



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

20. Wahlperiode

14. September 2023

Ausschussdrucksache **20(11)386**

Schriftliche Stellungnahme

Hans Böckler Stiftung

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. September 2023 zum

a) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Zukunft, mitbestimmt – Demokratie braucht starke betriebliche Mitbestimmung
20/5405

b) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Zukunft, mitbestimmt – Transformation braucht starke betriebliche Mitbestimmung
20/5406

c) Antrag der Abgeordneten Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, Matthias W. Birkwald, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Zukunft, mitbestimmt – Betriebliche Mitbestimmung braucht Betriebsräte
20/5587

Siehe Anlage

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Der Vorsitzende
Bernd Rützel, MdB

HSI

Hugo Sinzheimer Institut
für Arbeits- und Sozialrecht

Das HSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

Telefon +49 69 6693-2953
E-Mail hsi@boeckler.de
Unser Zeichen
Datum 11.09.2023

Stellungnahme des Hugo Sinzheimer Instituts für Arbeits- und Sozialrecht der Hans-Böckler-Stiftung zu den Anträgen der Abgeordneten Susanne Ferschl, Gökyay Akbulut, Mattias W. Birkwald, Ates Gürpınar, Jan Korte, Pascal Meiser, Sören Pellmann, Heidi Reichinnek, Dr. Petra Sitte, Jessica Tatti, Kathrin Vogler und der Fraktion DIE LINKE.:

- **Zukunft, mitbestimmt – Demokratie braucht starke betriebliche Mitbestimmung (BT-Drs. 20/5405),**
- **Zukunft, mitbestimmt – Transformation braucht starke betriebliche Mitbestimmung (BT-Drs. 20/5406),**
- **Zukunft, mitbestimmt – Betriebliche Mitbestimmung braucht Betriebsräte (BT-Drs. 20/5587)**

Von Dr. Ernesto Klengel, Hugo Sinzheimer Institut

Sehr geehrter Herr Rützel,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 18. September 2023 zu den Anträgen BT-Drs. 20/5405, 20/5405 und 20/5587 (im Folgenden: Anträge) und zur Abgabe einer Stellungnahme. Hierbei beziehen wir uns auf die rechtswissenschaftliche und interdisziplinäre Forschung des Hugo Sinzheimer Instituts für Arbeits- und Sozialrecht in der Hans-Böckler-Stiftung.

1. Einordnung in die rechtspolitische Diskussion

Das Betriebsverfassungsgesetz stammt aus den Jahren 1952 und 1972. Unter anderem 2001 und 2021 sind weitere Änderungen am Betriebsverfassungsgesetz vorgenommen worden, die allerdings eher punktuelle Anpassungen an einige aktuelle Entwicklungen und Verbesserungen

Hugo Sinzheimer Institut
Wilhelm-Leuschner-Str. 79
60329 Frankfurt am Main

Tel.: +49 69 6693-2953
Fax: +49 69 6693-2791
E-Mail: hsi@boeckler.de

Internet
www.hugo-sinzheimer-institut.de
www.boeckler.de
www.twitter.com/ArbeitsrechtHSI

Wissenschaftliche Direktorin
Prof. Dr. Johanna Wenckebach

Geschäftsführung
Dr. Claudia Bogedan

Kontoverbindung HBS
Stadtsparkasse Düsseldorf
IBAN DE72 3005 0110 1005 8693 24
BIC DUSSEDE33XXX

Konto für Spenden und Förderbeiträge
IBAN DE89 3005 0110 1007 4634 07
Steuer-Nr. 5105 / 5895 / 0807

gebracht haben.¹ Die Arbeitsrealität fast aller Berufe und Branche hat sich seit der Reform 1972 grundlegend geändert, weitere Umwälzungen stehen in absehbarer Zeit bevor, und zwar sowohl in Hinblick auf die technischen Entwicklungen, als auch bezüglich der gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen und gesellschaftlichen Werte.

Dass diese Entwicklung Folgen für die Praxis der Mitbestimmung hat, liegt auf der Hand. Im Koalitionsvertrag wird hierzu unter der Überschrift „Mitbestimmung“ festgehalten: „Die sozial-ökologische Transformation und die Digitalisierung kann nur mit den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern wirksam gestaltet werden.“²

Die aktuelle Debatte über die Zukunftsfähigkeit der betrieblichen Mitbestimmung wurde maßgeblich durch den Deutschen Gewerkschaftsbund angestoßen, der einen Gesetzentwurf für ein modernes Betriebsverfassungsgesetz³ vorgelegt und als gewerkschaftliche Position beschlossen hat. An der Erstellung dieses Entwurfs waren mit Dr. Thomas Klebe und Prof. Dr. Johanna Wenckebach zwei Rechtswissenschaftler*innen des Hugo Sinzheimer Instituts der Hans-Böckler-Stiftung beteiligt. Dieser Gesetzentwurf hat weitere Debatten um die Anpassung der betrieblichen Mitbestimmung ausgelöst.⁴

Auch die vorgelegten Anträge unterbreiten Vorschläge, mit denen die betriebliche Mitbestimmung an die bevorstehenden Veränderungen der Arbeitswelt angepasst werden soll, indem Rechte der betrieblichen Mitbestimmung in „Transformationsthemen“ gestärkt, aktuellen Tendenzen zur Aushöhlung der betrieblichen Mitbestimmung entgegengewirkt und die Einbeziehung der Beschäftigten in die Ausübung der Mitbestimmung gefördert werden sollen. Sie greifen teilweise Vorschläge auf, die so oder so ähnlich bereits in anderen Konzepten⁵ unterbreitet werden, enthalten aber auch Neues, insbes. zu individuellen Beschäftigtenrechten.

¹ So auch die Bewertung von Däubler/Klebe/Wedde-Bachner/Deinert, BetrVG, 18. Aufl. 2022, Einl. Rn. 45e: „Reförmchen“.

² Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), 2021, S. 56.

³ Allgaier/Bolte/Buschmann/Däubler/Deinert/zu Dohna/Eder/Heilmann/Jerschel/Klapp/Klebe/Wenckebach, Betriebliche Mitbestimmung für das 21. Jahrhundert, April 2022, abrufbar unter www.hugo-sinzheimer-institut.de.

⁴ Die zahlreichen Beiträge und Reaktionen werden auf dem AuR-Blog zusammengefasst: <https://aur-blog.eu/>.

⁵ Siehe etwa auch Burghardt/Hinrichs/Hummel/Kummert/Lakies/Wolter: Betriebsverfassung – Plädoyer für eine Reform, 2000.

2. Rechtshistorische Einordnung der Vorschläge

Aufgrund der enormen Veränderungsdynamik in der Arbeits- und Wirtschaftswelt droht bisweilen in den Hintergrund zu treten, dass das bestehende Recht auf Ideen und Konzepten basieren, die eine lange Vorgeschichte haben. Das „duale System“ aus einer selbstständigen Betriebsverfassung und Gewerkschaftsrechten im Betrieb⁶, ergänzt durch die Unternehmensmitbestimmung, ist Ergebnis einer historischen Entwicklung, die von Kämpfen der Arbeiterbewegung geprägt war, insbesondere in den ersten Jahren der Weimarer Republik, und der Reaktion der politischen Institutionen darauf.⁷

Nach der Befreiung vom Nationalsozialismus – die Nationalsozialisten hatten die Mitbestimmung als Gegensatz zum faschistischen Führerprinzip in der Wirtschaft abgeschafft – knüpften die Betriebsverfassungsgesetze von 1952 und 1972 in Westdeutschland an das Betriebsrätegesetz an. Erneut hatten die Gewerkschaften weitergehende Vorstellungen, erneut wurden diese so nicht Wirklichkeit.⁸ Die Betriebsverfassung sollte sich im Folgenden aber – insbes. durch spätere Gesetzgebung, aber auch Rechtsprechung, die die Grundgedanken des Gesetzes zum Tragen brachte – als Handlungsfeld für gewerkschaftlich orientierte Kolleg*innen im Betrieb etablieren.⁹

Die in den Anträgen unterbreiteten Reformvorschläge knüpfen an die Struktur des Betriebsverfassungsrechts an. Sie zielen auf eine Weiterentwicklung, nicht auf eine grundlegende Strukturveränderung der betrieblichen Mitbestimmung und der rechtlich verfassten Entscheidungsstrukturen im Betrieb und in der Wirtschaft.

3. Bewertung anhand der Ziele der betrieblichen Mitbestimmung

Im Folgenden wird skizzenartig auf die Grundgedanken der geltenden gesetzlichen Regelung zur betrieblichen Mitbestimmung eingegangen, um daran anknüpfend die in den Anträgen unterbreiteten Gesetzgebungsvorschläge einzuordnen.

⁶ Näher Däubler/Klebe/Wedde-*Däubler*, BetrVG, 18. Aufl. 2022, Einl., Rn. 59 ff.

⁷ Näher etwa Däubler/Kittner, Geschichte und Zukunft der Betriebsverfassung, 2. Aufl. 2022, S. 161 ff.; Hjort, Betriebsverfassung und Demokratie – Hat Mitbestimmung Zukunft?, in: Gräfl/Lunk/Oetker/Trebinger (Hrsg.), Festschrift 100 Jahre Betriebsverfassungsgesetz, 2020, S. 192 f., auch zum Folgenden.

⁸ Däubler/Kittner, a.a.O., S. 343 ff.

⁹ Däubler/Kittner, a.a.O., S. 374 ff.

a) Menschenbild, Werte und Funktionen der betrieblichen Mitbestimmung

Die in der betrieblichen Mitbestimmung liegende „soziale Selbstbestimmung im Recht“ (Hugo Sinzheimer)¹⁰ basiert auf Prinzipien des Grundgesetzes. Sie wird als Ausdruck des Sozialstaatsprinzips¹¹, des Demokratieprinzips, aber auch des allgemeinen Persönlichkeitsrechts und der Menschenwürde im Betrieb angesehen.¹²

Der Sache nach geht es in der betrieblichen Mitbestimmung um das Prinzip, dass Menschen in keinem Bereich ihres Lebens, also auch im Arbeitsleben, völlig fremdbestimmt sind, sondern eine Stimme haben und Entscheidungen beeinflussen können.¹³ Sie werden „in ihrer Persönlichkeit anerkannt“.¹⁴ Dies ist für den Bereich des Arbeitslebens von besonderer Bedeutung, weil hier Beschäftigte eben abhängig sind – und zwar in wirtschaftlicher wie in persönlicher Hinsicht.

Aus einer sozio-ökonomischen Perspektive ist über der Verankerung in der rechtlichen Werteordnung hinaus hervorzuheben, was empirische Untersuchungen zeigen: Mitbestimmte Unternehmen wirtschaften nachhaltiger und erfolgreicher¹⁵ und entlasten das politische System von der Aushandlung einer großen Zahl an Einzelregelungen für die vielgestaltigen Arbeitswelten. Betriebsräte sind zudem Garanten für die Einhaltung des Arbeitsrechts im Betrieb (vgl. § 80 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG), was vor dem Hintergrund der in Deutschland eher schwach aufgestellten Arbeitsbehörden von großer Bedeutung ist. Mitbestimmung am Arbeitsplatz trägt zudem zur Festigung des demokratischen Prinzips bei, weil Menschen erleben, dass sie eine Stimme bei der Gestaltung ihrer Lebensumgebung haben.

¹⁰ So der Mitbegründer des Arbeitsrechts auch zum Rätegedanken, vgl. Ernst Otto Kempen, Hugo Sinzheimer – Architekt des kollektiven Arbeitsrechts und Verfassungspolitiker, Frankfurt a.M. 2017.

¹¹ Richardi, Betriebsverfassungsgesetz, 17. Aufl. 2022, Einl., Rn. 49.

¹² Zu alledem auch Hjort, Betriebsverfassung und Demokratie – Hat Mitbestimmung Zukunft?, in: Gräfl/Lunk/Oetker/Trebinger (Hrsg.), Festschrift 100 Jahre Betriebsverfassungsgesetz, München 2020, S. 192 f.

¹³ So bereits der Bericht der vom Deutschen Bundestag eingesetzten Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung, 1970, BT-Drs. VI/334, S. 56.

¹⁴ Eingehend hierzu auch Thomas Klebe, Betriebsverfassung 2030: Zukunftsanforderungen und Weiterentwicklung, in: Arbeit und Recht 2021, S. 196.

¹⁵ Marc Steffen Rapp, Michael Wolff, Iuliia Udoieva, Jan C. Hennig: Wirkung der Mitbestimmung im Aufsichtsrat auf die Unternehmensführung. Eine empirische Analyse vor dem Hintergrund der Finanz- und Wirtschaftskrise, Study der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 424, www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_424.pdf; Uwe Jirjahn, Marie-Christine Laible, Jens Mohrenweiser, Management practices and productivity: Does employee representation play a moderating role?, Human Resource Management Journal, Vorveröffentlichung v. 15.7.2023, abrufbar unter: onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1748-8583.12526 (14.9.2023).

Standortsicherung¹⁶, Aus- und Weiterbildung¹⁷, Integration¹⁸, Gestaltung der Digitalisierung¹⁹, eine nachhaltige Unternehmensführung und Compliance²⁰, Gesundheitsförderung²¹, Gleichstellung der Geschlechter²² und gute Arbeitsbedingungen²³: All dies sind Aspekte, die in mitbestimmten Betrieben häufig besser laufen, nicht selten erreicht durch hohes Engagement und kleinteilige Arbeit der ehrenamtlichen Interessenvertreter*innen.

b) Betriebsratsrechte in der Transformation

Die unabdingbare Voraussetzung für die betriebliche Mitbestimmung, um diese Aufgaben wahrnehmen und Funktionen erfüllen zu können, sind Rechte, die den Anforderungen der Arbeitswelt heute und in Zukunft gerecht werden. Die im Antrag, BT-Drs. 20/5406 enthaltenen Vorschläge zur Ausweitung von Mitbestimmungsrechten bei Datenschutz, Gleichstellung und prekären Beschäftigungsverhältnissen entsprechen in der Stoßrichtung dem Anliegen, die Gedanken der Mitbestimmung für die Arbeitswelt der Zukunft tragfähig zu machen. Der Gesetzentwurf des DGB enthält entsprechende Regelungsvorschläge.

¹⁶ Toralf Pusch, Hartmut Seifert: Beschäftigungssicherung in den Betrieben während der Corona-Pandemie: Mehr als nur Kurzarbeit, WSI Working Paper Nr. 214, Juni 2023, www.boeckler.de/de/boeckler-impuls-beschaeftigungssicherung-in-der-pandemie-50442.htm (14.9.2023).

¹⁷ Lutz Bellmann, Olaf Hübler, Ute Leber: Works Councils, Training and Employee Satisfaction, IZA Discussion Paper Nr. 11871, 2018, www.iza.org/publications/dp/11871/works-councils-training-and-employee-satisfaction (14.9.2023).

¹⁸ Werner Schmidt: Geflüchtete im Betrieb, Integration und Arbeitsbeziehungen zwischen Ressentiments und Kollegialität, 2020, www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-007621 (14.9.2023).

¹⁹ Johanna Wenckeback u.a., Arbeitspapier: Daten und gute Arbeit – Algorithmisches Management im Fokus, 2023, abrufbar unter www.boeckler.de/de/boeckler-impuls-mitbestimmte-algorithmen-50450.htm (14.9.2023); Kristin Carls / Hinrich Gehrken / Marin Kuhlmann / Barbara Splett / Lukas Thamm: Digitalisierung aus Beschäftigtensicht. Fehlende Mitgestaltung, belastender Zusatzaufwand, mangelnde Wertschätzung, WSI-Mitt. 2023, S. 83.

²⁰ Sebastian Campagna, Marc Eulerich, Benjamin Fligge, Robert Scholz, Sigurt Vitols: Entwicklung der Wettbewerbsstrategien in deutschen börsennotierten Unternehmen: Der Einfluss der Mitbestimmung auf die strategische Ausrichtung und deren Performance, Mitbestimmungsreport Nr. 57 der Hans-Böckler-Stiftung, 2020, www.imu-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-007654 (14.9.2023).

²¹ Uwe Jirjahn, Jens Mohrenweiser, Stephen C. Smith: Works Councils and Workplace Health Promotion in Germany, IZA Discussion Paper Nr. 12113, 2019, www.iza.org/publications/dp/12113/works-councils-and-workplace-health-promotion-in-germany (14.9.2023).

²² Uwe Jirjahn, Jens Mohrenweiser: Works Councils and Organizational Gender Policies in Germany, IZA Discussion Paper Nr. 12344, 2019, www.iza.org/publications/dp/12344/works-councils-and-organizational-gender-policies-in-germany (14.9.2023).

²³ Martin Behrens: Besser durch die Krise mit Tarif und Betriebsrat WSI Policy Brief, Düsseldorf, www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008261 (14.9.2023).

Darüber hinaus soll auf folgende Besonderheiten der Vorschläge hingewiesen werden:

Dass es wirksamer Rechte des Betriebsrats bedarf, um den betrieblichen Umwelt- und Klimaschutz voranzubringen (§ 87b BetrVG n.F. des Vorschlags), entspricht dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts v. 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u.a.²⁴, wonach die Klimaschutzverpflichtung des Art. 20a GG alle gesellschaftlichen Bereiche erfasst. Die derzeit vergleichsweise geringe Relevanz des Themas in der Mitbestimmungspraxis liegt auch an den noch unzureichenden Mitbestimmungsrechten.²⁵

Aufgrund der tagespolitischen Diskussion ist auch die Bedeutung der Mitbestimmung für den Themenkomplex von Industriepolitik und Produktionsbedingungen am Standort Deutschland herauszustellen. Betriebsräte haben eine längerfristige Perspektive auf wirtschaftliche Sachverhalte und erwerben im Betriebsratsamt genaue Kenntnisse der Arbeitsabläufe. Nicht selten unterbreiten sie im Fall von Verlagerungen innovative Vorschläge dafür, wie ein Standort erhalten werden kann, etwa wenn es um neue Produkte oder Dienstleistungen geht, aber auch für die Frage, wie die Einführung neuer Technologien am Standort wirtschaftlich, aber auch in Hinblick auf die Bedürfnisse der Beschäftigten, gelingen kann. Vor dem Hintergrund der digitalen und ökologischen Transformation würde eine erweiterte Mitbestimmung, wie sie im Vorschlag für Fragen der Beschäftigungs- und Standortsicherung, bei Betriebsänderungen, aber auch der beruflichen Bildung vorgesehen ist, diese Kompetenzen stärker fruchtbar machen.

c) Stärkere Verbreitung der betrieblichen Mitbestimmung

Von der positiven Wirkung der Mitbestimmung profitieren nur Beschäftigte, die in mitbestimmten Betrieben tätig sind. Um das langfristige Sinken der Zahl der durch Mitbestimmungsgremien vertretenen Beschäftigten²⁶ umzukehren und den Anteil mitbestimmter Betriebe zu erhöhen, unterbreitet Antrag BT-Drs. 50/5587 mehrere Vorschläge. So scheinen die Ansätze zweckmäßig,

- auch in Betrieben ohne Betriebsrat eine jährliche Betriebsversammlung durchzuführen;

²⁴ Wolfgang Däubler, Klimaschutz und Arbeitsrecht. HSI-Schriftenreihe Nr. 49, Frankfurt a.M. 2023, S. 67 ff. Das Gutachten ist abrufbar unter www.hugo-sinzheimer-institut.de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008646 (14.9.2023).

²⁵ Hierzu Wolfgang Däubler, a.a.O., S. 38 ff., insbes. S. 55.

²⁶ Susanne Kohaut; Christian Hohendanner (2023): Tarifbindung und Mitbestimmung: Keine Trendumkehr in Westdeutschland, Stabilisierung in Ostdeutschland, in: IAB-Forum 20. Juli 2023, www.iab-forum.de/tarifbindung-und-mitbestimmung-keine-trendumkehr-in-sicht/ (14.9.2023).

- die Entfristung von Mitgliedern des Betriebsrats entsprechend § 78a BetrVG vorzusehen;
- die Möglichkeiten von Betriebsratsmitgliedern zu verbessern, sich für Betriebsrattätigkeit freistellen zu lassen,
- das Erfordernis einer vorherigen Vereinbarung mit dem Arbeitgeber, bevor der Betriebsrat Sachverstand heranziehen kann, wegfällen zu lassen;
- Straftaten und Ordnungswidrigkeiten, die gegen die betriebsverfassungsrechtlichen Gremien gerichtet sind, wirksamer zu ahnden
- sowie Erfahrungen und Kompetenzen, die bei der Betriebsratsarbeit erworben worden sind, für die Vergütung zu berücksichtigen.

Ob die Erweiterung der Zuständigkeit der Einigungsstelle auf Rechtsstreitigkeiten (Nr. 6 des Vorschlags) tatsächlich zu einer Beschleunigung der Rechtsdurchsetzung führt, erscheint hingegen zweifelhaft. Zwar können Einigungsstellen bereits heute in bestimmten Fällen über Rechtsstreitigkeiten befinden. Sie unterliegen dabei aber aus rechtsstaatlichen Gründen in vollem Umfang der Überprüfung durch die staatliche Gerichtsbarkeit.²⁷ Damit wird eine neue Instanz geschaffen, was nicht zur Verkürzung, sondern zu einer Verlängerung des Weges zu einer abschließenden Entscheidung führt.²⁸

Die Einsetzung eines Betriebsrats mit verkürzter Amtszeit von sechs Monaten durch das Arbeitsgericht (Nr. 2 des Vorschlags) durchbricht den Grundsatz, dass der Betriebsrat durch die Belegschaft gewählt wird. Insofern besteht ein Spannungsverhältnis zur demokratischen Rückkopplung des Gremiums, andererseits würde die Regelung die Verbreitung von Betriebsräten vermutlich stärken. Die Einsetzung eines Betriebsrats auch im Fall, dass die Wahl eines Wahlvorstands auf einer Informationsveranstaltung oder Betriebsversammlung gescheitert ist, könnte als Schritt in Richtung eines verpflichtend einzurichtenden Betriebsrats zu verstehen sein.

Ob ein „Melderegister“ für Betriebsräte (Nr. 8 des Vorschlags) tatsächlich Vorteile für die Rechtsdurchsetzung verspricht, würde vermutlich von der Ausgestaltung abhängen. In die Erwägung einbezogen werden sollte, dass ein Register im Prinzip auch für repressive Zwecke genutzt werden kann.

d) Innerbetriebliche Demokratie

Der Antrag 20/5405 hat es zum übergeordneten Ziel, die demokratische Rückbindung des Betriebsrats in der Belegschaft zu stärken. Sieht man in

²⁷ Däubler/Klebe/Wedde-Berg, BetrVG, 18. Aufl. 2022, § 76 Rn. 14.

²⁸ Rechtstechnisch denkbar wäre hingegen, die betreffenden Themen (Sachmittel, Sachverstand) nicht wie heute, als reine Rechtsanwendung, sondern als durch die Einigungsstelle regelbare Angelegenheit auszugestalten.

der betrieblichen Mitbestimmung einen Ausdruck der Sinzheimer'schen „sozialen Selbstbestimmung im Recht“, so entspricht es diesem Grundgedanken, starke individuelle Beteiligungsrechte im Betriebsverfassungsrecht zu verankern.

Allerdings sind Betrieb und Belegschaft oftmals kein Ort des herrschaftsfreien Diskurses. Es ist zweifelhaft, ob einige der unterbreiteten Vorschläge nicht vielmehr als Instrument genutzt werden können, in den Belegschaften zu polarisieren und Betriebsratsgremien zu diskreditieren. Insbesondere ein „Abwahl-Referendum“ gegen den Betriebsrat könnte solche Gelegenheiten eröffnen. Solche Strategien können auch vom Umfeld des Arbeitgebers ausgehen. Mit § 23 Abs. 1 BetrVG besteht bereits ein Instrument, den Betriebsrat bei einer groben Verletzung seiner Pflichten abzuberaufen. Hierfür genügt ein Antrag eines Viertels der wahlberechtigten Arbeitnehmer. Bei dieser Regelung sollte es bleiben.

Gegen eine Konstituierung der Betriebsversammlung als „Parlament des Betriebs“ spricht die derzeitige rechtliche Verfasstheit der Betriebsverfassung. Der der Form nach demokratischen Einrichtung stünden nur begrenzte Entscheidungsbefugnisse gegenüber. Denn der Betriebsrat trifft nur in geringerem Umfang regelnde Entscheidungen aus eigener Kompetenz. So ist er für den Abschluss einer Betriebsvereinbarung auf Verhandlungen mit dem Arbeitgeber, an deren Ende seine Zustimmung oder der Spruch der Einigungsstelle steht, angewiesen. Selbst diese auf Mitbestimmung begrenzten Kompetenzen sind nur in definierten, derzeit v.a. sozialen Angelegenheiten gegeben. Diskussionen über konkrete Beschlüsse könnten auf der Betriebsversammlung, so das Negativ-Szenario, regelmäßig von rechtlichen Argumenten und Kompetenzfragen dominiert werden. Dies könnte dazu führen, dass sich die Verheißung von Demokratie im Betrieb in Resignation und Apathie verkehrt.

In eine andere Richtung weist der Vorschlag, jede*r Arbeitnehmer*in im Rahmen der Arbeitszeit Gelegenheit für die Erörterung betriebspolitischer Themen zu geben (§ 86b BetrVG n.F.). Diese Konzeption ist als „Demokratiezeit“ als § 81 Abs. 5 im DGB-Entwurf enthalten, wo die Zeit der Freistellung allerdings mit einer Stunde wöchentlich höher angesetzt ist als die vorgeschlagenen zwei Stunden monatlich. Beschäftigten würde so Raum gegeben, sich für die die Belegschaft einzubringen und Selbstbewusstsein bei der Erörterung betriebspolitischer Fragen zu gewinnen.

Der Vorschlag, den Betriebsrat zu ermächtigen, bei konkreten Hinweisen auf die Gefährdung von Leben, Gesundheit oder Persönlichkeitsrechten autonom zu entscheiden, dass am betroffenen Arbeitsplatz bis zur Beseitigung der Gefahr nicht mehr gearbeitet werden darf (§ 80a BetrVG n.F.), stellt – je nach Standpunkt – eine Durchbrechung bzw. Erweiterung der geltenden Regelungskonzeptionen zur betrieblichen Mitbestimmung dar.

Zu vertiefen ist die Stellung des neuen Betriebsratsrechts zum Zurückbehaltungsrecht der Beschäftigten nach § 273 Abs. 1 BGB: Selbstverständlich kann bei konkreten Gefahren bereits heute die Arbeit verweigert werden. Dieses Recht wird aber nur selten ausgeübt. Seine Wirksamkeit könnte also auf betriebsverfassungsrechtlicher Ebene verstärkt werden.

Auch beim Vorschlag, in einem § 82a BetrVG n.F. die Freiheit der Meinungsäußerung im Betrieb zu stärken, ist eine Differenzierung geboten. Diese Regelung soll einen klarstellenden Charakter haben, würde also an der materiellen Rechtslage nichts ändern. Soweit es darum geht, sich auch außerhalb des Betriebs über betriebliche Belange zu äußern, besteht in dieser Frage in der juristischen Fachliteratur keine Einigkeit, inwieweit der Betriebsrat dazu befugt ist, über die Grenzen des Betriebs hinaus die Öffentlichkeit zu adressieren. Eine entsprechende Kodifizierung würde zu Rechtssicherheit beitragen.

4. Aspekte der Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht

Im Rahmen der Stellungnahme ist kein Raum für eine detaillierte Ausarbeitung sämtlicher verfassungs-, unions- und völkerrechtlicher Bezüge der zahlreichen konkreten, in den Anträgen unterbreiteten Vorschläge. Die folgenden Erörterungen beschränken sich auf einige Aspekte im Zusammenhang mit grundrechtlich geschützten Positionen der Arbeitgeber:

a) Verbreitet wird angenommen, dass ein Kernbereich unternehmerischer Entscheidungen von der betrieblichen Mitbestimmung unberührt bleiben muss. Mitbestimmungsrechte bezögen sich lediglich auf die sozialen Folgen unternehmerischer Entscheidungen. Dieser Grundsatz wird den Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes selbst entnommen. Doch Änderungen am Gesetz müssen sich nicht am bestehenden Normenbestand des einfachen Rechts messen lassen, sondern ausschließlich am übergeordneten Recht des Grundgesetzes. Maßstab für die in den Anträgen unterbreiteten Vorschläge ist daher insbesondere das Grundgesetz.

b) Die unternehmerische Freiheit ist im Grundgesetz nicht explizit erwähnt. Die Rechtsprechung leitet sie aus der Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG, ab, die auch die wirtschaftliche Betätigung im Sinne der Leitung eines Unternehmens schützt.²⁹ Auch die Allgemeine Handlungsfreiheit, Art. 2 Abs. 1 GG und die Eigentumsfreiheit, Art. 14 Abs. 1 GG, werden für Einzelaspekte unternehmerischen Handelns herangezogen. Wie jeder Grundrechtseingriff kann auch die Beschränkung der unternehmerischen Freiheit gerechtfertigt werden. Zwar wird aus dem Mitbestimmungsurteil des Bundesverfassungsgerichts von Teilen der Literatur ein von der betrieblichen Mitbestimmung unantastbarer Kernbestand der

²⁹ BVerfG 1.3.1979 – 1 BvR 532/77 („Mitbestimmungsurteil“), Rn. 178.

unternehmerischen Freiheit abgeleitet.³⁰ Mit diesem Argument kann beispielsweise die vorgeschlagene Mitbestimmung bei Regelungen zur Personalbemessung, also der Mindestbesetzung für bestimmte Tätigkeiten, Abteilungen oder Maschinen als Verstoß gegen die unternehmerische Freiheit erachtet werden, wenn man annimmt, dass diese die unternehmerische Entscheidung über die Zahl der Arbeitskräfte betrifft.

Allerdings führt es zu weit, wenn der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung eine Grenze für neue Tatbestände der zwingenden Mitbestimmung entnommen würde. Es ist gerade Zweck auch der bestehenden Mitbestimmungsrechte, die unternehmerische Freiheit im Interesse der die Mitbestimmung tragenden Prinzipien und Werte zu begrenzen; Belange von grundrechtlicher Relevanz sind auch hier gegeneinander abzuwägen, ohne dass es ein von vornherein überwiegendes Interesse gibt.³¹ In der Vergangenheit ist dementsprechend kaum eine arbeitsrechtliche Regelung vor dem Bundesverfassungsgericht an der unternehmerischen Freiheit gescheitert – Bestand hatten etwa Mitbestimmungsrechte des Wirtschaftsausschusses bei einem Blutspendedienst³², die Mitbestimmung im Zusammenhang mit Ladenöffnungszeiten³³ sowie – vor dem Bundesarbeitsgericht – bezüglich Kurzarbeit, die im Zweifel auch erzwungen werden kann³⁴. Dem Bundesarbeitsgericht zufolge stehen Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats nicht unter dem Vorbehalt unternehmerischer Entscheidungsfreiheit.³⁵ Auch die in den Anträgen unterbreiteten Vorschläge zur Ausweitung der zwingenden Mitbestimmung mögen die unternehmerische Lenkungsmacht beschränken und so als grundrechtliche Eingriffe zu qualifizieren sein. Sie können aber durch Ziele von Verfassungsrang, die stets in der Abwägung einzubeziehen sind, gerechtfertigt werden.

Antrag BT-Drs. 20/5587 enthält das Recht des Betriebsrats (§ 80a BetrVG n.F.), im Fall einer konkreten Gefahr zu entscheiden, dass an einem gefährlichen Arbeitsplatz nicht gearbeitet werden muss. Ein vergleichbares Recht existiert in der bestehenden Betriebsverfassung zwar so nicht, allerdings besteht durchaus in verschiedenen Konstellationen ein enger Zusammenhang zwischen betriebsverfassungsrechtlicher und individualvertraglicher Sphäre, etwa bei einer betriebsverfassungswidrigen und daher

³⁰ So etwa Wank, Betriebsverfassungsrecht und unternehmerische Entscheidungen, in: Gräfl/Lunk/Oetker/Trebinger (Hrsg.), Festschrift 100 Jahre Betriebsverfassungsgesetz, 2020, S. 777, 778 ff.

³¹ Klocke, in: Klein/Klocke/Schlachter, Standort- und Beschäftigungssicherung in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen, HSI-Schriftenreihe Band 43, S. 149 f., abrufbar unter: www.hugo-sinzheimer-institut.de/faust-de-tail.htm?sync_id=HBS-008338 (14.9.2023).

³² BVerfG v. 30.4.2015 – 1 BvR 2274/12.

³³ BVerfG v. 18.12.1985 – BvR 143/83.

³⁴ BAG v. 4.3.1986 – 1 ABR 15/84.

³⁵ So bereits BAG v. 31.8.1982 – 1 ABR 27/80, bestätigt durch BVerfG v. 18.12.1985 – BvR 143/83.

unwirksamen Kündigung einer Arbeitnehmerin. Jedenfalls sofern die Voraussetzungen des neu zu schaffenden Betriebsratsrechts nicht über das individuell bestehende Zurückbehaltungsrecht nach § 273 BGB hinausgehen, scheiden verfassungsrechtliche Bedenken aus.

Zwingende verfassungsrechtliche Gründe stehen dem in den Anträgen unterbreitete Auftrag, einen Gesetzentwurf zur Stärkung der Mitbestimmung vorzulegen, somit nicht entgegen. Eine verfassungskonforme Ausgestaltung erscheint möglich.

c) Auch in der Charta der Europäischen Grundrechte (GRC) wird die unternehmerische Freiheit ausdrücklich geschützt, Art. 16 GRC. Obwohl die Verabschiedung der Charta als Schritt auf dem Weg zu einer stärkeren sozialen Ausrichtung der EU gesehen wurde, hat der EuGH diese neben den wirtschaftlichen Grundfreiheiten herangezogen, um arbeitsrechtliche Regelungen der Mitgliedstaaten daran zu messen und für unvereinbar mit Unionsrecht zu qualifizieren.³⁶ Zwar hat sich dies in jüngster Zeit nicht wiederholt. Dennoch lohnt ein Blick auf unionsrechtliche Fragestellungen.

Nicht jedes Gesetz der Mitgliedstaaten ist an der Grundrechtecharta zu messen, es bedarf eines Bezugs zum Unionsrecht, wie Art. 51 Abs. 1 GRC näher beschreibt. Vorliegend besteht in „Grundfreiheiten-Konstellationen“ die Möglichkeit, in den Anwendungsbereich der GRC zu gelangen, wenn etwa ein Unternehmen von einer nationalen Regelung in seiner in den EU-Grundlagenverträgen verankerten Grundfreiheit beschränkt wird. In einer solchen Konstellation ist zweierlei zu prüfen: Erstens, ob eine Verletzung der Grundfreiheit selbst vorliegt. Zweitens ist eine Grundrechteprüfung anhand der GRC vorzunehmen. Hierzu zählt auch die unternehmerische Freiheit. Erwirbt beispielsweise ein in einem anderen EU-Staat ansässiges Unternehmen einen in Deutschland belegenen Betrieb, könnten Regelungen zur betrieblichen Mitbestimmung als Beschränkung der Niederlassungsfreiheit, Art. 49 AEUV, sowie der unternehmerischen Freiheit, Art. 16 GRC, angesehen werden.

Solchen Überlegungen hat der EuGH für die Mitbestimmung aber einen klaren Riegel vorgeschoben. In der TUI-Entscheidung hat er die Freiheit der Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung ihrer Sozialsysteme anerkannt – in Rede stand eine Regelung der deutschen Unternehmensmitbestimmung.³⁷ Dieser Gedanke ist auf die betriebliche Mitbestimmung zu übertragen, wobei hinzutritt, dass die Unternehmensmitbestimmung im Vergleich zur betrieblichen Mitbestimmung weit im Bereich rein unternehmerischer Entscheidungen zu verorten ist.

³⁶ EuGH v. 18.7.2013 – C-426/11 – Alemo-Herron; EuGH v. 21.12.2016 – C-201/15 – Iraklis.

³⁷ Vgl. EuGH v. 18.7.2017 – C-566/15 – TUI, Rn. 34.

Zusammenfassend bestehen keine durchgreifende Bedenken gegen die Vereinbarkeit der in den Anträgen enthaltenen Punkte mit Verfassungs- und Unionsrecht.



HSI

Hugo Sinzheimer Institut
für Arbeits- und Sozialrecht

Das HSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung