

Betriebliche Mitbestimmung für das 21. Jahrhundert?

Rechtsanwalt Professor Dr. Georg Annuß, LL. M.*

Anfang April haben zwölf Gewerkschafts- und gewerkschaftsnahe Juristen unter der Überschrift „Betriebliche Mitbestimmung für das 21. Jahrhundert“ einen „Gesetzentwurf für ein modernes Betriebsverfassungsgesetz“ (im Folgenden: BetrVG-E) vorgelegt. Sie verfolgen damit nach eigener Aussage das Ziel einer „Rundumerneuerung der Betriebsverfassung“ und wollen sich mit ihren „wohlgedachten Vorschläge(n)“ (Klebe AuR Sonderausgabe April 2022, 2 (5)) von den Arbeitgeberverbänden abgrenzen, „denen zu den Zukunftsfragen in den Betrieben wenig bis gar nichts einfällt“ (Klebe AuR Sonderausgabe April 2022, 2, mit ausdr. Bezugnahme auf einen Beitrag von Rainer Dulger in der FAZ vom 13.1.2022). Eine kritische Auseinandersetzung mit dem BetrVG-E zeigt indes, dass er wegen seines zu schmalen Ansatzes keine Grundlage für eine erfolgversprechende Reformdiskussion bieten kann. Ein zusammenfassender Überblick über den Inhalt des BetrVG-E von Klapp/Klebe ist vorstehend (NZA 2022, 689) abgedruckt.

I. Einleitung

Wer sich ernsthaft um eine zeitgemäße Betriebsverfassung bemüht, muss bei der Erkenntnis ansetzen, dass die gesellschaftliche Lebenswirklichkeit die tragenden Prinzipien des im BetrVG verankerten arbeitsrechtlichen Ordnungsmodells längst hinter sich gelassen hat. Notwendig ist daher die Schaffung eines gänzlich neuen Regelungsrahmens. Sie ist nicht Sache des „Juristen als solchen“¹, sondern erfordert eine gesellschaftliche Bewusstwerdung darüber, wie das Zusammenleben der Menschen geregelt und insbesondere die individuellen Freiheitsbereiche gegeneinander abgegrenzt werden sollen. Einfach gesagt: Die politische Gemeinschaft muss entscheiden, was sie will. Dafür ist ein unbefangener Blick auf die soziale Wirklichkeit notwendig, so dass man sich frei machen muss von den Bindungen an die bestehende Ordnung und der Furcht vor den aus einer Neuregelung möglicherweise resultierenden Folgen für die eigene Position. Erforderlich ist also die vorbehaltlose Bereitschaft, „den Bruch mit der sterbenden Gesellschaft (zu) wagen“.²

Damit ist der Rahmen gesetzt für eine kritische Betrachtung des BetrVG-E, dessen Vorschläge im Folgenden nur insoweit diskutiert werden, wie sie auf eine strukturelle Änderung des im geltenden BetrVG verankerten Regelungsmodells abzielen.

II. Wesentlicher Inhalt des Reformvorschlages

Die Grundkonzeption des BetrVG wird durch den BetrVG-E nicht angetastet: Sowohl das Verhältnis zwischen Betriebs- und Tarifautonomie als auch das System einer an den Betrieb gebundenen Repräsentation ohne direkte unternehmerische Verantwortung der Betriebsräte bleiben unverändert.³ Die Verfasser denken „vom Bestehenden her“ und knüpfen damit letztlich an das Betriebsrätegesetz 1920 an. Ihre Sicht auf die Verhältnisse in Gesellschaft und Unternehmen sowie auf eine moderne Betriebsverfassung wird also geleitet durch ein Modell, das in der Weimarer Republik zur Ordnung der damaligen gesellschaftlichen Verhältnisse für richtig gehalten wurde.

1. Der Betriebsbegriff

Zentraler Anknüpfungspunkt für die betriebliche Arbeitnehmervertretung ist nach dem BetrVG-E weiterhin der „Betrieb“, obwohl sich das Abstellen auf den Betrieb angesichts einer zunehmend aufgabenorientierten Gestaltung der Arbeitsabläufe, des Verschimmens formaler Leitungsstrukturen in den Modellen der agilen Zusammenarbeit und der Etablierung hochverdichteter Arbeitszusammenhänge über Standorte, Unternehmen und Ländergrenzen hinweg in der Praxis vielfach als kaum mehr handhabbar erwiesen hat.

Die Entwurfsverfasser gehen an diesen praktischen Schwierigkeiten allerdings nicht blind vorüber, sondern wollen sie mit einer gesetzlichen Definition des Betriebsbegriffs in den Griff bekommen. § 1 III BetrVG-E beschreibt den Betrieb als „eine unterscheidbare Einheit, die zur Erledigung einer oder mehrerer Aufgaben bestimmt ist und die über eine Gesamtheit von Arbeitnehmer/innen sowie in der Regel über technische Mittel sowie über eine organisatorische Struktur zur Erfüllung dieser Aufgaben verfügt. Bei der Bestimmung des Betriebs sind die Ausübung der arbeitgeber- und belegschaftsbezogenen Aufgaben des Betriebsrats zu berücksichtigen mit dem Ziel, dass eine umfassende Wahrnehmung seiner Beteiligungsrechte ermöglicht wird.“

Diese Definition kann angesichts ihrer Weite zwar ein breites Spektrum der Lebenswirklichkeit einfangen, doch wird dies erkauft mit einem nahezu vollständigen Verlust ihrer Differenzierungskraft. Die Schwierigkeiten der Betriebsabgrenzung werden damit in den Betriebsbegriff selbst verlagert. Unter die in § 1 III BetrVG-E verankerte Definition lassen sich gleichermaßen zwanglos ein zweiköpfiges Fachreferat wie eine große Produktionsstätte mit

mehreren tausend Mitarbeitern fassen, ohne dass der BetrVG-E Hinweise darauf liefert, wie diese begriffliche Weite zu reduzieren ist, um die letztlich maßgebliche Repräsentationseinheit zu bestimmen. § 1 III BetrVG-E steht überdies in einem offenen Widerspruch zu der unverändert gebliebenen Betriebsteildefinition in § 4 BetrVG, da kein selbstständiger Betriebsteil iSd § 4 I 1 BetrVG vorstellbar ist, der nicht unmittelbar vom Betriebsbegriff des § 1 III BetrVG-E erfasst wird. Letztlich führt der Definitionsversuch in § 1 III BetrVG-E vor Augen, dass ein formal begründeter einheitlicher Betriebsbegriff dem Regelungsanliegen des BetrVG nicht mehr gerecht werden kann. Es ist bedauerlich, dass die Entwurfsverfasser dies nicht erkannt und nicht nach einem anderen Strukturmodell für die Bildung von betrieblichen Arbeitnehmervertretungen gesucht haben. Viel spricht für die Verwirklichung eines Ansatzes, bei dem das BetrVG lediglich eine – beispielsweise dem aktuellen gesetzlichen Konzept entsprechende – Auffanglösung anbietet, die generell für abweichende Gestaltungen offen ist. Dabei bestehen keine aner kennenswerten Gründe für einen umfangreichen Tarifvorbehalt, wie er in § 3 BetrVG enthalten ist und im BetrVG-E weiter akzentuiert wird. Vielmehr sollte den Betriebsparteien bei der Betriebsabgrenzung weitgehende Vereinbarungsfreiheit eingeräumt werden, denn sie können am besten beurteilen, welchen Zuschnitt die Repräsentationseinheiten haben müssen, um eine sachgerechte Vertretung der Arbeitnehmer in betrieblichen Fragen zu ermöglichen. Für den Fall, dass die Betriebsparteien Einvernehmen über die Betriebsabgrenzung nicht erzielen können, sollte überdies eine verbindliche Entscheidung der Einigungsstelle vorgesehen werden.

2. Abgrenzung der Vertretungsebenen

Das geltende BetrVG grenzt die Zuständigkeitsbereiche von örtlichem Betriebsrat, Gesamt- und Konzernbetriebsrat exklusiv gegeneinander ab. Zwischen diesen Gremien besteht kein Verhältnis der Über- und Unterordnung, sondern gilt eine Zuständigkeitsverteilung nach dem Prinzip der Subsidiarität: Die höhere Vertretungsebene ist nur originär regelungsbefugt, wenn eine Angelegenheit mehrere Repräsentationseinheiten der jeweils niedrigeren Ebene erfasst und auf dieser niedrigeren Ebene nicht geregelt werden kann (§§ 50 I, 58 I BetrVG). Ist nach diesen Grundsätzen die Zuständigkeit der höheren Vertretungsebene begründet, dürfen sich die zuständigen Betriebsparteien nach Ansicht des BAG nicht auf eine Rahmenregelung beschränken, sondern muss die Angelegenheit von ihnen umfassend geregelt werden.⁴

Der BetrVG-E schlägt eine auf den ersten Blick unscheinbare Änderung dieser Zuständigkeitsverteilung vor, die für die Praxis indes weitreichende Folgen hätte. So heißt es in § 50 III, IV BetrVG-E für den Gesamtbetriebsrat (Entsprechendes ist in § 58 III, IV BetrVG-E für den Konzernbetriebsrat vorgesehen):

„(3) Der Gesamtbetriebsrat kann seine Zuständigkeit auch ausüben, indem er eine Rahmenvereinbarung trifft, die durch Betriebsräte ausgefüllt wird.

(4) Solange der Gesamtbetriebsrat von seiner Zuständigkeit gem. Abs. 1–3 keinen Gebrauch macht, sind die Betriebsräte zuständig.“

Während die Eröffnung der in § 50 III BetrVG-E vorgesehenen Rahmenkompetenz auf der höheren Vertretungsebene als sinnvolles Mittel zur Sicherung einer passgenauen Ausübung der Beteiligungsrechte erscheint, hat § 50 IV BetrVG-E zerstörerische Kraft. Er eröffnet dem Gesamtbetriebsrat die Möglichkeit, eine sachnotwendig einheitlich zu regelnde Angelegenheit nach seinem Willen auf die örtliche Ebene hinunterzudrücken und dadurch das Risiko unterschiedlicher und nicht zueinander passender Regelungen heraufzubeschwören. § 50 IV BetrVG-E würde damit im originären Zuständigkeitsbereich des Gesamtbetriebsrats zwangsläufig zu sachwidrigen Ergebnissen führen, da er örtlich unterschiedliche Regelungen auch dort ermöglichen und gegebenenfalls erzwingen soll, wo sie unter Beachtung des in § 50 I BetrVG verankerten Gedankens unternehmerisch untragbar sind.

Man mag kaum glauben, dass die Verfasser des BetrVG-E ein solches Ergebnis tatsächlich für richtig halten. Unterstellt man, dass dieser Vorschlag im Bewusstsein seiner praktischen Folgen gemacht wurde, so spricht daraus der Wille zu einer bedingungslosen Ausweitung der Beteiligungsrechte ohne Rücksicht auf ihre Sinnhaftigkeit und die in der Unternehmenswirklichkeit ausgelösten Folgen. Stellt man hingegen das Bemühen um eine wirkungsvolle Arbeitnehmerbeteiligung in den Mittelpunkt, sollte ohne Weiteres Einigkeit darüber bestehen, dass Beteiligungsrechte nur dort etabliert werden dürfen, wo sie überhaupt zur Realisierung sachgerechter Ergebnisse führen können.

3. Institutionalisierte Werbung für den Betriebsrat

Die mit dem Betriebsverfassungs-Reformgesetz im Jahr 2001 unternommenen Bemühungen, die „weißen Flecken“ auf der Landkarte der betrieblichen Mitbestimmung zu tilgen, haben wenig Ertrag gebracht. Der BetrVG-E hält es daher für angezeigt, den Arbeitgeber in betriebsratslosen Betrieben als Initiator der Betriebsratsgründung in die Pflicht zu nehmen. So wird für Betriebe ohne Betriebsrat, für die auch keine Zuständigkeit eines Gesamt- oder Konzernbetriebsrats besteht, in §

17 I c BetrVG-E angeordnet, dass „der Arbeitgeber einmal im Kalenderjahr die Arbeitnehmer*innen zu einer Betriebsversammlung während der Arbeitszeit einzuladen und dort über die Möglichkeit der Wahl eines Betriebsrats zu informieren hat. Die im Betrieb vertretenen Gewerkschaften sind einzuladen. Im Anschluss an die Versammlung kann in Abwesenheit des Arbeitgebers in geheimer Abstimmung entschieden werden, ob ein Wahlvorstand eingesetzt wird“.

In der Praxis dürfte sich eine solche vom Arbeitgeber veranstaltete Betriebsversammlung allzu leicht zu einer Agitation gegen einen Betriebsrat entwickeln. Und selbst wenn es anders wäre – was will man von einem Betriebsrat erwarten, dessen Mitglieder solcherart vom Arbeitgeber „zum Jagen getragen“ werden müssen? Es sollte angesichts des Wesens der betrieblichen Arbeitnehmervertretung als demokratische Betroffenenrepräsentation dabei bleiben, dass die Gründung von Betriebsräten eine entsprechende Eigeninitiative der Arbeitnehmer voraussetzt. Dabei mag man sogar darüber nachdenken, ob die Möglichkeit der Wahl eines Betriebsrats davon abhängig gemacht werden sollte, dass ein Mindestanteil der Belegschaft sie unterstützt.

4. Außerbetriebliche Diskussion betrieblicher Fragen

Zu den Kernelementen einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung gehört, dass niemand zur Aufrechterhaltung eines längerfristigen individuellen Kontakts mit Personen gezwungen werden darf, die ihn ständig kritisieren und ihm nicht die gewünschte Wertschätzung entgegenbringen. Notorsche Störenfriede werden regelmäßig aus der Sozialgemeinschaft ausgegrenzt, egal ob in der Fußballmannschaft, am Stammtisch oder in der Gewerkschaft. Das ist ein sozialer Grundsachverhalt, der bei verdichteten Dauerschuldverhältnissen in der Anerkennung besonderer wechselseitiger Loyalitätspflichten einen rechtlichen Ausdruck findet.

In Verkennung des menschlichen Grundbedürfnisses nach einer friedvollen Gestaltung des unmittelbaren sozialen Umfeldes schlagen die Entwurfsverfasser – offenbar getrieben von dem diffusen Streben nach einer Stärkung der Meinungsfreiheit – mit § 82 a BetrVG-E eine Bestimmung vor, die dem borniert-individualistischen Mainstream folgt und dem Selbstwirksamkeitserleben durch hemmungslose Überhebung der eigenen Position zu gesellschaftlicher Akzeptanz verhelfen würde:

„(1) Beschäftigte sind berechtigt, ihre Meinung im Betrieb zu äußern.

(2) Das Recht auf freie Meinungsäußerung umfasst auch die außerbetriebliche Stellungnahme zu betrieblichen Fragen.“

Nach § 82 a I BetrVG-E soll also jeder seine Empfindungen im Betrieb ohne Weiteres mitteilen und verteidigen dürfen, egal, ob es um die betrieblichen Rahmenbedingungen, das Verhalten der Kollegen oder politische Statements zu außerbetrieblichen Fragen geht. Eine solche Bestimmung mag für weltanschaulich homogene und frei gebildete Interessengruppen unproblematisch sein. Blickt man hingegen auf ihre Wirkung innerhalb einer heterogenen und gleichzeitig hoch verdichteten hermetischen Sozialgemeinschaft, wie sie für die Unternehmenswirklichkeit typisch ist, sollte jedem klar sein, dass eine ungezügelte Ausübung der Meinungsfreiheit systemsprengende Kraft hat. Man stelle sich einmal bildlich vor, was in den Betrieben los wäre, wenn die Angehörigen verschiedener Nationen, Religionen oder politischer Richtungen ihre Meinungen mit absolutem Geltungsanspruch vertreten dürften – eine beeindruckende Dystopie. Demgegenüber ist daran festzuhalten, dass die Diskussion außerbetrieblicher Fragen im Betrieb eingedämmt werden darf, soweit das zur Sicherung des betrieblichen Friedens erforderlich ist.

Doch damit nicht genug. Die in § 82 a I BetrVG-E vorgeschlagene Erlaubnis, „die ganze Welt in den Betrieb zu holen“, wird durch § 82 a II BetrVG-E flankiert, wonach die Arbeitnehmer ohne Weiteres berechtigt sein sollen, „den Betrieb in die ganze Welt zu tragen“. Es geht hier nicht nur um Konstellationen, die von dem künftigen Hinweisgeberschutzgesetz erfasst werden oder in denen aus sonstigen Gründen ein anerkennenswertes Offenbarungsinteresse besteht, sondern um eine generelle Verwischung der Grenzen zwischen den privatrechtlich konstruierten sozialen Systemen der Unternehmen und der verfassten politischen Öffentlichkeit. Für eine pluralistisch-freiheitliche Gesellschaft wäre das eine ernsthafte Bedrohung, und man fragt sich staunend, was die Entwurfsverfasser auf die Idee gebracht hat, eine allgemeine Diskussion betrieblicher Fragen in der Öffentlichkeit auch dann zulassen zu wollen, wenn daran kein besonderes öffentliches Interesse besteht.

5. Der Einigungsstellenvorsitzende als besserer Unternehmer?

Der BetrVG-E schlägt eine gewaltige Ausweitung der erzwingbaren Mitbestimmung vor, die hier nur in Umrissen skizziert wird. So ist neben der Ausdehnung der Mitbestimmung auf „Maßnahmen, die geeignet sind, dem Umwelt- und Klimaschutz zu dienen“ (§ 87 Nr. 15 BetrVG-E) insbesondere ein neues General-Mitbestimmungsrecht vorgesehen, das sich auf die „Planung, Gestaltung und Änderung der Arbeitsplätze, der Arbeitsumgebung und der Arbeitsorganisation einschließlich der Arbeitsverfahren und der Arbeitsabläufe“ erstreckt (§ 87 Nr. 17 BetrVG). Nimmt man dies ernst, so wird jeder Aspekt der Betriebsorganisation der Mitbestimmung unterworfen, einschließlich der aufgabenbezogenen Ausgestaltung des Direktionsrechts. Dazu passend soll dem Betriebsrat gem. §

97 I BetrVG-E ein umfassendes Mitbestimmungsrecht eingeräumt werden betreffend die „Errichtung und Ausstattung betrieblicher Einrichtungen zur Berufsbildung, die Einführung betrieblicher Berufsbildungsmaßnahmen und die Teilnahme an außerbetrieblichen Berufsbildungsmaßnahmen“. Nur folgerichtig erscheint es angesichts dieses Ansatzes, dass die Spruchkompetenz der Einigungsstelle bei Betriebsänderungen nach § 112 V BetrVG-E nicht mehr auf den Sozialplan beschränkt bleiben, sondern auch den Interessenausgleich erfassen soll. Flankiert wird dies durch ein in § 92 a BetrVG-E formuliertes Mitbestimmungsrecht, wonach der Betriebsrat umfassende Vorschläge zur „Sicherung und Förderung der Beschäftigung“ machen darf, wie insbesondere „die Rückholung ausgelagerter Teile des Arbeitsprozesses, eine Veränderung der Arbeitszeit und die Qualifizierung der Arbeitnehmer/innen“ (§ 92 a I BetrVG-E). Für den Fall, dass die Betriebsparteien sich über solche Maßnahmen nicht einigen können, soll – außer bei inhabergeführten Kleinunternehmen mit nicht mehr als einhundert Arbeitnehmern – die Einigungsstelle verbindlich darüber entscheiden, „ob die vorgeschlagenen Maßnahmen vorgenommen werden und wie ihre Durchführung zu kontrollieren ist“ (§ 92 a III BetrVG-E). Der Bereich der erzwingbaren Mitbestimmung wird damit weit in das Gebiet der unternehmensstrategischen Grundlagenentscheidungen hinein erstreckt. Dabei wird nicht erklärt, wie die vielfach bereits heute überlasteten Betriebsräte diese Aufgaben zusätzlich schultern und wie sie die dafür notwendige Entscheidungsgrundlage erlangen sollen. Möglicherweise hängen die Entwurfsverfasser der simplizistischen Vorstellung an, man bräuhete „nur“ aufseiten der Betriebsräte die Strategieabteilungen der Unternehmen und ihre Unterstützung durch externe Berater zu spiegeln, um einen gelingenden Mitbestimmungsprozess zu gewährleisten. Jedenfalls haben sie nicht erkannt, dass solcherart aufgeladene Mitbestimmungsrechte innerhalb eines unveränderten Beteiligungssystems nicht zu sinnvollen Ergebnissen führen können, sondern nach einem grundlegend anderen Beteiligungsmodell verlangen.

Das im aktuellen BetrVG realisierte Mitbestimmungskonzept beruht auf einem Verständnis des Betriebsrats als eines auf die Verwirklichung des Arbeitnehmerschutzes – sowohl vertikal gegenüber dem Arbeitgeber als auch horizontal zwischen den Betriebsangehörigen – beschränkten Gegenpols des Arbeitgebers und nicht eines strategischen Mitgestalters der Unternehmenswirklichkeit. Dementsprechend ging der Gesetzgeber der Jahre 1952 bzw. 1972 erkennbar von der Vorstellung aus, dass der Arbeitgeber dem Betriebsrat im Rahmen des Beteiligungsprozesses eine konkret ausgearbeitete Maßnahme zur Diskussion und gegebenenfalls Modifikation vorlegt. Die Beteiligung im Bereich des § 87 BetrVG knüpft daher nicht schon bei den unternehmerischen Vorüberlegungen oder zumindest dem Beginn konkreter Planungen an, sondern sie setzt den Abschluss der Planungen auf Arbeitgeberseite voraus. Ein solches Beteiligungsmodell passt zu isoliert gestaltbaren und einfach strukturierten Maßnahmen, während es – wie insbesondere zahlreiche IT-Ausschüsse in größeren Unternehmen aufgrund ihrer praktischen Erfahrungen bestätigen können – ungeeignet ist für hochkomplexe und eng vernetzte Sachverhalte sowie für die Entscheidung unternehmensstrategischer Fragen auf der Grundlage bewusster Unsicherheit. Hier kann wirkungsvoller Einfluss nicht über eine Diskussion der finalisierten Planungen und punktuelle Modifikationen ausgeübt werden, sondern notwendig wäre eine frühzeitige Einbeziehung des Betriebsrats in die Planungen, damit er die bestehenden Sachzusammenhänge bei seinen Überlegungen berücksichtigen und diese sodann in den weiteren Planungsprozess einführen kann.

Zur wirkungsvollen Mitgestaltung komplexer Lebenssachverhalte erweisen sich das Beteiligungsverfahren des BetrVG und der im Bereich der erzwingbaren Mitbestimmung vorgesehene Konfliktlösungsmechanismus auch im Übrigen als nicht geeignet. So sind zwei weitgehend parallel verlaufende und nur punktuell miteinander verknüpfte Erkenntnis- und Willensbildungsprozesse des Arbeitgebers einerseits und des Betriebsrats andererseits nicht förderlich, um einvernehmlich überzeugende Antworten auf schwierige Gestaltungsfragen zu finden.

Überdies ist sachlich nicht zu begründen, weshalb in unternehmensstrategischen Fragen bei Nichteinigung der Betriebsparteien die Stimme eines neutralen Vorsitzenden ausschlaggebend sein soll. Der Stichtscheid ist sinnvoll, wenn die betroffenen Interessen eindeutig bestimmt sind und sie unter Orientierung an den gesetzlichen Grundwertungen zu einem Ausgleich gebracht werden können, dessen Auswirkungen für das Unternehmen konkret abschätzbar sind. Hingegen ist nicht zu erklären – und auch verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen –, dass prognostische Entscheidungen über die grundlegende Ausrichtung des Unternehmens von einem Dritten getroffen werden, der durch sie selbst nicht berührt wird. Um es konkret zu machen: Auf welcher Grundlage und nach welchen Maßstäben soll der Einigungsstellenvorsitzende beispielsweise entscheiden, ob und wie einzelne Betriebsabteilungen fortzuführen und welche Arbeitsverfahren im Betrieb anzuwenden sind? Nichts spricht dafür, dass er das besser als der Unternehmer kann und dass seine punktuelle Entscheidung die Arbeitnehmerinteressen in solchen Angelegenheiten besser verwirklicht als der typischerweise am langfristigen Wohlergehen des Unternehmens interessierte Arbeitgeber.

6. Die Welt als Zaungast

In vielen international agierenden Unternehmen bzw. Unternehmensverbänden sind die Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufe sowie die Fortbildungsprogramme und Entwicklungsmöglichkeiten der Arbeitnehmer über die Ländergrenzen hinweg einheitlich gestaltet. In solchen Arbeitszusammenhängen definieren die Arbeitnehmer sich regelmäßig nicht über ihre Tätigkeit in einer territorialen Einheit, sondern identitätsbildend sind meist die Zugehörigkeit zum Unternehmen bzw. Unternehmensverbund als übergeordnetem integrativen System und auf einer niedrigeren Ebene die funktionale Zusammenfassung der Arbeitnehmer in Projektgruppen oder Kompetenzzentren.

In solchen Konstellationen liegt der Geltungsanspruch territorialer Arbeitnehmerbeteiligungssysteme quer zu den Bedürfnissen der Unternehmenswirklichkeit sowie den Anforderungen an eine wirkungsvolle und gemeinschaftsstiftende Interessenvertretung der Arbeitnehmer. Deshalb verdient das Bemühen um eine Öffnung des BetrVG für die länderübergreifende Zusammenarbeit grundsätzlich Beifall. Die dazu in § 3 a BetrVG-E enthaltene Regelung kann inhaltlich allerdings nicht überzeugen. Sie lautet auszugsweise:

„(1) Durch Tarifvertrag können Regelungen zur länderübergreifenden Zusammenarbeit von Arbeitnehmer*innenvertretungen bestimmt werden. Dies umfasst insbesondere die Regelung von Informations- und Konsultationsrechten, die Vereinbarung von Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechten sowie Vorschriften zum Schutz der Mitglieder der Vertretung.

(2) Arbeitnehmervertreter*innen aus den Ländern, die von den Regelungen zur länderübergreifenden Zusammenarbeit erfasst werden sollen, sind bei der Erarbeitung und den Verhandlungen über die Vereinbarung zu beteiligen.“

Diese Bestimmung ermöglicht kein Entkommen aus den Rigiditäten des im BetrVG verankerten Beteiligungsmodells, sondern erlaubt nur seine Ergänzung durch ein zusätzliches länderübergreifendes Element. Eine wirkungsvolle Arbeitnehmerbeteiligung bei der Gestaltung transnationaler Angelegenheiten lässt sich auf diese Weise nicht erreichen. Sie erfordert ein einheitliches Beteiligungsregime, das nur durch ein Zurücktreten der Regelungen des BetrVG hinter eine transnationale Beteiligungsvereinbarung geschaffen werden kann.

III. Kritik des Reformvorschlags

Der BetrVG-E sieht neben den vorstehend skizzierten Regelungen zahlreiche weitere Modifikationen des geltenden BetrVG vor, die im Wesentlichen die verschiedenen gewerkschaftlichen Änderungsvorschläge der letzten Jahre widerspiegeln. Sie sollen hier nicht im Einzelnen referiert werden, weil eine Diskussionsablenkung davon ablenken würde, dass der BetrVG-E bereits auf einer grundsätzlichen Ebene zu kritisieren ist.

Die Entwurfsverfasser setzen die Eignung des im geltenden BetrVG verankerten Beteiligungskonzepts als Basis einer Betriebsverfassung für die heutige Gesellschafts- und Unternehmenswirklichkeit als selbstverständlich voraus. Sie hinterfragen daher nicht, ob die kurz nach dem Ende des Deutschen Kaiserreichs bzw. des Zweiten Weltkriegs entwickelten Vorstellungen von einer betrieblichen Arbeitnehmerrepräsentation, die eine weitgehend ortsgebundene sowie durch die Dominanz des Primären und Sekundären Sektors und sequentiell klar gegliederte Dienstleistungsaufgaben gekennzeichnete Arbeitsgesellschaft vor Augen hatten, auch heute noch gesellschaftliche Akzeptanz finden. Damit wird ausgeblendet, dass die Betriebsverfassung nur einen kleinen Ausschnitt der Arbeits- und Gesellschaftsverfassung bildet und sie deshalb in ihrer Abhängigkeit von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sowie den gesellschaftspolitischen Richtungsentscheidungen begriffen und konstruiert werden muss.

Eine erfolgversprechende Reformdiskussion darf daher nicht in „komplexitätsvergessener Vernunft“ auf der Grundlage eines durch das bestehende System gelenkten arbeitsrechtlichen Tunnelblicks nach Veränderungsbedarf fragen, sondern muss ihren Ausgangspunkt bei den Funktionsbedingungen und Wertentscheidungen der modernen Gesellschaft und den durch sie definierten Vorgaben für die Ausgestaltung der Arbeitsverfassung nehmen. Innerhalb dieses Rahmens ist sodann eine politische Entscheidung über die gewünschte Abgrenzung bzw. Gewährleistung der Freiheitsbereiche der am Arbeitsprozess Beteiligten zu treffen, die als Leitlinie für konkrete Änderungen der Arbeitsrechtsordnung dienen kann.⁶

Es sollte selbstverständlich sein, dass die Entscheidung dieser vorgelagerten politischen Fragen und die daraus für die Strukturierung des arbeitsrechtlichen Regelungssystems abzuleitenden Schlussfolgerungen nicht exklusiv der epistemischen Gemeinschaft der Arbeits- oder Betriebsverfassungsrechtler überantwortet werden darf, sondern eine sorgfältige fächerübergreifende Vorbereitung voraussetzt. In den Diskurs einzubeziehen sind neben Arbeitsrechtlern und weiteren Juristen sowie Wirtschaftswissenschaftlern insbesondere die Protagonisten einer gesellschaftlichen Neuordnung abseits des Leitbilds der Arbeitsgesellschaft. Unverzichtbar ist ferner eine Berücksichtigung der weit ausgreifenden sozialphilosophischen, soziologischen und arbeitspsychologischen Diskussion zu den an eine richtige Ordnung des Arbeitslebens zu stellenden Anforderungen, deren Erkenntnisse der arbeitsrechtliche Gesetzgeber und die arbeitsrechtliche Fachdiskussion seit Jahrzehnten zu Unrecht weitgehend ignorieren.

Manches spricht dafür, dass am Ende eines solchen fachlich flankierten politischen Diskurses ein Vorschlag zur Neuordnung der Betriebsverfassung steht, der mit dem geltenden BetrVG sowie dem daran anknüpfenden BetrVG-E wenig gemein hat. So ist es prima facie plausibel, das Verhältnis zwischen Betriebsräten und Gewerkschaften grundsätzlich neu zu ordnen, die betrieblichen Repräsentationsstrukturen weitgehend für eine Gestaltung durch die Betriebsparteien zu öffnen sowie die Beteiligung der Betriebsräte in Gestalt einer kooperativen Begleitung des unternehmerischen Planungsprozesses bei gleichzeitiger Verengung des Bereichs der erzwingbaren Mitbestimmung wesentlich früher als heute einsetzen zu lassen. Im Rahmen eines solchen Diskurses wird sich mit großer Wahrscheinlichkeit überdies zeigen, dass weitere arbeitsrechtliche Gesetze – wie insbesondere das Kündigungsschutzgesetz – sowie das Zusammenspiel zwischen unternehmerischer und betrieblicher Mitbestimmung einer Revision bedürfen, um den Ordnungsvorstellungen der heutigen Gesellschaft zu entsprechen und eine sinnvolle Regelung der Arbeitsbeziehungen zu erreichen.

IV. Fazit

Die mit dem BetrVG-E gestartete Reforminitiative ist insofern verdienstvoll, als sie dem in der Praxis omnipräsenten Gefühl, dass es mit dem BetrVG „so nicht weitergehen kann“, deutlichen Ausdruck verleiht. Sie zeugt allerdings vom Unvermögen der Entwurfsverfasser, aus dem Gefängnis des Bestehenden auszubrechen und mit ungebundenem politischen Gestaltungswillen von den gesellschaftlichen Anforderungen her zu denken. Sie ist damit zu schmal angelegt, um eine erfolgversprechende Reformdiskussion zu entfachen. Dafür bedürfte es zunächst eines ergebnisoffenen disziplinenübergreifenden Diskurses sowie der Bereitschaft, die bestehende Ordnung und die durch sie geschaffenen formalen Strukturen insgesamt infrage zu stellen. Kurzum: Es bräuchte mehr Umsicht und Mut!

Fußnoten:

* Der Autor ist Rechtsanwalt und Partner bei der Kanzlei Staudacher Annuß in München sowie außerplanmäßiger Professor an der Universität Regensburg.

1 Windscheid, Die Aufgaben der Rechtswissenschaft, 1884, S. 112.

2 Gorz, Arbeit zwischen Misere und Utopie, 2000, 9.

3 Allerdings wird in § 81 V BetrVG-E ein basisdemokratisches Element ergänzt. Danach sind die Beschäftigten „zur Erörterung ihrer Beteiligungsrechte bei den Verfahren, Maßnahmen und Änderungen nach Abs. 1–4 im erforderlichen Maß von der Arbeit freizustellen, mindestens eine Stunde pro Woche“. Diese „Demokratiezeit“ wird jedoch nicht näher ausgeformt und in die Konzeption des BetrVG-E eingebunden, so dass nicht klar wird, was damit im Einzelnen beabsichtigt ist.

4 BAG 14.11.2006 – 1 ABR 4/06, NZA 2007, 399.

5 Nassehi, Die letzte Stunde der Wahrheit. Kritik der komplexitätsvergessenen Vernunft, 2017.

6 In diesem Zusammenhang wäre auch zu entscheiden, ob die in § 118 BetrVG-E vorgesehene grds. Einbeziehung der Religionsgemeinschaften in den Anwendungsbereich des BetrVG gesellschaftspolitisch erwünscht ist (hier soll nicht näher ausgeführt werden, dass die im BetrVG-E vorgesehene Änderung des § 118 BetrVG insofern eine Unstimmigkeit bewirkt, als § 130 BetrVG unangetastet bleibt).