

Schriftliche Stellungnahme

Sirkka Schrader, Berlin

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021 um 14:30 Uhr zum

- a) Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes zur Förderung der Betriebsratswahlen und der Betriebsratsarbeit in einer digitalen Arbeitswelt (Betriebsrätemodernisierungsgesetz) - BT-Drucksache 19/28899
- b) Antrag der Abgeordneten Carl-Julius Cronenberg, Michael Theurer, Johannes Vogel (Olpe), weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
Betriebsrat 4.0 – Potenziale der Digitalisierung nutzen - BT-Drucksache 19/28984
- c) Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Susanne Ferschl, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
Demokratisierung der Arbeitswelt – Betriebliche Mitbestimmung ausweiten und modernisieren - BT-Drucksache 19/27318
- d) Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Katharina Dröge, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Unternehmensmitbestimmung stärken – Gesetzeslücken schließen - BT-Drucksache 19/27828

siehe Anlage

**Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
19. Wahlperiode**

12.05.2021

**Schriftliche Stellungnahme
zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 17. Mai 2021**

Sirkka Schrader, Rechtsanwältin, Berlin

Einleitung

Die Bundesregierung hat das Gesetz zur Förderung der Betriebsratswahlen und der Betriebsratsarbeit in einer digitalen Arbeitswelt (Betriebsrätemodernisierungsgesetz) verabschiedet. Ziel des Gesetzes ist es, die Gründung und Wahl von Betriebsräten zu erleichtern und Fälle von Betriebsratsbehinderung zu reduzieren. Vorgesehen sind zudem Änderungen im Bereich der Mitbestimmung bei betrieblichen Qualifizierungsmaßnahmen, bei mobiler Arbeit, bei dem Einsatz künstlicher Intelligenz sowie die Normierung der datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit. Außerdem soll die Nutzung von Video- und Telefonkonferenzen zur Durchführung von Betriebsratssitzungen dauerhaft erlaubt werden. Der Gesetzentwurf enthält insofern positive Ansätze, geht allerdings an vielen Stellen nicht weit genug. Zudem ist eine Vielzahl struktureller Probleme des Betriebsverfassungsgesetzes weiterhin ungelöst.

Die weitergehenden Anträge der Fraktion DIE LINKE und der antragstellenden Abgeordneten sind daher zu begrüßen. Sie enthalten Lösungen für die dringendsten Probleme der Arbeit vieler Betriebsratsgremien. Ich empfehle daher die Annahme der Anträge.

Begründung

I. Erleichterung von Betriebsratswahlen

1. Anträge

Der Gesetzgeber hat das Bestehen eines Betriebsrats in § 1 BetrVG als Regel festgelegt („In Betrieben ... werden Betriebsräte gewählt.“). Dieses Ziel ist in der Praxis dramatisch verfehlt worden - in West- und Ostdeutschland haben Stand 2019 nur neun bzw. zehn Prozent aller Betriebe einen Betriebsrat, lediglich 42 % bzw. 35 % der Arbeitnehmer*innen werden von einem Betriebsrat vertreten.¹ Die Anträge der Bundesregierung und der Fraktion DIE LINKE stimmen erfreulicherweise darin überein, dass dieser Zustand geändert werden muss. In ihren Wirkungen für die Praxis unterscheiden sich die Anträge gleichwohl erheblich.

Das Betriebsverfassungsgesetz und die hierdurch institutionalisierten Betriebsräte werden in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes² und des Bundesarbeitsgerichts³ allgemein als Ausprägung des verfassungsrechtlichen Demokratieprinzips nach Art. 20 Abs. 1, 28 GG in einem Teilbereich des Rechts und damit als eine legitime Schranke für

¹ <https://www.mitbestimmung.de/html/mitbestimmung-in-zahlen-14186.html> (abgerufen am 11.05.2021).

² In der Stellungnahme nachfolgend abgekürzt BVerfG.

³ In der Stellungnahme nachfolgend abgekürzt BAG.

entgegenstehende Eigentümergrundrechte des Betriebsinhabers aufgefasst.⁴ Herrschafts- und Leitungsbefugnisse sollen danach nicht ausschließlich von einer Führungs- oder Leitungsperson ausgeübt werden, sondern unter Mitwirkung der Betroffenen entschieden werden.⁵ Über den Betriebsrat verwirklichen Arbeitnehmer*innen zudem den Schutz ihrer Freiheitsrechte und ihrer Würde im Arbeitsverhältnis. Statt nur Betroffene*r von Entscheidungen und Empfänger*in von Weisungen zu sein, werden Arbeitnehmer*innen hiermit selbst zu handelnden Subjekten, die Entscheidungen des Arbeitgebers effektiv beeinflussen können. Empirisch nachweisbar ist auch der umgekehrte Effekt. Nachgewiesen ist ein Zusammenhang dahingehend, dass die Beteiligung an Wahlen und zivilgesellschaftliches Engagement von Arbeitnehmer*innen aus mitbestimmten Betrieben höher ist als bei anderen Arbeitnehmer*innen.⁶ Mit dem Bestehen von Betriebsräten nach § 1 BetrVG wird damit das vom Grundgesetz vorgegebene Demokratieprinzip auf betrieblicher Ebene umgesetzt. Wenn nun im überwiegenden Teil der Betriebe keine Betriebsräte bestehen und ein Großteil der Arbeitnehmer*innen nicht durch gewählte Interessenvertretungen repräsentiert werden, gibt es insoweit eine verfassungsrechtlich erhebliche Umsetzungslücke mit der Folge, dass Arbeitnehmer*innen demokratische Beteiligungsrechte an sie betreffende Unternehmerentscheidungen versagt bleiben.

Mit dem Antrag zu 2a) aa) des Vorschlags der Fraktion DIE LINKE sollen Arbeitgeber in betriebsratslosen Betrieben dazu verpflichtet werden, einmal im Kalenderjahr eine Informationsveranstaltung durchzuführen. Auf dieser Veranstaltung sollen die Arbeitnehmer*innen über ihre Rechte nach dem Betriebsverfassungsgesetz⁷ unterrichtet werden. Sofern eine Gewerkschaft im Betrieb vertreten ist, sollen deren Vertreter*innen die Versammlung leiten. Nach der erfolgten Unterrichtung soll den Arbeitnehmer*innen die Gelegenheit zur unbehelligten Aussprache, zur Bestimmung einer*ines Wahlleiter*in und zur geheimen Wahl eines Wahlvorstandes zur Vorbereitung der Wahl eines Betriebsrats gegeben werden.

Mit dem Antrag zu 2a) bb) soll zudem die Möglichkeit geschaffen werden, dass drei wahlberechtigte Arbeitnehmer*innen eines Betriebes beim Arbeitsgericht die direkte Einsetzung eines Betriebsrats beantragen können. Die direkte Einsetzung soll durch das Arbeitsgericht erfolgen können, wenn die Wahl eines Wahlvorstandes auf der durch den Arbeitgeber veranstalteten Informationsveranstaltung oder auf einer Betriebsversammlung nach § 17 BetrVG scheitern sollte. Daneben soll eine direkte Einsetzung des Wahlvorstands durch das Arbeitsgericht erfolgen können, wenn die letzte Informationsveranstaltung länger als 13 Monate zurückliegt, weil der Arbeitgeber entweder seiner Pflicht zur Einladung nicht nachgekommen ist oder dringende Gründe für eine direkte gerichtliche Einsetzung des Wahlvorstands sprechen. Zu den dringenden Gründen zählen beispielsweise Versuche einer Behinderung der Betriebsratswahl in der Vergangenheit.

Auch die Bundesregierung ist der Einschätzung, dass die Bildung von Betriebsräten erleichtert werden soll. Die hierzu beantragten Maßnahmen beinhalten:

- a) Vorbereitungshandlungen für eine Betriebsratswahl zu schützen, indem personen- und verhaltensbedingte Kündigungen für Initiator*innen, deren Aktivitäten öffentlich beglaubigt nachweisbar sind, ausgeschlossen werden;
- b) den Kreis der dem Kündigungsschutz unterfallenden Betriebsratswahlinitiator*innen von drei auf sechs Personen zu erweitern;

⁴ BAG, Beschluss vom 10.12.2002 - 1 ABR 7/02, B, III., 4, c) bb) der Gründe.

⁵ Fitting, 30. Aufl. 2020, BetrVG Vorbemerkung zu § 1 BetrVG, Rn. 4.

⁶ https://www.boeckler.de/data/impuls_2021_07_S7.pdf (abgerufen am 10.05.2021).

⁷ In der Stellungnahme nachfolgend abgekürzt BetrVG.

- c) Wahlanfechtungen zu erschweren, soweit sie auf einer fehlerhaften Wähler*innenliste beruhen und diese Fehler nicht während der Einspruchsfrist nach § 4 Abs. 1 WO geltend gemacht worden sind;
- d) den Anwendungsbereich des vereinfachten Wahlverfahrens auszudehnen, indem es für Betriebe mit bis zu 100 Arbeitnehmer*innen verpflichtend und bei einer Betriebsgröße mit bis zu 200 Arbeitnehmer*innen obligatorisch gelten soll;
- e) Betriebsratswahlen durch das Herabsenken der Unterstützer*innenquoten zu erleichtern.

Die vorgesehenen gesetzlichen Neuerungen gehen in die richtige Richtung, da sie dazu beitragen könnten, die Neugründung von Betriebsräten punktuell zu verbessern. Da die Anträge aber teilweise zu kurz greifen bzw. Folgeprobleme aufweisen und die Probleme, die der Neugründung von Betriebsräten in der Praxis tatsächlich entgegenstehen, nicht angegangen werden, werden die Anträge – wenn überhaupt – nur geringfügigen Einfluss auf die Anzahl von Betriebsräten haben.

2. Stellungnahme

Mit Umsetzung der Anträge der Fraktion DIE LINKE würden erstmals konkrete Förderpflichten des Arbeitgebers bei der Gründung von Betriebsräten geregelt werden. Der Vorschlag ist den Regelungen des BPersVG zur Bildung von Personalräten nachgebildet.

a) Unterschiedliche Rechtslage nach BetrVG und BPersVG

Wie § 1 BetrVG für den Betrieb regelt § 12 BPersVG ausnahmslos für jede Dienststelle, dass von den Beschäftigten ein Personalrat zu wählen ist. Anders als nach dem BetrVG hat der Gesetzgeber der Dienststellenleitung zur Förderung dieses Ziels auferlegt, zur Förderung der Wahl eines Personalrates ggfs. selbst Aufklärungs- und Wahlversammlungen zu initiieren. So sieht § 20 Abs. 2 BPersVG für den Fall, dass der zuständige Personalrat mit der Einleitung der Neuwahlen im Verzug ist, vor, dass die*der Dienststellenleiter*in selbst auf Antrag von drei wahlberechtigten Arbeitnehmer*innen oder einer im Betrieb vertretenen Gewerkschaft eine Versammlung aller Arbeitnehmer*innen einberuft, um einen Wahlvorstand zu wählen. Die hier versammelten Arbeitnehmer*innen wählen sodann aus ihrer Reihe eine*einen Versammlungsleiter*in, so dass nicht zu befürchten ist, dass über die Köpfe der Arbeitnehmer*innen hinweg die Dienststellenleitung Einfluss auf den Wahlvorgang nehmen kann. Einer personalratslosen Zeit wird hier durch eine Verpflichtung der*des Dienststellenleiter*in aktiv entgegengewirkt. Nach § 21 BPersVG hat die Dienststellenleitung in Dienststellen ohne Personalrat eine Versammlung aller Arbeitnehmer*innen der Dienststelle anzuberaumen, um einen Wahlvorstand zu wählen. Führt eine solche Versammlung nicht zu einer Wahl eines Personalrates, bleibt es dabei. Nach § 22 BPersVG hat die*der Dienststellenleiter*in außerdem eine Versammlung aller Arbeitnehmer*innen anzuberaumen, wenn drei wahlberechtigte Arbeitnehmer*innen oder eine im Betrieb vertretene Gewerkschaft dies beantragen.

Vergleichbare Förderpflichten kennt das BetrVG bisher nicht. Statt dem Arbeitgeber ausdrücklich proaktive Förderungspflichten bei der Betriebsratsneugründung aufzuerlegen, hat es der Gesetzgeber hier bei der Regelung von Duldungspflichten und Förderpflichten belassen. Diese greifen auch erst ab dem Zeitpunkt, in dem sich die nach außen manifestierte Gründungsabsicht der Initiator*innen offenbart. Ab diesem Zeitpunkt wirken auch erst die gesetzlichen Behinderungsverbote.

Die unterschiedlichen rechtlichen Ausgangslagen führen dazu, dass die Interessen von Beschäftigten im Öffentlichen Dienst ganz selbstverständlich von einem Personalrat vertreten werden. Arbeitnehmer*innen im Öffentlichen Dienst können sich über die

Möglichkeit und den Ablauf einer Personalratswahl auf Versammlungen nach §§ 20, 21 BPersVG ungehindert informieren ohne das Gefühl zu haben, damit entgegen der Interessen der Dienststellenleitung zu agieren. Sie sind damit auch unabhängiger von einer Unterstützung von außen. Demgegenüber sehen sich Initiator*innen von Betriebsräten in der Praxis erheblichen rechtlichen und tatsächlichen Hindernissen ausgesetzt. Mehr als zwei Drittel aller Arbeitnehmer*innen stehen Betriebsräten positiv gegenüber und erwarten durch diese mehr Einfluss auf eine Verbesserung ihrer Arbeitsbedingungen zu erhalten.⁸ Es wäre daher zu erwarten, dass Betriebsräte ähnlich verbreitet sind wie Personalräte im Öffentlichen Dienst. Die weitgehende Abwesenheit von Betriebsräten in der Privatwirtschaft lässt sich daher nur mit der unterschiedlichen Rechtslage nach dem BetrVG erklären.

b) Praktische Probleme bei der Gründung von Betriebsräten

Die Gründung von Betriebsräten ist in der Praxis mit einer Reihe von Schwierigkeiten für die eine Wahl initiiierenden Personen verbunden.

aa)

Mit der Neugründung eines Betriebsrates werden die sozialen Machtverhältnisse im Betrieb neu geregelt. Anders als zuvor können Arbeitgeber nach der Betriebsratsgründung nicht mehr einseitig handeln, sondern müssen sich zuvor mit den gewählten Interessenvertreter*innen auseinandersetzen. Arbeitgeber haben deshalb oft kein Interesse daran, dass sich in den Betrieben Betriebsräte bilden. Entsprechend schwierig kann sich daher für Arbeitnehmer*innen die Gründung eines Betriebsrates gestalten.

Bestehende Verbote zur Behinderung der Betriebsratswahlen und Sonderkündigungsschutz für Betriebsratsvertreter*innen, Wahlvorstände, Wahlbewerber*innen und Initiator*innen von Betriebsratswahlen verhindern in der Praxis nicht, dass die Initiator*innen einer Betriebsratswahl behindert werden und persönliche Nachteile erleiden. Arbeitgeber nehmen in der Praxis häufig selbst Einfluss auf die Verhinderung von Betriebsratsgründungen. Nach einer repräsentativen Befragung des WSI von betrieblichen Gewerkschaftsgruppen aus dem Jahr 2017 berichteten 59 % der befragten Vertreter*innen, dass sie von Behinderungen oder Behinderungsversuchen des Arbeitgebers wissen. Jede sechste Betriebsratsneuwahl sei Behinderungsversuchen seitens des Arbeitgebers ausgesetzt gewesen mit der Folge, dass in 32 % der erfassten Fälle die Betriebsratswahlen tatsächlich scheiterten.⁹ Die häufigsten hierbei angewandten Methoden zur Verhinderung von Betriebsräten waren danach die Einschüchterung möglicher Kandidat*innen für den Betriebsrat, die Verhinderung der Einsetzung eines Wahlvorstandes, Stellungnahmen des Arbeitgebers zu Gunsten arbeitgebernaher Kandidat*innen oder zu Lasten bestimmter Betriebsratskandidat*innen, Kündigung von Betriebsratsbewerber*innen oder das Drängen zum Unterzeichnen von Aufhebungsverträgen, die Verweigerung des Zutritts von Gewerkschaften, Kündigung von Wahlvorstandskandidat*innen, das „Herauskaufen“ von bestimmten Kandidat*innen, gezielte Reorganisation des Betriebes / Unternehmens bis hin zur Aufspaltung und Auflösung des Betriebes, um Betriebsräte zu verhindern sowie die Weigerung der Herausgabe von erforderlichen Unterlagen für die Betriebsratswahl.¹⁰

Die meisten dieser Maßnahmen zur Verhinderung einer Betriebsratswahl sind bereits nach der derzeitigen Rechtslage unzulässig und ggf. auch strafbar. Gleichwohl sind derartige Behinderungen nicht selten erfolgreich. Dies liegt u.a. daran, dass Kündigungsschutzverfahren von Wahlinitiator*innen trotz Erfolgsaussichten für die

⁸ Nienhäuser/Glück/Hoßfeld „Einstellung zur Mitbestimmung der Arbeitnehmer – Welchen Einfluss haben Mitbestimmungserfahrungen?“, WSI-Mitteilungen 3/2016, S.161, 167.

⁹ Behrens/Dribbusch, „Be- und Verhinderung von Betriebsratsarbeit – Verbreitung und Methoden“, WSI 09.11.2017.

¹⁰ Behrens/Dribbusch, aaO.

betroffenen Arbeitnehmer*innen häufig mit Aufhebungsvergleichen enden mit der Folge, dass entscheidende Initiator*innen für das Zustandekommen eines Betriebsrates aus dem Betrieb ausscheiden. Der strafrechtliche Schutz läuft in der Praxis zudem häufig ins Leere. Die Straftatbestände des § 119 BetrVG sind keine Offizialdelikte. Hinzu kommt die fehlende spezifische Kompetenz der zuständigen Staatsanwaltschaften in betriebsverfassungsrechtlichen Fragen - es gibt für den komplexen Bereich des BetrVG keine Schwerpunktstaatsanwaltschaften - und fehlende personelle Ressourcen der Behörden.¹¹ Der betriebsverfassungsrechtlich gewährte Schutz nach § 20 Abs. 2, 3 BetrVG scheidet zudem oft an der langen Dauer der Verfahren und der schwierigen Beweisbarkeit der Behinderungshandlungen.¹² Der bestehende Rechtsschutz verhindert damit die Behinderung von Betriebsratswahlen nicht effektiv. Das persönliche Risiko der Initiierung von Betriebsratswahlen wird von Arbeitnehmer*innen zudem umso schwerwiegender beurteilt, wenn sie in Betrieben arbeiten, in denen es bislang noch keine Betriebsratserfahrungen und keine gewerkschaftliche Anbindung gibt. Diese Sorge ist insofern auch nicht unbegründet, als dass in solchen Betrieben die Gefahr von aktiven Behinderungen der Betriebsratsgründung am größten ist.¹³ Begünstigt werden Behinderungsversuche insbesondere durch den ungenügenden Schutz von Initiator*innen einer Betriebsratsneugründung. Initiator*innen einer Betriebsratswahl sind in der frühen und entscheidenden Vorbereitungsphase, in der sie die Weichen für die erfolgreiche Durchführung einer Wahl stellen müssen, rechtlich nicht geschützt. Der Kündigungsschutz greift erst mit der Einladung zur Wahl oder mit der Benennung zum Wahlvorstand. Bis dahin ist das Risiko, Behinderungsversuchen ausgesetzt zu sein, besonders hoch. Tatsächlich sind Initiator*innen und ihre Mitstreiter*innen dadurch gezwungen, die Vorbereitung der Wahl im Geheimen vorzubereiten. Dieser erzwungene Zustand der Heimlichkeit ist für die Abhaltung einer demokratischen Wahl, die der Gesetzgeber ausdrücklich als Regelzustand vorgesehen hat, nicht haltbar und wirkt für Arbeitnehmer*innen abschreckend.

bb)

Nach § 17 Abs. 1 BetrVG können bei Fehlen eines Betriebsrates Wahlvorstände von im Unternehmen/Konzern bestehenden Gesamt- oder Konzernbetriebsräten¹⁴ eingesetzt werden. Auch hier gibt es trotz des besseren Schutzes der handelnden GBR- oder KBR-Vertreter*innen erhebliche Schwierigkeiten bei der Neugründung, die ein Tätigwerden des Gesetzgebers erfordern. Die bestehenden Probleme werden durch den Antrag der Bundesregierung nicht behoben.

GBR- und KBR-Vertreter*innen sind in derartigen Konstellationen häufig nicht die Initiator*innen der Einsetzung eines Wahlvorstands, sondern werden in der Regel nur auf entsprechende Initiativen von Arbeitnehmer*innen in Betrieben vor Ort tätig. Dieser Kreis von Arbeitnehmer*innen wird derzeit nicht als „Initiator*in“ einer Betriebsratswahl angesehen und bliebe weiter ungeschützt. Die Herausnahme dieser Arbeitnehmer*innen aus dem Kreis der zu schützenden Initiator*innen ist nicht gerechtfertigt.

Die Verpflichtung, einen Wahlvorstand nach §§ 1, 17 BetrVG einzusetzen impliziert, dass GBR und KBR in betriebsratslosen Betrieben nicht lediglich auf an sie herangetragene Wünsche der Arbeitnehmer*innen aus den betroffenen Betrieben reagieren, sondern selbst die Initiative ergreifen sollen. Nach derzeitiger Rechtsprechung sind GBR und KBR bei entsprechenden Initiativen allerdings rechtlichen Beschränkungen unterworfen. Zwar steht

¹¹ Absenger/Priebe, „Das Betriebsverfassungsgesetz im Jahr 2016 – Mitbestimmungslücken und Reformbedarfe“, WSI-Mitteilungen 2016, 192, 95, siehe hierzu auch die Stellungnahme vom Sachverständigen Thomas Berger vom 05.10.2015, Ausschussdrucksache 18(11) 429, S. 5.

¹² Siehe hierzu die Stellungnahme des Sachverständigen Martin Behrens im Bundestag am 25.06.2018, S. 4.

¹³ Behrens / Dribbusch, „Be- und Verhinderung von Betriebsratsarbeit – Verbreitung und Methoden“, WSI 09.11.2017.

¹⁴ In der Stellungnahme nachfolgend abgekürzt GBR/KBR.

ihnen für die Aufgabe der Einsetzung eines Wahlvorstandes nach der Rechtsprechung das Recht zu, den Betrieb zu betreten und zu diesem Zweck auch Kontakt mit den Beschäftigten des Betriebes aufzunehmen.¹⁵ Ausdrücklich im Gesetzestext vorgesehen ist dies aber nicht. So kommt es in der Praxis immer wieder zu Auseinandersetzungen mit Arbeitgebern, die unter Berufung auf ihr Hausrecht GBR- oder KBR-Mitgliedern den Zutritt zum Betrieb verweigern oder diesen nur in sehr eingeschränktem Umfang ermöglichen.

Nach der Rechtsprechung des BAG sollen GBR- und KBR-Mitglieder zudem nicht befugt sein, zum Zwecke der Einsetzung eines Wahlvorstandes Informationsveranstaltungen im Betrieb durchzuführen, um auf diesem Wege über Betriebsratswahlen zu unterrichten und um Bewerber*innen für das Amt des Wahlvorstandes zu ermitteln.¹⁶ GBR und KBR sind damit bei der Einsetzung eines Wahlvorstandes darauf beschränkt, erst aktiv zu werden, wenn sich interessierte Arbeitnehmer*innen aus dem betreffenden Betrieb an sie wenden oder auf informelle Kontakte zu Arbeitnehmer*innen aus den Betrieben zurückzugreifen.

GBR und KBR sind damit darauf angewiesen, dass sie bei der Vorbereitung der Wahl im Betrieb von Arbeitnehmer*innen vor Ort unterstützt werden. Ein wesentlicher Teil der Vorbereitung der Wahl zum Betriebsrat findet aber statt, bevor diese Absicht offiziell bekannt gemacht wird. Diese Phase ist – hiervon geht mittlerweile auch der Antrag der Bundesregierung aus¹⁷ – für den Erfolg der Wahl entscheidend. Derzeit fehlt es GBR und KBR jedoch an einem offiziellen Rahmen, im Betrieb bzw. Unternehmen die erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen zu unternehmen und die erforderlichen Informationen mit den Arbeitnehmer*innen betriebsöffentlich zu erörtern.

cc)

Für Fälle, in denen ein GBR oder KBR, der den Wahlvorstand einsetzen könnte, nicht besteht, sieht § 17 Abs. 2 - 3 BetrVG das sogenannte zweistufige Wahlverfahren vor. Danach findet zunächst auf Einladung von drei einladenden Arbeitnehmer*innen des Betriebes oder einer im Betrieb vertretenen Gewerkschaft eine erste Versammlung zur Wahl des Wahlvorstandes statt, der dann anschließend die Betriebsratswahl vorbereitet. Im vereinfachten Wahlverfahren kommt hinzu, dass die Wahl zum Betriebsrat eine Woche später zu erfolgen hat (§ 17 Abs. 1 BetrVG).

Der Wahlvorstand muss in diesem Fall bereits über sämtliche Informationen zur Durchführung des Wahlverfahrens verfügen. Andernfalls ist er außer Stande, die gesetzlich vorgegebenen Fristen zu wahren. Eine Schulung des Wahlvorstandes – auf welche für die Mitglieder erst nach ihrer Wahl nach § 20 Abs. 3 BetrVG ein Rechtsanspruch besteht – ist wegen der Kürze des Verfahrens oft nicht möglich. Eine Durchführung der Wahl ohne vorherige intensive Vorbereitung und Anleitung durch erfahrene Fachleute oder Jurist*innen ist nahezu ausgeschlossen. In der Praxis gelingen hier Wahlen zumeist nur mit der Betreuung von Gewerkschaften, auch wenn die Initiator*innen selbst zunächst keiner Gewerkschaft angehören.¹⁸ Bei der Vorbereitung der Wahl kommt für die Einladenden erschwerend zu dem oben Ausgeführten hinzu, dass die Einladenden im Gegensatz zu GBR- und KBR-Mitgliedern oftmals nicht über die erforderliche Erfahrung und das Wissen für die Einleitung einer Wahl verfügen, die Akzeptanz für einen Betriebsrat in Unternehmen ohne jede Form der Betriebsratsbeteiligung gerade am Anfang erheblich geringer ist und Initiator*innen in Betrieben teilweise scheinbar demokratisch legitimierte Parallelstrukturen vorfinden, die einer Gründung eines Betriebsrates entgegenstehen. Unternehmen initiieren in Betrieben zur Verhinderung von Betriebsräten oft alternative Arbeitnehmer*innenvertretungen wie „Mitarbeitervertretungen“, „Runde Tische“,

¹⁵ Fitting, 30. Aufl. 2020, BetrVG § 17, Rn. 8.

¹⁶ BAG 16.11.2011 – 7 ABR 28/10, NZA 2012, 404.

¹⁷ BT-Drs. 19/28899, S. 23.

¹⁸ Wie zuvor.

„Vertrauensräte“ u. ä. mit erheblich schwächeren Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechten als nach dem BetrVG. Das genaue Ausmaß lässt sich nicht bestimmen, aber der Anteil wird auf 8 – 20 % geschätzt.¹⁹ Diese Form der Betriebsratsvermeidung ist zwar rechtlich unzulässig, hat aber in der Praxis mit dem Verweis, dies habe die Belegschaft in ihrer Mehrheit so entschieden, häufig Bestand und verhindert damit die Wahl eines Betriebsrats.²⁰

In der Praxis scheitern Betriebsratswahlen im zweistufigen Wahlverfahren zudem oft daran, dass die Einladenden über die Ladung zur ersten Wahlversammlung nicht hinauskommen. Anfechtungsverfahren von Arbeitgebern oder Gegner*innen einer solchen Wahl aus Reihen der Arbeitnehmer*innen werden oft bereits auf tatsächliche oder vermeintliche Fehler bei der Einladung gestützt. Die Einladenden sind dann oft mit Rechtsfragen und Konflikten konfrontiert, mit denen sie allein überfordert sind. Zudem ist teilweise bereits die Einladung aller Arbeitnehmer*innen zu der ersten Wahl, die die Voraussetzung für die Einsetzung des Wahlvorstandes durch das Gericht nach § 17 Abs. 4 BetrVG ist – gerade bei Betrieben mit Außenstellen, Beschäftigten im Außendienst oder sonst nicht ständig im Betrieb Anwesenden – für die Initiator*innen schwer umsetzbar, da nicht alle Arbeitnehmer*innendaten und Kommunikationsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Verweigert der Arbeitgeber seine Mitwirkung an der Versendung der Einladung, so soll dies die Einladenden nicht von der Pflicht befreien, die Einladung an alle ordnungsgemäß zu senden.²¹ Die genannten Schwierigkeiten führen in der Praxis dazu, dass Betriebsräte von der Belegschaft gar nicht erst gegründet werden oder scheitern.²²

c) Behebung dieser Problembereiche

Diese Schwierigkeiten könnten durch den Antrag der Fraktion Die LINKE beseitigt werden. Die Angleichung der Lage der Betriebsratsvertretung der Privatwirtschaft an die Regelungen des BPersVG ist rechtlich erforderlich, um die künftige Gründung von Betriebsräten zu erleichtern. Die bisherige Schwäche des BetrVG, welches auf der einen Seite Arbeitgeber und Belegschaft zur Bildung von Betriebsräten in jedem Betrieb verpflichtet, diese in der Praxis aber allein den strukturell unterlegenen Arbeitnehmer*innen und den Gewerkschaften – soweit im Betrieb vertreten – überlässt, führt in der Praxis zu der derzeitigen unbefriedigenden Vertretungssituation für die Arbeitnehmer*innen. Im Gegensatz dazu würden mit der Umsetzung des Antrages der Fraktion DIE LINKE wesentliche Hindernisse für die Gründung von Betriebsräten weitgehend beseitigt werden.

Demgegenüber gehen die Vorschläge der Bundesregierung nicht weit genug. Mit dem beabsichtigten verbesserten Schutz von Vorbereitungshandlungen für eine Betriebsratswahl wird deren Relevanz für eine erfolgreiche Wahl erstmals ausdrücklich gewürdigt. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung. So ist die Ausweitung des besonderen Kündigungsschutzes auf Vorbereitungshandlungen für eine Betriebsratswahl zu begrüßen. Die Herausnahme des Schutzes vor außerordentlichen und betriebsbedingten Kündigungen ist dagegen abzulehnen, da der Ausspruch derartiger Kündigungen zur Behinderung von Betriebsratswahlen nicht unüblich ist und ihre Herausnahme daher sachlich nicht zu begründen ist. Die im Gesetzentwurf vorgesehene Einschränkungen bei der Art der Kündigung sollte daher wegfallen und der erfasste Personenkreis den gleichen Kündigungsschutz genießen wie Wahlvorstandsmitgliedern und Wahlbewerber*innen nach § 15 Abs. 3 KSchG.

¹⁹ Vgl. Romero, „Vertragliche Arbeitnehmervertretungen als Alternative zu Betriebsräten?“, ArbAktuell 2018, 7.

²⁰ Romero, aaO.

²¹ BAG, Urteil vom 26.02.1992 – 7 ABR 37/91, BeckRS 9998, 180252, AP BetrVG 1972, § 17 Nr. 6.

²² Siehe hierzu Wassermann, „Reformbedarf des Betriebsverfassungsgesetzes“, Büro für Sozialforschung Kassel, Februar 2000, S. 87 – 89.

Die Erstreckung des Kündigungsschutzes auf mehrere einladende Personen ist grundsätzlich ebenfalls zu begrüßen. Die Zahl selbst scheint allerdings willkürlich gegriffen und müsste nach oben angeglichen werden, da andernfalls bei einer größeren Anzahl von Initiator*innen diese regelmäßig dazu gezwungen seien, aus ihren Reihen künstlich Initiator*innen zu bestimmen. Die effektive Vorbereitung einer Betriebsratswahl erfordert die ungehinderte Erörterung mit einem größeren Teil der Belegschaft. Nur auf diese Weise lässt sich die Stimmung in der Belegschaft erkunden, können ausreichend Aufklärung bei Interessierten betrieben und geeignete Bewerber*innen für das Amt gefunden werden. All diese Aktivitäten und alle daran Beteiligten bedürfen aber eines besonderen Schutzes. Anderenfalls würde wiederum das Risiko bestehen, dass aktive Unterstützer*innen der Wahl wegfallen oder gezwungen bleiben, bei ihren Vorbereitungsmaßnahmen im Verborgenen zu handeln.

Es wäre zudem sinnvoll, die Initiator*innen einer Betriebsratswahl weiter in ihrer Handlungssicherheit zu stärken, indem diese bereits Ansprüche auf Schulungen nach dem Vorbild von § 37 Abs. 6 BetrVG und auf Hinzuziehung von Sachverständigen zur Klärung schwieriger Rechtsfragen nach dem Vorbild von § 80 Abs. 3 BetrVG erhalten. Dies ist bei Einsetzung zum Wahlvorstand auf Grund der zu beachtenden engen Fristen oft nicht mehr möglich.²³

Die Ausdehnung des vereinfachten Wahlverfahrens und die Vereinfachung von Wahlvorschriften ist zu begrüßen, weil sie die Wahl erleichtern und für eine größere Akzeptanz bei den Beschäftigten sorgen. Gerade das Wahlverfahren in Form von Listen wird von Arbeitnehmer*innen in Betrieben mit bis zu 200 Arbeitnehmer*innen oftmals nicht nachvollzogen. Allerdings ist von diesen Vorschlägen kein nennenswerter Beitrag zur Erhöhung der Betriebsratszahlen zu erwarten. Bereits vergangene Versuche des Gesetzgebers, durch Erleichterung des Wahlverfahrens die Zahl der Betriebsräte zu erhöhen, führten nicht zum gewünschten Erfolg. Mit der letzten Novellierung des BetrVG im Jahr 2001 hatte der Gesetzgeber beabsichtigt, mit der Einführung des vereinfachten Wahlverfahrens für Kleinbetriebe bis zu 100 Arbeitnehmer*innen die Zahl der Betriebsräte zu erhöhen.²⁴ Erreicht wurde dies durch diese Maßnahmen nicht.²⁵

Die Initiative, gesetzlich zu regeln, dass die Anfechtung der Betriebsratswahl nicht auf Fehler in der Wähler*innenliste gestützt werden können, wenn derartige Fehler nicht zuvor im Rahmen eines Einspruchs gegen die Wähler*innenliste geltend gemacht worden sind, geht zunächst grundsätzlich in die richtige Richtung. Es ist allerdings zu befürchten, dass in der Rechtsanwendung Folgeprobleme entstehen werden. So hängen mit der Anzahl der wahlberechtigten Arbeitnehmer*innen auch mittelbar rechtliche Fragen zusammen, wie etwa die richtige Bestimmung des Betriebes oder des Betriebsteils, der richtigen Betriebsratsgröße in Abhängigkeit von der Anzahl der regelmäßig im Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer*innen oder die richtige Bestimmung des Minderheitengeschlechtes. Auch hierauf können regelmäßig Wahlanfechtungen gestützt werden. Unklar ist, inwieweit auch solche mittelbar hiervon erfassten Wahlanfechtungsgründe von der Regelung umfasst sein sollen. Die Erwartungen an eine höhere Rechtssicherheit könnten enttäuscht werden.

Zu befürchten ist außerdem, dass Wahlvorstände bereits vor dem Wahltermin vermehrt Rechtsstreitigkeiten über den Abbruch der Wahl wegen angeblicher Fehler der Wähler*innenliste ausgesetzt sind, weil Arbeitgeber sich darauf berufen, anderenfalls drohe

²³ Siehe dazu auch Sachverständiger Thomas Berger in seiner Stellungnahme vom 05.10.2015, Ausschussdrucksache 18(11) 429, S.7.

²⁴ BT-Drs. 14/5741, S. 28.

²⁵ Vgl. Wassermann, „Reformbedarf des Betriebsverfassungsgesetzes“, aaO., S. 10; WSI-Mitteilung 3/2016, Ellguth/Trincek, „Erosion der betrieblichen Mitbestimmung – Welche Rolle spielt der Strukturwandel“, S. 172, 177.

ihnen die Anfechtungsmöglichkeit abgeschnitten zu werden. Selbst wenn ein darauf gerichtetes Verfahren des Arbeitgebers vor Gericht keinen Erfolg haben sollte, bietet ein solches Vorgehen doch Möglichkeiten, einen Wahlvorstand zu verunsichern.

Lösen lässt sich das Problem dadurch, dass Wahlvorstände von Anfang an in die Lage versetzt werden, die Frage der korrekten Aufstellung der Wähler*innenliste möglichst eigenverantwortlich und rechtssicher selbst zu entscheiden. Zu empfehlen ist, dass Mitgliedern von Wahlvorständen in jedem Fall vor Einleitung der Wahl und vor Beginn der einschlägigen Fristen ein Recht auf Schulung und auf Hinzuziehung eines Sachverständigen nach dem Vorbild der §§ 37 Abs. 6, 80 Abs. 3 BetrVG eingeräumt wird. Mit diesen erforderlichen Ergänzungen wäre der Antrag der Bundesregierung zu begrüßen.

Während die Umsetzung des Antrages der Fraktion DIE LINKE dazu führt, dass die bestehenden strukturellen Probleme bei der Gründung von Betriebsräten ausgeräumt werden, ist diese Wirkung von den Anträgen der Bundesregierung aus den vorgenannten Gründen bestenfalls punktuell zu erwarten. Die Bedeutung von Betriebsräten bei der Wahrung der Grundrechte und des Schutzes der strukturell unterlegenen Arbeitnehmer*innen sollte den Gesetzgeber dazu veranlassen, § 1 BetrVG dahingehend auch für die Praxis umzusetzen und mit Leben zu füllen, dass die Bildung von Betriebsräten im Betrieb die Regel und das Nichtbestehen die Ausnahme ist. Die nach dem BPersVG und den einschlägigen Landespersonalvertretungsgesetzen bestehenden Förderpflichten sollten hierbei als Vorbild dienen.

II. Verbesserung der Rechte befristet beschäftigter Betriebsratsmitglieder

1. Anträge

Unter Ziffer II 2 c) des Antrages der Fraktion DIE LINKE wird die Bundesregierung aufgefordert, entsprechend § 78a BetrVG für Betriebsratsmitglieder in befristeten Arbeitsverträgen die Möglichkeit zu schaffen, beim Arbeitgeber ihre unbefristete Weiterbeschäftigung verlangen zu können. Der Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht keine derartige Regelung vor.

2. Stellungnahme

Die Notwendigkeit der Erstreckung des Schutzes der Betriebsratsgremien und deren Mitglieder vor einer Beendigung ihrer Arbeitsverhältnisse und damit einhergehend vor dem Erlöschen der Mitgliedschaft im Betriebsrat nach § 24 BetrVG über den in § 15 KSchG und § 103 BetrVG geregelten Schutz hinaus ist angesichts der über vier Millionen befristeten Arbeitsverhältnisse in Deutschland²⁶ evident.

Zwar können sich befristet beschäftigte Betriebsratsmitglieder gegen die Beendigung ihrer Arbeitsverhältnisse mittels einer Entfristungskontrollklage nach § 17 S. 1 TzBfG vor dem Arbeitsgericht zur Wehr setzen. Damit wird aber selbst bei einem Erfolg nicht verhindert, dass sie an der Ausübung ihres Amtes bis zur Rechtskraft eines Entfristungsurteils als verhindert gelten²⁷ und damit in dieser Zeit von der Ausübung ihres Amtes ausgeschlossen sind. Die Mitgliedschaft im Betriebsrat allein verhindert zudem nicht die Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Hinzutreten muss die gerichtliche Feststellung der Unwirksamkeit der Befristungsabrede oder der nach § 78 S. 2 BetrVG verbotenen Benachteiligung des

²⁶ Im Jahr 2019 hatten in Deutschland rund 4,56 Millionen Erwerbstätige einen befristeten Arbeitsvertrag, siehe <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/152407/umfrage/befristet-und-unbefristet-erwerbstaetige-in-deutschland/> (abgerufen am 10.05.2021).

²⁷ DKKW/Buschmann, 20. Aufl. 2020, BetrVG § 24 Rn. 14.

Betriebsratsmitglieds wegen seiner Mitgliedschaft im Betriebsrat. Für den Nachweis der verbotenen Benachteiligung ist nach der Rechtsprechung des BAG das Betriebsratsmitglied grundsätzlich darlegungs- und beweispflichtig.²⁸ Ein solcher Nachweis wird regelmäßig schwer zu erbringen sein.

§ 14 TzBfG, in dem die Regelungen zur Zulässigkeit von Befristungsabreden normiert sind, findet auch auf Betriebsratsmitglieder Anwendung. Nach h.M. lässt sich aus Art. 7 und Art. 8 der Richtlinie 2002/14 EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.03.2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer*innen in der Europäischen Gemeinschaft (RL 2002/14/EG) – auch unter Berücksichtigung von Art. 27, 28 und 30 der EU-Grundrechtscharta – nicht entnehmen, dass bei befristeten Arbeitsverhältnissen mit Betriebsratsmitgliedern § 14 TzBfG richtlinien-/unionsrechtskonform zu reduzieren sei oder nicht zur Anwendung komme.²⁹ Die entgegenstehende Auffassung des Arbeitsgerichts München in seiner Entscheidung vom 08.10.2010³⁰, wonach § 14 Abs. 2 TzBfG auf sachgrundlos befristet beschäftigte Betriebsratsmitglieder wegen dessen Unvereinbarkeit mit Art. 7 und Art. 8 der RL 2002/14/EG keine Anwendung finden kann, ist vereinzelt geblieben.

Es ist festzustellen, dass die Befristung eines Arbeitsverhältnisses, insbesondere, wenn die Befristung ohne sachlichen Grund erfolgt, das entscheidende Hindernis darstellt, sich für ein Betriebsratsamt zu bewerben und entsprechend tätig zu werden, weil die befristet beschäftigten Arbeitnehmer*innen befürchten müssen, dass ihnen wegen ihrer Tätigkeit im Betriebsrat keine unbefristete Anstellung angeboten wird. Im Ergebnis läuft damit der Schutzzweck des § 78 BetrVG und des Art. 7 der RL 2002/14/EG praktisch leer.

Dem kann nur dadurch begegnet werden, dass wie gefordert, der Gesetzgeber einem befristet beschäftigten Betriebsratsmitglied einen Anspruch verschafft, vor Beendigung des Arbeitsverhältnisses seine Weiterbeschäftigung zu verlangen. Für den Fall, dass die Weiterbeschäftigung für den Arbeitgeber unzumutbar ist, reicht es aus, ihm zu ermöglichen, wie etwa in § 78 a BetrVG für Mitglieder in Jugend- und Auszubildendenvertretungen bereits gesetzlich geregelt, die Auflösung des dann auf unbestimmte Zeit begründeten Arbeitsverhältnisses durch arbeitsgerichtliche Entscheidung zu verfolgen, wenn er binnen einer Frist von 14 Tagen nach dem eigentlich vorgesehenen Beendigungstermin einen entsprechenden Antrag stellt.

Dem Antrag der Fraktion DIE LINKE sollte daher gefolgt und ein dem Modell des § 78a BetrVG nachempfunderer § 79a BetrVG in das BetrVG aufgenommen werden.

III. Einführung eines Mitbestimmungsrechts bei mobiler Arbeit

1. Anträge

Unter Ziffer 3a) fordert die Fraktion DIE LINKE, dem Betriebsrat unter entsprechender Ergänzung des § 87 Abs. 1 BetrVG zwingende Mitbestimmungsrechte bei der Einführung, Ausgestaltung, Durchführung und Einschränkung mobiler Arbeit einzuräumen. Der Antrag stellt eine Erweiterung der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats dar. Im Gegensatz zum Gesetzesentwurf der Regierungskoalition, welches die Mitbestimmung des Betriebsrats

²⁸ BAG, Urteil vom 25.06.2014 - 7 AZR 847/12, NZA 2014, 1209.

²⁹ BAG, Urteil vom 05.12.2012 - 7 AZR 698/11, AP TzBfG § 14 Nr. 102; LAG München, Urteil vom 02.08.2013 - 5 Sa 1005/12, BeckRS 2014, 65373; LAG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 04.11.2011 - 13 Sa 1549/11, BeckRS 2011, 77573.

³⁰ ArbG München, Urteil vom 08.10.2010 – 24 Ca 861/10, BeckRS 2011, 68221; mit Recht zustimmend Hjort/Helm/Hummel, „Entfristungsanspruch für Betriebsratsmitglieder“, ArbRAktuell 2011, 397.

lediglich bei der Ausgestaltung der mobilen Arbeit vorsieht, schafft der Antrag zu 3a) eine vollumfassende und gleichwertige Mitbestimmungsmöglichkeit für den Betriebsrat.

Die Annahme des Antrages ist daher zu empfehlen.

2. Stellungnahme

Mobiles Arbeiten ist derzeit kein eigenständiger Mitbestimmungstatbestand. Unabhängig davon haben Betriebsräte allerdings bereits nach jetzigem Recht keine schwache rechtliche Position in diesem Bereich, denn die Ein- und Durchführung von mobiler Arbeit setzt die Verständigung über Regelungsgegenstände voraus, die ihrerseits mitbestimmungspflichtig sind. Dabei bestehen in derartigen Fällen auch entsprechende Initiativrechte.

Hierzu gehören insbesondere,³¹

- § 87 Abs. 1 Nr. 2 BetrVG für die Regelungen zu Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit, die für die mobile Arbeit ggf. angepasst werden müssen, zumal die Abgrenzung zwischen Arbeit und Freizeit bei mobiler Arbeit häufig spezifischer Regelungen bedarf.
- § 87 Abs. 1 Nr. 3 BetrVG gilt für eine vorübergehende Verkürzung oder Verlängerung der betriebsüblichen Arbeitszeit. Auch hier können aufgrund der durch mobile Arbeit spezifischen Flexibilitätsanforderungen an die Arbeitnehmer*innen besondere Regelungen erforderlich werden.
- Nach § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG hat der Betriebsrat bei der Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen, z. B. bei der Einführung digitaler Plattformen zu Kommunikation oder Zeiterfassungstools mitzubestimmen. Auch hier ist ein etwaiger Bedarf spezifischer Regelungen zu prüfen, da die Arbeitsumgebung und insbesondere die enge Anbindung an Familienmitglieder bzw. Mitbewohner*innen, die durch mobile Arbeit entstehen kann, besondere Datenschutz- und Vertraulichkeitsanforderungen nach sich ziehen kann. Gleiches gilt für die Leistungs- und Verhaltenskontrollmöglichkeiten.
- § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG beinhaltet ein Mitbestimmungsrecht bei Regelungen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften. Auch bei mobiler Arbeit ist das Arbeitsschutzgesetz anwendbar, auf Telearbeitsplätze auch die Arbeitsstättenverordnung. Der Betriebsrat hat im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften bei allen betrieblichen Regelungen, die dem Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer*innen dienen, ein Mitbestimmungsrecht, insbesondere für die Gefährdungsbeurteilung (§ 5 ArbSchG), die Unterweisung der betroffenen Arbeitnehmer*innen (§ 12 ArbSchG) und die Festlegung erforderlicher Maßnahmen, die die Gesundheit der Arbeitnehmer*innen sichern oder fördern (§ 3 ArbSchG).

Mit dem Vorschlag der Bundesregierung sollen Betriebsräte künftig bei der Ausgestaltung mobiler Arbeit mitbestimmen können. Dafür wird mit § 87 Abs. 1 Nr. 14 BetrVG ein neuer Mitbestimmungstatbestand geschaffen. Das „Ob“ der mobilen Arbeit verbleibt nach dem Vorschlag dabei aber in der Entscheidungsbefugnis des Arbeitgebers. Betriebsräte sollen damit allein bei der inhaltlichen Ausgestaltung der mobilen Arbeit mitbestimmen dürfen. Dazu gehören beispielsweise Regelungen über den zeitlichen Umfang mobiler Arbeit, über Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit in Bezug auf mobile Arbeit oder über den Ort, von welchem aus mobil gearbeitet werden kann und darf. Aber auch Regelungen zu konkreten Anwesenheitspflichten in der Betriebsstätte des Arbeitgebers, zur Erreichbarkeit, zum

³¹ Vgl. dazu LAG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 25.02.2020 – 5 TaBV 1/20; Schulze/ Ratzesberger, „Telearbeit: Fluch oder Segen? – Mitbestimmung des Betriebsrats bei mobiler Arbeit, ArbRAktuell 2016, 109.

Umgang mit Arbeitsmitteln der mobilen Arbeit und über einzuhaltende Sicherheitsaspekte gehören zu den mitbestimmungspflichtigen Themen.

Der Vorschlag der Bundesregierung enthält darüber hinaus aber kein Initiativrecht bezüglich der Einführung von mobiler Arbeit.

Zwar würde die Schaffung des Mitbestimmungstatbestands Rechtssicherheit für die Betriebsparteien vermitteln und die Regelung weiterer Aspekte, wie die Stellung der Ausrüstung durch den Arbeitgeber, die Aufwandsentschädigung für die Nutzung des privaten Wohnraums, die Versicherung von Unfällen, die Haftung bei Schäden o.ä., ermöglichen.

Allerdings muss dem Betriebsrat auch ein Initiativrecht zur Einführung, Durchführung und Einschränkung der mobilen Arbeit zustehen. Ziel des Gesetzes der Regierungskoalition ist es, im Interesse der Arbeitnehmer*innen einheitlich verbindliche und auf den Betrieb zugeschnittene Regeln zu mobiler Arbeit zu schaffen und zugleich dazu beizutragen, die mit mobiler Arbeit verbundenen Gefahren zu reduzieren. Zu den Gefahren soll laut Gesetzesbegründung insbesondere auch die Entgrenzung von Arbeits- und Privatleben gehören.³²

Der Antrag der Fraktion DIE LINKE zielt auf ein vollumfängliches Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats ab. Dieses ist im Hinblick auf das gesetzgeberische Ziel erforderlich und geboten. Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats stehen grundsätzlich nicht unter dem allgemeinen Vorbehalt, dass durch sie nicht in die unternehmerische Entscheidungsfreiheit eingegriffen werden dürfe.³³ Eine Einschränkung des Initiativrechts des Betriebsrats ergibt sich insbesondere auch nicht aus dem Inhalt des Mitbestimmungsrechts selbst. Die Einführung und Ausgestaltung mobiler Arbeit ist für die Arbeitnehmer*innen nicht generell nachteilig. Die Möglichkeit mobil zu arbeiten kann für viele Arbeitnehmer*innen attraktiv sein, insbesondere um die Vereinbarkeit von Beruf, Familie, Pflege und Privatleben im Allgemeinen zu fördern. Daher muss der Betriebsrat auch im Interesse der Arbeitnehmer*innen initiativ handeln und die Einführung der mobilen Arbeit auch mittels Einberufung der Einigungsstelle erzwingen können.

Mobile Arbeit bringt allerdings nicht nur Vorteile für die Arbeitnehmer*innen mit sich. Der Betriebsrat muss daher in der Lage sein, die Beschäftigten vor den Nachteilen ausufernder mobiler Arbeit zu schützen. Mit dem umfassenden Initiativrecht geht daher auch die Möglichkeit einher, mobiles Arbeiten bei Bedarf wieder zu begrenzen. Das Mitbestimmungsrecht muss daher auch die Einschränkung von mobiler Arbeit umfassen.

Der Vorschlag der Fraktion DIE LINKE ist damit zur Erreichung des gesetzgeberischen Ziels, eine einheitlich verbindliche Vereinbarung der mobilen Arbeit auf betrieblicher Ebene im Interesse der Arbeitnehmer*innen zu schaffen und damit die mit mobiler Arbeit verbundenen Gefahren zu reduzieren, geeignet und geboten.

IV. Mitbestimmung im Arbeits- und Gesundheitsschutz

1. Anträge

Im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutz sind zahlreiche Regelungen normiert. In der betrieblichen Realität werden diese jedoch von Arbeitgebern häufig nicht konsequent um-

³² BT-Drs. 19/28899, S. 15.

³³ BAG, 31.08.1982 – 1 ABR 27/80, AP BetrVG 1972 § 87 Arbeitszeit Nr. 8.

und von Behörden nicht durchgesetzt. Die Zahl der Arbeitsschutzkontrollen in Betrieben durch Behörden ist zuletzt weiter gesunken.³⁴

Ein Gegensteuern des Gesetzgebers ist daher dringend geboten. Doch der Gesetzentwurf der Bundesregierung enthält hierzu keinerlei Innovation. Daher fordert die Fraktion DIE LINKE unter Ziffer 3 c) ihres Antrages die Regierung berechtigt auf, durch die Streichung der Anforderung des Vorliegens einer Rahmenvorschrift ein volles Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bei Maßnahmen und Regelungen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes zu schaffen.

2. Stellungnahme

Der Arbeitsschutz gehört zum Kernbereich des Arbeitsrechts. Seine verfassungsrechtlichen Grundlagen sind insbesondere das durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützte Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit sowie die durch Art. 1 Abs. 1 GG garantierte Menschenwürde. Nach heutigem Verständnis ist der Begriff des Arbeitsschutzes weit zu verstehen. Er umfasst somit alle rechtlichen, organisatorischen, technischen und medizinischen Maßnahmen, die getroffen werden müssen, um die körperliche und psychische Unversehrtheit und bestimmte Persönlichkeitsrechte der in die Arbeitsorganisation des Arbeitgebers eingegliederten Arbeitnehmer*innen zu schützen.³⁵ Die Zielsetzung des Arbeitsschutzes ist dabei sowohl abwehrend als auch gestaltend. In der wissenschaftlichen Diskussion spielt der sog. „salutogene Ansatz“ eine zentrale Rolle, der nicht primär von einer Betrachtung gesundheitlicher Risiken und entsprechender gefährdungsspezifischer Präventionsstrategien ausgeht, sondern sich an der „individuellen Konstitution von Gesundheit“ orientiert.³⁶ Mit dieser Betrachtung des Arbeitsschutzes wird der Fokus auf ergänzende Maßnahmen der betrieblichen Gesundheitsförderung und des betrieblichen Gesundheitsmanagements, d. h. der Schaffung gesundheitsförderlicher Arbeitsbedingungen, gerichtet.³⁷ Bereits mit dem 1996 in Kraft getretenen Arbeitsschutzgesetz wurde der umfassende Arbeitsschutzansatz³⁸ auch in das deutsche Arbeitsschutzrecht umgesetzt.

Der Betriebsrat hat gem. § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG mitzubestimmen bei Regelungen über die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie über den Gesundheitsschutz im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften oder der Unfallverhütungsvorschriften. Das Mitbestimmungsrecht setzt insofern das Bestehen einer entsprechenden Rechtsnorm voraus und knüpft an diese an.³⁹ „Im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften und der Unfallverhütungsvorschriften“ bedeutet in diesem Zusammenhang nach der ständigen Rechtsprechung des BAG, dass das Mitbestimmungsrecht hinsichtlich Regelungen gegeben ist, die der Arbeitgeber aufgrund bestehender arbeitsschutzrechtlicher Vorschriften zu treffen hat. Das Mitbestimmungsrecht beschränkt sich damit auf die Ausfüllung solcher vorgegebener Normen, die dem Arbeitgeber einen Entscheidungs- bzw. Ermessensspielraum belassen.⁴⁰ Nicht vom Mitbestimmungsrecht erfasst sein soll hingegen eine Regelung, die über den gesetzlich geregelten Gesundheitsschutz hinausgeht.⁴¹

Zentrale Mitbestimmungstatbestände stellen die Rahmenvorschriften der §§ 3, 5 ArbSchG⁴² dar. Nach diesen hat der Arbeitgeber durch eine Beurteilung der für die Beschäftigten mit ihrer Arbeit verbundenen Gefährdung zu ermitteln, welche Maßnahmen des Arbeitsschutzes

³⁴ BT-Drs. 19/18811.

³⁵ Pieper, Arbeitsschutzrecht, 6. Aufl. 2016, I Rn. 9.

³⁶ Pieper, aaO, Rn. 10.

³⁷ Pieper, aaO.

³⁸ Vgl. Fitting, 30. Aufl. 2020, BetrVG § 87 Rn. 296.

³⁹ Fitting, 30. Aufl. 2020, BetrVG § 87 Rn. 264.

⁴⁰ BAG, AP BetrVG 1972 § 87 Überwachung Nr. 7.

⁴¹ BAG, aaO; Richardi BetrVG/Richardi, 16. Aufl. 2018, BetrVG § 87 Rn. 565.

⁴² BAG, Beschluss vom 08.06.2004 – 1 ABR 4/03, NZA 2005, 227.

erforderlich sind (Gefährdungsbeurteilung) und ist verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes unter Berücksichtigung der Umstände zu treffen, die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten bei der Arbeit beeinflussen. Nach Auffassung des BAG geben diese Vorschriften eine gestufte Vorgehensweise vor: Für die Verpflichtung des Arbeitgebers nach § 3 Abs. 1 ArbSchG, die erforderlichen Maßnahmen des Arbeitsschutzes zu ergreifen, sei eine Gefährdungsbeurteilung nach § 5 Abs. 1 ArbSchG unerlässlich. Denn ohne Kenntnis des Gefährdungspotenzials von Arbeit für die Beschäftigten ließen sich angemessene und geeignete Schutzmaßnahmen nicht ergreifen.⁴³ Stehen aber konkrete Gefährdungen nicht ausnahmsweise fest⁴⁴, hat die Auffassung der BAG zur Folge, dass zwingend zuerst eine Gefährdungsbeurteilung durchzuführen ist, bevor konkrete Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ergriffen werden können.

Aus der Rechtsprechung des BAG zu § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG ergeben sich in der Praxis folgende wesentlichen Problembereiche:

Die Vereinbarung konkreter Arbeits- und Gesundheitsschutzmaßnahmen durch die Betriebsparteien und deren Umsetzung wird durch die zwingende Anknüpfung an das Vorliegen einer mitbestimmten Gefährdungsbeurteilung erheblich erschwert und mindestens in zeitlichen Hinsicht auch verzögert. Denn in Betrieben, in denen Arbeitgeber ihren gesetzlichen Pflichten nicht oder nicht hinreichend nachkommen, sind Betriebsräte darauf verwiesen, ihre Mitbestimmung in Einigungsstellen durchzusetzen, die bei konsequenter Verweigerungshaltung der Arbeitgeber auch zunächst gerichtlich errichtet werden müssen. Die Rechtsprechung des BAG in diesem Bereich wird daher zutreffend dahingehend bewertet, dass sie den Betriebsräten „Steine statt Brot“⁴⁵ gibt.

Besonders deutlich haben sich die Schwächen der gesetzlichen Konzeption und Rechtsprechung des BAG während der Corona-Pandemie gezeigt. In vielen Betrieben waren und sind Betriebsräte von der Mitbestimmung bei Maßnahmen, die zur Vermeidung einer Infektion mit dem Corona-Virus ergriffen wurden, völlig ausgeschlossen. Denn in den Betrieben, in denen die Arbeitgeber keine anlassbezogenen Gefährdungsbeurteilungen zu Covid-19 unter Wahrung der Mitbestimmung durchgeführt haben, mussten Betriebsräte nach gescheiterten betrieblichen Verhandlungen Einigungsstellen erst gerichtlich bestellen lassen. Viele Betriebsräte haben aus Zeitgründen und mit Blick auf die erhebliche Gefährlichkeit des von Covid-19 versucht, unmittelbar Einigungsstellen zur Regelung von entweder vom Arbeitgeber einseitig erlassenen oder fehlenden Maßnahmen einzusetzen. Dieser Ansatz scheiterte regelmäßig aufgrund des dargestellten zweistufigen Verfahrens nach der Rechtsprechung des BAG.

Hinzu kommt, dass sich selbst in Betrieben, in denen Gefährdungsbeurteilungen mitbestimmt durchgeführt worden sind, im Rahmen der Maßnahmenableitung ein weiteres Problem stellt, das anhand von § 3a ArbStättV besonders deutlich wird:

Die Arbeitsstättenverordnung dient nach deren § 1 Abs. 1 der Sicherheit und dem Schutz der Gesundheit der Beschäftigten beim Einrichten und Betreiben von Arbeitsstätten und konkretisiert die Verpflichtungen von Arbeitgebern zur Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung und Umsetzung erforderlicher Arbeits- und Gesundheitsschutzmaßnahmen in Bezug auf Arbeitsstätten.

Gem. § 3a Abs. 1 S. 1 ArbStättV hat der Arbeitgeber dafür zu sorgen, dass Arbeitsstätten so eingerichtet und betrieben werden, dass Gefährdungen für die Sicherheit und die Gesundheit

⁴³ BAG, Beschluss vom 19.11.2019 – 1 ABR 22/18, NZA 2020, 266; Beschluss vom 13.08.2019 – 1 ABR 6/18, NZA 2019, 1717; Beschluss vom 28.03.2017 – 1 ABR 25/15, NZA 2017, 1132.

⁴⁴ Vgl. dazu BAG, Beschluss vom 28.03.2017, NZA 2017, 1132.

⁴⁵ Dahl, jurisPR-ArbR 49/2019 Anm. 1.

der Beschäftigten möglichst vermieden und verbleibende Gefährdungen möglichst gering gehalten werden. Der Arbeitgeber hat dabei den Stand der Technik, Arbeitsmedizin und Hygiene, die ergonomischen Anforderungen sowie insbesondere die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales nach § 7 Absatz 4 ArbStättV bekannt gemachten Regeln und Erkenntnisse zu berücksichtigen (§ 3a Abs. 1 S. 2 ArbStättV). In der Praxis sind dafür vor allem die Technischen Regeln für Arbeitsstätten (ASR) relevant.⁴⁶ § 3a Abs. 1 S. 3 ArbStättV normiert weiter, dass bei Einhaltung der ASR davon auszugehen ist, dass die in dieser Arbeitsstättenverordnung gestellten Anforderungen diesbezüglich erfüllt sind. Wendet der Arbeitgeber diese Regeln nicht an, so muss er nach § 3a Abs. 1 S. 4 ArbStättV durch andere Maßnahmen die gleiche Sicherheit und den gleichen Schutz der Gesundheit der Beschäftigten erreichen.

Bezogen auf das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG in Bezug auf die Ausfüllung der Rahmenvorschrift des § 3a ArbStättV bedeutet dies, dass die ASR für Arbeitsstätten insofern praktische Bedeutung haben, indem sie als dokumentierte, allgemein anerkannte Regeln bzw. gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse angesehen werden können, bei deren Einhaltung davon auszugehen ist, dass der Arbeitgeber die Anforderungen der Arbeitsstättenverordnung erfüllt. Den Betriebsparteien steht es ausgehend von § 3a Abs. 1 S. 4 ArbStättV nach der Rechtsprechung zwar frei, von den Technischen Regeln für Arbeitsstätten abzuweichen, sofern durch andere Maßnahmen die gleiche Sicherheit und der gleiche Gesundheitsschutz erreicht werden.⁴⁷ In der Praxis, insbesondere in Einigungsstellen, zeigt sich jedoch häufig, dass sich Arbeitgeber darauf zurückziehen, die Technischen Regeln für Arbeitsstätten einzuhalten und daher kein (weiterer) Handlungsbedarf bestehe. Dem wird von Einigungsstellenvorsitzenden nicht selten gefolgt, sodass es den Betriebsräten obliegt nachzuweisen, dass von ihnen angestrebte Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes die gleiche Sicherheit und den gleichen Schutz der Gesundheit der Beschäftigten erreichen und dem Arbeitgeber auch zumutbar sind. Die Bindung der Mitbestimmung des Betriebsrats an Rahmenvorschriften, die ihm eigentlich ein weitgehendes Mitbestimmungsrecht einräumen soll, wirkt dadurch begrenzend. Der Ermessen- und Entscheidungsspielraum, auf dessen Ausfüllung sich das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bezieht, wird dadurch erheblich verkürzt und eine effektive Ausübung der Mitbestimmungsrechte erschwert.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass die Mitbestimmung des Betriebsrats im Arbeits- und Gesundheitsschutz dringend reformbedürftig ist. Die Umsetzung ist für Betriebsräte, jedenfalls in Fällen, in denen sich Arbeitgeber unkooperativ zeigen, schwierig und vor allem langwierig. Dies folgt nicht zuletzt aus der gesetzlichen Konzeption der Voraussetzung des Vorliegens einer Rahmenvorschrift und das durch die Rechtsprechung geforderte gestufte Vorgehen, dass über Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes erst mitbestimmt werden kann, wenn zuvor eine Gefährdungsbeurteilung durchgeführt worden ist.

Es ist daher erforderlich und geboten, die Begrenzung der Mitbestimmung in § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG auf die Mitbestimmung „im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften oder der Unfallverhütungsvorschriften“ zu streichen und ein umfassendes Mitbestimmungs- und Initiativrecht beim Arbeits- und Gesundheitsschutz zu schaffen. Dies würde den Prozess vereinfachen, beschleunigen und dem Betriebsrat insbesondere auch in Eilfällen die Möglichkeit geben, Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes durchzusetzen. Da das größte Problem in der Praxis die lange Dauer derartiger Verhandlungen ist würde Betriebsräten dadurch zudem ermöglicht werden, Maßnahmen zügig nur für einzelne Sachbereiche durchzusetzen.

⁴⁶ Kollmer/Klindt/Schucht/N. Kollmer/Wiebauer, Arbeitsschutzgesetz, 4. Aufl. 2021, ArbStättV § 3a Rn. 6; Richardi, BetrVG/Richardi, 16. Aufl. 2018, BetrVG § 87 Rn. 563.

⁴⁷ BAG, NZA 2017, 1615, 1617.

Es ist nicht hinnehmbar, dass die Mitbestimmung im Arbeits- und Gesundheitsschutz so häufig leerläuft bzw. beschränkt wird. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der Interessen der Arbeitnehmer*innen, nämlich der Wahrung ihrer grundrechtlich geschützten Rechtspositionen. Da der Antrag der Fraktion DIE LINKE die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats in diesem für die Arbeitnehmer*innen wichtigen Bereich deutlich stärken würde, wird dessen Annahme dringend empfohlen.

V. Mitbestimmung bei Planung, Gestaltung und Änderung von Arbeitsplätzen, Arbeitsumgebung und Arbeitsorganisation

1. Anträge

Zur Stärkung der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ist es zudem erforderlich, den Katalog des § 87 BetrVG – wie im Antrag der Fraktion DIE LINKE gefordert - auf Angelegenheiten der Planung, Gestaltung und Änderung der Arbeitsplätze, der Arbeitsumgebung und der Arbeitsorganisation einschließlich der Arbeitsverfahren, Arbeitsabläufe, agiler Arbeit sowie des Belastungsausgleichs zu erweitern. In diesen Bereichen brauchen Betriebsräte ein umfassendes, zwingendes Mitbestimmungsrecht mit Initiativrecht. Der Entwurf der Regierungskoalition enthält hierzu keine Neuerungen.

2. Stellungnahme

Der Arbeits- und Gesundheitsschutz hat sowohl eine abwehrende Zielrichtung gegen Gefährdungen, Gefahren und Schäden, Belästigungen und vermeidbare Belastungen als auch eine gestaltende Zielrichtung zur Herstellung möglichst positiver Voraussetzungen für das Erbringen der Arbeitsleistung und zur Schaffung möglichst menschengerechter Arbeitsplätze, Arbeitsabläufe und der Arbeitsumgebung.⁴⁸ Ausgehend von diesem weiten Verständnis des Arbeitsschutzes wurde bereits in den 1980er Jahren darüber diskutiert, Betriebsräten ein diesbezügliches Mitbestimmungsrecht einzuräumen. Arbeits- und Gesundheitsschutz darf nicht erst ansetzen, wenn die Arbeitnehmer*innen bereits belastet oder sogar krank sind. Da sich viele Folgen nicht mehr rückgängig machen lassen, bedarf es einer effektiven Prävention. Diese muss bei der Gestaltung der Arbeitsaufgabe, der Arbeitsorganisation und des Arbeitsumfelds anfangen. Bislang ist es so, dass Betriebsräte erst auf dem Umweg einer psychischen Gefährdungsbeurteilung Maßnahmen hinsichtlich Arbeitsaufgabe, Arbeitsorganisation und Arbeitsumfeld, das gesundheitsgefährdend ist oder krank macht, durchsetzen können. Dies ist langwierig. Außerdem kommen Betriebsräte häufig in die Situation, dass Arbeitgeber, bis mit dem Betriebsrat nach Durchführung der Gefährdungsbeurteilung über Maßnahmen verhandelt wird, durch die Ergreifung einseitiger Maßnahmen bereits Fakten geschaffen haben, die sich nur mit viel Geld verändern bzw. rückgängig machen lassen. In der Praxis sind Einigungsstellenvorsitzende selten dazu zu bewegen, dem Arbeitgeber teure Umbauten und die Umorganisation des Arbeitsablaufes aufzugeben. Dies ließe sich vermeiden, wenn Betriebsräte bereits von Anfang an umfassend mitbestimmen könnten. Der Antrag ist daher erforderlich, um eine umfassende Mitbestimmung des Betriebsrats im Sinne des gesetzlich vorgegebenen und zu erreichenden präventiv wirkenden Arbeitsschutzes sicherzustellen.

VI. Mitbestimmung bei betrieblichen Berufsbildungsmaßnahmen

1. Anträge

⁴⁸ BT-Drs. 11/2995, S. 49.

Um der dynamischen Arbeitswelt Rechnung zu tragen und als Instrument der Beschäftigungssicherung wird im Antrag der Fraktion DIE LINKE die Schaffung durch Ergänzung des Katalogs des § 87 Abs. 1 BetrVG um ein erzwingbares Mitbestimmungsrecht – einschließlich eines entsprechenden Initiativrechts – bei der Einführung, Ausgestaltung und Durchführung von betrieblichen Berufsbildungsmaßnahmen gefordert.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zielt dagegen lediglich darauf ab, § 96 BetrVG um einen Absatz 1a zu ergänzen, der es Arbeitgebern und Betriebsräten ermöglichen soll, die Einigungsstelle in Fragen der Berufsbildungsmaßnahmen zur Vermittlung einzuschalten. Mit dem Vorschlag soll den Herausforderungen der Digitalisierung und des ökologischen und demografischen Wandels mit einer Qualifizierung der Beschäftigten begegnet werden.⁴⁹ Die aus dem Antrag zu bildende Einigungsstelle ist nicht mit Spruchkompetenz ausgestattet.

Das beabsichtigte Ziel, betriebliche Bildungsmaßnahmen zu fördern, wird sich nur erreichen lassen, wenn dem Betriebsrat gerade auch bei deren Einführung ein Mitbestimmungsrecht zusteht und entsprechende Regelungen durch eine Einigungsstelle verbindlich festgelegt werden können. Insoweit geht der Vorschlag der Bundesregierung nicht weit genug. Eine Ausweitung betrieblicher Bildungsmaßnahmen ist durch den Vorschlag nicht zu erwarten. Dies dürfte beim Antrag der Fraktion DIE LINKE anders sein, da die Einigungsstelle in deren Vorschlag u.a. auch über die Einführung betrieblicher Bildungsmaßnahmen verbindlich entscheiden können soll.

2. Stellungnahme

Der Betriebsrat wird durch die §§ 96 – 98 BetrVG mit Mitbestimmungsrechten im Bereich der betrieblichen Berufsbildung ausgestattet. Der Begriff der betrieblichen Berufsbildung ist dabei gesetzlich nicht definiert. Er ist nach der Rechtsprechung des BAG weit auszulegen, sodass er zumindest alle Maßnahmen der Berufsbildung im Sinne von § 1 Abs. 1 BBiG umfasst, mithin Maßnahmen der Berufsausbildungsvorbereitung, der Berufsausbildung, der beruflichen Fortbildung und der beruflichen Umschulung.⁵⁰

Der Betriebsrat kann gem. § 96 Abs. 1, S. 2 BetrVG vom Arbeitgeber verlangen, dass er den Berufsbedarfsbedarf der vom Betriebsrat vertretenen Arbeitnehmer*innen ermittelt und diesen anschließend mit dem Arbeitgeber berät und diesbezüglich Vorschläge unterbreitet. Ein erweiterter Beratungsanspruch steht dem Betriebsrat zudem nach § 97 Abs. 1 BetrVG bei der Einrichtung und Ausstattung von betrieblichen Einrichtungen der Berufsbildung zu, der Einführung betrieblicher Berufsbildungsmaßnahmen⁵¹ und bei der Teilnahme von Arbeitnehmer*innen an außerbetrieblichen Berufsbildungsveranstaltungen.

Neben diesen Beratungs- und Vorschlagsrechten hat der Betriebsrat nach § 98 BetrVG ein erzwingbares Mitbestimmungsrecht nur bei der „Durchführung“ von Bildungsmaßnahmen. Die Mitbestimmung greift folglich erst ein, wenn sich der Arbeitgeber bereits dazu entschlossen hat, betriebliche Berufsbildungsmaßnahmen durchzuführen. Nach § 98 Abs. 3 BetrVG kann der Betriebsrat ferner Arbeitnehmer*innen oder Arbeitnehmer*innengruppen für die Teilnahme an Bildungsmaßnahmen vorschlagen und seine Vorschläge gem. § 98 Abs. 4 BetrVG ggf. über eine Einigungsstelle durchsetzen. Besteht Uneinigkeit über die Person der*des Ausbilder*in, kann der Betriebsrat ferner gemäß § 98 Abs. 5 BetrVG beim Arbeitsgericht deren*dessen Bestellung verhindern bzw. Abberufung erreichen.

⁴⁹ BT-Drs. 19/28899, S. 1.

⁵⁰ BAG, Beschluss vom 05.03.2013 - 1 ABR 11/12, AP BetrVG 1972 § 98 Nr. 15; Beschluss vom 23.04.1991 – 1 ABR 49/90, NZA 1991, 817; Beschluss vom 05.11.1985 – 1 ABR 49/83, NZA 1986, 535.

⁵¹ BAG, Beschluss vom 24.08.2004 – 1 ABR 28/03.

Was neben diesen punktuellen Mitbestimmungsrechten weitgehend fehlt, ist ein Initiativrecht zur Einführung betrieblicher Bildungsmaßnahmen. Die Mitbestimmung greift in den oben beschriebenen Fällen erst, wenn sich der Arbeitgeber selbst zur Einführung von Bildungsmaßnahmen entschieden hat. Der Betriebsrat hat hingegen keine Möglichkeit, die Einführung derartiger Maßnahmen gegen den Willen des Arbeitgebers durchzusetzen.

Einzigste Ausnahme hierzu bildet § 97 Abs. 2 BetrVG, nach dem dem Betriebsrat bei der Einführung von betrieblichen Bildungsmaßnahmen ein erzwingbares Mitbestimmungsrecht zusteht, soweit sich die Tätigkeiten der Arbeitnehmer*innen auf Veranlassung des Arbeitgebers verändern und die beruflichen Kenntnisse und Fähigkeiten zur Erfüllung der Aufgaben nicht mehr ausreichen. Diese Schwelle wird in der Praxis nur selten überschritten.

Die wesentlichen Entscheidungen im Bereich der Berufsbildung trifft nach derzeitiger Rechtslage folglich der Arbeitgeber. Betriebsräte sind zumeist in eine stumme Beobachterrolle gedrängt. Mehr als eine beratende Funktion wird ihnen nur in eng begrenzten Fällen zuteil.

Zur Erreichung des beabsichtigten Zieles zur Förderung betrieblicher Bildungsmaßnahmen enthält der Vorschlag der Bundesregierung keinen wesentlichen Beitrag. Es ist zu erwarten, dass Arbeitgeber, die bereits zuvor notwendigen Qualifizierungsbedarf erkannt haben, Bildungsmaßnahmen eingeführt und mit dem Betriebsrat über deren Durchführung verhandelt haben. Für eine flächendeckende Umsetzung müssten jedoch gerade die Arbeitgeber erreicht werden, die entsprechende Möglichkeiten bislang nicht genutzt haben und für die dies auch in Zukunft nicht zu erwarten ist. Der Vorschlag der Bundesregierung enthält keine Möglichkeit, Arbeitgeber zu einer Einführung von Bildungsmaßnahmen zu bringen, wenn die dies nicht wollen. Es bestünde allein die Möglichkeit, eine (kostenträchtige) Einigungsstelle durchzuführen, ohne dass diese aber durch Spruch verbindliche Regelungen und damit eine Verbesserung der betrieblichen Bildungssituation in Qualität und Quantität gegen den Willen der Arbeitgeber erreichen könnte. Dies wäre insbesondere erforderlich, da der Betriebsrat durch ein frühzeitiges Engagement und präventives Tätigwerden im Bereich der betrieblichen Berufsbildung die Möglichkeit hätte, auf fehlender Qualifizierung der Arbeitnehmer*innen beruhenden Beschäftigungsabbau möglichst zu vermeiden.

Dies würde nur über ein umfassendes Mitbestimmungsrecht bei der Einführung, Ausgestaltung und Durchführung von betrieblichen Bildungsmaßnahmen zu erreichen sein, wie ihn der Antrag der Fraktion DIE LINKE vorsieht. Die Annahme des Antrages ist daher zu empfehlen.

VII. Regelung zur datenschutzrechtlichen Verantwortlichkeit

1. Anträge

Der Gesetzentwurf der Regierung sieht die Schaffung eines neuen § 79a BetrVG vor, in dem Regelungen über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch den Betriebsrat normiert werden sollen. Festgeschrieben werden soll, dass der Betriebsrat bei der Verarbeitung personenbezogener Daten die Vorschriften über den Datenschutz einzuhalten hat, der Arbeitgeber jedoch der für die Verarbeitung Verantwortliche im Sinne der datenschutzrechtlichen Vorschriften bleibt, wenn der Betriebsrat im Rahmen der Erfüllung seiner Aufgaben Daten verarbeitet. Aufgenommen werden soll nach der Ausschussdrucksache 19(11)1091 zudem, dass die*der Datenschutzbeauftragte gegenüber dem Arbeitgeber zur Verschwiegenheit verpflichtet ist über Informationen, die Rückschlüsse auf den Meinungsbildungsprozess des Betriebsrats zulassen.

Es ist zu erwarten, dass diese Neuerungen zu einer nachhaltigen Schwächung von Betriebsräten führen werden. Die vorgesehenen Regelungen sind daher abzulehnen.

2. Stellungnahme

Die datenschutzrechtliche Verantwortlichkeit des Betriebsrats ist auch nach Inkrafttreten der EU-DSGVO am 25.05.2018 bislang gesetzlich nicht ausdrücklich geregelt. Insbesondere ist ungeregelt geblieben, wer in den Fällen, in denen der Betriebsrat Beschäftigtendaten im Sinne des § 26 BDSG vom 30.07.2017⁵² verarbeitet, Verantwortlicher im Sinne des Art. 4 Nr. 7 EU-DSGVO ist und welche Befugnisse die*der betriebliche Datenschutzbeauftragte dem Betriebsrat gegenüber hat.

In der Rechtsprechung ist seit der Entscheidung des BAG vom 11.11.1997⁵³ im Wesentlichen unbestritten, dass der Betriebsrat nicht Dritter im Sinne des § 3 Abs. 9 BDSG vom 20.12.1990⁵⁴ außerhalb der "speichernden Stelle" im Sinne des § 3 Abs. 8 BDSG 1990 ist, sondern Teil der speichernden Stelle.

Unter dem Regime der EU-DSGVO folgt daraus, dass der Betriebsrat nicht Verantwortlicher im Sinne des Art. 4 Nr. 7 der EU-DSGVO ist. Dafür spricht insbesondere, dass Verantwortlicher ist, wer die Zwecke und Mittel einer Datenverarbeitung festlegt. Zudem verfügt der Betriebsrat datenschutzrechtlich gesehen nur über eingeschränkte Entscheidungsbefugnisse. Er kann weder in eigener Verantwortung über die Mittel der Verarbeitung personenbezogener Daten (vgl. § 40 Abs. 2 BetrVG), noch kann er die Zweckrichtung selbst frei bestimmen, die gesetzlich vorgegeben ist. Die Datenverarbeitung durch den Betriebsrat ist deshalb keine Auftragsdatenverarbeitung i.S.d. Art. 28 EU-DSGVO (bzw. § 11 BDSG 1990). Den Betriebsrat treffen nicht selbst Pflichten wie das Erfüllen der Rechenschaftspflicht (Art. 5 Abs. 2 EU-DSGVO), der Informationspflichten (Art. 13, 14 EU-DSGVO), der Betroffenenrechte (Art. 15 EU-DSGVO), der Abschluss von Auftragsverarbeitungen (Art. 28 EU-DSGVO), das Führen eines Verarbeitungsverzeichnisses (Art. 30 EU-DSGVO), keine Datenschutz-Folgenabschätzung (Art. 35 EU-DSGVO) oder die Bestellung einer*eines eigenen Datenschutzbeauftragten bei mehr als 10 Betriebsräten (Art. 37 Abs. 1 EU-DSGVO). Außerdem trifft ihn keine eigene Haftung bei Vermögenslosigkeit des Betriebsratsgremiums.⁵⁵

Unbestritten ist im Wesentlichen allerdings, dass der Betriebsrat eigenverantwortlich für die Einhaltung der datenschutzrechtlichen Bestimmungen zu sorgen hat.

Seit der Entscheidung des BAG vom 11.11.1997 ist auch in der Rechtsprechung im Wesentlichen unbestritten, dass der Betriebsrat nicht der Kontrolle durch die*den betrieblichen Datenschutzbeauftragten nach § 36 Abs. 5 und § 37 BDSG 1990 bzw. Art. 37 Abs. 1 EU-DSGVO mit § 38 BDSG 2017 unterliegt. Die*der Datenschutzbeauftragte wird vom Arbeitgeber ausgewählt und bestellt. Der Bestellungsakt als solcher unterliegt nach derzeitiger Gesetzeslage nicht der Mitbestimmung des Betriebsrats. Der Betriebsrat hat auch kein Beteiligungsrecht, das es ihm ermöglicht, dafür zu sorgen, dass die Funktion von einer Person (auch) seines Vertrauens wahrgenommen wird. Die Ausübung der in Art. 39 EU-DSGVO verankerten Kontrollrechte des Datenschutzbeauftragten gegenüber dem Betriebsrat würde dessen gesetzlich vorgeschriebene Unabhängigkeit vom Arbeitgeber beeinträchtigen.

⁵² In der Stellungnahme nachfolgend BDSG 2017.

⁵³ BAG, Beschluss vom 11.11.1997 – 1 ABR 21/97; NZA 1998, 385.

⁵⁴ In der Stellungnahme nachfolgend BDSG 1990.

⁵⁵ Zu Allem: Stück, ZD 2019, 256.

Die vorgesehene Neuregelung in § 79a BetrVG entspricht prima facie der durch die Rechtsprechung des BAG und ihr folgend der Instanzgerichte richterrechtlich gefassten Rechtslage. Aus der Begründung folgt allerdings, dass der Gesetzgeber unter Berufung auf die Aufgaben des Datenschutzbeauftragten nach der EU-DSGVO (Art. 38 und 39) diesem auch gegenüber dem Betriebsrat als Teil der verantwortlichen Stelle Kontrollrechte einräumen will. Diese Absicht konkretisiert sich in der in der Ausschuss-Drs. 19(11)1091 vom 07.05.2021 so ausgedrückten „Formulierungshilfe“ zu § 79a, dem folgender Satz angefügt werden soll: „Die oder der Datenschutzbeauftragte ist gegenüber dem Arbeitgeber zur Verschwiegenheit verpflichtet über Informationen, die Rückschlüsse auf den Meinungsbildungsprozess des Betriebsrats zulassen. Die §§ 6 Absatz 5 Satz 2, 38 Absatz 2 des Bundesdatenschutzgesetzes gelten auch im Hinblick auf das Verhältnis der oder des Datenschutzbeauftragten zum Arbeitgeber.“

Daraus lässt sich nur schließen, dass dem Datenschutzbeauftragten Einblicks- und Kontrollrechte in die vom Betriebsrat verarbeiteten Beschäftigendaten eingeräumt werden sollen. Denn zur Verschwiegenheit auch dem Arbeitgeber gegenüber kann der betriebliche Datenschutzbeauftragte nur verpflichtet werden, wenn ihm Zugang zu den Betriebsratsdateien auch gegen den Willen des Betriebsrats eingeräumt wird.

Diesem Ansinnen ist entschieden zu widersprechen. Die Kontrollmaßnahmen des*der Datenschutzbeauftragten sind dem Arbeitgeber zuzurechnen. Mit der gesetzlich im Betriebsverfassungsgesetz geforderten Eigenständigkeit des Betriebsrats sind Kontrollrechte und Weisungsbefugnisse der Arbeitgeber*in hinsichtlich der Ausübung des Betriebsratsamtes nicht vereinbar.⁵⁶ Die nunmehr vorgesehene Verschwiegenheitspflicht ist nicht geeignet, der*dem Datenschutzbeauftragten im Spannungsverhältnis zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat eine neutrale Position zu verschaffen, selbst wenn sie den Meinungsbildungsprozess des Betriebsrats umfassten.

Eine Unterwerfung des Betriebsrats unter die Kontrollbefugnis der*des Datenschutzbeauftragten würde einer*einem Vertreter*in der Arbeitgeberseite Zugang zu grundsätzlich allen Dateien des Betriebsrats eröffnen ohne Rücksicht darauf, ob sie personenbezogene Daten enthalten oder nicht. Damit hätte die*der Datenschutzbeauftragte Kontrollbefugnisse, die der Arbeitgeber im Verhältnis zum Betriebsrat nicht zustehen.⁵⁷ Ein dermaßen massiver und wertungswidersprüchlicher Eingriff in die Unabhängigkeit des Betriebsrates von der Arbeitgeberin und damit in ein Strukturprinzip des Betriebsverfassungsgesetzes kann nicht auf die EU-DSGVO gestützt werden.⁵⁸ Der Verordnungsgeber wäre auch gar nicht legitimiert, eine so weitgehende, die Unabhängigkeit der Betriebsparteien beeinflussende Anordnung zu erlassen. Art. 16 AEUV als Rechtsgrundlage für die DSGVO bezieht sich auf den Schutz personenbezogener Daten (Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, Art 5 Abs. 2 AEUV). Ein Eingriff in ein betriebsverfassungsrechtliches Strukturprinzip kann auf diesen Kompetenztitel nicht gestützt werden. Das Gebiet der »Vertretung und kollektiven Wahrnehmung der AN- und AG-Interessen, einschließlich der Mitbestimmung« ist demnach auch nach Art. 153 AEUV einer Richtlinie vorbehalten. Im Sinne einer wirksamkeitsorientierten Auslegung ist davon auszugehen, dass sich der europäische Gesetzgeber innerhalb des Kompetenztitels bewegt hat.⁵⁹ Weder aus dem Wortlaut noch dem Zweck der Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes kann demnach ein wertungswidersprüchlicher Eingriff in die Unabhängigkeit des Betriebsrates vom Arbeitgeber und damit in dieses zentrale Strukturprinzip des Betriebsverfassungsgesetzes entnommen werden. Um Zweifel zu zerstreuen, sollte die Fortgeltung der zitierten Rechtsprechung des BAG aber klargestellt werden durch einen Satz § 79a S. 4: „Die Unabhängigkeit des Betriebsrates von dem

⁵⁶ BAG, Beschluss vom 11.11.1997, aaO.

⁵⁷ Vgl. BAG, Beschluss vom 11.11.1997, aaO.

⁵⁸ BAG, Beschluss vom 11.11.1997, aaO.

⁵⁹ Middel, „Beschäftigendatenschutz im Lichte der DSGVO und unter Berücksichtigung des BDSG (neu)“, AuR 2018, 411.

Arbeitgeber und dessen betrieblichen Datenschutzbeauftragten bleibt unberührt.“ Sollte diese Klarstellung nicht erfolgen und die Rechtsprechung die beabsichtigte Regelung arbeitgeberfreundlich auslegen, würde dies eine erhebliche Schwächung der Betriebsräte bedeuten.

Es reicht demnach aus, dass der Betriebsrat der Kontrolle der Aufsichtsbehörden nach § 40 BDSG unterliegt, die der Arbeitgeber bei gegebenen Anlass jederzeit einschalten kann. Eine Erweiterung der Zugriffsmöglichkeiten auf die durch den Betriebsrat verarbeiteten Daten bedarf es ausdrücklich nicht.

VIII. Erweiterung der Mitbestimmung in personellen Angelegenheiten

1. Anträge

Unter Ziffer 4 des Antrags der Fraktion DIE LINKE wird u. a. gefordert, die Mitbestimmungsrechte bei personellen Maßnahmen dadurch zu erweitern, dass § 99 Abs. 2 BetrVG und damit der Katalog der Zustimmungsverweigerungsgründe aufgehoben wird sowie, dass als mitbestimmungspflichtige personelle Maßnahmen nach § 99 Abs. 1 BetrVG auch die Dauer und die Verlängerung bzw. Nichtverlängerung von befristeten Arbeitsverträgen geregelt werden. Diese Initiativen sind zu begrüßen.

2. Stellungnahme

Nach der bestehenden Gesetzeslage kann der Betriebsrat die Zustimmung zu den in § 99 Abs. 1 BetrVG aufgeführten personellen Einzelmaßnahmen grundsätzlich nur auf einen der in § 99 Abs. 2 BetrVG erschöpfend aufgezählten Kataloggründe stützen.⁶⁰ Zwar ist es möglich, dass in einer freiwilligen Betriebsvereinbarung geregelt werden kann, dass der Betriebsrat die Zustimmung auch aus nicht in Abs. 2 genannten, aber aus konkret umschriebenen anderen Gründen verweigern kann.⁶¹ Dies kommt in der Praxis allerdings kaum zum Tragen.

Die im Zustimmungskatalog des § 99 Abs. 2 BetrVG abschließend aufgeführten Zustimmungsverweigerungsgründe engen die Schutzfunktion des Betriebsrats gegenüber dem Kollektiv aller Beschäftigten und auch gegenüber den einzelnen von den personellen Maßnahmen des Arbeitgebers betroffenen Arbeitnehmer*innen ohne einen vernünftigen Grund ein. Es ist ausreichend, dass der Betriebsrat für seine Zustimmungsverweigerung sachbezogene Gründe schriftlich vorbringt. Im Bereich der Länderpersonalvertretungsgesetze⁶² hat sich dieses System durchweg bewährt.

Nach ständiger Rechtsprechung des BAG kann der Betriebsrat einer personellen Maßnahme seine Zustimmung gem. § 99 Abs. 2 Nr. 1 BetrVG nur dann verweigern, wenn die Maßnahme selbst gegen eine Bestimmung in einem Gesetz, einem Tarifvertrag oder eine sonstige Norm verstößt. Geht es um eine Einstellung, muss diese als solche untersagt sein.⁶³ Hingegen soll es für die Zustimmungsverweigerung nicht ausreichen, dass einzelne Vertragsbedingungen einer Norm zuwiderlaufen. Ein Zustimmungsverweigerungsrecht des Betriebsrats gem. § 99 Abs. 2 Nr. 1 BetrVG bei Einstellungen besteht demnach immer, wenn die tatsächliche Beschäftigung durch die Verbotsnorm aus Gründen des kollektiven oder individuellen Arbeitnehmer*innenschutzes verhindert werden soll. In Betracht kommen etwa

⁶⁰ BAG, Beschluss vom 13.05.2014 – 1 ABR 9/12, NZA-RR 2015, 23.

⁶¹ BAG, Beschluss vom 23.08.2016 – 1 ABR 22/14, NZA 2017, 194; Fitting, 30. Aufl. 2020, BetrVG § 99 Rn 187.

⁶² Z. B. § 76 LPVG Baden-Württemberg, § 79 Abs. 2 PersVG Berlin, § 68 Abs. 2 NPersVG, § 66 Abs. 2 LPVGNRW.

⁶³ BAG, Beschluss vom 28.06.1994 - 1 ABR 59/93, NZA 1995, 387.

Normen, mit denen - im weitesten Sinne - Gesundheitsgefahren für die Beschäftigten selbst oder auch für Dritte ausgeschlossen werden sollen - so die Beschäftigung von Jugendlichen, schwangeren Frauen, gesundheitsbeeinträchtigten Arbeitnehmer*innen auf bestimmten besonders belastenden Arbeitsplätzen. Das Verbot der Beschäftigung kann auch arbeitsmarktpolitische oder sozialpolitische Ziele verfolgen.⁶⁴ Die Kontrolle, ob die Befristung des Arbeitsverhältnisses gegen zwingende Bestimmungen wie beispielsweise des TzBfG verstößt, soll nach der Rechtsprechung des BAG hingegen nicht vom Recht des Betriebsrats zur Zustimmungsverweigerung umfasst sein. Nach dem Normzweck des TzBfG sei nicht die Beschäftigung als solche untersagt, sondern nur die vereinbarte Beendigung durch Zeitablauf. Dieser Normzweck werde durch die Einstellung nicht vereitelt, weil unzulässige Befristungsabreden unwirksam seien und das Arbeitsverhältnis in diesen unbefristet zustande komme, es sei also nicht erforderlich, die Einstellung ganz zu untersagen.⁶⁵

Das BAG bürdet damit den befristet Eingestellten das alleinige Risiko auf, in einem gerichtlichen Verfahren die Zulässigkeit der Befristungsabrede überprüfen zu lassen. Eine solche Klage wird in den Fällen der sachgrundlosen Befristung, von denen die Arbeitgeber massenhaft Gebrauch machen, regelmäßig aussichtslos sein. Damit verliert auch der Betriebsrat jeglichen Einfluss auf eine ausgewogene Zusammensetzung der Belegschaft und auf jegliche Einflussnahme darauf, ob Befristungen insbesondere aus Gründen damit verbundener psychischer Belastungen vermieden werden können.⁶⁶

Das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bei Befristungen muss sich deshalb auch auf die inhaltliche Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses beziehen und damit die insoweit bestehende Organisationsgewalt des Arbeitgebers einschränken. Der Betriebsrat muss berechtigt sein, zu prüfen, ob die beabsichtigte Befristung den Grundsätzen der arbeitsgerichtlichen Befristungskontrolle genügt (Rechtmäßigkeitskontrolle). Daneben ist dem Betriebsrat zu ermöglichen, auch bei Vorliegen einer rechtlich zulässigen Befristung darauf Einfluss nehmen zu können, ob im Arbeitnehmer*inneninteresse nicht gleichwohl von einer Befristung des Arbeitsverhältnisses abgesehen und ein unbefristeter Arbeitsvertrag abgeschlossen werden kann (Zweckmäßigkeitskontrolle). Damit wäre mit der Erweiterung der Mitbestimmung bei der Befristung von Arbeitsverhältnissen erreicht, dem Betriebsrat ein Mitprüfungsrecht einzuräumen, ob überhaupt die Befristung rechtlich zulässig ist, und zum anderen ein Mitentscheidungsrecht eingeräumt, ob beim Vorliegen einer rechtlich zulässigen Befristung der Arbeitsvertrag tatsächlich befristet werden soll. Zudem kann es dazu dienen, dem Schutzinteresse der Arbeitnehmer*innen an einer dauerhaften Beschäftigung im Betrieb Rechnung zu tragen. Darauf, ob dies im konkreten Fall (mit Blick etwa auf § 14 Abs. 2 TzBfG) individualrechtlich durchsetzbar ist, darf es für die Feststellung des kollektivrechtlichen und insoweit anderen Zwecken dienenden Schutzzwecks des so erweiterten Mitbestimmungsrechts anlässlich der Vereinbarung eines befristeten Arbeitsverhältnisses nicht ankommen.⁶⁷

IX. Mitbestimmungsrechte im Bereich des betrieblichen Umweltschutzes

1. Anträge

Unter Ziffer 5 des Antrages der Fraktion DIE LINKE wird die Bundesregierung aufgefordert, ein Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bei Maßnahmen, die zu höheren Umwelt- und

⁶⁴ BAG, aaO.

⁶⁵ BAG, aaO.

⁶⁶ Dazu: Huber/Helm, „Stressfaktor Befristung“, AiB 7-8/2015, 54.

⁶⁷ Siehe dazu die richtungsweisende Entscheidung des VGH BW vom 24.01.2017 - PL 15 S 154/15, PersR 2017, Nr. 10, 53-56 für den Fall der nach § 75 Abs. 1 Nr. 2 PersVG BW mitbestimmungspflichtigen Befristungsabrede.

Klimabelastungen führen könnten, sowie ein Initiativrecht bei Maßnahmen, die die Umweltbelastungen des Unternehmens verringern könnten, zu schaffen.

Der Klima- und Umweltschutz ist eines der zentralen gesellschaftlichen Themen der Gegenwart und Zukunft. Folgerichtig bestimmt er daher seit Jahren die öffentliche Debatte, die durch den Erfolg der „Fridays for Future“-Bewegung weiter Fahrt aufgenommen hat. Aus diesem Grund sollten alle gesellschaftlichen Akteur*innen an dem Projekt der notwendigen ökologisch-sozialen Transformation beteiligt werden. Darauf wies jüngst auch das Bundesverfassungsgericht in seiner viel beachteten Entscheidung zum Klimaschutzgesetz (KSG) hin. Dort führt das Gericht aus, dass Entwicklungen in „allen Lebensbereichen – etwa Produktion, Dienstleistung, Infrastruktur, Verwaltung, Kultur und Konsum, letztlich bezüglich aller heute noch CO₂-relevanten Vorgänge“⁶⁸ – einsetzen müssten. Insbesondere in der Wirtschaft, die als eine der Hauptverursacherinnen von Treibhausgasen einen wesentlichen Anteil am Klimawandel und dessen Folgen trägt, wären umfassende Änderungen dringend geboten. Der Klimawandel hat schließlich nicht nur gesamtgesellschaftliche und globale Folgen, sondern wirkt sich auch direkt auf die Unternehmen und die Arbeitsbedingungen der dort beschäftigten Arbeitnehmer*innen aus.

Die Forderung, die Rechte des Betriebsrats in Bezug auf den Umweltschutz zu stärken, ist daher folgerichtig. Dahinter bleibt der vorliegende Gesetzentwurf, der in diesem Bereich keinerlei Neuerungen vorsieht, weit zurück. Zwar scheint die Problematik im Grundsatz erkannt worden zu sein, da an mehreren Stellen des Gesetzentwurfs ausdrücklich auf den „ökologischen [...] Wandel“⁶⁹ Bezug genommen wird. Dies geschieht allerdings einzig im Zusammenhang mit der Qualifizierung der Arbeitnehmer*innen und den angestrebten Erweiterungen der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats in Bezug auf Maßnahmen der Berufsbildung. Die direkte Stärkung der Rechte des Betriebsrats in diesem Bereich wäre allerdings zwingend erforderlich gewesen.

2. Stellungnahme

Der Umweltschutz ist unmittelbar mit dem Schutz von Arbeitnehmer*innen verzahnt. Hinweise darauf, dass dies auch vom Gesetzgeber bereits seit langem anerkannt wird, lassen sich beispielsweise in den Regelungen des Chemikaliengesetzes, der Gefahrstoffverordnung und der Störfallverordnung finden oder auch in §§ 55 Abs. 1a, 58 lit. c BImSchG, die dem Betriebsrat Beteiligungsrechte bei der Bestellung des Immissionsschutzbeauftragten und des Störfallbeauftragten einräumen. Auch das BAG hat bereits im Jahr 1995 die „Wechselwirkung von Arbeitnehmerschutz und Umweltschutz“⁷⁰ erkannt und insofern folgerichtig entschieden, dass sich der Betriebsrat mit Fragen des betrieblichen Umweltschutzes auseinandersetzen könne, da sich diese Aufgabenstellung mittelbar aus der Wahrnehmung anderer gesetzlicher Aufgabe ergebe. Aus diesem Grund könne der Betriebsrat gegebenenfalls auch Schulungsveranstaltungen zu dieser Thematik besuchen.⁷¹

Ansätze, dem Betriebsrat ein direktes Mitbestimmungsrecht bei Maßnahmen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes, die dem betrieblichen Umweltschutz dienen, einzuräumen, gab es bereits in den späten 1980er Jahren.⁷²

In das Betriebsverfassungsgesetz aufgenommen worden ist der Begriff des „betrieblichen Umweltschutzes“ allerdings erst durch das BetrVerf-Reformgesetz von 2001. Seitdem zieht

⁶⁸ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 248.

⁶⁹ BT-Drs. 19/28899, S. 1, 14.

⁷⁰ BAG, NZA 1996, 934, 937.

⁷¹ BAG, NZA 1996, 934.

⁷² BT-Drs. 11/2995, S. 24.

er sich wie ein roter Faden durch das Gesetz: Als zentrale Norm dürfte dabei § 98 BetrVG gelten. Die Regelungen über die Rechtsstellung des Betriebsrats im Arbeitsschutz wurden um den betrieblichen Umweltschutz erweitert, womit der Betriebsrat eine vergleichbare Rechtsstellung im Bereich des betrieblichen Umweltschutzes wie im Arbeitsschutz erhalten sollte.⁷³ Demnach hat sich der Betriebsrat u.a. dafür einzusetzen, dass die Vorschriften über den betrieblichen Umweltschutz durchgeführt werden. Ferner ist er vom Arbeitgeber bei allen im Zusammenhang mit dem betrieblichen Umweltschutz stehenden Besichtigungen und Fragen hinzuzuziehen und über die den betrieblichen Umweltschutz betreffenden Auflagen und Anordnungen der zuständigen Stellen zu unterrichten. Als betrieblicher Umweltschutz sind nach der in das Gesetz aufgenommenen Legaldefinition alle personellen und organisatorischen Maßnahmen sowie alle betrieblichen Bauten, Räume, technischen Anlagen, Arbeitsverfahren, Arbeitsabläufe und Arbeitsplätze betreffenden Maßnahmen zu verstehen, die dem Umweltschutz dienen (§ 89 Abs. 3 BetrVG). Diese Definition sollte auf die sich aus der Betriebsverfassung ergebenden Zuständigkeiten und Beteiligungsrechte des Betriebsrats zugeschnitten sein, sodass dieser das Recht und die Pflicht habe, im Rahmen seiner Beteiligungsrechte die umweltschutzrelevanten Gesichtspunkte und Auswirkungen zu prüfen und bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.⁷⁴

Flankiert wird diese zentrale Regelung dadurch, dass eine Reihe von Vorschriften um den Umweltschutz ergänzt wurde: So kommt dem Betriebsrat seit 2001 nach § 80 Abs. 1 Nr. 9 BetrVG die allgemeine Aufgabe zu, Maßnahmen des betrieblichen Umweltschutzes zu fördern. Der betriebliche Umweltschutz und umweltpolitische Themen im Allgemeinen zählen zu den in §§ 43 Abs. 2 S. 2 BetrVG, 45 S. 1 BetrVG konkret erwähnten Themen, die im Rahmen von Betriebs- und Abteilungsversammlungen behandelt werden können und sollen. Auch im Bericht des Unternehmers im Rahmen der Betriebsräteversammlungen sowie der Unterrichtung des Wirtschaftsausschusses durch den Unternehmer ist die Thematik über §§ 53 Abs. 2 S. 2, 106 Abs. 3 Nr. 5a BetrVG verankert. § 74 Abs. 2 S. 3, 2. HS stellt zudem klar, dass die Behandlung umweltpolitischer Angelegenheiten nicht durch die im Gesetz niedergelegten Grundsätze der Zusammenarbeit zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber ausgeschlossen wird. Letztlich wurde durch die Aufnahme der Nr. 1a in den Katalog des § 88 BetrVG betont, dass Maßnahmen des betrieblichen Umweltschutzes insbesondere auch Gegenstand freiwilliger Betriebsvereinbarungen sein können.

Diese Regelungen zeigen, dass der Gesetzgeber zwar offenkundig davon ausgeht, dass das Thema Umweltschutz in die Betriebe gehört und daher sichergestellt werden soll, dass der Diskurs über damit im Zusammenhang stehende Angelegenheiten zwischen Betriebsrat, Belegschaft und Arbeitgeber eröffnet wird. Was fehlt sich aber klare, erzwingbare Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats, um Maßnahmen des betrieblichen Umweltschutz - notfalls auch gegen den Willen des Arbeitgebers – umzusetzen und damit den betrieblichen Status quo zu verbessern. Die Ansätze von 2001 sind daher begrüßenswert, aber nicht weitgehend genug, da der Betriebsrat zwar argumentieren und auf Missstände hinweisen kann. Eine Möglichkeit, den Arbeitgeber zu verbindlichen Regelungen zu zwingen, bietet das Gesetz hingegen nicht. Zwar mögen einige Mitbestimmungsrechte aus § 87 BetrVG einen Bezug zur Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes aufweisen.⁷⁵ Dies kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass ein umfassendes Mitbestimmungsrecht zur Umsetzung eines konsequenten betrieblichen Umweltschutzes fehlt. Dies dürfte ein entscheidender Grund dafür sein, dass die aufgeführten Regelungen in der betrieblichen Praxis weitgehend ungenutzt geblieben sind.⁷⁶

⁷³ BT-Drs. 14/5741, S. 48.

⁷⁴ BT-Drs. 14/5741, aaO.

⁷⁵ Bspw. § 87 Abs. 1 Nr. 7, 8, 10, 11 und 12 BetrVG.

⁷⁶ Vgl. dazu Däubler, NZA 2020, 1155, 1157.

Vor dem Hintergrund dieser praktischen Erfahrungen, insbesondere aber der sich zuspitzenden ökologischen Situation, ist es erforderlich, zu den bereits in den 1980er Jahren verfolgten Grundsätzen zurückzukehren und dem Betriebsrat ein erzwingbares Mitbestimmungsrecht bei Maßnahmen, die zu höheren Umwelt- und Klimabelastungen führen, einzuräumen. Dieses sollte ergänzt werden durch ein Initiativrecht bezüglich Maßnahmen, die die Umweltbelastungen des Betriebs/Unternehmens verringern könnten. Durch die Erweiterung der Mitbestimmungsrechte würde sichergestellt, dass der Umweltschutz, dessen Schutz über Art. 20a GG Verfassungsrang genießt und der über Art. 37 GRCh Maßstab für das Handeln der Europäischen Union ist, konsequent in die Betriebe Einzug erhält und der Umweltschutz dort nachhaltig zugunsten der dort beschäftigten Arbeitnehmer*innen verbessert wird. Dies gilt nicht zuletzt vor dem Hintergrund der oben zitierten bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung.

X. Mitbestimmungsrechte bei Maßnahmen zur Sicherung und Förderung der Beschäftigung

1. Anträge

Mit dem Antrag zu 6. A) zielt die Fraktion DIE LINKE auf eine umfassende Ausweitung der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates bei der präventiven Sicherung von Beschäftigung im Betrieb ab. Dem Betriebsrat soll ein Mitbestimmungsrecht, einschließlich eines Initiativrechtes, bei Maßnahmen zur Sicherung und Förderung der Beschäftigung – insbesondere auch der Höhe der Aufstockung bei Kurzarbeit – eingeräumt werden. Die Anträge zielen darauf ab, die bisherigen Regelungen des §§ 92, 92a BetrVG im Sinne eines Mitbestimmungstatbestandes nach dem Vorbild des § 87 BetrVG abzuändern. Soweit beantragt wird, dem Betriebsrat auch ein Mitbestimmungsrecht bei der Aufstockung des Entgeltes im Fall einer Kurzarbeit einzuräumen, zielt der Antrag darauf ab, die bestehende Regelung des § 87 Abs.1 Nr. 2, 3 BetrVG insoweit zu ergänzen, dass die bereits bestehende Mitbestimmung bei der Kurzarbeit sich auf den finanziellen Ausgleich der hierdurch zu erwartenden Entgelteinbußen erstrecken soll.

2. Stellungnahme

Bis zur letzten Gesetzesänderung im Jahr 2001 war für die Rechte des Betriebsrates bei der Personalplanung allein § 92 BetrVG maßgeblich. Danach hat der Arbeitgeber den Betriebsrat über die Personalplanung, insbesondere über den gegenwärtigen und künftigen Personalbedarf sowie über die sich daraus ergebenden personellen Maßnahmen einschließlich der geplanten Beschäftigung von Personen, die nicht in einem Arbeitsverhältnis zum Arbeitgeber stehen, und Maßnahmen der Berufsbildung anhand von Unterlagen rechtzeitig und umfassend zu unterrichten und mit dem Betriebsrat über Art und Umfang der erforderlichen Maßnahmen zu beraten. Durch diese Regelung sollte seinerzeit die Mitwirkung des Betriebsrates bei der Personalplanung bereits im frühestmöglichen Planungsstadium – und damit auch zur Sicherung von Beschäftigung und Vermeidung sozialer Härten – erreicht werden.⁷⁷ Eingeräumt wurden den Betriebsräten allerdings nur Unterrichts-, Beratungs- und Vorschlagsrechte eingeräumt. Was fehlt ist ein Mitbestimmungsrecht.

Im Zuge der Reformierung des BetrVG im Jahr 2001 wurden die Beteiligungsmöglichkeiten des Betriebsrates bei der Beschäftigungssicherung ausgebaut. Der Aufgabenkatalog des Betriebsrates wurde um § 80 Abs.1 Nr. 8 BetrVG ergänzt, wonach der Betriebsrat die Aufgabe hat, die Beschäftigung im Betrieb zu fördern und zu sichern, um sich dafür

⁷⁷ BT-Drucksache VI/186, S.50.

einzusetzen, dass die Arbeitnehmer*innen nicht ihren Arbeitsplatz und damit ihre Lebensgrundlage verlieren.⁷⁸ Daneben wurde mit § 92a BetrVG ein neues Beteiligungsrecht des Betriebsrates zur Sicherung und Förderung der Beschäftigung geschaffen. Danach kann der Betriebsrat dem Arbeitgeber Vorschläge zur Sicherung und Förderung der Beschäftigung, insbesondere eine flexible Gestaltung der Arbeitszeit, die Förderung von Teilzeitarbeit und Altersteilzeit, neue Formen der Arbeitsorganisation, Änderungen der Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufe, die Qualifizierung der Arbeitnehmer*innen, Alternativen zur Ausgliederung von Arbeit oder ihrer Vergabe an andere Unternehmen sowie zum Produktions- und Investitionsprogramm, sein. Auch mit der Einführung des § 92 a BetrVG blieb die Beteiligung des Betriebsrates auf ein Vorschlags- und Beratungsrecht beschränkt. Ein echtes Mitbestimmungsrecht ist nicht vorgesehen, obgleich der Gesetzgeber die Beschäftigungssicherung ausweislich seiner Gesetzesbegründung selbst als das „zentrale Problem betriebsrätlicher Tätigkeit“⁷⁹ angesehen hat.

Aus einer Studie der Hans-Böckler-Stiftung aus dem Jahr 2015 ergibt sich, dass Betriebsräte auf die Rechte des § 92a BetrVG meist nur in größeren Betrieben zurückgreifen. Auch in der Beratungspraxis für Betriebsräte spielen die Rechte aus § 92a BetrVG trotz der unstrittigen zentralen Bedeutung der Beschäftigungssicherung nur eine untergeordnete Rolle.⁸⁰

Mit dem Vorschlag der Fraktion DIE LINKE, § 92 a BetrVG als ein echtes Mitbestimmungsrecht auszugestalten, wird dieses Beteiligungsrecht aus seiner relativen Bedeutungslosigkeit gerissen und würde Arbeitgeber dazu zwingen, mit Betriebsräten schon im Vorfeld von geplanten Umstrukturierungen über Alternativen zum Beschäftigungsabbau zu verhandeln. Das Ziel des Gesetzgebers, Betriebsräte bereits vor der unternehmerischen Entscheidung, Personal abzubauen, proaktiv einzubinden, könnte auf diesem Wege tatsächlich umgesetzt werden.

Zu begrüßen ist ferner auch die Initiative, dem Betriebsrat insbesondere auch bei der Höhe der Aufstockung von Kurzarbeitergeld ein Mitbestimmungsrecht einzuräumen. Kurzarbeit als Mittel zur Beschäftigungssicherung ist eine wirkungsvolle Maßnahme, Arbeitsplatzabbau gerade in wirtschaftlichen Krisen zu vermeiden. Es wurde entsprechend zur Bewältigung der Wirtschaftskrise 2008/2009 genutzt. Das gleiche gilt derzeit für die Covid-19-Pandemie. Zentrale Akteure bei der Umsetzung sind hierbei Betriebsräte. Nach § 87 Abs.1 Nr.3 BetrVG sind sie befugt, sich gemeinsam mit dem Arbeitgeber auf eine vorübergehende Verkürzung der Arbeitszeitdauer zu verständigen. Ohne Betriebsräte sind Arbeitgeber bei der Einführung von Kurzarbeit darauf angewiesen, mit ihren Beschäftigten jeweils einzelvertraglich Kurzarbeit zu vereinbaren. Das Vorhandensein von Betriebsräten hat damit in solchen Krisenzeiten für Arbeitgeber den Vorteil, schnell und beschäftigungssichernd Kurzarbeit im Betrieb einzuführen. Das Mitbestimmungsrecht besteht unabhängig davon, ob die Voraussetzungen für den Bezug von Kurzarbeitergeld nach dem SGB III vorliegen.⁸¹

Umstritten ist, ob der Betriebsrat auch Regelungen zum finanziellen Ausgleich von Entgeltverlusten infolge der Kurzarbeit mitbestimmen kann. Nach überwiegender Rechtsprechung soll der Betriebsrat kein Mitbestimmungsrecht bei der Regelung eines solchen Ausgleichs haben.⁸² In der Praxis werden Betriebsräte Kurzarbeit häufig nur zustimmen, wenn die entsprechend damit verbundenen Entgeltverluste der Arbeitnehmer*innen auch Gegenstand der Verhandlungen sind. Da die derzeitige

⁷⁸ BT-Drs. 14/5741, S. 46.

⁷⁹ BT-Drs. 14/5741, S.1.

⁸⁰ Haipeter/Röhrig/Röwer/Thünken, „Das Initiativrecht nach § 92a BetrVG zur Beschäftigungssicherung– ein hilfreiches Instrument für die Mitbestimmung“, Arbeitspapier Nr. 308, Feb. 2015, Hans-Böckler-Stiftung.

⁸¹ Fitting, 30. Aufl. 2020, BetrVG § 87 Rn. 162.

⁸² Fitting, 30. Aufl. 2020, BetrVG § 87 Rn.153 m.w.V. auf die einschlägige BAG-Rspr., a.A.: DKKW/Klebe, 20. Aufl. 2020, BetrVG § 87, Rn. 129, Helm/Bundschuh/Wulff, „Arbeitsrechtliche Beratungspraxis“, Windhorst/T.Lange, § 20, Rn.92-104.

Rechtslage dies erschwert bzw. Betriebsräte davon abhält, ggfs. selbst Initiativrechte zur befristeten Einführung von Kurzarbeit zur Abwendung von Arbeitsplatzabbau zu ergreifen, ist insoweit eine Klarstellung des Gesetzgebers geboten. § 87 Abs. 1 Nr. 3 BetrVG sollte damit dahingehend ergänzt werden, dass zusätzlich finanzielle Ausgleichsleistungen für Kurzarbeit in den Mitbestimmungstatbestand aufgenommen werden.

Kosteninteressen des Arbeitgebers stehen dem nicht entgegen. Für den Fall, dass dem Arbeitgeber die vom Betriebsrat geforderten Ausgleichsleistungen als unzumutbar erscheinen, entscheidet im Zweifelsfall eine Einigungsstelle, ob dem Arbeitgeber die Weiterführung des Betriebes unverhältnismäßig erschwert werde. Die Einigungsstelle mit einer*inem unabhängigen Vorsitzenden ist als Instrument der Streitschlichtung an höherrangiges Recht gebunden und hat hierbei insbesondere die entgegenstehenden Interessen beider Betriebsparteien miteinander so abzuwägen, dass einseitige Belastungen für eine Seite vermieden werden. Zudem muss berücksichtigt werden, dass die Arbeitgeberseite durch die Regelungen zum Kurzarbeitergeld nach dem SGB III bereits umfassend von einem Großteil der sie treffenden Lohn- und Gehaltskosten durch staatliche Stellen befreit wird. Das Interesse des Arbeitgebers geht somit bezüglich der Leistung von Ausgleichszahlungen nur noch dahin, von einem geringen Teil der verbleibenden Gehaltskosten befreit zu werden. Diese verbleibende Belastung rechtfertigt es nicht, von einer mitbestimmten Regelung zum Ausgleich von Kurzarbeitsverlusten auf Seiten der Beschäftigten abzusehen.

XI. Mitbestimmung beim Interessenausgleich

1. Anträge

Mit dem Antrag zu 6c) sollen die bisher bestehenden Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates bei Betriebsänderungen nach den §§ 111, 112 BetrVG dahingehend erweitert werden, dass der Betriebsrat auch beim Abschluss eines Interessenausgleiches vollumfänglich mitzubestimmen hat.

Die Anträge sind zu unterstützen, da die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats im Zusammenhang mit Betriebsänderungen zu schwach ausgeprägt sind und die Interessen der Arbeitnehmer*innen daher nicht ausreichend geschützt sind. Das derzeit geltende Gesetzesregime ist zudem nicht überzeugend und daher reformbedürftig. Eine unverhältnismäßige Einschränkung der unternehmerischen Freiheit ist mit den Anträgen nicht verbunden.

2. Stellungnahme

Neben Unterrichts- und Beratungsrechten des Betriebsrats in wirtschaftlichen Angelegenheiten, die nach §§ 106 – 109 BetrVG über den Wirtschaftsausschuss bestehen, ist der Betriebsrats vom Arbeitgeber gem. §§ 111 ff. BetrVG im Zusammenhang mit einer geplanten Betriebsänderung zu beteiligen. Möchte der Arbeitgeber eine Betriebsänderung umsetzen, hat er den Betriebsrat nach § 111 S. 1 BetrVG rechtzeitig und umfassend über seine Pläne unterrichten und den Abschluss eines Interessenausgleichs versuchen. Inhalt der Interessenausgleichsverhandlungen ist, ob und wie die vom Arbeitgeber geplante Betriebsänderung umgesetzt wird. Können sich die Betriebsparteien einigen, wird das Ergebnis schriftlich festgehalten. Entstehen den Arbeitnehmer*innen durch die Betriebsänderung wirtschaftliche Nachteile, haben die Betriebsparteien außerdem darüber zu verhandeln, ob und wie diese durch einen Sozialplan ausgeglichen bzw. abgemildert werden.

Wesentlicher Unterschied zwischen Interessenausgleich und Sozialplan ist, dass ersterer keine Betriebsvereinbarung ist und daher nicht unmittelbar und zwingend wirkt. Grundsätzlich können daher weder der Betriebsrat⁸³ noch die*der betroffene Arbeitnehmer*in⁸⁴ die Einhaltung der im Interessenausgleich getroffenen Vereinbarungen gerichtlich durchsetzen. Führt der Arbeitgeber einen einmal abgeschlossenen Interessenausgleich nicht durch oder weicht von dessen Inhalten ab, führt dies auch nicht zur Unwirksamkeit der hierauf beruhenden personellen Maßnahmen wie Kündigungen oder Versetzungen.⁸⁵ Gesichert werden die Inhalte eines Interessenausgleichs lediglich über § 113 Abs. 1 BetrVG, nach dem ein*e Arbeitnehmer*in den Arbeitgeber in derartigen Fällen auf Zahlung einer Abfindung entsprechend der Regelungen aus § 10 KSchG verklagen kann. Selbiges gilt nach § 113 Abs. 3 BetrVG für den Fall, dass Arbeitnehmer*innen entlassen werden oder sonstige Nachteile erleiden, wenn der Arbeitgeber zuvor keinen Interessenausgleich mit dem Betriebsrat versucht hat. Ein ausreichender Versuch eines Interessenausgleichs i.d.S. liegt nur dann vor, wenn der Arbeitgeber zuvor mit dem Betriebsrat alle Einigungsmöglichkeiten ausgeschöpft, d.h. bei einem Scheitern der Verhandlungen auch die Einigungsstelle angerufen hat.⁸⁶

Diese gesetzliche Grundregelung birgt im Wesentlichen zwei Probleme: Zum einen besteht für den Betriebsrat selbst keine Möglichkeit, selbst gegen den Verstoß des Arbeitgebers gegen einen abgeschlossenen Interessenausgleich vorzugehen. Die kollektiv abgeschlossene Vereinbarung wird vielmehr lediglich über die Rechte der Arbeitnehmer*innen nach § 113 BetrVG gesichert. Zum anderen ist die Regelung des § 113 BetrVG aber auch insofern schwach ausgestaltet, als dass es nach der Rechtsprechung zulässig sein soll, eine Abfindung nach § 113 BetrVG vollumfänglich auf eine später mit dem Betriebsrat vereinbarte Sozialplanabfindung anzurechnen.⁸⁷ Dies hat in der Praxis die Folge, dass die Nichtdurchführung oder Nichteinhaltung des Interessenausgleichs für den Arbeitgeber oft folgenlos bleibt, wenn er nachträglich einen Sozialplan abschließt.

Aufgrund dieser schwach ausgeprägten Rechtsposition kommt es teilweise vor, dass Arbeitgeber bereits mit der Umsetzung von Betriebsänderungen beginnen, ohne vorher mit dem Betriebsrat über einen Interessenausgleich verhandelt zu haben. In derartigen Fällen steht der Betriebsrat regelmäßig vor der Frage, ob die Einleitung eines einstweiligen Verfügungsverfahrens mit dem Ziel, dem Arbeitgeber die *Unterlassung* aller Maßnahmen aufzugeben, welche die Betriebsänderung ausmachen oder sie unwiderruflich vorwegnehmen, erfolgversprechend ist. Die Rechtsprechung in diesem Zusammenhang ist äußerst uneinheitlich. Während einige Gerichte die Anerkennung eines allgemeinen Unterlassungsanspruches unter Verweis auf die unterschiedliche Ausgestaltung von § 87 und § 111 BetrVG und das Recht der Arbeitnehmer*innen aus § 113 BetrVG generell ablehnen,⁸⁸ wird ein solcher von anderen Gerichten und in der Literatur anerkannt.⁸⁹ Für den Betriebsrat hängt die Frage, ob er seine Beteiligungsrechte bezüglich des Interessenausgleichs gerichtlich sichern lassen kann, folglich davon ab, in welchem Gerichtsbezirk er angesiedelt ist.

Die schwache Ausgestaltung der Rechte des Betriebsrats in diesem Bereich führen in der Praxis zudem häufig dazu, dass Betriebsräten kein Gestaltungsraum bleibt, eigene Vorschläge und beschäftigungsfreundliche Alternativen zu den Betriebsänderungsplänen

⁸³ BAG, Beschluss vom 28.8.1991 – 7 ABR 72/90, NZA 1992, 41.

⁸⁴ BAG, Urteil vom 14.11.2006 - 1 AZR 40/06.

⁸⁵ Fitting, 30. Aufl. 2020, BetrVG § 111, Rn. 129.

⁸⁶ Fitting, 30. Aufl. 2020, BetrVG § 113 Rn.17 m.w.V. auf die einschlägige BAG-Rspr.

⁸⁷ BAG, Urteil vom 12.2.2019 – 1 AZR 279/17, NZA 2019, 719.

⁸⁸ Fitting, 30. Aufl. 2020, BetrVG § 111 BetrVG Rn. 133 mit einem Überblick zum bestehenden Meinungsstand und zur unterschiedlichen Rechtsprechung der Instanzgerichte, Rn. 131-139.

⁸⁹ Fitting, 30. Aufl. 2020, BetrVG § 111 Rn. 132.

des Arbeitgebers zu entwickeln – der eigentliche Inhalt der Verhandlungen über einen Interessenausgleich tritt damit in den Hintergrund und wird zur bloßen Formalie.

Dass es für Betriebsräte keine Möglichkeiten geben soll, seine Ansprüche gerichtlich zu sichern, ist mit dem aus dem Rechtsstaatsgebot folgenden Grundsatz eines effektiven Rechtsschutzes nicht vereinbar. Eine Verbesserung der Rechte des Betriebsrates ist vor diesem Hintergrund dringend geboten.

Mit dem Antrag der Fraktion DIE LINKE werden die aufgeführten Schwächen beseitigt. Die Rechtslage würde an die Mitbestimmungstatbestände des § 87 BetrVG angepasst werden mit der Folge, dass Betriebsräten ihre Rechte für den Fall, dass sie vom Arbeitgeber bei beabsichtigten Betriebsänderungen nicht bereits im Planungsstadium hinzugezogen werden, auch tatsächlich gerichtlich durchsetzen könnten. Die derzeit bestehende unbefriedigende und unsichere Rechtslage bezüglich der Durchsetzbarkeit von Betriebsratsansprüchen vor Abschluss eines Interessenausgleiches wäre beseitigt. Folge der Einräumung eines echten Mitbestimmungsrechtes wäre auch, den derzeit bestehenden eigentümlichen Rechtscharakter eines Interessenausgleiches zu beenden. Die derzeitige Rechtslage steht im Widerspruch zum Grundsatz des § 77 Abs.1 BetrVG, wonach der Arbeitgeber Vereinbarungen zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber durchführt, ohne dass das Gesetz diesbezüglich Einschränkungen bezüglich der rechtlichen Qualität dieser Vereinbarungen macht.

Verfassungsrechtliche Erwägungen stehen dem nicht entgegen. Einschränkungen der unternehmerischen Freiheit durch Mitbestimmung der Arbeitnehmer*innen sind außerhalb des Geltungsbereiches des BetrVG üblich, beispielsweise nach dem Mitbestimmungsgesetz, dem Montan-Mitbestimmungsgesetz, dem Gesetz zur Ergänzung des Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer*innen in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie und dem Gesetz über die Drittelbeteiligung. Sie wird auch von Arbeitgebern trotz teilweiser Kritik allgemein akzeptiert,⁹⁰ hat sich bewährt⁹¹ und wird vom BVerfG auch als grundrechtskonform anerkannt.⁹² Die Mitwirkung von Arbeitnehmer*innenvertretungen an unternehmerischen Entscheidungen entspricht damit den Wertungen des Grundgesetzes und entspricht der aktuellen Gesetzeslage in der Mehrheit der großen Unternehmen in Deutschland. Unter Zugrundelegung der Maßstäbe des BVerfG ist insofern ist nicht einzusehen, aus welchem Grund die unternehmerische Entscheidungsfreiheit darüber hinaus durch die Stärkung der Mitbestimmungsrechte auf betrieblicher Ebene beeinträchtigt sein sollte, da die beabsichtigten gesetzlichen Neuerungen durch eine effektive Beteiligung der Arbeitnehmer*innenvertretung an der Unternehmensführung als Verwirklichung des Demokratie- und Sozialstaatsgebots aus dem Grundgesetz und dem Schutz der Arbeitsplätze der betroffenen Arbeitnehmer*innen und damit letztlich dem Allgemeinwohl dient.

Die Annahme der Anträge der Fraktion DIE LINKE sind daher zu empfehlen. Sie sind auch erforderlich, denn die bisherige Rechtslage weist zu Lasten der Betriebsräte und damit letztlich der Arbeitnehmer*innen erhebliche Lücken auf mit der Folge, dass die vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten Rechte für den Betriebsrat in der betrieblichen Praxis kaum oder nur sehr beschränkt Wirkung entfalten. Eine wirksame Beeinflussung der Unternehmenspolitik ist dem Betriebsrat auf Grund der fehlenden Mitbestimmung mit Hilfe dieser Rechte nicht möglich. Die Anträge der Fraktion DIE LINKE würde diese Lücken schließen.

⁹⁰ Statt vieler, Bauer, „Unternehmensmitbestimmung 4.0“, NZA-Beilage 2017, S.85 ff., Stellungnahme des BDA, Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, WD 6-3000 206/14.

⁹¹ Weissbuch Arbeiten 4.0 des BMAS, Stand: November 2017, 161, 162 mit Vorschlägen, das System der Unternehmensmitbestimmung auf internationale Rechtsformen auszubauen.

⁹² BVerfG, Urteil vom 1. März 1979 – 1 BvR 532, 533/77, 419/78.

Zusammenfassendes Resümee

Die Ansätze der Fraktion DIE LINKE sind richtig, um eine effektive Stärkung von Betriebsräten und deren Wahlen durchzusetzen. Der Gesetzgeber sollte den Anträgen daher folgen. Der Rechtsschutz im Vorfeld von Betriebsratswahlen ist zu verbessern, insbesondere was die Initiator*innen derartiger Wahlen anbelangt. Der häufig prekären Situation von befristeten Beschäftigten Betriebsratsmitgliedern ist zu begegnen, damit diese nicht von der Übernahme des Betriebsratsamtes bzw. der freien Ausübung eines übernommenen Amtes abgehalten werden. Ferner ist die Mitbestimmung von Betriebsräten in den oben genannten Kernbereichen zu erweitern, um effektive Mitbestimmung und damit Teilhabe an der Gestaltung der Arbeitsbedingungen auch in diesen Bereichen zu erreichen. Dringend ist zudem, das Verhältnis zwischen Betriebsrat, Arbeitgeber und Datenschutzbeauftragten zu regeln und dies in einer Form, die die Unabhängigkeit und freie Amtsausübung des Betriebsrats sichert und diesen nicht der Kontrolle bzw. dem Zugriff von außen aussetzt.