# Forum Gewerkschaften

#### Beirat:

Heinz Bierbaum, Frank Deppe, Richard Detje, Klaus-Peter Kisker, Dieter Knauß, Otto König, Joachim Kreimer-de Fries, Klaus Pickshaus, Lilo Rademacher, Bernd Riexinger, Michael Schlecht, Sybille Stamm, Theo Steegmann, Hans-Jürgen Urban, Ewald Wehner, Michael Wendl, Jörg Wiedemuth

## Betriebsverfassung, Wirtschaftsdemokratie und Wettbewerbsstaat

Warum wir ein modernes Betriebsverfassungsgesetz brauchen

Frank Deppe von

In den letzten Wochen waren wir Zeugen ganz eigentümlicher Proteste: Arbeitgeber demonstrierten gegen den Regierungsentwurf zur Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes. Während Proteste von Beschäftigten gegen Entlassungen oder Lohnkürzungen in der Presse meist totgeschwiegen werden, war das Medienecho in diesem Fall geradezu überwältigend und absolut parteilich. Von gravierenden Eingriffen in die unternehmerische Freiheit zwecks Ausweitung der Macht der Gewerkschaften war in den Kommentaren über das »Geschenk« der rot-grünen Regierung zu lesen.

Was ist das für ein »Geschenk«? Wenn man die Koalitionsvereinbarung und den Gesetzentwurf des DGB für ein neues BetrVG - beide aus dem Jahre 19981 - noch einmal nachliest und mit dem jetzt vorliegenden Regierungsentwurf vergleicht, wird man beim besten Willen keine freudige Überraschung, sondern vielmehr eine herbe Enttäuschung erfahren. Wenn aber von einem »Geschenk« an die Gewerkschaften keine Rede sein kann, warum demonstrieren dann die Arbeitgeber und ihre politischen und publizistischen Freunde? Um diese Frage zu beantworten, ist es notwendig, sich die »Reformvorstellungen« der Arbeitgeber zu vergegenwärtigen.

#### Systemwechsel ist das Ziel

Unternehmervertreter und neoliberale Politiker streben schon lange danach, den § 77, Abs. 3 des BetrVG, in dem der Vorrang des Tarifvertrages gegenüber der Betriebsvereinbarung festgeschrieben ist, aufzubrechen. Darüber hinaus ist die »Mitbestimmung« für sie nur unter der Bedingung akzeptabel, dass das gesetzliche Gebot zur vertrauensvollen Zusammenarbeit erhalten bleibt und es keine »Dominanz der Gewerkschaft über den Betriebsrat« gibt. Außerdem brauchen die Arbeitgeber so der Hauptgeschäftsführer der BDA, Josef Siegers -mehr »Rechtsschutz« gegen den Betriebsrat. Der BDA meint damit, dass es zu einer erheblichen Reduktion der Zahl der Einigungsstellenverfahren kommen müsse, und dass der Betriebsrat verpflichtet werden soll, mehr Rücksicht auf die »wirtschaftliche Belastbarkeit des Betriebes« zu nehmen. Im Klartext: Nur Betriebsräte, die am Bruch von Tarifverträgen mitwirken, sind gute Betriebsräte.2

Für Hans-Olaf Henkel, bis vor kurzem BDI-Präsident, aber weiterhin enthusiastischer Propagandist des »Modell Amerika«, ist Mitbestimmung schlicht ein Standortrisiko: »Tatsache ist, dass die deutsche Mitbestimmung in der Praxis zu zeitraubenden und kostenträchtigen Abstimmungs- und schwerfälligen Entscheidungsprozessen mit

oft enttäuschenden Ergebnissen führt ... sie passt in ihrer jetzigen Form nicht mehr in die Zeit ... Die Mitbestimmung ist zu teuer geworden: nach einer Berechnung des Instituts der deutschen Wirtschaft betrugen im Jahre 1992/93 die Gesamtkosten für die Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes 487 DM pro Beschäftigten und Jahr. Über 13 Mrd. DM müssen die Unternehmen für die Anwendung der Mitwirkungsund Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer in den Betrieben aufwenden.« Für Henkel ist eine grundlegende Änderung des BetrVG ebenso geboten wie die Aufhebung der bindenden Wirkung des Flächentarifvertrages zugunsten von betrieblichen Lösungen ohne gesetzlich verpflichtende und/oder tarifvertraglich abgesicherte Lösungen. Das ist gemeint, wenn von Freiheit, Flexibilität und Wettbewerbsfähigkeit die Rede ist.3

Eine erste Antwort auf die Frage nach dem rationellen Kern der Arbeitgeber-Proteste lautet folglich: Auch die bescheidensten Novellierungen - selbst wenn sie weit von dem entfernt sind, was Gewerkschaften fordern - gehen den Arbeitgebern zu weit. Sie wollen bestehende kollektive soziale Rechte, die die Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegungen in Europa in einem langen geschichtlichen Prozess errungen haben, zurückschrauben. Sie wollen keine »andere« Mitbestimmung, sondern -

vergleichbar der Rentenreform - einen »Systemwechsel«. Und sie denken, dass die Zeit dafür günstig ist: Ihrer Einschätzung nach legt die »neue« Sozialdemokratie mehr Wert darauf, wirtschaftsfreundlich statt gewerkschaftsfreundlich zu sein.

Und einen weiteren Vorteil rechnen sich die Unternehmerverbände aus: Sie halten die Gewerkschaften für derart geschwächt, dass mit einer offensiven Mobilisierung für eine tatsächliche Reform nicht zu rechnen ist. Tatsächlich haben sich die »weißen Flecken« auf der gewerkschaftspolitischen Landkarte ausgedehnt. Nach Ergebnissen des IAB-Betriebspanel hatten 1999 gerade mal 11% aller privatwirtschaftlichen Betriebe einen Betriebsrat; nur noch knapp die Hälfte der Beschäftigten (48%) waren in Betrieben mit einem Betriebsrat beschäftigt. Insbesondere in Klein- und Mittelbetrieben werden die im BetrVG vorgesehenen Strukturen der betrieblichen Interessenvertretung kaum angewendet.4 Das macht deutlich, wie dringlich die Forderung der Gewerkschaften nach erleichterten Wahlverfahren für die Bildung von Betriebsräten sind.

Der klaren Sprache und der Betonung der Kapitalinteressen durch BDA und BDI sollte eine ebenso klare Sprache und Betonung der Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie der Gewerkschaften entgegengesetzt werden. Ohne Kampffähigkeit und auch glaubwürdig unter Beweis gestellte Kampfbereitschaft wird man selbst bescheidenste Reformansätze nicht realisieren können.

Frank Deppe ist Hochschullehrer in Marburg. Bei diesem Artikel handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Beitrages zur DGB-Tagung zur Novellierung des BetrVG am 31.3.2001 in Mar-

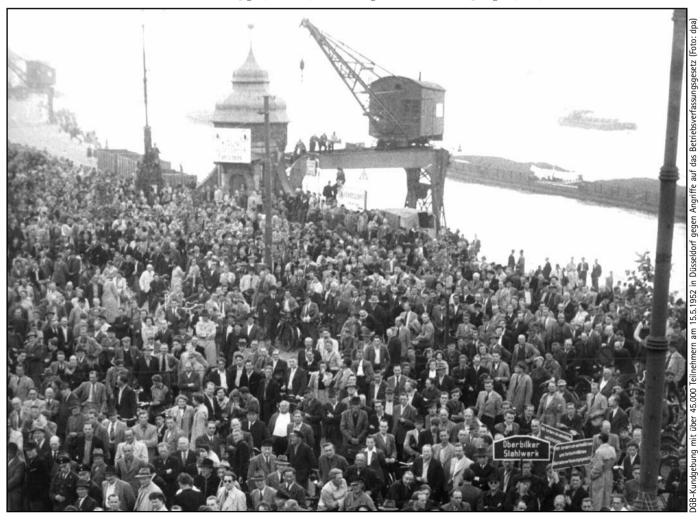
1 Im Koalitionsvertrag heißt es: »Die neue Bundesregierung wird die Mitbestimmung am Arbeitsplatz sowie in Betrieb und Verwaltung im Interesse der Beteiligung und Motivation der Beschäftigten stärken und an die Veränderung in der Arbeitswelt anpassen. Vorrangig ist dazu eine grundlegende Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes (Betriebsbegriff, Arbeitnehmerbegriff, Telearbeit, Vereinfachung des Wahlverfah-

rens). Dazu kommen muss die Sicherung und Weiterentwicklung der qualifizierten Mitbestimmung in den Unternehmen und in Europa (europäische Betriebsräte, europäische Aktiengesellschaft). Darüber hinaus wollen wir die Tarifautonomie stärken, vor allem durch ein Klagerecht der Verbände und eine einfache Möglichkeit zur Allgemeinverbindlichkeitserklärung.« Der Leitgedanke des DGB-Gesetzentwurfs zur Novellierung des BetrVG lautet: Die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates in sozialen, personellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten sollen erweitert werden. Ausgebaut werden soll auch das Vorschlags- und Beschwerderecht, das Recht auf freie Meinungsäußerung sowie zur Leistungsverweigerung der Beschäftigten. Die Ziele der gewerkschaftlichen Betriebspolitik, die in diesem Zusammenhang formuliert werden, spiegeln deutlich den Umbruch der vergangenen Jahrzehnte wider. Im Vordergrund sollen die folgenden Ziele stehen: Beschäftigung sichern; Umstrukturierungen und Outsourcing beeinflussen; neue Produktionskonzepte gestalten; betriebliche Interessenvertretung stärker vernetzen und internationalisieren.

<sup>2</sup> Vgl. IG Medien Forum, Nr. 5/6/7 2000, Beilage: Betriebliche Praxis, Ausgabe 10, S. 21.

3 H.-O. Henkel, Wettbewerb und Mitbestimmung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 3/ 1999, S.146f.

<sup>4</sup> Vgl. M. Dorsch-Schweizer/T. Schulten, Betriebs- und Personalräte zwischen Belegschaft, Arbeitgeber und Gewerkschaft, in: WSI-Mitteilungen 2/2001, S. 113.



#### Kämpfe um Mitbestimmung

Wenn wir einen - sehr kursorischen -Blick in die Geschichte werfen, stellen wir fest, dass dieses Verhalten der Arbeitgeber ganz und gar nicht ungewöhnlich ist. Sie haben jedes Mal protestiert, wenn durch ein Gesetz die Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer im Betrieb - aber auch die Rechte ihrer Gewerkschaften - ausgeweitet werden sollten. Das war der Fall, wenn sich die Arbeitgeber durch ihre Kollaboration mit dem alten Regime diskreditiert hatten. Doch die Zeiten, in denen eine grundlegende Neuordnung von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat auf der politischen Tagesordnung stand - nach den beiden Weltkriegen - waren spärlich und kurz.

Im BetrVG von 1952 war von den ursprünglichen Neuordnungsforderungen bereits nichts mehr übrig geblieben: Die paritätische Mitbestimmung in den Aufsichtsräten wurde verweigert und die Betriebsräte wurden auf die vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber verpflichtet. Bei diesen stieß das Gesetzt auf begeisterte Zustimmung: »Entscheidend für die Beurteilung dieses Gesetzes durch die Arbeitgeber ist die Tatsache, dass in ihm die Grundelemente der unternehmerischen Wirtschaft erhalten geblieben sind: die Entscheidungsfreiheit des Unternehmers über die wirtschaftliche Führung seines Betriebes und die Freiheit unternehmerischer Initiative ... niemand wird es den Unternehmern verdenken können: sie erblicken darin einen wirklich entscheidenden Erfolg.«5 Demgegenüber kritisierte der IG Metall-Vorsitzende Otto Brenner den restaurativen Charakter des Gesetzes mit den

### kschaf<u>ten</u>

Worten: »Die dem Gesetz innewohnende Ideologie

entspricht einer Zeit, die wir 1945 ein für allemal überwunden glaubten. Ein Textvergleich mit dem Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit macht deutlich, was ich meine.«6

Neue Initiativen des DGB ab Mitte der 60er Jahre brachten im BetrVG von 1972 keine grundsätzliche Revision des 1952er Gesetzes, gleichwohl Fortschritte in Einzelfragen: Erweiterung der Mitbestimmung in personellen und sozialen Angelegenheiten, Verbesserung des Kündigungsschutzes, der Freistellungsregelungen und der Bildungsansprüche der Betriebsräte. Die Arbeitge-



ber reagierten mit einer Klagewelle gegen die neuen Bestimmungen, die sie aber nicht mehr aushebeln konnten. Umso gründlicher bereiteten sie sich mit der Parole vom drohenden Gewerkschaftsstaat auf die Kampagne gegen die Ausweitung der Unternehmensmitbestimmung vor; die FDP blockierte in der Regierung die Parität mit dem Stichentscheid des Aufsichtsratsvorsitzenden und der Sondervertretung der leitenden Angestellten. Trotzdem legten 30 Arbeitgeberverbände und neun Kapitalgesellschaften gegen das im Mai 1976 verabschiedete Gesetz ein Jahr später Verfassungsbeschwerde ein und erzielten einen indirekten Sieg: Das Bundesverfassungsgericht bestätigte die Verfassungskonformität damit, dass das Gesetz unterhalb der Pariät geblieben war. Damit war höchstrichterlicher Stillstand verkündet - die Unternehmer konnten zufrieden sein.

In Anknüpfung an Otto Brenner kann zugespitzt festgehalten werden: Das einzige Gesetz, dem die Arbeitgeber begeistert Beifall gezollt haben, war das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit aus dem Jahre 1934, dem das Verbot der freien Gewerkschaften und die Aufhebung des Betriebsrätegesetzes (von 1920) voranging: der Arbeitgeber wurde zum Führer des Betriebes, die Belegschaft zur Gefolgschaft.

Die Vergegenwärtigung der geschichtlichen Kämpfe um die - betriebliche, aber auch die überbetriebliche -Mitbestimmung macht deutlich: Es geht um Machtfragen und es geht um eine tiefgreifende gesellschaftspoliti-

sche Auseinandersetzung um die Qualität von Demokratie - was leider oft in den Hintergrund gerät, wenn fast nur noch (auch bei einigen Gewerkschaftern) von Standort- und Modernisierungsgewinnen und einer neuen Sozialpartnerschaft die Rede ist.

1. Alle gesetzlichen Mitbestimmungsregelungen (des kollektiven Arbeitsrechtes) schränken - ebenso wie der Tarifvertrag und die Sozialgesetze die unumschränkte Verfügungsgewalt des Arbeitgebers ein; das gilt erst recht für jede Erweiterung dieser Rechte bzw. jede Erleichterung des Zugangs zu ihrer Wahrnehmung. Dabei ist gerade die Stärke der Gewerkschaften innerhalb und außerhalb des Betriebes mit entscheidend dafür, wie diese Rechte angewandt und im Interesse der Beschäftigten als ein Stück Gegenmacht genutzt werden. Daher nutzen die Arbeitgeber jede Gelegenheit, solche Gesetz zu umgehen oder sie auszuhebeln.

2. Ohne soziale und wirtschaftliche Demokratie, die vor den Werkstoren und den (öffentlichen und privaten) Verwaltungen nicht Halt macht, gibt es keine wirkliche Demokratie. Das ist der Grundgedanke des Programms der »Wirtschaftsdemokratie«, das von den deutschen Gewerkschaften (dem ADGB) in den 20er Jahren vertreten wurde und an das die DGB-Gewerkschaften nach 1949 anknüpften. Die Demokratie hat sich in verschiedenen historischen Stufen entwickelt: 1. rechtsstaatliche Garantien; 2. staatsbürgerliche Teilhaberechte (Wahlrecht), 3. soziale Bürgerrechte, wozu gehören: sozialstaatliche Sicherungen, gleiche Bildungschancen, Teilhabe an der Kultur; und eben Mitbestimmungsrechte im Betrieb, im Unternehmen sowie auf gesamtwirtschaftlicher Ebene. Die Qualität einer entwickelten Zivilgesellschaft hängt entscheidend von diesen sozialen Bürgerrechten ab: Ohne soziale Bürgerund Teilhaberechte gibt es keinen Weg zur Humanisierung und zu sozialer Gerechtigkeit.

#### Schnee von gestern?

Doch sind historische Erfahrungen heute überhaupt noch aussagekräftig? Hat sich die Welt im Übergang in das 21. Jahrhundert nicht grundlegend verändert? Handelt es sich bei der Erosion der Industriegesellschaft, der Herausbildung einer Dienstleistungsgesellschaft und einer New Economy gemäß den Gesetzen des Shareholder-Kapitalismus

nicht um Zäsuren? Sind Mitbestimmung und Betriebsverfassung, Betriebsräte und Gewerkschaften nicht Auslaufmodelle, von denen die jungen Erfolgsbelegschaften der »Wissensgesellschaft« nichts mehr hören wollen?

Die Zeiten ändern sich mitunter recht schnell. Heute beurteilen viele Menschen die Realitäten des Shareholder-Kapitalismus und der New Economy etwas anders als noch vor einem Jahr:

■ Der Glanz der Konjunktur und des Reichtums, der der Wirtschaft der USA angeheftet wurde, beginnt zu verblassen und zu zerplatzen (wie die »bubbles« der Finanzmärkte). Die Folgen werden bereits sichtbar: erneute Zunahme von Arbeitslosigkeit und Armut, begleitet von sozialen »Abstürzen« in der Mittelklasse, die - etwa im Hinblick auf die Altersversorgung - auf den Börsenboom gesetzt hatte. Auch hierzulande ist es noch nicht lange her, dass Forderungen erhoben wurden, auch abhängig Beschäftigte sollten am Börsenboom teilhaben.

■ In vielen start ups der New Economy, in denen sich in den letzten Jahren eine »jeunesse dorée« (Goldene Jugend) im Glanz des Reichtums und Erfolges sonnte, ist der Katzenjammer ausgebrochen. Dass dort langsam das Bedürfnis nach tarifvertraglichem Schutz, arbeitsrechtlicher Betreuung und nach einem Betriebsrat laut geworden ist, zeigt, dass auch den vermeintlich »Neuen Zeiten« das ursprüngliche Anliegen des kollektiven Schutzes der abhängigen Arbeit gegenüber der Macht des Kapitals weiterhin besteht. Das gilt auch für zahllose Bankangestellte, die wissen, dass viele von ihnen in den nächsten Jahren zur Entlassung anstehen.

Der Druck auf die betriebliche Interessenvertretung hat insgesamt zugenommen, trotz einer positiven wirtschaftliche Entwicklung in den Unternehmen. Reguläre Beschäftigung wird abgebaut, prekäre Beschäftigungsverhältnisse dagegen werden ausgebaut; Flexibilisierung und Verlängerung von Arbeitszeiten haben in den letzten Jahren stark zugenommen; gleichzeitig ist die Intensität der Arbeit enorm gesteigert worden; Betriebsräte sind mit einer zunehmenden »Verbetrieblichung« tarifpolitischer Regelungsbereiche konfrontiert. »Im Übrigen ist die Entwicklung der Arbeitsbedingungen selbst von regulär Beschäftigten nicht nur durch betriebliche Umstrukturierungen bedroht... Dies lässt sich z.B. aus der Auswertung so genannter betrieblicher

Bündnisse für Arbeit ... ableiten. Danach ist der Effekt solcher Maßnahmen-Pakete, die Ergebnisse oft langwieriger Verhandlungen der Betriebsparteien sind, überwiegend defensiv.«7

Darin spiegelt sich nicht nur die rechtliche (und politische) Machtlosigkeit der Betriebsräte, sondern vor allem auch die Tatsache, dass die Arbeitgeber die Massenarbeitslosigkeit und den internationalen Wettbewerb (»Globalisierung«) als Druck- bzw. Erpressungsmittel benutzen, um Betriebsräte zu Zugeständnissen (Ausstieg aus dem Tarifvertrag usw.) zu zwingen. Die neuen Bundesländer sind das Exerzierfeld für diese Politik geworden, um von dort aus rechtliche und gesetzliche Sicherungen in der gesamten Republik auszuhebeln und dem Ideal eines flexiblen Arbeitsmarktes (mit einem großen Niedriglohnsektor) näher zu kommen.

Wenn dem so ist, dann sollte klar sein, wie wichtig es ist, dass in der Auseinandersetzung um die Novellierung des BetrVG die Gewerkschaften (die ja hierzulande noch mehr eine Macht sind als in anderen Ländern) sich nicht verstecken und keine falschen Partnerschaften suchen, sondern der Mobilisierungskampagne der Arbeitgeber entschlossen entgegentreten.8 Immerhin zeigen die Reaktionen der Unternehmer und ihrer Verbände auf den Regierungsentwurf, dass sozialpartnerschaftliche Illusionen fehl am Platze sind - zumindest solange man die eigenen Forderungen ernst nimmt.

Hinzu kommt die Erkenntnis einer wachsenden Zahl von Menschen, dass die Tendenz zur totalen Ökonomisierung der Politik - die ständige Berufung auf den »Sachzwang« Weltmarkt, dem sich die Politik anzupassen und unterzuordnen zu habe - letztlich die Demokratie ausschaltet; denn was soll die Politik noch an Gestaltungsspielräumen haben, wenn die Finanzmärkte gleichsam über Nacht alle Entscheidungen aushebeln, die dem Primat der Wettbewerbsfähigkeit - genauer: der Logik der unumschränkten Profitproduktion - widersprechen.

Die Schlussfolgerungen hieraus für die aktuelle Reform des BetrVG hat Wolfgang Däubler präzise zusammengefasst: »Ob noch Veränderungsmöglichkeiten bestehen, hängt entscheidend davon ab, wie sich die Gewerkschaften und ihre Basis verhalten. Die Frustrationstoleranz gegenüber einem aus dem eigenen Lager kommenden Arbeitsminister ist ausgeprägter als es von der Sache her geboten ist. Vielleicht sollte man mal wieder in den eigenen Gesetzentwurf hineinschauen, um sich an die eigenen Maßstäbe zu erinnern«.9 |

- <sup>5</sup> Zitiert nach F. Deppe/G. Fülberth/J. Harrer (Hrsg.), Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung, 4. Aufl., Köln 1989, S. 496.
- <sup>7</sup> C. Schäfer, Die WSI-Befragung von Betriebsund Personalräten 1999/2000 im Überblick, in: WSI-Mitteilungen 2/2001, S. 73.
- Allerdings muss man gelegentlich Zweifel haben, ob der Wille dazu wirklich vorhanden ist. Im Bericht der gemeinsamen Mitbestimmungskommission von Bertelsmann- und Hans-Böckler-Stiftung (»Mitbestimmung und neue Unternehmensstrukturen«, Gütersloh 1998) heißt es: »Am Ende der 90er Jahre ist Mitbestimmung in keiner denkbaren Zukunft mehr etwas anderes als ein Element der einzelwirtschaftlichen Leitungs- und Entscheidungsstruktur (vcorporate governanced von am Markt konkurrierenden Unternehmen, unter Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten«. /7/

Ich habe diese Position (die auch wieder in die gegenwärtige Auseinandersetzung eingebracht wird) in den vergangenen beiden Jahren mehrfach heftig kritisiert, weil sie denkbar ungeeignet ist, für die Auseinandersetzung um das BetrVG eine angemessene strategische Orientierung zu vermitteln:

- sie reduziert die Mitbestimmung auf die betriebliche Mitbestimmung (»Verbetrieblichung«); aufgegeben wird die Unternehmensmitbestimmung wie auch Mitbestimmung als Element gesamtgesellschaftlicher Demokratisierung;
- sie gibt das Konzept der notwendigen Gegenmacht, des kollektiven Schutzes und der daraus resultierenden Klassenkompromisse auf - sie legt das gemeinsame Interesse von Management, Betriebsräten und Belegschaften (Gewerkschaften) an der Wettbewerbsfähigkeit des Betriebes als oberstem Kriterium zugrunde;
- sie behandelt die Gewerkschaften als Service-Organisationen für sozialpartnerschaftlich handelnde Betriebsräte und negiert die existenzielle Bedeutung der Entwicklung gewerkschaftlicher Kampffähigkeit von der betrieblichen Basis her (damit auch über die Betriebsräte);
- sie wertet gesetzliche Regelungen ab, plädiert stattdessen

für freiwillige, auf die konkreten betrieblichen Bedingungen zugeschnitte-

## kschafter

ne Vereinbarungen; dabei will sie auch tarifvertragliche Regelungen - durch weitere Öffnungsklauseln auf die betriebliche Ebene und die freiwilligen Vereinbarungen - herunterziehen; - sie betrachtet das nationale »Bündnis für Ar-

beit« als die höchste Ebene der neuen Sozialpartnerschaft, wo über eine moderate Tarifpolitik, über weitere Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, einen Niedriglohnsektor, einen Umbau der Sozialsysteme verhandelt werden soll, um - so die Vorstellung - auf diese Weise mehr Beschäftigung zu erreichen. Die weit verbreitete Unzufriedenheit mit den Resultaten des Bündnisses zeigt aber auch, dass einige Illusionen über das neue sozialdemokratisch geführte – »Bündnis für Arbeit« erheblichen Zweifeln und Selbstzweifeln ausgesetzt sind.

9 In: WSI-Mitteilungen 2/2001, S. 64.