



Sachstand

Einzelfragen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für die Errichtung von Betriebsräten in Abgeordnetenbüros

**Einzelfragen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für
die Errichtung von Betriebsräten in Abgeordnetenbüros**

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 025/17
Abschluss der Arbeit: 10. Mai 2017
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Betriebsbegriff des Betriebsverfassungsgesetzes	4
3.	Betriebsratsfähigkeit	4
4.	Betriebsverfassungsrechtliche Stellung der Wahlkreisbüros	6
5.	Aufwendungen für die Schulung von Betriebsräten	7
5.1.	Kostentragungspflicht	7
5.2.	Erstattung	7
5.2.1.	Amtsausstattung	7
5.2.2.	Mandatsbezogenheit	8
5.2.3.	Abgeltung der Aufwendungen	8

1. Einleitung

Die Mitglieder des Bundestages beschäftigen zur Unterstützung bei der Ausübung ihres Mandats in der Regel eigene Mitarbeiter. Zwischen den Bundestagsabgeordneten und ihren Mitarbeitern bestehen privatrechtliche Arbeitsverhältnisse.¹ Die Abgeordnete ist mithin Arbeitgeber im arbeitsrechtlichen Sinn und können in dieser Funktion auch Organ der Betriebsverfassung sein.²

2. Betriebsbegriff des Betriebsverfassungsgesetzes

Zentraler Ausgangspunkt für die Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) ist der Betrieb. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG) ist darunter die organisatorische Einheit zu verstehen, innerhalb derer ein Arbeitgeber allein oder mit seinen Arbeitnehmern mit Hilfe technischer und immaterieller Mittel bestimmte arbeitstechnische Zwecke fortgesetzt verfolgt.³ Unter den so definierten Betriebsbegriff ist auch ein Abgeordnetenbüro zu subsumieren, das dem Zweck der Unterstützung des Abgeordneten bei der Mandatsausübung dient.⁴ Erforderlich ist außerdem die Steuerung durch eine einheitliche Leitung.⁵

3. Betriebsratsfähigkeit

Voraussetzung für die Errichtung eines Betriebsrats ist nach § 1 Abs. 1 Satz 1 BetrVG eine Betriebsgröße von in der Regel mindestens fünf ständigen wahlberechtigten Arbeitnehmern, von denen drei wählbar sein müssen. Wahlberechtigt sind alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer des Betriebs, die das 18. Lebensjahr vollendet haben (§ 7 Satz 1 BetrVG), wählbar sind alle Wahlberechtigten, die sechs Monate dem Betrieb angehören (§ 8 Abs. 1 Satz 1 BetrVG).

Bei der Bestimmung der Betriebsratsfähigkeit zählen anders als bei der Ermittlung des Schwellenwerts für die Anwendung des Kündigungsschutzgesetzes (KSchG)⁶ auch Teilzeitbeschäftigte

1 Vgl. den Musterarbeitsvertrag gemäß Nr. 7 der Ausführungsbestimmungen des Ältestenrats zu § 34 in Verbindung mit § 12 Abs. 3 Satz 4 des Abgeordnetengesetzes, Stand: Juni 2016.

2 Vgl. dazu *Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste*: Rechtliche Rahmenbedingungen für die Gründung von Betriebsräten durch Abgeordnetenmitarbeiter, Ausarbeitung vom 19. Juni 2007, WD 6 - 3000-045/07, S. 10 ff., *Vetter*, Henrike: Das Arbeitsverhältnis der Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten, Berlin 2001, S. 34 ff.

3 Vgl. z.B. BAG, Urteil vom 31. Mai 2000 - 7 ABR 78/98, NZA 2000, S. 1350; *Richardi* in *Richardi*, Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG), 15. Auflage 2016, § 1 Rn. 16 mit weiteren Nachweisen.

4 *Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste* 2007 (Fn. 2), S. 12 ff., *Vetter* 2001 (Fn. 2), S. 114.

5 *Koch* in *Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht (ErfK)*, 17. Auflage 2017, § 1 BetrVG Rn. 10 mit Nachweis aus der Rechtsprechung des BAG.

6 Vgl. § 23 Abs. 1 Satz 4 KSchG.

in vollem Umfang.⁷ Das gilt grundsätzlich auch für geringfügig beschäftigte Arbeitnehmer im Sinne des § 8 Abs. 1 Nr. 1 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch - Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung (SGB IV). Voraussetzung ist jedoch, dass die Arbeitnehmer ständig beschäftigt sind. Hierzu zählen nicht nur die unbefristet Beschäftigten, sondern auch Arbeitnehmer mit einem befristeten Arbeitsvertrag, wenn diese dem Betrieb für einen erheblichen Zeitraum angehören sollen.⁸

Bei der Ermittlung der Betriebsratsfähigkeit sind auch Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu berücksichtigen, die längere Zeit erkrankt sind oder sich im Mutterschutz⁹ oder in Elternzeit befinden, sowie Auszubildende und Praktikanten. Unberücksichtigt bleiben dagegen Helfer im freiwilligen sozialen/politischen Jahr, Vertreter für in der Regel beschäftigte Arbeitnehmer sowie Saisonarbeitnehmer.¹⁰ Auch geringfügig Beschäftigte im Sinne des § 8 Abs. 1 Nr. 2 SGB IV sind nicht zu berücksichtigen.

„Regelmäßig beschäftigt sind nach der Rechtsprechung des BAG auch studentische Aushilfen, die als teilzeitbeschäftigte (Abruf)Kräfte eingesetzt werden und auf der Grundlage bereits abgeschlossener Arbeitsverträge bei Bedarf an einzelnen vom Arbeitgeber festzulegenden und dem Arbeitnehmer (rechtzeitig) mitzuteilenden Arbeitstagen zur Arbeitsleistung herangezogen werden. Werden hingegen mit studentischen Aushilfen Rahmenvereinbarungen abgeschlossen, auf deren Grundlage befristete Tagesaushilfsarbeitsverhältnisse vereinbart werden, stehen die studentischen Aushilfen unter Umständen nicht bereits aufgrund der Rahmenvereinbarungen in einem dauerhaften Arbeitsverhältnis zum Arbeitgeber.“¹¹

Dass die Arbeitsverträge der Abgeordnetenmitarbeiter stets gemäß § 5 Abs. 5 Satz 1 des Musterarbeitsvertrages bis zum Ablauf der Wahlperiode befristet sind, steht der Betriebsratsfähigkeit des Abgeordnetenbüros nicht entgegen. Soweit die befristet beschäftigten Mitarbeiter dem Büro nicht lediglich als kurzfristige Aushilfen oder aufgrund vorübergehenden außergewöhnlichen Arbeitsanfalls eingestellt wurden, sind diese als ständige wahlberechtigte Arbeitnehmer im Sinne des § 1 Abs. 1 BetrVG anzusehen.¹²

7 *Richardi* in *Richardi*, BetrVG (Fn. 3), § 1 Rn. 115.

8 *Richardi* in *Richardi*, BetrVG (Fn. 3), § 1 Rn. 113 mit weiteren Nachweisen.

9 BAG, Urteil vom 19. Juli 1983 - 1 AZR 260/81.

10 *Kloppenburger* in *Boecken/Düwell/Diller/Hanau*, Gesamtes Arbeitsrecht (NK ArbR), § 1 Rn. 46 mit Nachweisen aus der Rechtsprechung des BAG.

11 *Kloppenburger* in *NK ArbR* (Fn. 10), § 1 Rn. 46 unter Hinweis auf BAG, Beschluss vom 12. November 2008 - 7 ABR 73/07.

12 *Richardi* in *Richardi*, BetrVG (Fn. 3), § 1 Rn. 112.

4. Betriebsverfassungsrechtliche Stellung der Wahlkreisbüros

Neben den Mitarbeitern in ihrem Berliner Büro beschäftigen Bundestagsabgeordnete zumeist auch Mitarbeiter in ihrem Wahlkreisbüro. Es stellt sich die Frage, ob das Wahlkreisbüro des Abgeordneten einen eigenständigen Betrieb im Sinne des BetrVG bildet oder aber dem Berliner Abgeordnetenbüro zugeordnet werden kann. Die betriebsverfassungsrechtliche Stellung der Wahlkreisbüros ist auch dann von Bedeutung, wenn der Abgeordnete dort ständig mindestens fünf Mitarbeiter beschäftigt und dort ein eigener Betriebsrat errichtet werden soll.

Nach § 4 Abs. 1 Satz 1 BetrVG gelten Betriebsteile als selbständige Betriebe, wenn sie die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 BetrVG erfüllen, wenn also der Arbeitgeber dort ständig mindestens fünf Arbeitnehmer beschäftigt, und wenn sie entweder räumlich weit vom Hauptbüro entfernt oder durch Aufgabenbereich und Organisation eigenständig sind. Betriebe, die die Voraussetzungen des § 1 Abs. 1 Satz 1 BetrVG nicht erfüllen, sind gemäß § 4 Abs. 2 BetrVG dem Hauptbetrieb zuzuordnen.

Betriebsteile sind nach der Rechtsprechung des BAG „Betriebsbereiche, die zwar auf den Zweck des Hauptbetriebes ausgerichtet und in dessen Organisation eingegliedert sind, diesem gegenüber aber organisatorisch abgrenzbar und relativ verselbständigt sind.“¹³ Bei Betriebsteilen fehlt ein eigener betriebsverfassungsrechtlich bedeutsamer Leitungsapparat, der die wesentlichen beteiligungspflichtigen Entscheidungen im personellen und sozialen Bereich selbständig trifft.¹⁴ Demgegenüber handelt es sich bei Kleinbetrieben im Sinne des § 4 Abs. 2 BetrVG um eigenständige Betriebe mit einem eigenständigen Leitungsapparat.¹⁵

Das Kriterium der Steuerung durch einen einheitlichen Leitungsapparat steht auch bei der Definition des Betriebsbegriffs im Vordergrund (siehe oben unter 2). Der Annahme einer einheitlichen und ungeteilten Leitung der Büros durch den Abgeordneten als Arbeitgeber steht allein die räumliche Trennung von Berliner Büro und Wahlkreisbüro nicht entgegen; denn die räumliche Verbundenheit der Arbeitnehmer ist kein betriebskonstituierendes Merkmal.¹⁶

Berliner Büro und Wahlkreisbüro verfolgen mit der Unterstützung des Abgeordneten bei der Ausübung seines Mandats einen einheitlichen Zweck, auch wenn sich die Arbeitsschwerpunkte im Einzelfall nicht unwesentlich unterscheiden. Besetzung und Organisation seiner Büros obliegen jedem einzelnen Abgeordneten in eigener Verantwortung. Der ihm für die tatsächliche Gestaltung zur Verfügung stehende Spielraum ist sehr weit. Es entzieht sich daher einer pauschalen Bewertung, ob das Berliner Büro einerseits und das Wahlkreisbüro andererseits nach den genannten Kriterien als verselbständigte Betriebsteile oder als eigenständige Kleinbetriebe anzusehen sind oder als einheitlicher Betrieb gelten.

13 Koch in ErfK (Fn. 5), § 4 BetrVG Rn. 2 mit Nachweisen aus der Rechtsprechung; ebenso Richardi in: Richardi, BetrVG (Fn. 3), § 4 Rn. 9, 11.

14 BAG vom 21. Juli 2004, AP Nr. 15 zu § 4 BetrVG 1972; Eisemann in: ErfK (Fn. 5), § 4 BetrVG Rn. 2.

15 Koch in ErfK (Fn. 5), § 4 BetrVG Rn. 6.

16 Richardi in: Richardi, BetrVG (Fn. 3), § 1 Rn. 32 mit weiteren Nachweisen.

Die Frage, ob die im Wahlkreisbüro eines Abgeordneten beschäftigten Mitarbeiter bei der Ermittlung der Betriebsratsfähigkeit nach § 1 Abs. 1 Satz 1 BetrVG mit den im Berliner Büro beschäftigten Mitarbeitern zusammenzuzählen sind, muss deshalb für jedes einzelne Büro nach den genannten Kriterien unter Berücksichtigung der Umstände im konkreten Einzelfall ermittelt werden.

5. Aufwendungen für die Schulung von Betriebsräten

5.1. Kostentragungspflicht

Die durch die Tätigkeit des Betriebsrats entstehenden Kosten hat nach § 40 Abs. 1 BetrVG der Arbeitgeber zu tragen. Hierzu gehören auch Kosten, die durch die Teilnahme von Betriebsratsmitgliedern an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen entstehen, die für die Betriebsrats Tätigkeit erforderliche Kenntnisse vermitteln.¹⁷ Zu tragen sind die jeweils anfallenden Kosten. Auf den Bildungsträger kommt es dabei aus arbeitsrechtlicher Sicht nicht an. Dies gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) auch für gewerkschaftliche Schulungsveranstaltungen.¹⁸ Soweit politische Stiftungen derartige Schulungen durchführen, sind Gründe für eine abweichende Behandlung nicht erkennbar.

5.2. Erstattung

5.2.1. Amtsausstattung

Ein Mitglied des Bundestages erhält nach § 12 Abs. 1 Satz 1 des Abgeordnetengesetzes (AbgG) zur Abgeltung seiner durch das Mandat veranlassten Aufwendungen eine Amtsausstattung als Aufwandsentschädigung. Sie umfasst Geld- und Sachleistungen (§ 12 Abs. 1 Satz 2 AbgG), die in § 12 Abs. 2 bis 4 AbgG näher konkretisiert werden.

17 *Koch* in ErfK (Fn. 5), § 40 BetrVG Rn. 9; vgl. dazu auch BAG, Beschluss vom 27. Mai 2015 – 7 ABR 26/13, NZA 2015, S. 1141.

18 Insbesondere stellt die Kostentragungspflicht insoweit keinen Verstoß gegen die in Art. 9 Abs. 3 GG garantierte Koalitionsfreiheit des Arbeitgebers dar, vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Februar 1978 - 1 BvR 466/75, AP BetrVG 1972 § 40 Nr. 13.

5.2.2. Mandatsbezogenheit

Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 AbgG dient die Amtsausstattung der Erstattung von Aufwendungen, die durch das Mandat veranlasst sind. Der Gesetzgeber hat dadurch „einen unmittelbaren normativen Zusammenhang zwischen Mandat und Ausstattung geschaffen.“¹⁹ Kosten des Abgeordneten, die nicht durch die Ausübung des Mandats veranlasst sind, sind von der Amtsausstattung daher nicht umfasst. So gehören nach der Rechtsprechung etwa Pflichtbeiträge und Spenden an die politische Partei, der der Abgeordnete angehört, nicht zu den mandatsbezogenen Aufwendungen.²⁰

Wie aus der Auflistung der allgemeinen Aufgaben des Betriebsrats in § 80 Abs. 1 BetrVG hervorgeht, dient eine Tätigkeit in erster Linie der Durchsetzung und Förderung der Rechte der Arbeitnehmer im Betrieb. Durch die Tätigkeit eines von den Mitarbeitern des Abgeordneten gewählten Betriebsrats verursachte Kosten sind daher nicht unmittelbar seiner Mandatsausübung zuzurechnen.

Die durch die Beschäftigung von Mitarbeitern entstehenden Lohnkosten gelten als mandatsbezogene Aufwendungen und werden durch die sogenannte Mitarbeiterpauschale nach § 12 Abs. 3 AbgG erstattet. Hierzu zählt auch der vom Arbeitgeber zu tragende Anteil an den Beiträgen zur Sozialversicherung der Mitarbeiter, der kraft Gesetzes aufgrund der Beschäftigung entsteht.

Betriebsratskosten stellen sich als mittelbare Folge der Beschäftigung von Mitarbeitern zur Unterstützung bei der Mandatsausübung dar, die entstehen, indem diese ihre gesetzlichen Rechte wahrnehmen. Der Abgeordnete selbst hat keine Möglichkeit, auf deren Entstehen Einfluss zu nehmen, da er die Wahl eines Betriebsrates bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen rechtlich nicht unterbinden kann. Insofern verhält es sich mit den Betriebsratskosten nicht anders als mit dem Arbeitgeberanteil an den Sozialabgaben. Dass im Falle der Betriebsratskosten noch die von Gesetzes wegen vorgesehene Errichtungsentscheidung der Mitarbeiter hinzutritt, vermag angesichts der fehlenden Interventionsmöglichkeiten des Abgeordneten als Arbeitgeber diese Einschätzung nicht zu ändern. Es erscheint daher naheliegend, Betriebsratskosten als mittelbare Mandatskosten und damit erstattungsfähige Aufwendungen im Sinne des § 12 Abs. 1 Satz 1 AbgG anzusehen.

5.2.3. Abgeltung der Aufwendungen

Aufwendungen, die im Zusammenhang mit der Finanzierung der Tätigkeit eines Betriebsrats anfallen, sind im Erstattungsinstrumentarium des § 12 AbgG nicht ausdrücklich vorgesehen. Soweit für die Abgeltung von Betriebsratskosten nicht die nach § 12 Abs. 2 bis 4 AbgG vorgesehenen Pauschalen zur Verfügung stehen, wären in diesem Rahmen gegebenenfalls ergänzende Regelungen in Erwägung zu ziehen.

19 Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil vom 7. Juni 2012 - OVG 12 B 40.11, Rn. 29, zit. nach juris.

20 Oberlandesgericht Stuttgart, Urteil vom 11. November 1993 - 16 UF 235, Leitsatz 2, Rn. 49, 52, zit. nach juris.