

# Fünfzig Jahre Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes

Hagen Lesch, 13.01.2022

Mit dem 1952 in Kraft getretenen Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) knüpfte die erste Bundesregierung unter Konrad Adenauer am (1934 durch das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit aufgehobenen) Weimarer Betriebsrätegesetz aus dem Jahr 1920 an (Müller-Jentsch, 2012; Milert/Tschirbs, 2016, 35). Im Zuge eines veränderten gesellschaftspolitischen Klimas nach den Wirtschaftswunderjahren rückten ab Mitte der 1960er Jahre auch Forderungen nach einer umfassenderen Beteiligung der Arbeitnehmer im Betrieb ins Zentrum der Reformdebatten (Däubler/Kittner, 2020, 413). Zahlreiche Tarifverträge räumten den Betriebsräten Rechte ein, die über das BetrVG von 1952 hinausgingen, etwa bei Arbeitszeitfragen, beim Arbeitsentgelt oder beim Urlaub (Fitting/Kraegeloh/Auffahrt, 1970, 944 ff.). Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB), der zunächst gegen das BetrVG war, weil ihm die Regelungen zur Mitbestimmung im Aufsichtsrat nicht weit genug gingen – das Gesetz von 1952 sah in Aktien- und Kommanditgesellschaften eine Drittelbeteiligung vor, während die Gewerkschaften nach dem Vorbild der Montanmitbestimmung eine paritätische Mitbestimmung forderten (Müller-Jentsch, 2012) –, startete 1965 eine Offensive. Er forderte in einem Aktionsprogramm, die Mitbestimmung der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz, im Betrieb, im Unternehmen und in der gesamten Wirtschaft müsse die politische Demokratie ergänzen. Knapp zwei Jahre später legte der DGB einen „Aktionsplan Mitbestimmung“ vor, der von der 1969 ins Amt gekommen sozial-

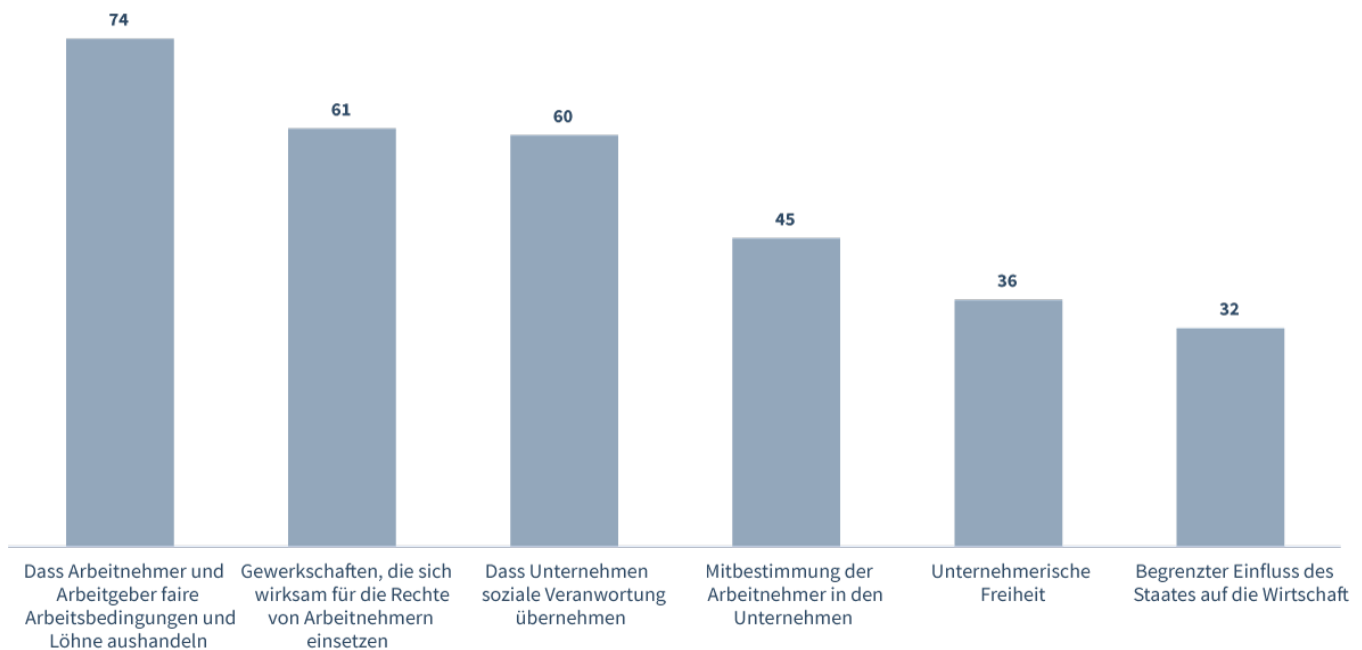
liberalen Bundesregierung unter Willy Brandt aufgegriffen wurden (Milert/Tschirbs, 2016, 62 ff.). Sie legte im Oktober 1970 einen Gesetzentwurf vor, der den Wünschen der Gewerkschaften entgegenkam, aber bei den Arbeitgebern auf Widerstand stieß. Trotzdem wurde das BetrVG im November 1971 von Bundestag und Bundesrat (mit den Stimmen der CDU regierten Länder Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Saarland) angenommen (Milert/Tschirbs, 2016, 64; Däubler/Kittner, 2020, 417). Es trat am 19. Januar 1972 in Kraft.

Durch die Novellierung des BetrVG kam es zu einer Stärkung der Rechte von Gewerkschaften und Betriebsräten. Änderungen gab es vor allem hinsichtlich der Wahl von Betriebsräten, der Rechtstellung der Betriebsratsmitglieder und bei den Mitbestimmungsrechten in sozialen, personellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten (Däubler/Kittner, 2020, 417 ff.). Die Gewerkschaften erhielten ein Zutrittsrecht zum Betrieb (§2 Abs. 2 BetrVG 1972). Dadurch konnten sie Betriebsratswahlen initiieren, ihre Mitglieder bei der Kandidatur unterstützen und in Betrieben ohne Betriebsrat auch selbst Kandidaten vorschlagen. Um die Wahl zu erleichtern, wurde der Sonderkündigungsschutz über die Betriebsratsmitglieder hinaus auch auf die Mitglieder des Wahlvorstands und auf alle Kandidaten der Wahl erstreckt. Von großer praktischer Bedeutung war, dass gewählte Betriebsräte das Recht erhielten, Schulungs- und Bildungsveranstaltungen zu besuchen, die erforderliche

# Gewerkschaften sind wichtiger als Mitbestimmung

Was meinen Sie: Was macht eine soziale Marktwirtschaft aus, was ist besonders wichtig?\*

Auswahl an Antwortkategorien; Angaben in Prozent



\* Umfrage von Februar/März 2021 unter 1.073 Personen ab 16 Jahren

Quelle: IfD (2021)

Kenntnisse für die Arbeit des Betriebsrats vermitteln (§ 37 Abs. 6 BetrVG 1972). Das trug zur Professionalisierung der Arbeit der Betriebsräte bei. Zudem wurde ein Mindestumfang an bezahlten Freistellungen für die Betriebsratsarbeit festgelegt. Das Gesetz von 1952 sah eine volle Freistellung nur auf der Grundlage eines Vertrags mit dem Arbeitgeber vor.

Die Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten wurden vor allem bei der Arbeitszeit gestärkt. Die schon bestehende Mitbestimmung hinsichtlich des Beginns und Endes der täglichen Arbeitszeit und der Pausen wurde auf die Verteilung der Arbeitszeit auf einzelne Wochentage sowie auf Überstunden und Kurzarbeit erweitert (§ 87 Abs. 1 Nr. 2 und 3 BetrVG 1972). Die Mitbestimmung bei Prämien- und Akkordlohnsätzen wurde auf den gesamten Bereich der leistungsbezogenen Entlohnung ausgedehnt (§ 87 Abs. 1 Nr. 11). Neu eingeführt wurde ein Mitbestimmungsrecht beim Arbeitsschutz (§ 87 Abs. 1 Nr. 7) und bei der Einführung und Anwendung von technischen Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Arbeitnehmer zu überwachen (§ 87 Abs. 1 Nr. 6). Bei personellen Angelegenheiten erhielt der Betriebsrat erstmals ein Beratungsrecht bei der Personalplanung (§ 92) und ein Mit-

bestimmungsrecht über die Auswahlkriterien bei Einstellungen, Umgruppierungen, Versetzungen und Kündigungen (§ 99). Bei wirtschaftlichen Angelegenheiten gestand das neue Gesetz dem Betriebsrat ein Mitbestimmungsrecht über den Sozialplan zu. Damit sollten Nachteile aus einer Betriebsstillegung, Betriebsverlegung oder Betriebseinschränkung gemildert werden (§ 112 Abs. 1). Schließlich unterlag die Gestaltung von Arbeitsplatz und Arbeitsablauf erstmals einem weitgehenden Mitberatungsrecht des Betriebsrats (§ 90).

Nach der Novellierung intensivierten Die Gewerkschaften ihren Kampf für eine paritätische Unternehmensmitbestimmung. 1976 beschloss der Bundestag dann mit großer Mehrheit das „Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer“. Die paritätische Mitbestimmung wurde zwar formal eingeführt, bei Stimmengleichheit hatte der von den Anteilseignern gestellte Vorsitzende jedoch ein doppeltes Stimmrecht (Milert/Tschirbs, 2016, 76). Die erweiterten Partizipationsmöglichkeiten von 1972 und 1976 wurden schnell einer ersten praktischen Bewährung unterzogen. Durch die Ölpreiskrisen von 1973/74 und 1979/80 wurde die Beschäftigungspolitik zu einem neuen Thema der betrieblichen Arbeitsbeziehungen. Die Betriebsräte standen

vor der Aufgabe, Massenentlassungen zu verhindern und den Beschäftigungsabbau sozialverträglich zu gestalten. Die Umsetzung des Personalabbaus über Sozialpläne wurde „zum Alltagsgeschäft der Betriebsräte“ (Milert/Tschirbs, 2016, 78). Deren Professionalisierung und ein neues Managementdenken führten zu „Lernprozessen“, in deren Kontext sich die Betriebsverfassung bewähren konnte. Interessenkonflikte wurden auf „pragmatische und rationale Weise ohne klassenkämpferischen Überschuss“ gelöst (Müller-Jentsch, 2012).

Für die Reform von 1972 spricht, dass es im Anschluss nur kleinere Novellierungen des BetrVG gab. Das gilt auch für die Reform von 2001, mit der vor allem ein vereinfachtes Wahlverfahren eingeführt wurde, um die betriebliche Mitbestimmung auch in kleineren Betrieben besser zu verankern. Die Mitbestimmungsrechte erfuhren 2001 hingegen nur kleinere Erweiterungen (Däubler/Kittner, 2020, 455 f.). Durch das Betriebsrätemodernisierungsgesetz vom Juni 2021 wurden das Wahlverfahren noch einmal erweitert sowie die Rechte des Betriebsrats bei der Weiterbildung, dem Einsatz von künstlicher Intelligenz und bei mobiler Arbeit gestärkt.

Der Blick auf die Reichweite der betrieblichen Mitbestimmung zeigt, dass das vereinfachte Wahlverfahren keine messbare Wirkung entfalten konnte. Im Jahr 2020 hatten nur 8 Prozent aller Betriebe mit mindestens fünf Beschäftigten einen Betriebsrat. In diesen Betrieben arbeiteten etwa 40 Prozent aller Arbeitnehmer. Von den größeren Betrieben (mit 501 und mehr Mitarbeitern) hatten im Westen 85 und im Osten 91 Prozent einen Betriebsrat, bei den Betrieben mit 50 Beschäftigten und weniger waren es aber jeweils nur 5 Prozent. Interessant ist, dass jenseits der institutionalisierten Mitbestimmung auch alternative Formen praktiziert werden. So gab es 2020 in 15 Prozent aller Betriebe mit mindestens fünf Beschäftigten alternative Vertretungsorgane wie runde Tische (Ellguth/Kohaut, 2021, 311).

Eine institutionalisierte Mitbestimmung ist in vielen Betrieben offenbar nicht notwendig und wohl auch nicht erwünscht. Stattdessen sind flexible Lösungen gefragt. Alternative betriebliche Vertretungsorgane werden oftmals situationsbezogen gebildet und bei Bedarf auch wieder abgeschafft (Lesch, 2020, 553 f.). Eine im Spätwinter 2021 durchgeführte repräsentative Meinungsumfrage, bei der die Bevölkerung danach gefragt

wurde, was eine Soziale Marktwirtschaft vor allem ausmacht und was besonders wichtig ist, zeigt (IfD, 2021, 17): Während die Antwortkategorie, wir brauchen Gewerkschaften, die sich wirksam für die Rechte von Arbeitnehmern einsetzen, auf eine Zustimmung von 61 Prozent kam, stimmten lediglich 45 Prozent der Aussage zu, dass Mitbestimmung in den Unternehmen besonders wichtig sei (Grafik, S. 2). Auch wenn dabei nicht nach betrieblicher Mitbestimmung und Mitbestimmung im Aufsichtsrat unterschieden wird, gibt das Ergebnis zu denken. Entscheidend war für eine große Mehrheit, dass faire Arbeitsbedingungen und Löhne ausgehandelt werden (74 Prozent). Wie das geschehen soll, ist weniger eindeutig. Nehmen die Unternehmen ihre soziale Verantwortung (schon aus purem Eigennutz) wahr – was 60 Prozent der Befragten für wichtig hielten – fällt der Bedarf an einer umfassenden betrieblichen Mitbestimmung möglicherweise geringer aus.

## Literatur

Ellguth, Peter / Kohaut, Susanne, 2021, Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2020, WSI-Mitteilungen, 74. Jg., Nr. 4, S. 306–314

Fitting, Karl / Kraegeloh, Wolfgang / Auffahrt, Fritz, 1970, Betriebsverfassungsgesetz, 9. Aufl., Berlin u.a.

Däubler, Wolfgang / Kittner, Michael, 2020, Geschichte der Betriebsverfassung, Frankfurt a. M.

IfD – Institut für Demoskopie Allensbach, 2021, Soziale Marktwirtschaft – Bewährungsprobe in der Krise, [https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/text/publikationen/Allensbach\\_Umfrage\\_2021/12031\\_Soziale\\_Marktwirtschaft\\_Studienbericht\\_29032021\\_1\\_.pdf](https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/text/publikationen/Allensbach_Umfrage_2021/12031_Soziale_Marktwirtschaft_Studienbericht_29032021_1_.pdf) (30.12.2021)

Lesch, Hagen, 2020, 100 Jahre Betriebsrätegesetz und aktuelle Partizipation von Beschäftigten in Deutschland, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Nr. 7, S. 550–555

Milert, Werner / Tschirbs, Rudolf, 2016, Vom Wert der Mitbestimmung. Betriebsräte und Aufsichtsräte in Deutschland seit 1945, Düsseldorf

Müller-Jentsch, Walther, 2012, List der Geschichte, <https://www.boeckler.de/de/magazin-mitbestimmung-2744-list-der-geschichte-5451.htm> (30.12.2021)