

Frank Havighorst/ Martin Jäger/ Reino von Neumann-Cosel

Welchen Wert hat Mitbestimmung?

Die Reform des BetrVG aus Sicht der Beratungspraxis



Dr. Frank Havighorst, geb. 1960 in Wuppertal, Studium der Wirtschaftswissenschaften in Hamburg, Bremen und Cambridge (GB), arbeitet freiberuflich in der Beratung und Schulung von Betriebs- und Personalräten. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in der Beratung bei Betriebsänderungen, betriebswirtschaftlichen Fragen und methodischen Ansätzen der Betriebsratsarbeit.



Martin Jäger, geb. 1954 in Kassel, Studium in Göttingen, langjährige Tätigkeit in der Erwachsenenbildung, 15 Jahre Betriebsrat und Gesamtbetriebsratsvorsitzender in einem bundesweit tätigen Weiterbildungsunternehmen, seit 1994 freiberufliche Sachverständigen- und Referententätigkeit für Betriebs- und Personalräte (Schwerpunkte: wirtschaftliche und organisatorische Angelegenheiten, Unternehmensumwandlungen, Betriebsänderungen).



Prof. Dr. Reino von Neumann-Cosel, geb. 1949 in Clausthal-Zellerfeld, Studium zum Wirtschafts-Ingenieur an der TU Berlin, arbeitet als Betriebsratsberater bei FORBA (Forschungs- und Beratungsstelle für betriebliche Arbeitnehmerfragen) in Berlin und ist Honorarprofessor für Betriebswirtschaftslehre an der Fachhochschule für Wirtschaft, Berlin.

Die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) ist aus der Sicht der betrieblichen Praxis dringend geboten, sollen die Mitbestimmungsrechte der Betriebsräte nicht weiter ausgehöhlt bzw. auf Randbereiche abgedrängt werden. Wenn es zutrifft, dass die Globalisierung eine nicht umkehrbare Entwicklung darstellt, so lässt sich für die deutsche Mitbestimmungskultur nur die folgende Alternative schlussfolgern: entweder man legt sie ad acta oder man projiziert sie auf die betrieblichen Folgen eben jener Globalisierung.

Wir sprechen uns für die zweite Möglichkeit aus und wollen dies mit Beispielen aus der betrieblichen Beratung untermauern. Das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 enthält drei strukturelle Defizite:

- Es fixiert die Mitwirkungsrechte der Betriebsvertretungen (Unterrichtung, Beratung und Mitbestimmung) in der Regel auf Zeitpunkte. Damit wird es der Realität langwieriger Entwicklungsprozesse (wie z.B. der betrieblichen Umstrukturierung in der Folge einer Unternehmensumwandlung) nicht gerecht.
- Das BetrVG enthält keine Definition des *Betriebsbegriffs*. Insbesondere wird keine explizite Abgrenzung zwischen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Organisation des Unternehmens auf der einen und der arbeitstechnischen Organisation des Betriebs auf der anderen Seite vorgenommen. Dies ist in Zeiten dauernder und an Tempo zunehmender Umgestaltung von Unternehmens- und Betriebsverfassungen nicht nur fatal, sondern begünstigt auch die unternehmerseitige Begehrlichkeit, immer mehr und wichtigere betriebliche Einheiten dem Mitwirkungsanspruch von Betriebsräten zu entziehen.
- Das BetrVG sieht nur zahnlose *Sanktionen* für jene Fälle vor, in denen sich der Unternehmer/Arbeitgeber schlicht und einfach über das BetrVG hinwegsetzt. Die Straf- und Bußgeldandrohungen der Paragraphen 119 und 121 BetrVG entsprechen in ihrer Eigentümlichkeit praktisch der Dienstaufsichtsbeschwerde: kostenlos, formlos, nutzlos! Und der Paragraph 23,3 BetrVG, der die grobe Pflichtverletzung des Arbeitgebers abstrakt thematisiert, verweist den Betriebsrat auf langwierige Beschlussverfahren, an deren zweifelhaften Enden die Betriebsmesse regelmäßig gelesen ist.

Unter den drei vorgenannten Aspekten sollen im Folgenden drei Themenkomplexe behandelt werden, an deren Beispiel u.E. der Reformbedarf des BetrVG augenfällig wird, nämlich:

- Betriebsänderungen im Zusammenhang von Unternehmensumwandlungen;
- Professionalität der Betriebsratsarbeit;
- Informations- und Beratungsrechte des Wirtschaftsausschusses.

Betriebsänderungen im Zusammenhang von Unternehmensumwandlungen

Seit der Geltung des Umwandlungsgesetzes im Jahre 1995 haben insbesondere Unternehmensspaltungen und -verschmelzungen sprunghaft zugenommen. Das Gleiche gilt in den letzten Jahren auch für Unternehmensverkäufe („assets“ und „share deals“), die sich im Übrigen dann explosionsartig vermehren werden, wenn die Gewinne aus Beteiligungsveräußerungen steuerfrei gestellt sein werden.

Die unternehmerischen Motive für diese Vorgänge sind vielgestaltig: sie können sowohl in der Ausweitung der Marktpräsenz als auch in einer Marktberreinigung bestehen. Es mag um Steuer- und Bilanzpolitik ebenso gehen wie um die Neuordnung von Geschäftsfeldern, die Deckung eines größeren Kapitalbedarfs oder die „Isolierung und Eliminierung von Verlustbringern“ etc.

Unternehmensumwandlungen, ob in Einzel- oder Gesamtrechtsnachfolge, sind in jedem Fall folgenreich:

- Sie lösen umfangreiche Umstrukturierungen auf der betrieblichen Ebene aus (z.B. Personalabbau im Zusammenhang verschmelzungsbedingter Synergien, grundlegende Änderung der Aufbau- und Ablauforganisation);
- sie sind häufig kombiniert mit anderweitig motivierten Umstrukturierungsvorhaben (z.B. Kapazitätsanpassung, Rationalisierung, Lohn- und Gehaltskürzungen);

- sie finden oft in einer Kette statt (z.B. Verschmelzung zuvor ausgegliederter Unternehmensteile, Spaltung eines zuvor verkauften Unternehmens);
- sie führen immer häufiger zur Verlagerung der wirtschaftlichen Leitungsmacht ins Ausland.

Kurzum: Unternehmensumwandlungen sind in aller Regel nur eine Etappe eines langandauernden komplexen Prozesses, dessen Ablauf im Vorfeld meist mit dem Gutachten einer Unternehmensberatung beginnt und mit dem Vollzug einer ganzen Staffel von Betriebsänderungen und Maßnahmen in sozialen und personellen Angelegenheiten endet.

Die im Folgenden anonymisierten, wiewohl der Wirklichkeit entlehnten Fallbeispiele mögen illustrieren, dass die Mitwirkungssystematik des BetrVG absolut ungeeignet ist, die Interessen von Arbeitnehmern in solchen komplexen und langwierigen Prozessen überhaupt zu vertreten.

1. Der Gesamtbetriebsrat eines deutschen Unternehmens aus der Energiewirtschaft wird im Oktober darüber informiert, dass mit Datum 1. Januar 100 Prozent Unternehmensanteile an einen Konkurrenten verkauft werden sollen (beiläufig erfährt er, dass der Bereichsvorstand des Mutterkonzerns in London diese Entscheidung bereits ein Jahr zuvor getroffen hat.) Da der Gesamtbetriebsrat weiß, dass der in Rede stehende Käufer über die gleiche betriebliche Infrastruktur (Logistik, Lager, Vertrieb, Einkauf, Verwaltung etc.) verfügt wie das eigene Unternehmen und darüber hinaus oft in den gleichen Regionen präsent ist, unterstellt er durchaus folgerichtig mitbestimmungspflichtige Betriebsänderungen in der nahen Zukunft. Entsprechend fordert der Wirtschaftsausschuss den Unternehmer auf, ihn über die mittel- und langfristige Unternehmensplanung zu unterrichten. Der Gesamtbetriebsrat verlangt die Aufnahme von Interessenausgleichsverhandlungen über das Ob, Wann und Wie folgender anzunehmender Betriebsänderungen:

- Einschränkung oder Stilllegung des zentralen Vertriebs und der zentralen Verwaltung;
- Zusammenlegung von Betrieben in den Städten NN;
- grundlegende Änderung der Betriebsorganisation.

Der „Noch-Unternehmer“ erklärt sich für unzuständig, da er die Planungen des Käufers nicht kenne. Der Käufer erklärt sich für unzuständig, da er das Unternehmen ja erst in zwei Monaten erwerben werde. (Zeitgleich tummeln sich seine Manager und Unternehmensberater in den Betrieben zwecks Bestandserfassung und Analyse der Arbeitsabläufe.)

Im Übrigen wird argumentiert, dass sich durch den Verkauf an sich an den Betrieben nichts ändere. Und so kommt es, wie es kommen musste: Etwa drei Monate nach dem Unternehmenskauf legt der aktuelle Unternehmer dem Gesamtbetriebsrat die fertigen Pläne zu eben jenen Betriebsänderungen vor, die der Gesamtbetriebsrat fünf Monate zuvor unterstellt hatte. Der Anschein einer Interessenausgleichsbemühung wird unternehmerseitig gepflegt, um sodann den Personalabbau umzusetzen.

Fazit: Von der ursprünglichen Konzernentscheidung im fernen London wurde der Gesamtbetriebsrat noch nicht einmal unterrichtet.

Die Beratungsverpflichtung des Unternehmers gerät denknotwendig zur Farce, da die Planungen zu den Betriebsänderungen natürlich Bestandteil der Kaufentscheidung waren, zu diesem Zeitpunkt aber niemand für Verhandlungen über einen Interessenausgleich zuständig war. Im Vergleich zu dem Gesamtbetriebsrat dieses Beispiels hatte der Hase zwischen dem berühmten Igelpaar einen geruhsamen Nachmittag.

2. Der Betriebsrat eines Metall verarbeitenden Betriebs erhält im Juli den Entwurf eines Verschmelzungsvertrags, aus dem hervorgeht, dass das Unternehmen, das vor nicht einmal einem Jahr durch einen deutschen Konzern erworben wurde, rückwirkend zum 1. Januar des laufenden Jahres gemeinsam mit einem Schwesterunternehmen auf ein weiteres Tochterunternehmen verschmolzen werden soll. Das neue Unternehmen werde nach der Verschmelzung über insgesamt vier Betriebe in Deutschland verfügen. Nachteilige Folgen für die Arbeitnehmer werden in dem Verschmelzungsvertrag nicht beschrieben.

Fast zeitgleich fordert die Geschäftsführung den Betriebsrat zu Verhandlungen über einen Interessenausgleich und Sozialplan auf, da ein Restrukturierungskonzept des Konzernvorstands einen Personalabbau von ca. 25 Prozent in den Betrieben des durch Verschmelzung neu entstandenen Unternehmens in den nächsten drei Jahren einplane. An einzelnen Standorten müssten auch Betriebsteile stillgelegt werden. Darüber hinaus sei eine Optimierung der Prozessorganisation vorgesehen.

Auf die Nachfrage des örtlichen Betriebsrats (ein Gesamtbetriebsrat ist noch nicht gebildet, da die Verschmelzung faktisch erst im September greifen soll), in welchem Umfang denn der eigene Betrieb betroffen sein werde, antwortet der Unternehmer, dies sei noch nicht endgültig abgestimmt, werde aber auf einen Personalabbau von ca. 10 Prozent sowie auf die Stilllegung zweier Serviceabteilungen hinauslaufen. Eine Zuordnung der geplanten Betriebsänderungen zu den Motiven Verschmelzung und Kapazitätsanpassung nimmt die Geschäftsführung nicht vor.

Fazit: Wieder entsteht ein Dilemma zu Lasten des Betriebsrats. Entweder er kommt der Zumutung nach, einen Interessenausgleich auf einer völlig windigen Informationsbasis zu verhandeln und womöglich gar einen Rahmensozialplan abzuschließen. Dann hat er die Katze im Sack gekauft, da ja noch gar nicht im Einzelnen abzusehen ist, was in den nächsten drei Jahren noch an verschmelzungsbedingten Maßnahmen nachkommt. Und ein Beteiligungsverfahren ist nicht erzwingbar. Oder er lehnt die Verhandlungen bis zu dem Zeitpunkt ab, an dem die Personalabbauplanungen präzisiert und den verschiedenen Betriebsänderungen zugeordnet sind. Dann riskiert er, dass der Unternehmer die Personalabbaumaßnahmen zeitlich und inhaltlich segmentiert und die Mitbestimmungspflicht leugnet, da angeblich Schwellenwerte unterschritten werden.

Und dies alles vor der Kulisse der ebenso stetigen wie zarten Andeutungen des Unternehmers, man könne bei weiterer „Starrköpfigkeit“ des Betriebsrats ja auch in dessen Betrieb über einen nachhaltigeren Personalabbau zugunsten eines geringeren in einer anderen Betriebsstätte nachdenken.

3. Der Arbeitnehmervertretung eines Holz verarbeitenden Betriebs wird nach dem Unternehmensverkauf an eine ausländische Beteiligungsgesellschaft versichert, dass man den Standort erhalten werde, wenn die Belegschaft zum „Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit“ zwei Jahre lang den Verzicht auf die Hälfte des Urlaubs- und Weihnachtsgeldes beisteuern würde. Betriebsrat und Belegschaft lassen sich unter dem Eindruck der Arbeitsmarktlage auf diesen einschneidenden Entgeltverzicht ein.

Im August, einen Monat nach Ablauf dieser „Abrede“, wird dem Betriebsrat und der Belegschaft per Aushang der Geschäftsführung mitgeteilt, dass man beabsichtige, den Betrieb zum Ende des Jahres stillzulegen. Begründet wird dieser Beschluss mit dem Wirtschaftlichkeitsvergleich zwischen der Produktion in Deutschland und Südostasien, den die Unternehmensberatung X in der ersten Jahreshälfte erstellt habe (Wettbewerb finde nur noch über den Preis statt. Und dieser sei nur bei den Personalkosten nach unten zu korrigieren ...).

Die Halle sei ab März des Folgejahres verpachtet. Die Maschinen sollten ab November abgebaut werden.

Kurz darauf wird dem Betriebsrat der Entwurf für einen Interessenausgleich und Sozialplan zugestellt, dessen zügige Verhandlung der Unternehmer anmahnt. Die Überlassung wirtschaftlicher Unterlagen wie Jahresabschlüsse, Gutachten der Unternehmensberatung etc. an den Betriebsrat weist der Unternehmer zurück, da es sich um vertrauliche Dokumente handle und die Entscheidung zukunftsorientiert sei.

Da der Betriebsrat mit Verweis auf die fehlende Unterrichtung die Aufnahme der Beratungen verweigert, ruft die Geschäftsführung die Einigungsstelle an. Auch der Einigungsstellenvorsitzende setzt den Unterrichtungsanspruch des Betriebsrats nur marginal durch. Unter dem Strich gelingt es dem Betriebsrat inklusive der Einschaltung des Landesarbeitsamtspräsidenten gerade einmal, die Betriebsstilllegung um zwei Monate hinauszuschieben.

Fazit: Es gibt keine – institutionalisierte - Sanktion für den Fall, dass der Unternehmer seiner Unterrichtungspflicht nicht nachkommt. Der Betriebsrat kann kaum nachweisen, dass der Unternehmer den Interessenausgleich gar nicht ernsthaft versucht hat, wodurch Nachteilsausgleichs- und gegebenenfalls Unterlassungsansprüche ausgelöst worden wären.

Wie auch in den ersten beiden Beispielen kann der Betriebsrat den Umstand, erst nach der Erstellung eines fertigen Plans eingeschaltet worden zu sein, zwar rügen. Dies aber nur folgenlos, da das BetrVG auch für diesen Fall keine Sanktionen vorsieht. Im Zusammenhang der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes ergeben sich aus unserer Sicht hinsichtlich der Mitwirkung des Betriebsrats bei Betriebsänderungen die folgenden Konsequenzen:

- Nicht nur Betriebsänderungen, sondern auch Unternehmensumwandlungen sollten der Unterrichts- und Beratungspflicht gem. Paragraph 111 ff. BetrVG unterliegen. Dies könnte z.B. in Ziffer 3 des 2. Satzes (Zusammenschluss und Spaltung von Betrieben) fixiert werden. Zudem sollte sich die Unterrichts- und Beratungspflicht sowohl auf den übertragenden als auch auf den übernehmenden Rechtsträger erstrecken.
- Ein Anspruch des Betriebsrats auf Unterlassung der Betriebsänderung sollte für den Fall kodifiziert werden, dass der Unternehmer den Betriebsrat nicht rechtzeitig, d.h. bereits in den ersten Planungsphasen, und umfassend unterrichtet und/oder nicht ernsthaft über einen Interessenausgleich berät. Die Beweislast muss beim Unternehmer liegen.
- Die Erfahrungen mit dem Umwandlungsgesetz haben bewiesen, dass die Unternehmer ihrer Verpflichtung zur Überlassung der Umwandlungsverträge an den Betriebsrat erst dann unaufgefordert und lückenlos nachgekommen sind, nachdem die erste Registersperre ausgesprochen worden war. Analog dazu sollte das BetrVG bei Versäumnissen des Unternehmers Sanktionen festlegen. Eine solche Sanktion könnte z.B. in einer gestaffelt befristeten Kündigungssperre zumindest für jene Unternehmen bestehen, deren Fortbestand dadurch nicht gefährdet wird.
- Der Forderung des DGB nach einem Initiativrecht des Betriebsrats zur Beschäftigungssicherung ist zuzustimmen. Wenn es dabei aber nicht nur um die Kombination von Arbeitsmarkthilfen mit Sozialplänen, sondern auch um Früherkennung gehen soll, müsste ein solches Initiativrecht systematisch eher der Personalplanung in Paragraph 92 BetrVG zugeordnet werden.
- Das BetrVG muss im Zusammenhang von Betriebsänderungen und Unternehmensumwandlungen ein prozessorientiertes Beteiligungsverfahren für den Betriebsrat vorsehen.

Zum Abschluss dieses Abschnitts soll darauf hingewiesen werden, dass angesichts der Tatsache, dass die Unternehmensleitungen immer seltener etwas mit der Kapitalherkunft zu tun haben, eine neuerliche Diskussion über echte Mitbestimmung in wirtschaftlichen Angelegenheiten geboten erscheint.

Professionalisierung der Betriebsratsarbeit

Wenn Betriebsräte die Herausforderungen der Globalisierung und Dynamik der Wirtschaftsprozesse erfolgreich annehmen wollen, ist eine Professionalisierung dringend erforderlich. Dazu müssen Betriebsräte über ausreichende Zeitkapazitäten und Wissen, über die notwendige Ausstattung und nötigenfalls auch über externen Sachverstand verfügen. Hier kann zwar schon auf dem Boden des bestehenden BetrVG viel getan werden, doch finden sich in der Praxis immer wieder Beispiele, in denen den Betriebsräten von Arbeitgeberseite erfolgreich Steine in den Weg gelegt werden. Hier bietet die anstehende Novellierung des BetrVG eine Chance.

Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass die Qualität von Betriebsratsarbeit in Betrieben mit weniger als 300 Beschäftigten deutlich niedriger ist als in solchen mit mehr als 300 Arbeitnehmern. Die Ursache dürfte ganz eindeutig darin liegen, dass das BetrVG erst ab 300 Arbeitnehmern die Freistellung eines Betriebsratsmitglieds vorsieht. Zwar kann sich z.B. der Betriebsratsvorsitzende auch unter dem gültigen BetrVG mit dem Hinweis auf notwendige Betriebsratsarbeit selbst von der Arbeit freistellen, dies erfordert jedoch eine gewisse Findigkeit und oft auch Dickfelligkeit den Vorgesetzten gegenüber. Außerdem führt eine solche nicht mittel- oder langfristig geplanten Form der Freistellung häufig zu einer Belastung der Kollegen, die die Arbeit des Betriebsratsmitglieds dann mitmachen müssen.

Eine bessere Lösung bestände darin, zum einen die Freistellungsgrenze deutlich zu senken (der DGB fordert eine Freistellung ab 200 Beschäftigten) und zum anderen unterhalb der Freistellungsgrenze und auch zwischen den einzelnen Stufen Teilfreistellungen vorzusehen. Außerdem sollte der Gesetzestext so formuliert werden, dass die Möglichkeit zur Verteilung des Freistellungsanspruchs auf mehrere Betriebsratsmitglieder deutlich wird.

Dass die Schulung der Betriebsratsmitglieder im Zeitalter der „Wissensgesellschaft“ unverzichtbar ist, dürfte unbestreitbar sein. Bezüglich des Anspruchs auf Schulungen und Durchführung von Schulungsmaßnahmen hat die letzte große Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972 deutliche Verbesserungen gebracht. Allerdings gibt es in der täglichen Praxis immer wieder Probleme: So wird von Arbeitgeberseite versucht, BR-Mitglieder von einer beschlossenen Schulungsteilnahme abzuhalten, indem die Erforderlichkeit der Schulung bestritten wird. Auch mehren sich die Versuche, unter Hinweis auf niedrigere Kosten anderer Anbieter Einfluss auf die vom BR vorzunehmende Auswahl der Anbieter von Schulungen zu nehmen.

Das BetrVG sieht zur Lösung solcher Konflikte ein arbeitsgerichtliches Beschlussverfahren vor. Da dieses in der Regel bis zum vorgesehenen Schulungstermin nicht rechtskräftig ist, verzichten BR-Mitglieder oft auf die Schulungsteilnahme. Zwar besteht die Möglichkeit, bei Eilbedürftigkeit noch vor dem vorgesehenen Termin eine einstweilige Verfügung zu erwirken, mit der die Teilnahme an der Schulungsveranstaltung gestattet wird, jedoch bleibt damit dennoch das Risiko, dass dem BR-Mitglied für die Zeit der Schulungsteilnahme kein Lohn oder Gehalt gezahlt wird, für den Fall bestehen, dass im Hauptverfahren die Erforderlichkeit der Schulungsmaßnahmen abgelehnt wird.

Eine Lösung dieses Problems könnte z.B. darin bestehen, dass dem Betriebsrat in Abhängigkeit von seiner Mitgliederzahl ein jährliches Mindestkontingent von Schulungstagen zusteht, über das ohne Nachweis der Erforderlichkeit verfügt werden kann oder indem bei Streit über die Erforderlichkeit einer Schulungsteilnahme die Einigungsstelle als Klärungsinstanz vorgesehen wird. Es ist davon auszugehen, dass bei einer solchen Konstruktion die Teilnahme an Schulungsverhandlungen von Arbeitgeberseite nur noch bei ernsthaften Bedenken in Frage gestellt wird, da die Kosten eines Einigungsstellenverfahrens oft höher sein werden als die durch die Schulungsteilnahme verursachten Kosten. Da die Entscheidungen von Einigungsstellen gerichtlich überprüft werden können, wäre wie bisher gesichert, dass die Frage der Erforderlichkeit durch Arbeitsgerichte eingegrenzt wird.

Auch bei der Ausstattung des Betriebsrats mit Arbeitsmitteln kommt es häufig zu Auseinandersetzungen (z.B. über die Zurverfügungstellung von PCs oder die Nutzung moderner Kommunikationsmittel). Hier könnte z.B. eine Erläuterung im Gesetzestext, was unter Arbeitsmitteln insbesondere zu verstehen ist, Abhilfe schaffen.

Die Beschäftigung von wissenschaftlichen Mitarbeitern durch den Betriebsrat ist bisher nur in wenigen Großbetrieben gegeben. Da sich auch Geschäftsführer häufig von persönlichen Assistenten zurarbeiten lassen, sollte auch den Betriebsräten oder Gesamtbetriebsräten im Sinne einer intellektuellen Waffengleichheit die Möglichkeit eröffnet werden, wissenschaftlich ausgebildete Sachbearbeiter einsetzen zu können. Dies wäre z.B. dadurch zu befördern, dass der Arbeitgeber nicht nur „Büropersonal“, sondern auch „sonstige Mitarbeiter“ zur Verfügung zu stellen hat.

Da die Auseinandersetzungen in Fragen der Ausstattung der Betriebsräte mit Räumen, Arbeitsmitteln und Mitarbeitern jedoch auch durch solche Formulierungen nicht auszuschließen sind, sollte überlegt werden, ob nicht der Abschluss von Betriebsvereinbarungen zu derartigen Fragen vorgesehen werden sollte, wobei diese Betriebsvereinbarungen notfalls durch die Einigungsstelle erzwingbar sein sollten. Dies hätte zum einen eine Beschleunigung der Auseinandersetzungen und zum anderen die Verhinderung von reinen Schikanefällen zur Folge.

Professionalisierung muss natürlich auch bedeuten, dass sich die Betriebsräte zu Spezialfragen durch Sachverständige beraten lassen können, wie dies auf Arbeitgeberseite ebenfalls üblich ist. Zwar gesteht das bestehende BetrVG den Betriebsräten ein solches Recht zu, allerdings bedarf es der vorherigen Zustimmung durch den Arbeitgeber. Diese Zustimmung wird jedoch häufig mit dem Argument der mangelnden Erforderlichkeit nicht gegeben. Nach unseren Erfahrungen handelt es sich hier jedoch oft um vorgeschobene Argumente, da viele Arbeitgeber den sachkundigen Betriebsrat als unangenehmeren Verhandlungspartner begreifen. Leider hat auch die Rechtsprechung dieser Tendenz Vorschub geleistet, indem sie vor dem Einsatz externer Sachverständiger den erfolglosen Einsatz unternehmensinterner Sachverständiger fordert. Im Ergebnis erreichen die meisten Betriebsräte den angestrebten Einsatz externer Sachverständiger deshalb lediglich in Fällen, in denen der Arbeitgeber eine schnelle Regelung mit dem Betriebsrat benötigt (z.B. beim EDV-Einsatz oder bei Betriebsänderungen).

Sollen Betriebsräte wirklich gleichberechtigte Verhandlungspartner sein, so ist die Notwendigkeit der vorherigen Zustimmung des Arbeitgebers zum Einsatz eines Sachverständigen aus dem Gesetzestext zu streichen. Stattdessen sollte auch diese Frage notfalls von einer Einigungsstelle entschieden werden können. Zu überlegen wäre auch, ob nicht über die Schaffung eines überbetrieblichen Fonds (ähnlich dem Betriebsräte-Schulungs- und -Bera-

tungsfonds der BvS), die Belastung kleiner und mittlerer oder in der Insolvenz befindlicher Unternehmen mit entsprechenden Kosten vermindert werden kann.

Informations- und Beratungsrechte des Wirtschaftsausschusses

Die Relevanz frühzeitiger und umfassender Informationen für die Arbeit der Betriebsräte wurde schon mehrfach angesprochen. Eine besondere Rolle in der Informationsbeschaffung des Betriebsrates spielt der Wirtschaftsausschuss (WA). Wir wollen daher auf diesen Bereich detaillierter eingehen.

Auf den ersten Blick erscheint der Katalog der wirtschaftlichen Angelegenheiten in Paragraf 106 BetrVG, bei denen eine Informations- und Beratungspflicht des Unternehmers besteht, sehr weit gesteckt. Bei genauer Betrachtung lässt sich aber feststellen, dass es sich einerseits um Angelegenheiten handelt, welche die allgemeine wirtschaftliche Situation des Unternehmens betreffen (Abs. 3, Nr. 1 bis 3) oder einen punktuellen Bezug zu einzelnen Vorhaben des Unternehmers besitzen (Abs. 3, Nr. 4 bis 9). Dieser Konstruktion liegt die richtige Vorstellung zugrunde, dass Veränderungen der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens entsprechende Vorhaben des Unternehmers auslösen.

Allerdings, und hier ist das Gesetz völlig überholt, zeigt die Erfahrung, dass heute nicht mehr einzelne Maßnahmen bestimmend sind, wie sie Abs. (3) Nr. 4 bis 9 aufgezählt werden. Vielmehr werden durch Veränderungen der wirtschaftlichen Lage, der Unternehmensumwelt, *Prozesse* im Unternehmen ausgelöst. In diesen wie auch immer gearteten Prozessen der Umstrukturierung und Veränderung sind die aufgezählten Maßnahmen möglicherweise einzelne Schritte. Will die Arbeitnehmervertretung diese Prozesse erfolgreich begleiten, so ist es unverzichtbar, über den gesamten Umstrukturierungsprozess als wirtschaftliche Angelegenheit im Wirtschaftsausschuss informiert zu werden und diesen mit dem Unternehmer zu beraten. Die einzelnen Schritte des Prozesses sind ja nicht unabhängig von einander, sondern müssen als verbundenes System betrachtet werden, mit dem das Unternehmen seine wirtschaftlichen Ziele erreichen will. Wie soll der das Informations- und Beratungsgremium Wirtschaftsausschuss, und damit auch der Betriebsrat, fundiert und qualifiziert die wirtschaftlichen Angelegenheiten beraten, wenn er nicht über die Gesamtheit, über die Zusammenhänge zwischen einzelnen Vorhaben informiert wird.

In diesen Zusammenhang fällt ein weiteres Manko der Aufzählung in Paragraf 106 (3) BetrVG: es fehlt die explizite Erwähnung der unternehmensstrategischen Fragen. Mit der Information und Beratung der aktuellen Lage ist der Ausgangspunkt zukünftiger Entwicklungen abgedeckt. Des Weiteren werden einzelne Instrumente benannt, die zur Erreichung strategischer Ziele eingesetzt werden. Aber was ist mit den strategischen Zielen selber? Wo soll es mit dem Unternehmen hingehen, wo soll es in 5 oder 10 Jahren stehen? Auf welchen Märkten will es mit welchen Produkten bei welchen Käufergruppen präsent sein? Hier werden Entscheidungen getroffen, die weit in die Zukunft hinein wirken, deren Auswirkungen die Mitarbeiter aber erst später merken, und den Betriebsrat beschäftigen werden. Erfolgreiche Betriebsratsarbeit ergibt sich aber nicht aus kurzfristiger Reaktion, sondern aus langfristiger Aktion. Hierin unterscheidet sich der Betriebsrat in keiner Weise von seinem Gegenpart, der Unternehmensleitung.

Es ergibt sich also Ergänzungsbedarf in der Abgrenzung der wirtschaftlichen Angelegenheiten: Umstrukturierungskonzepte und Fragen der Unternehmensstrategie müssen ebenso in den nicht abschließenden Katalog des Paragrafen 106 aufgenommen werden wie z.B.

Unternehmensverträge, die Ausdruck der gewählten Strategie und des gewählten Konzeptes sind. Die Realität des Wirtschaftsprozesses erfordert, dass die wirtschaftlichen Angelegenheiten in ihrer Prozesshaftigkeit Berücksichtigung im BetrVG finden.

Das BetrVG sieht in Paragraph 107 vor, dass die Mitglieder des Wirtschaftsausschusses die „erforderliche fachliche Eignung“ besitzen sollen. Dies mag vernünftig sein, solange es um solche Mitglieder geht, die nicht zugleich Betriebsratsmitglieder sind, sondern gerade wegen ihrer fachlichen Qualifikation zu Mitgliedern bestimmt wurden. Nicht nachzuvollziehen ist es hingegen, dass dies auch für BR-Mitglieder im Wirtschaftsausschuss gelten soll. Man stelle sich vor, dass bei der BR-Wahl keine Person gewählt wurde, die entsprechende Qualifikationen mitbringt. Dieser, gerade in Unternehmen mit hohem Anteil gewerblicher Arbeitnehmer, nicht unwahrscheinliche Fall kann und darf nicht dazu führen, dass kein arbeitsfähiger WA zustande kommt.

Auch wenn es sich um eine Sollvorschrift handelt, so legt das Bundesarbeitsgericht (BAG) diese Regelung so aus, dass „betriebswirtschaftliche Grundkenntnisse sowie die Fähigkeit, den Jahresabschluss anhand der vom Unternehmer gegebenen Erläuterungen zu verstehen und gezielte Nachfragen zu stellen“¹ zur fachlichen Eignung gehören würde. In der Praxis sind diese Ansprüche kaum realisierbar, zumal erfahrungsgemäß selbst kaufmännische Angestellte oftmals diese Qualifikation nicht haben, wenn diese Themen nicht zu ihrem Aufgabenbereich gehören.

Resultat dieser Regelung ist, dass der Wirtschaftsausschuss zwar grundsätzlich die Möglichkeit hat, externe Sachverständige hinzuziehen, um sich Informationen und Unterlagen aufbereiten und erläutern zu lassen, dies in der Praxis aber so gut wie nie vorkommt. Zu den allgemeinen Schwierigkeiten, einen Sachverständigen nach Paragraph 80 (3) gegenüber dem Unternehmer durchzusetzen, kommt hier noch die besondere Schwierigkeit hinzu, dass der Unternehmer mit der fachlichen Voraussetzung des Paragraphen 107 argumentiert. Dies führt dazu, dass die Arbeit im Wirtschaftsausschuss oft nicht die notwendige Qualität erreicht und auch nicht erreichen kann.

Die Information des Wirtschaftsausschusses soll rechtzeitig, umfassend und unter Vorlage der erforderlichen Unterlagen erfolgen. Dies ist nach den Erfahrungen der Autoren aber eher eine Gesetzesfiktion denn betriebliche Realität. Gerade in mittelständischen Unternehmen ist die Information durch den Unternehmer eher sporadisch und erschöpft sich in der Vorführung mehr oder weniger informativer, bunter Overhead-Folien. Oft reduziert sich die Information auf Kostenaspekte, insbesondere Personalkosten, während solche über die Ertragslage in vornehmer Zurückhaltung ausgespart werden. Noch seltener ist eine Information und Beratung über strategische Fragen. Schriftliche Unterlagen werden oft, in enger Interpretation des Gesetzestextes, nur in der Sitzung des Wirtschaftsausschusses zur Einsicht vorgelegt. Wie soll so eine gründliche Vorbereitung durch den Wirtschaftsausschuss stattfinden?

Rechtzeitig scheint es in der Auffassung vieler Unternehmer zu sein, wenn der Wirtschaftsausschuss über bereits getroffene Entscheidungen informiert wird. So werden beispielsweise Standortentscheidungen eher „mitgeteilt“, denn den Wirtschaftsausschuss in der Planungsphase zu beteiligen.

Hinzu kommt, dass die Qualität der Informationen unserer Erfahrung nach in jüngster Zeit immer mehr abnimmt. So sind z.B. Kostenvergleichsrechnungen bei Outsourcing- oder Verlagerungsentscheidungen handwerklich derart schlecht, dass offensichtlich ihre einzige

¹ Däubler/Kittner/Klebe (Hrsg.), BetrVG - Kommentar für die Praxis, 7. Aufl., Frankfurt/M. 2000, S. 1602.

Funktion darin besteht, eine politisch getroffene Entscheidung im Nachhinein mit Zahlen zu legitimieren. Die zumeist geringe betriebswirtschaftliche Qualifikation der Ausschussmitglieder soll vorsätzlich ausgenutzt werden, um den Widerstand der Arbeitnehmervertretung gegen den Arbeitsplatzabbau möglichst gering zu halten. Das Kostenargument wirkt immer noch erschlagend.

Was ergibt sich daraus für die Novellierung des BetrVG?

Die Praxis beweist, dass eine wirkungsvolle Sanktionsandrohung notwendig ist, da viele Unternehmer nicht bereit sind, die Gebote „rechtzeitig“ und „umfassend“ zu beachten. Die Bußgeldvorschriften des Paragraphen 121 helfen hier nicht weiter. Wenn es überhaupt zur Verhängung eines Bußgeldes kommt, so wird dies aus der „Portokasse“ gezahlt. Wichtiger aber noch ist der Zeitaspekt: Was nutzt ein nachträgliches Bußgeld, wenn bereits vollendete Tatsachen geschaffen wurden? Wirkungsvoll ist eine Sanktionsandrohung nur dann, wenn sie entweder die Durchführung von Maßnahmen zwangsweise aussetzt oder das *reale* finanzielle Risiko derart groß ist, dass ein Maßnahmenvollzug freiwillig unterbleibt. Der Gesetzgeber sollte deshalb einen Unterlassungsanspruch des Betriebsrates festlegen, wenn der Unternehmer seiner Unterrichts- und Beratungspflicht gegenüber dem Wirtschaftsausschuss nicht nachgekommen ist.

Notwendig ist ebenfalls, dass der Wirtschaftsausschuss einen Anspruch auf grundsätzliche Überlassung der Unterlagen hat. Gerade die Orientierung auf Prozesse erfordert, dass der Wirtschaftsausschuss immer wieder auf Unterlagen aus der Vergangenheit zugreifen muss. Es ist nicht zumutbar und wenig praxisgerecht, wenn hier immer wieder eine erneute, nur zeitweilige Überlassung von Unterlagen begehrt werden soll. Speziell für die Erläuterung des Jahresabschlusses nach Paragraph 108 muss klargestellt werden, dass hierzu auch die dauerhafte Überlassung des Wirtschaftsprüferberichtes gehört. Gerade hierüber gibt es immer wieder erhebliche Auseinandersetzungen, in der Praxis wird der Prüferbericht oft noch nicht einmal zur Vorbereitung der Sitzung zeitweilig überlassen.

Unternehmensbezug des Wirtschaftsausschusses überholt

„Da kann ich Ihnen jetzt nichts zu sagen, da muss ich erst in der Konzernzentrale anrufen.“ Diese Antwort müssen sich Wirtschaftsausschüsse (und natürlich auch Betriebsräte) immer häufiger anhören. Das BetrVG geht immer noch von einem Unternehmer aus, der vor Ort die Zukunft des Unternehmens plant und die Entscheidungen trifft. Aber die Geschäftsführer immer kleiner werdender „operativer“ Einheiten vor Ort sind nicht solche Unternehmer. Ihr Entscheidungsspielraum ist gering, ihr Informationsstand entspricht in keiner Weise dem Bild des Unternehmers im BetrVG. Selbst wenn diese Geschäftsführungen unaufgefordert, rechtzeitig und umfassend unter Vorlage der erforderlichen Unterlagen den Wirtschaftsausschuss informieren und mit ihm beraten wollten: sie können es oft de facto nicht! Zwar wird auch weiterhin die Monstranz der „autonomen, marktnahen und flexiblen Geschäftseinheiten“ in den Konzernen vor sich her getragen, doch die Realität sieht anders aus als die Theorie. Die „autonome Einheit“ hat selten die Freiheit, wichtige Entscheidungen zu treffen. Das Lenkungs- und Kontrollbedürfnis der Konzernführungen ist stärker als alle Theorie.

Die entscheidende Ebene ist der Konzern, dort werden die wirtschaftlichen Angelegenheiten entschieden. Aber darauf ist das BetrVG nicht eingerichtet. Oftmals existiert kein Konzernbetriebsrat, sei es, dass aufgrund rechtlicher Konstruktionen gerade bei aus mittelständischen Unternehmen entstandenen Konzernen die Konzerneigenschaft im Sinne von Paragraph 54 (1) BetrVG (Unterordnungskonzern) von den Gerichten verneint oder weil das Zustimmungs-Quorum (Gesamtbetriebsräte, die 75 Prozent der Arbeitnehmer der Konzernunternehmen vertreten, müssen der Errichtung zustimmen) nicht erreicht wird. Doch selbst wenn ein Konzernbetriebsrat besteht, so sieht das Gesetz keinen Konzernwirtschaftsausschuss vor. Noch komplizierter wird die Arbeit der Wirtschaftsausschüsse, wenn die Konzernleitung ihren Sitz im Ausland hat.

Wie soll in solchen, in der Praxis nicht seltenen Fällen eine vernünftige Arbeit des Wirtschaftsausschusses möglich sein? Immer wieder beklagen Wirtschaftsausschüsse und Betriebsräte, die wir in unserer Arbeit kennen lernen, über solche Probleme. Statt sich um ihre eigentlichen Aufgaben kümmern zu können, geht ein großer Teil ihrer Arbeitskapazität dafür weg, überhaupt an relevante Informationen zu kommen, von denen der Gesetzgeber meint, dass sie eigentlich unaufgefordert, rechtzeitig, umfassend und unter Vorlage der erforderlichen Unterlagen dem Wirtschaftsausschuss, und damit dem Betriebsrat, zur Verfügung stehen.

Soll das BetrVG an die wirtschaftlichen Realitäten zu Beginn des neuen Jahrhunderts angepasst werden, so sind hier entsprechende Regelungen zu treffen:

- Konzernbetriebsräte sind in allen Konzernen obligatorisch zu bilden, ohne dass es dazu eines Zustimmungs-Quorums bedarf;
- der Konzernbegriff im BetrVG wird auf Gleichordnungskonzerne (Paragraph 18 Abs. 2 AktG) ausgeweitet;
- zusätzlich zu den Wirtschaftsausschüssen auf Unternehmensebene ist ein Konzernwirtschaftsausschuss zu bilden, wobei gemeinsame Sitzungen der Unternehmenswirtschaftsausschüsse mit dem Konzernwirtschaftsausschuss vorzusehen sind.

Für wirtschaftliche Angelegenheiten, die einzelne Konzernunternehmen betreffen, hat die Konzernleitung gegenüber dem Wirtschaftsausschuss des entsprechenden Unternehmens eine Informations- und Beratungspflicht. Ist der Sitz der Konzernleitung im Ausland, so hat diese sicherzustellen, dass den Wirtschaftsausschüssen der gleiche Informationsstand gewährleistet wird, als wenn die Konzernleitung ihren Sitz in Deutschland hätte.

Wirtschaftsausschuß nicht erst bei mehr als 100 Arbeitnehmern

Manche Konzernleitungen sind stolz darauf, kein Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten mehr zu haben. Oft haben die einzelnen, rechtlich verselbständigten Einheiten vormals großer Unternehmen weniger als 100 Beschäftigte. Damit entfällt aber die Möglichkeit für den Betriebsrat, einen Wirtschaftsausschuss zu bilden.

So wird die Rolle und die Arbeit des Wirtschaftsausschusses durch die wirtschaftliche Realität von zwei Seiten angegriffen: Einerseits wird die Arbeit durch die „Konzernierung“ der Wirtschaft inhaltlich ausgehöhlt, andererseits wird die Existenz der Wirtschaftsausschüsse durch die Tendenz zu immer kleineren, rechtlich selbstständigen Einheiten in Frage gestellt. Parallel zu den Forderungen nach Ausweitung der Wirtschaftsausschussarbeit auf die Konzernebene ist es deshalb notwendig, die Mindestzahl an Arbeitnehmern für die

Bildung eines Wirtschaftsausschusses herabzusetzen. Dies mag paradox klingen, ist aber nur die andere Seite der Medaille „Konzernbildung mit immer kleineren Unternehmen“. Als neue Grenze bietet sich eine Zahl von 50 Arbeitnehmern an, analog der Grenze für einen fünfköpfigen Betriebsrat.

Tendenzbetriebe

Das BetrVG schließt die Anwendung der Paragraphen 106 bis 110 für Tendenzbetriebe aus, es kann also dort kein Wirtschaftsausschuss gebildet werden. Diese Regelung ist aus mehreren Gründen nicht nachvollziehbar. So stehen dem Wirtschaftsausschuss lediglich Informations- und Beratungsrechte zu, eine Ausweitung der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates findet nicht statt. Es ist unklar, wieso der „Tendenzschutz“ es erfordert, dem Betriebsrat ein niedrigeres Informationsniveau in wirtschaftlichen Angelegenheiten zuzumuten als in anderen Unternehmen. Gänzlich unverständlich wird diese Regelung, wenn man bedenkt, dass der Betriebsrat bzw. Gesamtbetriebsrat eines Tendenzunternehmens (in bestimmten Rechtsformen) zwar aufgrund der Offenlegungsvorschriften den Jahresabschluss über das Handelsregister anfordern kann (und das auch mit der Möglichkeit der Verhängung eines Ordnungsgeldes zwischen € 2.500 und € 25.000), gleichzeitig aber die Bildung eines Wirtschaftsausschusses verboten wird, dem nach Paragraph 108 BetrVG der Jahresabschluss vorzulegen und zu erläutern wäre.

Beispielhaft für die Notwendigkeit einer Änderung sei das Gesundheitswesen genannt. Gerade hier wird es Betriebsräten, z.B. in Kurbetrieben, mit dem Tendenzargument verwehrt, Wirtschaftsausschüsse zu bilden. Gleichzeitig werden in den selben Einrichtungen betriebswirtschaftliche Instrumente eingeführt, um eine ökonomische Effizienz zu erreichen, die den Fortbestand unter verschärften Wettbewerbsbedingungen gewährleisten soll. Wenn auf der Unternehmensseite der ökonomische Blickwinkel immer mehr Gewicht bekommt, wieso soll der Arbeitnehmervertretung ein entsprechendes Informations- und Beratungsrecht verwehrt bleiben?

Eine unzulässige Einwirkung des Wirtschaftsausschusses auf die Tendenzverwirklichung scheint auf jeden Fall kaum konstruierbar zu sein. Der Paragraph 118 sollte deshalb insoweit geändert werden, dass die Nichtanwendbarkeit der Paragraphen 106 bis 110 für Tendenzbetriebe gestrichen wird.

Die Beschränkung auf die hier erwähnten Punkte bedeutet nicht, dass wir keinen weiteren Reformbedarf sehen. Die gewählten Beispiele aus unserer Beratungspraxis verdeutlichen an einigen Punkten, dass die ökonomische Realität die bestehenden Mitbestimmungsregelungen in weiten Teilen ausgehöhlt hat.

Die anstehende Novellierung des BetrVG muss genutzt werden, um die Arbeitsgrundlage der Betriebsräte an die sich immer schneller verändernden ökonomischen Bedingungen anzupassen. Es wird auf lange Zeit die einzige Möglichkeit sein, die betriebliche Interessenvertretung auch strukturell in die Lage zu versetzen, Mitbestimmung unter den Vorzeichen von Globalisierung und Informationsgesellschaft zu praktizieren und fortzuentwickeln.