrebigkeit verliehen werden. Nutzlose »Papierlawinen« werden jedenfalls nicht provoziert;<sup>36</sup> zumal der Arbeitgeber Umfang und Inhalt seiner schriftlichen Gründe recht frei bestimmen kann, solange sie nicht gänzlich das Thema verfehlen. Angereichert um externe Sachkunde der Arbeitsverwaltung wird der Erörterungsprozeß regelmäßig für alle Seiten zum Gewinn werden, wenn die Behörden den Auftrag ernst nehmen und geeignete Ressourcen aufbauen.

## 11. Gesellschaftspolitische Anforderungen

Die Bundesregierung beabsichtigt, den Katalog der allgemeinen Aufgaben des Betriebsrates in § 80 BetrVG wesentlich zu erweitern. Dies hat ihr scharfe Kritik eingetragen. Rieble<sup>37</sup> sieht gar das System gesprengt, weil der Regierungsentwurf den Betriebsrat zum »arbeitgeberfinanzierten Helfer des Staates in politischen Aufgaben« mache. Die Kritik ist ernst zu nehmen. Denn die zunehmende Inanspruchnahme der Betriebsräte für Gemeinwohlinteressen ist überdeutlich und keineswegs unproblematisch. Neuerungen finden sich im Regierungsentwurf in vier Bereichen:

- Der Betriebsrat soll Maßnahmen des Arbeitsschutzes und des betrieblichen Umweltschutzes fördern (§ 80 Abs. 1 Nr. 9 RegE), so daß er künftig nicht nur – wie

<sup>34</sup> Im Bericht der Kommission Mitbestimmung (Fn. 6, S. 76 ff.) ist nachzulesen, daß an die Stelle einer reaktiven Mitbestimmung ex post in vielen Unternehmen eine laufende Einbindung der Arbeitnehmervertreter in einen gemeinsamen Informations-, Such-, Lern- und Entscheidungsprozeß trete, und zwar unabhängig davon, ob das Gesetz eine Beteiligung vorschreibt. Das Management beurteilt in Befragungen die Beteiligung der Betriebsräte in hohem Maße als »sehr nützlich« oder »nützlich«.

<sup>35</sup> Die Macht der Betriebsräte beruht auf dem Recht und zu einem erheblichen Teil zugleich auf der Unklarheit des Rechts und damit der Unsicherheit der zu kalkulierenden Kosten des Betriebsratshandelns. Natürlich gefällt das den Arbeitgebern nicht. Aber wenn die Kosten der jeweiligen Beteiligung oder auch Nicht-Beteiligung fest kalkulierbar wären, müßte sich der Betriebsrat im Konfliktfall nach einem anderen Drohpotential umsehen, um adäquate Gegenmacht zu entfalten. Dies wäre dann vermutlich, wie weltweit in betrieblichen Konflikten durchaus üblich, die Mobilisierung der Basis.

<sup>36</sup> So aber die Kritik von Bauer, NZA 2001, 375 (379).

<sup>37</sup> Rieble, ZIP 2001, 133 (141 f.); kritisch auch Annuß, NZA 2001, 367 (370).



bisher – für die Gesundheit der Beschäftigten, sondern auch für sonstige ökologische Folgen der betrieblichen Tätigkeit zuständig wäre,

- der Betriebsrat soll die *Beschäftigung im Betrieb fördern* und sichern (§ 80 Abs. 1 Nr. 8 RegE), so daß er nicht nur – wie bisher – das Interesse der Belegschaft an sicheren Arbeitsplätzen zu vertreten hat, sondern darüber hinaus für zusätzliche Arbeitsplätze sorgen soll,
- der Betriebsrat soll Maßnahmen zur *Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit* im Betrieb beantragen (§ 80 Abs. 1 Nr. 9 RegE), nicht etwa nur – wie bisher – die Eingliederung ausländischer Arbeitnehmer im Betrieb fördern,
- der Betriebsrat soll schließlich die *Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit* fördern (§ 80 Abs. 1 Nr. 2b RegE); schon bisher hatte er sich gemäß § 80 Abs. 1 Nr. 2a BetrVG um die Durchsetzung der tatsächlichen Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu kümmern.

Nur der letzte Punkt kann auch als reine Vertretung bzw. Moderation von Interessen aus dem Kreis der Belegschaft verstanden werden. Die drei ersten Punkten richten sich dagegen explizit auf Zwecke, die über den Belegschaftshorizont hinaus reichen. Denn gegen Fremdenfeindlichkeit soll sich der Betriebsrat demnach künftig auch dort einsetzen, wo es keine Ausländer im Betrieb gibt. Um die Schaffung von Arbeitsplätzen soll er sich auch für Außenstehende kümmern. Maßnahmen des betrieblichen Umweltschutzes soll er auch dort fördern, wo keinerlei besondere Gefahr für die Gesundheit der Belegschaftsangehörigen im Spiel ist; zu denken wäre also etwa an Maßnahmen gegen übermäßigen betrieblichen Energie- oder Wasserverbrauch. Selbstverständlich hat auch der vierte Punkt u. a. allgemeinpolitische Implikationen: Die Einrichtung familiengerechter Arbeitsplätze oder von Betriebskindergärten soll schließlich die Chancen von Frauen auf dem Arbeitsmarkt verbessern.

In allen Fällen geht es um äußerst brisante *gesellschaftliche Problemfelder*, in denen sich die politische Steuerung auf der Makroebene als wenig wirksam erwiesen hat und die daher verstärkt durch *dezentrale Steuerungsformen* bearbeitet werden sollen. Die betrieblichen Entscheidungsinstanzen sind dabei der geeignete Ansatzpunkt, denn die hier beschlossenen Maßnahmen sind mit weitreichenden gesellschaftlichen Folgen jedenfalls in den Bereichen Beschäftigung, Ökologie und Geschlechterpolitik verbunden. Das öffentliche Interesse benötigt in diesen Fragen dringend kompetente Akteure vor Ort auch auf der Beschäftigtenseite.

Es kann allerdings nicht darum gehen, dem Betriebsrat die Rolle des Gleichstellungs-, Umwelt- und Beschäftigungsförderungsbeauftragten zugleich zuzuweisen. In seiner Funktion als Beschäftigtenvertretung ist er keineswegs für die Durchsetzung dieser Belange prädestiniert, denn sie können durchaus in Konflikt mit Belegschaftsinteressen treten.<sup>38</sup> Es geht vielmehr umgekehrt um den Versuch, die Belegschaften und ihre Vertretungen *insgesamt* mit den gesellschaftlichen Folgen ihrer Arbeitstätigkeit zu konfrontieren. Der Staat kann sich angesichts drängender Großprobleme mit schwerwiegenden Konsequenzen nicht darauf beschränken, nur die Unternehmer in die Pflicht zu nehmen, wie das in zahlreichen Gesetzen<sup>39</sup> des Umwelt- und Verbraucherschutzes, der Gleichstellung der Geschlechter und der Beschäftigungsförderung bereits geschehen ist. Auch abhängig Beschäftigte sind Wirtschaftsakteure, die von der Verantwortung für das Gemeinwohl nicht völlig freigestellt werden können. Allerdings müssen ihre Pflichten ihren realen Einflußmöglichkeiten ent-

<sup>38</sup> Zutreffend Rieble, ZIP 2001, 133 (142).

<sup>39</sup> Zur Beschäftigungsförderung vgl. etwa § 2 Abs. 1 SGB III; zur Frauenförderung sind gesetzliche Pflichten in Vorbereitung; zum Umweltschutz bestehen zahlreiche gesetzliche Verpflichtungen etwa im BImSchG.

sprechen und können damit keinesfalls symmetrisch zu denen der Arbeitgeber sein. Der Betriebsrat ist als gewählter Repräsentant der Beschäftigten erstens der zutreffende, ausreichend legitimierte Adressat dieser öffentlichen Verantwortung.<sup>40</sup> Er besitzt zweitens weitreichende Insiderkenntnisse (mehr als jede Aufsichtsbehörde) und die nötige, rechtlich abgesicherte Unabhängigkeit gegenüber dem Arbeitgeber. Drittens ist der Betriebsrat in vielen Fragen betrieblicher Entscheidungsträger, der schon deswegen, ähnlich wie der Arbeitgeber, Belangen des Gemeinwohls Rechnung tragen muß. Das gilt umso mehr, als die notwendige Umstellung staatlicher Steuerung von der Dominanz direkter Formen (Gebote und Verbote) zur verstärkten Anwendung indirekter Formen (Aushandlung und Dialog) dazu geführt hat, daß Maßnahmen im öffentlichen Interesse der betrieblichen Entscheidungsfindung vielfach nicht unverrückbar vorgegeben werden, sondern erhebliche Umsetzungsspielräume bei der Erreichung definierter Ziele bestehen.

Um Rechte geht es bei allem nur in zweiter Linie, insoweit wie Pflichten ohne Rechte wirkungslos bleiben. Der Regierungsentwurf beschränkt sich in der Tat nicht auf die genannte Aufgabenerweiterung des Betriebsrates, sondern ordnet jeder neuen Aufgabe auch ein neues Mitwirkungsrecht zu. Es handelt sich allerdings nicht um (erzwingbare) Mitbestimmungsrechte, wie sie im DGB-Entwurf zum Umweltschutz (§ 87a Abs. 1 Nr. 10 DGB-Entwurf), bei Frauenfördermaßnahmen u. ä. (§ 87a Abs. 1 Nr. 14 DGB-Entwurf) sowie bei Maßnahmen zur Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen (§ 111a DGB-Entwurf) gefordert worden waren. Vielmehr wird das Konzept *substanzieller Erörterung* nicht nur in der bereits angesprochenen Beschäftigungsförderung (§ 92a RegE), sondern ähnlich auch für andere Fragen operationalisiert:

- In Fragen der *Beschäftigungsförderung* soll also zunächst das inhaltlich umfassende Erörterungsrecht (von der Arbeitszeit über die Arbeitsorganisation bis zum Investitionsprogramm) in § 92a RegE mit der Option externer Beratung und Vermittlung durch die Arbeitsverwaltung zum Zuge kommen. Eine Ergänzung findet sich in § 112 Abs. 5 BetrVG, wonach die Einigungsstelle beim Sozialplan die Förderungsmöglichkeiten des SGB III zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit berücksichtigen soll. Die stärkere Verzahnung einer betrieblichen Beschäftigungspolitik mit den finanziellen und beratenden Angeboten zunehmend aktiver und flexibler Arbeitsämter gehört zu den interessantesten Innovationen des Regierungsentwurfs im Mitwirkungsteil. Die Chancen praktischer Wirksamkeit sind bereits unter I.2. angesprochen. Es gibt durchaus Erfahrungen, daß betriebliche »Bündnisse für Arbeit« auch zum Aufbau von Beschäftigung geführt haben.<sup>41</sup>
- Laut Regierungsentwurf sollen im *betrieblichen Umweltschutz* künftig für den Betriebsrat u. a. jene Pflichten und Rechte gelten, die gemäß § 89 BetrVG bisher für den Arbeitsschutz gedacht sind. Das bedeutet nicht nur die Pflicht des Betriebsrates, die einschlägigen Vorschriften zu überwachen. Er hat darüber hinaus zur Bekämpfung von Gefahren für die Umwelt mit allen zuständigen inner- und außerbetrieblichen Stellen intensiv zu kommunizieren. Externe Instanz wären hier zuständige Behörden.
- In Fragen der Gleichstellung der Geschlechter soll der Betriebsrat neben Informations- und Beratungsansprüchen ausdrücklich das Recht erhalten, Vorschläge für die Aufstellung und Durchführung von *Frauenförderplänen* zu machen (§ 92

<sup>40</sup> Rieble, ZIP 2001, 133 (142), wendet gegen den Regierungsentwurf ein, daß dem Betriebsrat die demokratische Legitimation fehle, die Sozialbindung des Unternehmers geltend zu machen. Der Einwand geht ins Leere, denn der Betriebsrat soll eben nicht zum öffentlichen Anwalt, sondern zum Adressaten der Sozialbindung werden – einer (teilnehmenden) Sozialbindung der Arbeit.

<sup>41</sup> Für das Beispiel Miele, Gütersloh, vgl. Lange, Mitbestimmung 2000, H. 4, 41 f.

Abs. 3 RegE). Hier allerdings *fehlt* noch die sachverständige außerbetriebliche Instanz, die in den Erörterungsprozeß verstärkend und versachlichend einbezogen werden kann. Zu denken wäre daran, daß beide Seiten das Recht erhalten, das Landesfrauenministerium oder eine einzurichtende Stelle beim Landesarbeitsamt zwecks Beratung und Vermittlung hinzuzuziehen.

Die Einbeziehung des Betriebsrates in Zielsetzungen des öffentlichen Interesses ist logische Konsequenz eines unausweichlichen Wandels staatlicher Steuerungsformen. Die Frage allerdings, wieweit Beschäftigte und ihre Vertretung für öffentliche Interessen in Anspruch genommen werden können und welche Rechte sie hierzu benötigen, bedarf dringend der vertiefenden Behandlung. Der Regierungsentwurf würde relevante Möglichkeiten eröffnen, in diesem Bereich praktische Erfahrungen zu sammeln. Eins aber steht jetzt bereits fest: Der Aufgabenkatalog des § 80 Abs. 1 RegE würde die Kapazitäten (Zeit, Know-how) vieler Betriebsräte weit *überfordern*. Die öffentlichen Interessen müßten also mit öffentlichen Angeboten unterfüttert werden. Ein sinnvoller Anfang wären öffentlich mitfinanzierte Beratungs- und Bildungsangebote zur betrieblichen Frauenförderung, zur betrieblichen Beschäftigungsförderung usf.

### III. Individuelle Partizipation

Der Regierungsentwurf zum Betriebsverfassungsgesetz ist dem Ziel verpflichtet, die kollektive betriebliche Mitbestimmung zu stärken. Der Anteil der durch Betriebsräte vertretenen Beschäftigten soll wieder erhöht und die Handlungsoptionen der Betriebsräte sollen an moderne Entwicklungen angepaßt werden. Für diese Anforderungen werden durchaus vielversprechende Lösungen geliefert. Dagegen läßt der Regierungsentwurf die Individualrechte der Betriebsverfassung (§§ 81–86 BetrVG), die auch in betriebsratslosen Betrieben gelten,<sup>42</sup> nahezu unangetastet. Dieses Defizit muß aus mehreren Gründen bedauert werden.<sup>43</sup>

Grundlegend ist daran zu erinnern, daß die betriebliche Mitbestimmung sowohl in ihrer Schutz- wie erst recht in ihrer Teilhabefunktion der *persönlichen und beruflichen Entfaltungsfreiheit* der Beschäftigten im Betrieb verpflichtet ist.<sup>44</sup> Repräsentative Partizipation ist zwar die unverzichtbare Basis individueller Freiheit im Betrieb, kann aber die Freiheitsausübung durch die Beschäftigten *selbst* keinesfalls ersetzen. Aus dem Zweck kollektiver Interessenvertretung ergibt sich daher das Gebot, individuelle Gestaltungsspielräume und Mitbestimmungsformen dort zu belassen oder zu fördern, wo kollektive Festlegungen nicht dringend erforderlich erscheinen.

Zweitens besteht auch bei den Individualrechten erheblicher *Überarbeitungsbedarf*. Denn die 1972 in die Betriebsverfassung eingefügten §§ 81–86 BetrVG führen seither ein Schattendasein. Zwar hält das bisher geltende Recht auch eine ernsthafte innerbetriebliche Handlungsoption für die einzelnen Beschäftigten bereit: das *Beschwerdeverfahren* (§§ 84–86 BetrVG). Doch ist den Beschwerdeführern und -führerinnen *kein eigener betrieblicher Durchsetzungsweg* an die Hand gegeben worden. Statt

42 Unstreitig gilt dies für betriebsratsfähige Betriebe. Ob auch in Kleinstbetrieben mit unter fünf Beschäftigten die Individualrechte gelten, ist streitig; dafür z. B. Buschmann, in: Däubler/Kittner/Klebe (Hg.), BetrVG, 7. Aufl. 2000, Rn. 3 zu § 81; Fitting/Kaiser/Heithner/Engels, BetrVG, 20. Aufl. 2000, Rn. 2 zu § 81; dagegen z. B. v. Hoyningen-Huene (Fn. 19), § 303, Rn. 5; Richardi, Betriebsverfassungsgesetz, 7. Aufl. 1998, Rn. 5 vor § 81.

43 Vgl. eingehend Blanke/Rose, RdA 2001, 92 (95).

44 Vgl. ErfK-Eisemann, 1998, BetrVG, Rn. 1 zu § 1; Wiese, in: GK-BetrVG Bd. 1, 6. Aufl. 1997, Rn. 43 f. der Einleitung; Trümner, in: Däubler/Kittner/Klebe (Hg.), BetrVG, 7. Aufl. 2000, Rn. 4 ff. zu § 1.

dessen wurde allein der Betriebsrat ermächtigt, eine Beschwerde im Streitfall vor die Einigungsstelle zu bringen.<sup>45</sup> Allerdings besteht laut § 86 BetrVG die Möglichkeit, durch Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung Einzelheiten des Beschwerdeverfahrens zu regeln und eine ständige Beschwerdestelle einzurichten. Damit war die Chance eröffnet, die Beschwerdeführung als anerkannte betriebliche Selbstverständlichkeit – z. B. in einer gemeinsamen Vorschlags- und Beschwerdestelle – zu institutionalisieren und auf diese Weise vom Geruch des Querulanten­tums zu befreien. Doch solche Vereinbarungen blieben selten. Damit fehlen regelmäßig institutionalisierte betriebliche Kommunikations-, Vorschlags- und Beschwerdewege, die das Ausüben der Individualrechte zur Normalität werden lassen.

Drittens ist der Bedarf an der Absicherung individueller Partizipation gestiegen. Denn auch nach neuem Recht ist nicht damit zu rechnen, daß die Zahl der Betriebsratsgründungen sprunghaft steigen wird. Das heißt, daß die Zahl der Beschäftigten ohne Vertretung sehr hoch bleiben wird. Für sie wären wirkungsvolle Rechte individueller Partizipation besonders wertvoll. In einem Großteil der Kleinbetriebe mit weniger als fünf Beschäftigten wird zudem auch weiterhin keinerlei Option bestehen, einen Betriebsrat zu wählen. Individualrechte sind hier die einzig denkbare Partizipationsform. Daß sie hier auch gelten, müßte gesetzlich klargestellt werden. Überdies muß das Phänomen, daß in vielen größeren Betrieben der New Economy Betriebsräte nicht gewählt werden, weil sich Beschäftigte selbst vertreten wollen, durchaus ernst genommen und durch erweiterte Mitspracherechte aufgefangen werden. Schließlich bedarf es auch dort, wo Betriebsräte bestehen, ausgebauter gesetzlicher Individualrechte. Denn die zweifellos vorhandenen Humanisierungspotentiale moderner, beteiligungsorientierter Managementstrategien bedürfen der rechtlichen Unterstützung und Stabilisierung.

In diesem Zusammenhang ergibt sich viertens die Notwendigkeit, die individuelle und die kollektive Beteiligung der Beschäftigten sinnvoll zu *harmonisieren*. Hintergrund sind Entwicklungen des Organisationsmanagements der letzten 10 Jahre. Den Beschäftigten soll in den »lernenden Organisationen« der »Wissensgesellschaft«<sup>46</sup> eine aktive Rolle bei der betrieblichen Organisationsentwicklung zugewiesen werden. Daher ist das altehrwürdige betriebliche Vorschlagswesen zum kontinuierlichen Verbesserungsprozeß weiterentwickelt worden. Qualitätszirkel organisieren Formen eines vernetzten Erfahrungsaustauschs ohne Rücksicht auf hergebrachte betriebliche Hierarchien und Zuständigkeiten. Gruppenarbeit unter Bedingungen weitgehender Selbstorganisation ist die aktuelle betriebswirtschaftliche Zauberformel zur Optimierung von Innovation und Flexibilität.<sup>47</sup> Mit dieser Entwicklung ist allerdings auch ein neues Problem entstanden, das der Regelung bedarf. In der Praxis entwickelte Formen direkter Partizipation wie etwa Gruppenautonomie in Fragen der Arbeitszeitgestaltung oder der Leistungsentlohnung greifen in klassische Felder kollektiver Mitbestimmung ein. Der Wunsch nach Selbstbestimmung der Beschäftigten kann so in Konkurrenz zur Arbeit des Betriebsrates treten. Dieser hat jedoch aus guten Gründen die zentrale Zuständigkeit für die Interessenvertretung in zahlreichen Gegenständen der betrieblichen Mitbestimmung erhalten, die er nach dem BetrVG 1972 auch nicht auf Gruppen oder gar Einzelpersonen außerhalb des Betriebsrates delegieren darf.<sup>48</sup>

45 Und zwar auch nur dann, wenn nicht um Rechtsansprüche gestritten wird (vgl. BAG vom 18. 6. 1984 AP Nr. 1 zu § 85 BetrVG 1972). Kritisch hierzu Buschmann, in: FS Däubler, 1999, S. 311 ff.

46 Vgl. grundlegend Heidenreich/Topsch, Industrielle Beziehungen 1998, 13, 15 ff.

47 Vgl. Breisig, Gruppenarbeit und ihre Regelung durch Betriebsvereinbarungen, 1997.

48 Die Delegation von Mitbestimmungsbefugnissen ist gemäß §§ 27 Abs. 3 und 28 Abs. 1 BetrVG nur auf Ausschüsse des Betriebsrates, nicht auf Arbeitsgruppen möglich. Auch per Tarifvertrag läßt sich gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG keine Eigenvertretung einer Arbeitsgruppe gegenüber dem Arbeitgeber einrichten, vgl. hierzu Trümner, in: FS Däubler, 1999, S. 295 ff.

Doch ist diese einseitige Akzentsetzung auf kollektive Beteiligung nicht mehr zeitgemäß. Nach wie vor gilt allerdings, daß die Zusammenarbeit in einer betrieblichen Organisation in der Regel nur auf Grundlage kollektiver Regeln möglich ist, deren Mitgestaltung einer wirksamen repräsentativen Beschäftigtenvertretung bedarf. Die kollektive Regelung dient zudem dem Schutz derjenigen, die weniger Durchsetzungsstärke besitzen. Aus Gründen der Gerechtigkeit, speziell der *Gleichbehandlung* der Beschäftigten, muß das typischerweise große Gefälle in der Belegschaft zwischen den individuellen Durchsetzungspotentialen moderiert werden. Befürchtungen, daß die gesetzliche Mitbestimmung durch aktuelle Formen direkter Partizipation unterlaufen werden könnte, sind daher nicht von der Hand zu weisen. Der Gesetzgebung stellt sich damit die anspruchsvolle Aufgabe, eine erweiterte direkte Partizipation (z. B. durch Gruppenautonomie) mit der klassischen betrieblichen Mitbestimmung in Einklang zu bringen und damit auch die Unterstützung der Betriebsräte für die Neustrukturierung der Arbeit zu sichern.

Insgesamt sind also drei Anforderungen an künftige Individualrechte der Betriebsverfassung zu stellen:

- Aus prinzipiellen Erwägungen müssen für alle Betriebe *Grundrechte individueller Kommunikation* gesetzlich gewährleistet werden, die ein Mindestmaß persönlicher und beruflicher Entfaltungsfreiheit sichern (Information, Äußerungsfreiheit nach Innen und Außen, Erörterung).
- In einem gesetzlichen *Basismodell individueller Mitwirkung*, das durch betriebliche Modelle durchaus modifiziert werden kann, sind vor allem betriebliche Verfahrenswege vorzugeben, in denen die ernsthafte Behandlung von Anregungen und Kritik der Beschäftigten institutionell mit Optionen der Selbstvertretung abgesichert ist.
- Die erweiterten Formen direkter Partizipation und die herkömmliche kollektive Mitbestimmung bedürfen der *Integration*. Vor allem geht es um das Recht und die Pflicht des Betriebsrates, die Selbstbestimmung kleinerer Einheiten zu fördern, aber auch um die Klärung von Konkurrenzverhältnissen.

Bedauerlicherweise wird nur das letzte Problem im Regierungsentwurf überhaupt aufgegriffen. Denn danach soll die Ausweitung individueller Beteiligung im wesentlichen von der Initiative des Betriebsrates abhängig sein.<sup>49</sup> Das klärt zwar die erforderliche Neuverzahnung von direkter und repräsentativer Mitwirkung, wird aber dem Gesamtproblem nicht gerecht. Es bleibt vor allem offen, was geschieht, wenn der Betriebsrat keinerlei Initiative zugunsten verstärkter Individualrechte ergreift. Im einzelnen ist im Regierungsentwurf beabsichtigt:

- Die Beschäftigten sollen individuell das Recht bekommen, dem Betriebsrat *Themen vorzuschlagen*, die bei Unterstützung von 5% der Belegschaft auf die Tagesordnung der Betriebsratssitzung zu setzen sind (§ 86a RegE).
- Grundsätze über die *Durchführung von Gruppenarbeit* sollen gemäß § 87 Abs. 1 Nr. 13 RegE mitbestimmungspflichtig werden.
- Auf Grundlage einer Rahmenvereinbarung mit dem Arbeitgeber soll der Betriebsrat in Betrieben mit mehr als 100 Beschäftigten Aufgaben auf Arbeitsgruppen übertragen können, so daß die Gruppe mit dem Arbeitgeber in diesem Rahmen *selbständig Vereinbarungen* schließen kann. Die Übertragung ist widerrufbar, und

<sup>49</sup> Eingehend mahnt auch Wendeling-Schröder, NZA 2001, 357 (360 f.) die Reformulierung von »Bürgerrechten im Betrieb« im Betriebsverfassungsgesetz an. Kritisch zum fehlenden Ausbau individueller Rechte im Regierungsentwurf auch Neef, NZA 2001, 361 (363 f.), der allerdings einseitig gegen die »Macht des Betriebsrates« polemisiert, statt sich auf die Dialektik individueller und kollektiver Partizipation einzulassen.

der Betriebsrat nimmt das Beteiligungsrecht auch dann wieder selbst wahr, wenn sich Arbeitgeber und Gruppe nicht einigen können (§ 28a RegE).

Alle drei Punkte könnten vom Betriebsrat genutzt werden, um jener in § 75 Abs. 2 Satz 2 RegE vorgesehenen Pflicht nachzukommen, die Selbständigkeit und Eigeninitiative der Arbeitnehmer und Arbeitsgruppen zu fördern. In diesem Sinne verdienen sie eine Chance, in der Praxis erprobt zu werden. Doch durchweg bleibt die Handlungsoption der Individuen und Gruppen bescheiden oder fehlt ganz. Beim ersten Punkt sollte jemand, der dem Betriebsrat Themen zur Beratung vorschlägt, wenigstens *Anspruch auf eine schriftliche Reaktion* bekommen. Bei den beiden anderen Punkten fehlen Mitspracherechte der betroffenen Gruppen. Wenn der Arbeitgeber Gruppenarbeit einführt, soll der Betriebsrat gemäß § 87 Abs. 1 Nr. 13 RegE über Grundsätze mitbestimmen. Wie bereits erwähnt<sup>50</sup> soll der Betriebsrat zwar nicht darüber mitentscheiden können, ob überhaupt Gruppenarbeit eingeführt wird, doch alle grundsätzlichen Fragen bei ihrer Durchführung unterlägen seiner Mitbestimmung. Er könnte also durchaus auf verstärkte Selbstorganisations- und Mitspracherechte der Gruppen hinwirken, aber auch die Rechte des Individuums in der Gruppe stärken,<sup>51</sup> insbesondere dann, wenn die recht einschränkende Definition der Gruppenarbeit im Regierungsentwurf im Gesetzgebungsverfahren noch gelockert wird. Vor allem soll der Betriebsrat gemäß § 28a RegE auch Mitbestimmungsangelegenheiten, die die Arbeit der Gruppe betreffen, auf Grundlage einer Rahmenvereinbarung an diese delegieren können, womit erstmals das duale System der Interessenvertretung im Arbeitsrecht ansatzweise um einen *dritten Zweig* erweitert würde, der den Namen »direkte Partizipation« verdient.

Doch darauf, ob er all dies tut, soll die Gruppe keinerlei Einfluß bekommen. Die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit der Betriebsräte, die delegierten Kompetenzen jederzeit ohne Rechtfertigung wieder an sich zu ziehen, mag vielfach Voraussetzung ihrer Bereitschaft sein, eigene Mitbestimmungsbefugnisse überhaupt erst einmal abzugeben. Dennoch ist es unbefriedigend, wenn die Gruppe – speziell im Konfliktfall – rechtlich zur Passivität verurteilt ist. In diesem Sinne fehlt dem Entwurf erstens eine Verpflichtung des Betriebsrates, daß dieser grundsätzlich die in Mitbestimmungsangelegenheiten jeweils Betroffenen in angemessener Form, etwa durch Umfragen, Diskussionsrunden, Arbeitsgruppen usw. zu beteiligen hat. Zweitens sollte über einen Beschwerdeweg der Beschäftigten auch gegen den Betriebsrat nachgedacht werden, der es diesem erschwert, direkte Partizipation zu blockieren. Wenigstens explizite Antrags- und Erörterungsrechte der Gruppe müssten hier signalisieren, daß im Gesetz die Initiative der Beschäftigten Anerkennung findet.

#### IV. Schluß

Den Ausbau individueller Partizipation will die Bundesregierung allein in die Hände der Betriebsräte legen. Das ist in einer Zeit zunehmend selbstbewußter und eigenverantwortlich handelnder Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen unbefriedigend. Das BetrVG muß auch bei den individuellen Beteiligungsrechten neue Perspektiven

<sup>50</sup> Siehe oben I.2.

<sup>51</sup> Preis/Elert, NZA 2001, 371 (374) betonen zwar zutreffend das Problem, daß Fremdbestimmung des Individuums gerade auch in der selbstbestimmten Gruppe droht, halten dies aber in Betriebsvereinbarungen nach § 87 Abs. 1 Nr. 13 RegE nicht für sinnvoll regelbar. Wie aber sonst sollen verbindliche Verfahren der schnellen und sachnahen Bearbeitung von Gruppenkonflikten entstehen? Die von Preis/Elert angemahnte Ergänzung des Individualarbeitsrechts und damit der Gang zum Arbeitsgericht ist hierfür keine praktikable Alternative.

aufzeigen, zumal auch künftig viele Betriebe ohne Betriebsrat bleiben werden. Die Reform der Individualrechte kann daher nicht auf die geplante, aber unabsehbare Formulierung eines Arbeitsgesetzbuches verschoben werden. Festzuhalten ist aber immerhin, daß Betriebsräte, soweit sie bestehen, mit den Bestimmungen des Regierungsentwurfs durchaus brauchbare Rechte in die Hand bekämen, sich für individuelle Entfaltungsmöglichkeiten einzusetzen.

Die geplanten Änderungen im Organisationsrecht und im kollektiven Mitwirkungsrecht sind dagegen – von kleineren Versäumnissen abgesehen – durchweg positiv zu beurteilen. Die Bundesregierung verzichtet auf grundlegende Neustrukturierungen ebenso wie auf einen energischen Ausbau der Mitbestimmung. Aber mit vielen kleinen Änderungen werden vielfältige Handlungsfenster für die Verfahren der Praxis geöffnet: tarifliche Festlegung abweichender Vertretungsstrukturen, Aufwertung der Gesamt- und Konzernbetriebsräte, intensiviertere Erörterungsformen mit der Option externer Beratung und Vermittlung, punktuelle Erweiterung der Mitbestimmung in das zunehmend wichtige Feld der betrieblichen Personal- und Qualifizierungspolitik, Übertragung von Partizipationsrechten auf Arbeitsgruppen. In allen Fällen läßt der Entwurf die konkrete Gestaltung relativ offen, bietet aber immer (manchmal nur kleine) Möglichkeiten an, den Wert des besseren Arguments im betrieblichen Dialog zu stärken und so kluge Lösungen mit mehr Nachdruck auf den Weg zu bringen.

Frank Roeser

## Das Sondergericht Essen 1942–1945

Für die Pervertierung des Rechts während der NS-Zeit liefert die Arbeit der NS-Sondergerichte eindrucksvolles Anschauungsmaterial. Am Beispiel der vom Sondergericht Essen verhängten Todesurteile dokumentiert der Verfasser ein – häufig erschütterndes – Kapitel deutscher Rechtsgeschichte.

Zum Thema vgl. auch: Keldungs, Das Duisburger Sondergericht 1942–1945, ISBN 3-7890-5499-2 und Weckbecker, Zwischen Freispruch und Todesstrafe. Die Rechtsprechung der nationalsozialistischen Sondergerichte Frankfurt/Main und Bromberg, ISBN 3-7890-5145-4.

2000, XII, 175 S., brosch., 52,- DM, 46,50 sFr, ISBN 3-7890-6586-2  
(Juristische Zeitgeschichte. Abteilung 2: Forum Juristische Zeitgeschichte, Beiträge und Berichte aus dem Arbeitskreis Juristische Zeitgeschichte, Bd. 7)



**NOMOS Verlagsgesellschaft**

**76520 Baden-Baden • Fax (07221) 2104-43**