



Ausschussdrucksache **20(11)425**

Materialzusammenstellung

Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. November 2023 zum

a) Antrag der CDU/CSU

Digitale Betriebsratsarbeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt umfassend ermöglichen
20/4335

b) Antrag der Abgeordneten Pascal Meiser, Susanne Ferschl, Gökyay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Für gute Arbeitsbedingungen und höhere Löhne
20/6885

A. Mitteilung	2
B. Liste der eingeladenen Sachverständigen	3
C. Stellungnahmen der eingeladenen Verbände und Einzelsachverständigen	
ULA e.V. Deutscher Führungskräfteverband	4
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	8
Bitkom e.V.	13
Deutscher Gewerkschaftsbund	22
Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.	36
Christian Burtchen	45



Mitteilung

Berlin, den 26. Oktober 2023

Die 60. Sitzung des Ausschusses für Arbeit und Soziales findet statt am Montag, dem 6. November 2023, 16:00 Uhr bis ca. 18:00 Uhr
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Str. 1 MELH
Sitzungssaal: MELH 3.101

Sekretariat
Telefon: +49 30 - 227 3 24 87
Fax: +49 30 - 227 3 60 30

Sitzungssaal
Telefon: +49 30 - 227 3 14 87
Fax: +49 30 - 227 3 04 87

Achtung!
Abweichende Sitzungszeit!

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigster Punkt der Tagesordnung

- a) Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Digitale Betriebsratsarbeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt umfassend ermöglichen
BT-Drucksache 20/4335

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Rechtsausschuss
Wirtschaftsausschuss
Ausschuss für Digitales

- b) Antrag der Abgeordneten Pascal Meiser, Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Für gute Arbeitsbedingungen und höhere Löhne
BT-Drucksache 20/6885

Federführend:
Ausschuss für Arbeit und Soziales

Mitberatend:
Wirtschaftsausschuss
Ausschuss für Digitales



Liste der Sachverständigen:

Verbände und Institutionen:

**Deutscher Gewerkschaftsbund,
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V.,
Bitkom e.V.,
Christlicher Gewerkschaftsbund,
ULA e.V. Deutscher Führungskräfteverband,
Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.**

Einzelsachverständige:

**Professor Dr. Peter Wedde,
Professor Dr. Thorsten Schulten,
Christian Burtchen**



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

20. Wahlperiode

31. Oktober 2023

Ausschussdrucksache **20(11)418**

Schriftliche Stellungnahme

ULA e.V. Deutscher Führungskräfteverband

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. November 2023 zum

a) Antrag der CDU/CSU

Digitale Betriebsratsarbeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt umfassend ermöglichen
20/4335

b) Antrag der Abgeordneten Pascal Meiser, Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Für gute Arbeitsbedingungen und höhere Löhne
20/6885

Siehe Anlage



Stellungnahme der ULA – Deutscher Führungskräfteverband

zum

Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Digitale Betriebsratsarbeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt umfassend ermöglichen

Der deutsche Führungskräfteverband ULA ist die Stimme für Leistung und Verantwortung. Die ULA vertritt die politischen Interessen der Führungskräfte gegenüber Regierung und Parlament sowohl in Berlin als auch in Brüssel. Mit siebzehn Mitgliedsverbänden bildet sie den größten Zusammenschluss von Führungskräften in Deutschland. Die ULA ist Gründungsmitglied in der CEC - European Managers, dem von der EU-Kommission als Sozialpartner anerkannten europäischen Dachverband für Führungskräfte, der rund eine Million Mitglieder aus 15 Ländern vertritt.

1. Zusammenfassende Bewertung

Die ULA sieht in dem Antrag der Unionsfraktion einen wichtigen Beitrag, die Mitbestimmung zukunftsfest auszugestalten. Die leitenden Angestellten stehen als Partner bereit, das im Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP vereinbarte Pilotprojekt für Online-Wahlen im Rahmen der betrieblichen Mitbestimmung zu den nächsten Wahlen 2026 umzusetzen. Die ULA ruft daher die Parteien auf, durch Zustimmung zu dem vorliegenden Antrag den Weg frei zu machen.

2. Begründung

Die ULA sieht in der Mitbestimmung einen entscheidenden Faktor für den Erfolg des Wirtschaftsstandortes Deutschland gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten und unterstützt daher die grundsätzliche Zielsetzung derjenigen im Bundestag vertretenen Parteien, die die Arbeit der Mitbestimmungsgremien mithilfe digitaler Technik erleichtern wollen.

Die Stellungnahme der ULA beschränkt sich im Wesentlichen auf die für Führungskräfte relevanten Vorschläge. Mit Blick auf die erfolgreiche und seit Jahrzehnten etablierte Einbindung der leitenden Angestellten in die betriebliche Mitbestimmung über die Sprecherausschüsse regen wir an, nicht allein von „digitaler Betriebsratsarbeit“ zu sprechen, sondern „digitale Arbeitnehmervertretung“ umfassend zu ermöglichen.

Als Dachverband der Führungskräfte setzt sich die ULA dafür ein, die Chancen der Digitalisierung für die Arbeit der Arbeitnehmervertreter aber auch die Möglichkeit zu Online-Wahlen, dort wo es sinnvoll ist, gewinnbringend zu nutzen. Dies gilt umso mehr für die Mitbestimmung der leitenden Angestellten.

Die ULA als politische Stimme der Führungskräfte in Deutschland sieht sich als Partner in der deutschen Mitbestimmungslandschaft. Zur Betriebsverfassung zählen seit mehr als 30 Jahren auch die parallel zu den Betriebsräten gewählten Sprecherausschüsse der leitenden Angestellten. Mittels des **Sprecherausschussgesetzes** als wichtiger Teil der Mitbestimmung ist es dabei gelungen, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den oberen Führungsebenen großer Unternehmen in das System der kollektiven Interessenvertretung und in den sozialen Dialog einzubeziehen. Denn wer selbst im System der kollektiven Interessenvertretung seinen Platz hat, hat auch mehr Verständnis für die Mitbestimmungsrechte der mitarbeitenden Personen im Team.

3. Eindeutige Datenlage: Überwältigende Mehrheit von Führungskräften fordert digitale Wahlen

Anders als bei Betriebsratswahlen ermöglicht das Sprecherausschussgesetz die Wahl von Unternehmenssprecherausschüssen. Bei einer konsequenten Umsetzung einer Urnenwahl bedeutet dies gerade für Unternehmen, die viele bundesweit verteilte Betriebe haben, einen enormen Aufwand für die Umsetzung der Urnenwahl in den Betrieben. Zwar ist unter bestimmten Voraussetzungen eine Briefwahl in sogenannten Nebenbetrieben möglich, allerdings wird die teilweise Durchführung der Sprecherausschusswahl mittels schriftlicher Stimmabgabe von den leitenden Angestellten als aufwändig und nicht mehr zeitgemäß angesehen.

Die ULA hat zum Jahreswechsel 2022/23 Sprecherausschüsse großer Unternehmen in Deutschland zu ihren Wünschen hinsichtlich digitaler Wahlen befragt. 95 Prozent der Befragten haben den eindeutigen Wunsch der Führungskräfte zum Ausdruck gebracht, den Präsenzaufwand für Wahlen nach dem Sprecherausschussgesetz durch eine digitale Option zu reduzieren. Dafür spricht auch die bereits schon jetzt praktizierte Durchführung der Sprecherausschuss-Wahlen zu 86 Prozent durch Briefwahl und nur zu 14 Prozent durch Urnenwahl. Dies zeigt, dass die Gruppe der leitenden Angestellten für Distanzwahlen sehr offen ist. Eine Online Wahl ist mit der Briefwahl vergleichbar; es wird lediglich ein modernerer Kommunikationskanal genutzt. Auch aus diesen Gründen erscheint die Gruppe der leitenden Angestellten besonders geeignet für das im Koalitionsvertrag der aktuellen Regierungskoalition fest vereinbarte Pilotprojekt zur Durchführung der Gremienwahlen im Wege des Onlineverfahrens.

Die ULA wirbt dafür, Chancen der Digitalisierung noch konsequenter zur Stärkung der Mitbestimmung zu nutzen. Hierzu sollte der im Koalitionsvertrag vorgesehene Pilot mit den Sprecherausschuss-Wahlen gestartet werden. Es gibt bereits sichere und bei anderen bundesweiten Wahlen, die als Distanzwahlen durchgeführt wurden, ausreichend erprobte Software. Vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) zertifizierte Lösungen gewährleisten die Einhaltung der hohen Anforderungen an allgemeine Wahlen sowie einen angemessenen Schutz vor Manipulationen und hohe Sicherheit. Von daher gilt es jetzt - als zusätzliche Option - die Mitbestimmung zu digitalisieren und somit modernen



Bedürfnissen anzupassen. Die bei Sprecherausschuss-Wahlen gemachten Online-Erfahrungen könnten künftig auch im Rahmen von Betriebsratswahlen genutzt und übertragen werden.

ULA – Deutscher Führungskräfteverband,

Mohrenstraße 33, 10117 Berlin

Telefon 030-306963-21 / info@ula.de / www.ula.de

Ansprechpartner: RA Ludger Ramme, Verbandsdirektor



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

20. Wahlperiode

31. Oktober 2023

Ausschussdrucksache **20(11)419**

Schriftliche Stellungnahme Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. November 2023 zum

a) Antrag der CDU/CSU

Digitale Betriebsratsarbeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt umfassend ermöglichen
20/4335

b) Antrag der Abgeordneten Pascal Meiser, Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Für gute Arbeitsbedingungen und höhere Löhne
20/6885

Siehe Anlage

Digitale Betriebsratsarbeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt umfassend ermöglichen – Tarifbindung kann nur durch Sozialpartner gestärkt werden

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Arbeit und Soziales zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU – BT-Drs. 20/4335 – sowie zum Antrag der Fraktion DIE LINKE – BT-Drs. 20/6885

6. November 2023

Zusammenfassung

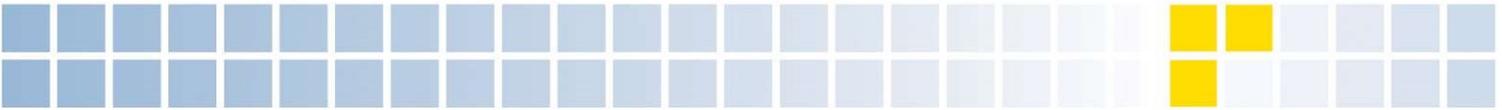
Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der erfolgreichen Nutzung der Regelungen zur Virtualisierung der Betriebsratsarbeit während der Pandemie durch die Betriebspartner, sollten diese umfassend weiterentwickelt werden. So sollte es in der Hand der Betriebspartner liegen, ob bspw. Präsenz- oder virtuelle Sitzungen Vorrang haben, oder ob dies für jeden Einzelfall von den Betriebspartnern entschieden wird. Ein genereller Präsenzvorrang erscheint jedenfalls nicht mehr zeitgemäß.

Auch die Arbeit der Wahlvorstände muss generell für die Virtualisierung geöffnet werden, Wahlversammlungen sollten ebenso virtuell möglich sein wie anlässlich der Wahlversammlung stattfindende elektronische Abstimmungen.

Ebenso sollten Schulungen und Fortbildungen der Betriebsratsmitglieder (§ 37 Abs. 6 BetrVG) in digitaler Form die Regel werden. Online-Fortbildungen sind mit Blick auf Kosten und Zeiteffizienz vorzugswürdig. Im Rahmen der Prüfung, inwieweit Schulungen erforderlich sind, muss auch stets in den Blick genommen werden, ob diese sinnvoller Weise online durchgeführt werden können bzw. müssen, wenn der (Kosten-)Aufwand im Vergleich mit einer Präsenzschulung wesentlich geringer ist.

Die Stärkung der Tarifbindung ist ein wichtiges Anliegen. Vorschläge, wie dies gelingen kann, sollten auf die Eigenverantwortung und die Expertise der Sozialpartner setzen. Die Tarifbindung sollte vor dem Hintergrund der durch das Grundgesetz vorgegebenen Rechtslage durch die Tarifvertragsparteien selbst gestärkt werden.

Nur ein Verständnis der Tarifautonomie, das die diesem Institut zu Grunde liegende von Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz geschützte Koalitionsfreiheit als Freiheitsgrundrecht versteht, wird dem Auftrag des Staates zur Förderung der Tarifautonomie gerecht. Koalitionsfreiheit fördert man nicht durch mehr staatlichen Zwang.



I. Im Einzelnen zu den fünf Punkten des Antrags der CDU/CSU-Fraktion

1. baldmöglichst ein rechtssicheres Online-Wahlverfahren zu Betriebsratswahlen als optionales Regelverfahren zu ermöglichen

Den Chancen der Digitalisierung kann vor allem dadurch Rechnung getragen werden, dass elektronische Betriebsratswahlen zugelassen werden. Aufgrund der inzwischen zahlreich zur Verfügung stehenden zuverlässigen und BSI-zertifizierten Wahltools für elektronische und Online-Wahlen dürften Bedenken hinsichtlich der Einhaltung der zwingenden Wahlgrundsätze auch durch Online-Wahlen ausgeräumt sein.

2. ergänzend zu Präsenzversammlungen die optionale Durchführung von Video-Betriebsversammlungen zu ermöglichen

Es entspricht unserer Forderung, Rechtssicherheit im Hinblick auf die Möglichkeit zu schaffen, Betriebsversammlungen virtuell durchzuführen. Die positiven Pandemieerfahrungen sollten auch insoweit dauerhaft genutzt werden können.

3. ergänzend zu Präsenzsitzungen die optionale mündliche Beratung von Einigungsstellen als Video-Sitzungen zu ermöglichen;

Die Möglichkeit, virtuelle Sitzungen durchzuführen, ist auch der Einigungsstelle einzuräumen. Dies entspricht einer konsequenten Umsetzung der Digitalisierung in der Betriebsverfassung.

4. Versammlungen der leitenden Angestellten nach dem Sprecherausschussgesetz in digitaler Form zu ermöglichen und baldmöglichst ein rechtssicheres Online-Wahlverfahren zu Wahlen nach dem Sprecherausschussgesetz als optionales Regelverfahren zu ermöglichen;

Es ist richtig, die Digitalisierung der Betriebsratsarbeit auch auf die Sprecherausschüsse zu erstrecken, weil hier dieselben Digitalisierungschancen und Anforderungen bestehen wie bei der Betriebsratsarbeit.

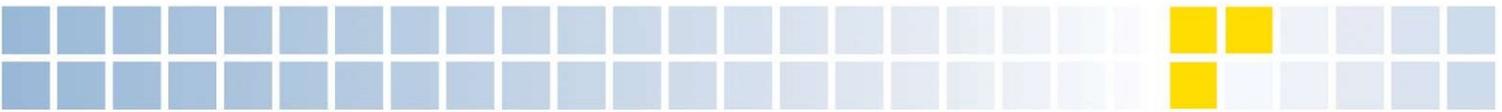
5. Betriebsräten in Anlehnung an das „Schwarze Brett“ der vordigitalen Arbeitswelt unter gleichen Voraussetzungen ein gesetzlich garantiertes Zugangsrecht zu den jeweils im Betrieb aktuellen digitalen Werbe- und Informationskanälen zu ermöglichen.

Angesichts der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, die bereits einen praktikablen Rahmen auch für den digitalen Zugang zum Betrieb zum Zweck der Gewerkschaftswerbung vorgegeben hat, und angesichts bestehender Sozialpartnervereinbarungen zu diesem Thema, ist eine gesetzliche Regelung grundsätzlich entbehrlich. Abzulehnen wäre aufgrund der damit verbundenen datenschutzrechtlichen Implikationen und Auswirkungen auf Betriebsabläufe eine Regelung, die es Gewerkschaften ermöglichen würde, sämtliche Beschäftigten per E-Mail (dienstliche oder private) anzuschreiben. Eine Regelung dagegen, die Betriebsräten – wie in der Einleitung des Antrags der Fraktion der CDU/CSU angesprochen – in Anlehnung an das Bundespersonalvertretungsrecht die Nutzung von digitalen Informationskanälen ermöglicht, halten wir nicht für ausgeschlossen.

II. Im Einzelnen zu den fünf Punkten des Antrags der Fraktion DIE LINKE

1. Keine weitere Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE)

Die reflexartig immer wieder erhobene Forderung nach einer Ausweitung der AVE fördert das Tarifvertragssystem und die Tarifbindung nicht. Eine Erleichterung der AVE mit dem Ziel, die Geltung von Tarifverträgen auszuweiten, führt nicht zu mehr Tarifverträgen und schwächt die Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie. Eine solche staatliche Tarifgeltung gründet nicht auf der freiwilligen Entscheidung für eine Tarifbindung und der Legitimation durch Mitgliedschaft in den



Koalitionen. Sie gefährdet damit die Akzeptanz derart erstreckter Tarifverträge und kann die Mitgliedschaft in den Koalitionen entwerten.

2. Tariftreue bei öffentlichen Aufträgen stärkt Tarifbindung nicht

Tariftreuregelungen bedeuten einen Tarifzwang durch die Hintertür und einen Eingriff in die Tarifautonomie. Sie führen nicht zu mehr Tarifverträgen oder einer höheren Tarifbindung – das zeigen die Erfahrungen aus den Ländern. Vergabeverfahren werden durch Tariftreuregelungen komplizierter, teurer und deutlich bürokratischer. Schon jetzt gibt es bei öffentlichen Aufträgen des Bundes in rund 30 % der Ausschreibungen nur einen Bewerber. Durch weitere Anforderungen bei der öffentlichen Vergabe in Form von Tariftreuregelungen wird sich der Bieterkreis weiter verringern.

3. Untersagung von Mitgliedschaften ohne Tarifbindung verfassungswidrig

Arbeitgeberverbände stehen zur Tarifbindung. Zu Tarifautonomie und Koalitionsfreiheit gehört auch die Freiheit, sich gegen Tarifverträge und für andere Wege der Gestaltung von Arbeitsbedingungen zu entscheiden. Für das einzelne Unternehmen kann sich eine Entscheidung für eine Mitgliedschaft ohne Flächentarifvertrag oder mit Haustarifbindung im Einzelfall als notwendig erweisen. Die Forderung eines gesetzlichen Verbots von OT-Mitgliedschaften greift in die Binnenautonomie der Arbeitgeberverbände ein und verletzt die Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG. Eine Beschränkung wäre daher nicht nur verfassungswidrig, sie würde auch die Möglichkeit gefährden, Unternehmen „tarifnah“ im Verband zu halten.

4. Keine Verschärfung von Nachbindung und Nachwirkung bei Betriebsumwandlungen/-übergängen

Das bestehende Regelungssystem bei Umstrukturierungen von Betrieben muss beibehalten werden. Die – auch durch die europäische Betriebsübergangsrichtlinie fundierte – aktuelle Rechtslage stellt in verfassungs- und unionskonformer Weise sicher, dass tarifliche Bestimmungen das Arbeitsverhältnis weiter prägen können. Eine Verschärfung der Bindung an Tarifverträge in solchen Fällen gefährdet die notwendige Anpassungsfähigkeit und Flexibilität der Betriebe bei Umstrukturierungen.

5. Keine Ausweitung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG)

Die Geltung nationalen Rechts und zwingender oder allgemeinverbindlicher Tarifverträge ist durch die Umsetzung der geänderten europäischen Entsenderichtlinie in das AEntG 2020 bereits deutlich ausgeweitet worden. Die durch eine Rechtsverordnung erstreckbaren Mindestentgeltsätze sind vom Gesetzgeber im Hinblick auf eine klare Bestimmbarkeit und Kontrollierbarkeit zu Recht auf drei Lohnstufen begrenzt worden. Zudem sind bei der Langzeitentsendung auch regionale allgemeinverbindliche Tarifverträge bereits hinsichtlich aller Entlohnungsbedingungen im Rahmen des AEntG zu berücksichtigen. Einer weitergehenden Ausweitung des Gesetzes bedarf es nicht. Das würde nicht nur zu einem Flickenteppich von einzuhaltenden Tarifbedingungen führen. Es besteht auch das Risiko, dass die Tarifautonomie beschädigt wird, indem dezentrale Tarifstrukturen in Frage gestellt werden.

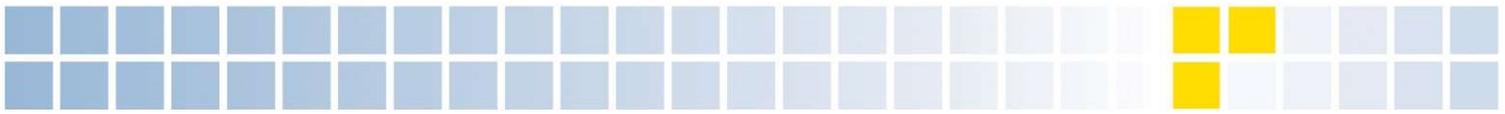
BDA | DIE ARBEITGEBER

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Arbeitsrecht und Tarifpolitik

T +49 30 2033-1200

Arbeitsrecht@arbeitgeber.de



Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

20. Wahlperiode

2. November 2023

Ausschussdrucksache **20(11)421**

Schriftliche Stellungnahme

Bitkom e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. November 2023 zum

a) Antrag der CDU/CSU

Digitale Betriebsratsarbeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt umfassend ermöglichen
20/4335

b) Antrag der Abgeordneten Pascal Meiser, Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Für gute Arbeitsbedingungen und höhere Löhne
20/6885

Siehe Anlage

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales zu den Themen „Digitale Betriebsratsarbeit“ und „Stärkung der Tarifbindung“

November 2023

Der Bundestagsausschuss für Arbeit und Soziales führt am 6. November 2023 eine öffentliche Anhörung zu folgenden Anträgen durch:

- a) Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Digitale Betriebsratsarbeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt umfassend ermöglichen

(Drucksache 20/4335)

- a) Antrag der Abgeordneten Pascal Meiser, Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Für gute Arbeitsbedingungen und höhere Löhne

(Drucksache 20/6885)

Adél Holdampf-Wendel
Bereichsleiterin Future of
Work & Arbeitsrecht

T+49 30 27576-202
a.holdampf@bitkom.org

Albrechtstraße 10
10117 Berlin

Bitkom bedankt sich für die Möglichkeit, an der Anhörung teilzunehmen und erlaubt sich, mit der vorliegenden Stellungnahme Anregungen zur Modernisierung der betrieblichen Mitbestimmung zu übermitteln.

Zusammenfassung

Während die Digitalisierung in Unternehmen und in der Arbeitswelt Einzug hält und sich Unternehmen und Arbeitnehmer den neuen Gegebenheiten eines **dynamischen globalen und digitalen Umfelds** anpassen, sind einige Arbeitsabläufe im Rahmen der betrieblichen Mitbestimmung in den 1970er Jahren stehen geblieben. Es besteht Einigkeit, dass betriebliche Mitbestimmung viele Vorteile hat. Umso wichtiger und dringender ist eine **Reform der betrieblichen Mitbestimmung**, die die Umstände eines **modernen Arbeitslebens** berücksichtigt und die Digitalisierung im Interesse von Arbeitgeber wie auch Arbeitnehmer bestmöglich nutzt.

Das **Betriebsrätemodernisierungsgesetz hat 2021 einige Anpassungen an die Anforderungen der digitalen Arbeitswelt vorgenommen**, z.B. die virtuelle Durchführung von Betriebsratssitzungen ermöglicht. Weitere Schritte zur Modernisierung der Mitbestimmung wären wünschenswert. Ziel der Reform soll es sein, Prozesse zu beschleunigen und nicht die Einführung neuer Technologien zu verzögern.

Eine künftige Novelle des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) sollte insbesondere folgende Punkte berücksichtigen:

- **Online-Betriebsratssitzungen und Online-Betriebsversammlungen müssen als gleichwertige Alternativen zu Präsenzformaten ermöglicht werden.**
- **Die Durchführung von Online-Betriebsratswahlen muss in Unternehmen als zusätzliche Option im Betriebsverfassungsgesetz verankert werden.**
- Um die Beschlussfassung über Betriebsvereinbarungen zu erleichtern, **wäre eine Regelung in § 77 Abs. 2 BetrVG wünschenswert, die den Abschluss von Betriebsvereinbarungen auch in Textform (z.B. E-Mail) ermöglicht.**
- **Das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bei mobiler Arbeit ist im Betriebsverfassungsgesetz bereits ausreichend geregelt**; eine Anpassung des Gesetzes ist diesbezüglich nicht erforderlich.
- **Der Einsatz von künstlicher Intelligenz wird von den bereits vorhandenen Mitbestimmungsregelungen hinreichend erfasst**; eine diesbezügliche Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes ist nicht notwendig.
- **§ 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG soll auf seinen eigentlichen Zweck reduziert werden und die Mitbestimmung des Betriebsrats auf die tatsächliche Nutzung von Daten zur Überwachung des Verhaltens oder der Leistung der Arbeitnehmer beschränken.**
Zumindest müssen aber aus dem Anwendungsbereich des § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG alle Fälle ausgenommen werden, bei denen personenbezogene Daten zur Sicherung von IT-Systemen in dem Umfang verarbeitet werden, den Art. 32 Abs. 1, vor allem lit. b und c DS-GVO verlangen.
- **Betriebs- bzw. Personalräten sollten keine Aufgaben übertragen werden, die qua DS-GVO explizit dem Datenschutzbeauftragten zufallen und vorbehalten sind.** Die Überwachung des Datenschutzes ist nicht Aufgabe des Betriebsrats, sondern des Datenschutzbeauftragten und der Aufsichtsbehörden.

Im Einzelnen

Digitalisierung der Betriebsratsarbeit

Durch die Sonderregelungen aus Anlass der COVID-19-Pandemie ist es gelungen – trotz Quarantäne-Anordnungen, Betriebsschließungen und dauerhaftem Arbeiten aus dem Homeoffice – die Arbeitsfähigkeit von Betriebsräten sicherzustellen. Aufbauend auf den positiven Erfahrungen mit virtuellen Formaten und mit Blick auf die zunehmende Digitalisierung der Arbeitswelt soll die digitale Betriebsratsarbeit weiter ausgebaut werden.

Online-Betriebsratssitzung als gleichwertige Alternative zur Präsenzsitzung

Die Vorteile, Betriebsratssitzungen virtuell abzuhalten sowie die Tatsache, dass diese zu genauso guten Ergebnissen führen wie Präsenzsitzungen, haben sich in der Corona-Pandemie bestätigt. Der 2021 reformierte § 30 BetrVG räumt jedoch Präsenzsitzungen Vorrang vor virtuellen Sitzungen ein. **Der Gesetzgeber sollte die Entscheidung über die Form der Sitzungen vollständig dem Betriebsrat überlassen.** Dieser hat dafür die Kompetenz und kennt die konkreten Umstände des Einzelfalls am besten.

Online-Betriebsversammlung

Nach Ablauf der Corona-Sonderregelungen gemäß § 129 BetrVG ist es nun nicht mehr möglich, Betriebsversammlungen mittels audiovisueller Einrichtungen durchzuführen. Angesichts der nachhaltigen Änderungen in der Arbeitswelt, in der zeit- und ortsunabhängiges Arbeiten und Homeoffice in vielen Betrieben zum Standard wurden, **sollte § 42 BetrVG ff. dahingehend angepasst werden, dass Betriebsversammlungen in Zukunft wieder auch online durchgeführt werden können.**

Online-Betriebsratswahl

Überdies sollte die Durchführung von Online-Betriebsratswahlen in Unternehmen als zusätzliche Option im Betriebsverfassungsgesetz verankert werden. Dies würde sowohl Betriebsräten als auch Arbeitgebern Vorteile bringen. Denn Online-Wahlen würden die Wahlbeteiligung erhöhen sowie die Kosten und den Aufwand der Durchführung reduzieren. Auch die Anonymität der elektronischen Stimmabgabe und die Wahrung der anderen Wahlgrundsätze (frei, gleich, allgemein, unmittelbar) können technisch sichergestellt werden. Entsprechende digitale Lösungen für Online-Wahlen sind seit mehreren Jahren z.B. in Hochschulen, berufsständischen Kammern und Genossenschaften im Einsatz. Zudem fand die Sozialwahl 2023 erstmals erfolgreich online statt.

Erleichterte Beschlussfassung zu Betriebsvereinbarungen

Die rasante technologische Entwicklung und die Globalisierung erhöhen den Druck, die Arbeitsabläufe und die in den Unternehmen eingesetzten IT-Tools anzupassen. Darüber hinaus nimmt die standortübergreifende Zusammenarbeit stetig zu. Um diesen dynamischen Anforderungen besser Rechnung zu tragen, sollten die Mitbestimmungsprozesse beschleunigt und die Beschlussfassung über Betriebsvereinbarungen erleichtert werden. **Hierzu wäre eine Regelung in § 77 Abs. 2 BetrVG wünschenswert, die den Abschluss von Betriebsvereinbarungen auch in Textform (z.B. E-Mail) ermöglicht.**

Mitbestimmung bei mobiler Arbeit

Zeit- und ortsflexibles Arbeiten ist in vielen Unternehmen spätestens seit der Corona-Pandemie zum Standard geworden. Nach aktuellen Befragungsergebnissen des Bitkom¹ bieten 64 Prozent der Unternehmen das Arbeiten im Homeoffice zumindest teilweise an. 68 Prozent der Erwerbstätigen, die von ihrem Arbeitgeber die Möglichkeit dazu bekommen, arbeiten vollständig oder teilweise im Homeoffice. Flexible Arbeitsmodelle fördern eine bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, führen zu mehr Selbstbestimmung und haben positive Auswirkungen auf die Gesundheit und die Arbeitszufriedenheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Um als attraktiver Arbeitgeber wahrgenommen zu werden, werden Unternehmen auch künftig auf flexible Arbeitsmodelle, wie das mobile Arbeiten, setzen.

Das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bei mobiler Arbeit ist im Betriebsverfassungsgesetz bereits ausreichend geregelt. So wird das Mitbestimmungsrecht bei der Ausgestaltung von mobiler Arbeit in § 87 Abs. 1 Nr. 14 BetrVG ausdrücklich genannt. Zudem umfasst eine Regelung des mobilen Arbeitens regelmäßig auch Regelungen zur Arbeitszeit (§ 87 Abs. 1 Nr. 2 BetrVG), zum Einsatz von IT-Tools (§ 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG) sowie zum Gesundheitsschutz (§ 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG) und löst insofern mehrere Mitbestimmungsrechte aus.

Soweit der Arbeitgeber mobiles Arbeiten plant, hat er den Betriebsrat im Rahmen von § 80 Abs. 2 BetrVG rechtzeitig zu unterrichten. Der Betriebsrat wacht außerdem über die Einhaltung von Gesetzen und Verordnungen nach § 80 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG – auch beim mobilen Arbeiten.

¹ [Kaffeeküche statt Küchentisch: Die Büros füllen sich wieder | Presseinformation | Bitkom e.V.](#)

Mitbestimmung und KI-Einsatz

Durch den Einsatz von künstlicher Intelligenz lassen sich Prozesse optimieren, Ressourcen besser zuordnen, Prognosen verbessern und das Fähigkeitsspektrum der Nutzer erweitern. KI kann dem Nutzer helfen, anspruchsvolle Aufgaben besser zu lösen, indem sie ihm das entsprechende Wissen und kontextbezogene Empfehlungen vermittelt, Sprachbarrieren abbaut oder Handicaps ausgleicht. Die Entwicklung der Technologie schreitet mit hoher Geschwindigkeit voran, die Vielfalt der Anwendungsmöglichkeiten wächst ständig und die Nutzung nimmt stetig zu.

Mit der KI-Verordnung will die Europäische Union bis Ende 2023 einen neuen Rechtsrahmen für die Entwicklung, das Inverkehrbringen und die Verwendung von KI-Systemen in der Union verabschieden. Mit einem risikobasierten Ansatz setzt die KI-VO die Leitplanken für den KI-Einsatz in der EU, die bei der Umsetzung allerdings noch viele Fragen aufwerfen wird. Es bedarf einer faktenbasierten gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit den Potenzialen, Nutzen und Risiken von KI-Systemen. Hierbei sollten auch die möglichen Sorgen von Beschäftigten adressiert werden.

Laut der Bitkom-Studie zur künstlichen Intelligenz² sieht die große Mehrheit (65 Prozent) der Unternehmen in Deutschland KI als Chance für das eigene Unternehmen. Allerdings geben nur 9 Prozent an, KI selbst einzusetzen. Zugleich sagen 25 Prozent, sie diskutieren oder planen den KI-Einsatz. Trotz der noch relativ geringen Verbreitung der Technologie in der Praxis sind die Mitbestimmungsmechanismen für die Einführung und Anwendung von KI bereits vorhanden:

Der Überwachungsauftrag des Betriebsrats und sein Informationsrecht nach § 80 BetrVG gelten auch beim Einsatz von künstlicher Intelligenz. § 80 Abs. 3 BetrVG sieht sogar eine Fiktion der Erforderlichkeit der Hinzuziehung eines Sachverständigen vor, wenn der Betriebsrat zur Durchführung seiner Aufgaben die Einführung oder Anwendung von künstlicher Intelligenz beurteilen muss.

Die Unterrichts- und Beratungsrechte des Betriebsrats nach § 90 BetrVG beziehen sich ausdrücklich auch auf die Planung von Arbeitsverfahren und Arbeitsabläufen einschließlich des Einsatzes von künstlicher Intelligenz.

§ 95 Abs. 2a BetrVG hebt ausdrücklich hervor, dass Richtlinien über die personelle Auswahl bei Einstellungen, Versetzungen, Umgruppierungen und Kündigungen auch dann der Zustimmung des Betriebsrats bedürfen, wenn bei der Aufstellung von Auswahlrichtlinien künstliche Intelligenz zum Einsatz kommt.

Bei der Berufsbildung stehen dem Betriebsrat nach §§ 96 ff. BetrVG Beratungsrechte zu, welche auch im Zusammenhang mit dem KI-Einsatz gelten.

² [KI gilt in der deutschen Wirtschaft als Zukunftstechnologie – wird aber selten genutzt | Presseinformation | Bitkom e.V.](#)

Darüber hinaus bestehen bereits heute für den KI-Einsatz potenziell relevante Mitbestimmungsrechte nach § 87 Abs. 1 Nr. 1 BetrVG bei Fragen der Ordnung des Betriebs und des Verhaltens der Arbeitnehmer im Betrieb sowie nach § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG bei der Einführung und Anwendung von technischen Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Arbeitnehmer zu überwachen.

Schließlich greifen Informations- und Beratungsrechte nach § 111 Nr. 4 und 5 BetrVG, wenn der geplante KI-Einsatz mit einer Betriebsänderung einhergehen würde.

Der Einsatz von künstlicher Intelligenz wird also von den bereits vorhandenen Mitbestimmungsregelungen hinreichend erfasst. Eine diesbezügliche weitere Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes ist deshalb nicht notwendig.

Mitbestimmung und Beschäftigtendatenschutz

Die Einbeziehung der Arbeitnehmer in den Beschäftigtendatenschutz hat bereits im Betriebsverfassungsgesetz einen hohen Stellenwert. Das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bei der „Einführung und Anwendung von technischen Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Arbeitnehmer zu überwachen“ (§ 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG) wird bereits sehr weit ausgelegt, so dass der Betriebsrat bereits bei der Einführung der meisten technischen Einrichtungen zu beteiligen ist. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Gestaltung des Betriebes mit technischen Mitteln außerhalb dieses Mitbestimmungsrechts als abstrakte planerische Entscheidung des Arbeitgebers einzuordnen ist, die von der unternehmerischen Freiheit gedeckt sein sollte.

Es bedarf einer zeitgemäßen und praxistauglichen Anpassung der Mitbestimmung, insbesondere hinsichtlich §§ 87 Abs. 1 Nr. 6 und 80 Abs. 2 BetrVG. Zudem muss die Kohärenz der geplanten neuen Regeln für den Beschäftigtendatenschutz mit der Novelle des Betriebsverfassungsgesetzes sichergestellt werden.

Einführung von technischen Einrichtungen zur Verhaltens- oder Leistungskontrolle

Sinn und Zweck des Mitbestimmungsrechts bei Maßnahmen zur Überwachung des Verhaltens oder der Leistung der Arbeitnehmer im Sinne von § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG ist, dass solche Überwachungsmaßnahmen ins allgemeine Persönlichkeitsrecht des Arbeitnehmers eingreifen und der Arbeitnehmer davor geschützt werden soll. Es ist daher sinnvoll, wenn solche Maßnahmen dem Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats unterliegen. Allerdings muss hierbei auch die Praxisauswirkung beachtet werden: Die Rechtswirklichkeit und damit das Mitbestimmungsrecht gehen deutlich weiter als nur bei echten Überwachungsmaßnahmen. § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG umfasst rein vom Wortlaut zwar nur die „Einführung und Anwendung von technischen Einrichtungen, die dazu *bestimmt* sind, das Verhalten oder die Leistung der Arbeitnehmer zu überwachen“. Die

ständige BAG-Rechtsprechung ist jedoch eine andere und seit 1975 (!) unverändert. Sie versteht Nr. 6 dahingehend, dass der Tatbestand bei jeder technischen Anwendung bereits erfüllt ist, wenn die technische Einrichtung objektiv *geeignet* ist, das Verhalten oder die Leistung von Arbeitnehmern zu überwachen. Diese Rechtsprechung stammt damit aus einer Zeit, als eine IT-Infrastruktur wie die heutige nicht mal in Ansätzen existierte, geschweige denn vorstellbar war.

Die Vorschrift des § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG hat durch die weite Auslegung der Rechtsprechung gepaart mit der rasanten Entwicklung der Informationstechnologie eine ungeahnte Bedeutung erlangt. Jegliche IT-Produkte, auch Standardprodukte wie z.B. MS-Office, die unserer Arbeitserleichterung und der Kollaboration dienen, fallen unter § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG, weil sie nach BAG-Rechtsprechung objektiv zur Überwachung geeignet sind. Z.B. könnten Nutzungsprotokolle vom Arbeitgeber ausgelesen werden. Allein das Potential zur Überwachung genügt, damit ein Mitbestimmungsrecht greift, ohne dass von einer Persönlichkeitsrechtsverletzung hier die Rede sein kann. Dies geht deutlich zu weit und die Praxisauswirkungen sind massiv. IT-Produkte gehören heute zum Arbeitsleben wie die Büroausstattung. **Deswegen muss sich auf den ursprünglichen Sinn und Zweck von § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG besonnen werden.** Eine entsprechende engere Formulierung im Gesetz und damit praktikable Lösung ist essenziell. **Diese Regelung muss die Mitbestimmung des Betriebsrats auf die tatsächliche Nutzung von Daten zur Überwachung des Verhaltens oder Leistung der Arbeitnehmer beschränken.**

Zumindest müssen aber aus dem Anwendungsbereich des § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG alle Fälle ausgenommen werden, bei denen personenbezogene Daten zur Sicherung von IT-Systemen in dem Umfang verarbeitet werden, den Art. 32 Abs. 1, vor allem lit. b und c DS-GVO verlangen. Denn diese Daten könnten zur Verhaltens- und Leistungskontrolle eingesetzt werden, werden aber im Rahmen des Art. 32 Abs. 1 DS-GVO dazu gerade nicht verarbeitet. Die ausufernde Rechtsprechung des BAG führt in der Praxis dazu, dass kein DS-GVO-konformes IT-System (ein solches benötigt eine personenbezogene Zugangs- und Zugriffs- sowie Verlaufskontrolle) eingesetzt werden kann, ohne dass hierzu eine Betriebsvereinbarung geschlossen wird.

Aufgaben des Betriebsrats

Betriebs- bzw. Personalräten sollten keine Aufgaben übertragen werden, die qua DS-GVO explizit dem Datenschutzbeauftragten (DSB) zufallen und vorbehalten sind. Die Überwachung des Datenschutzes ist nicht Aufgabe des Betriebsrats (BR), sondern des DSB und der Aufsichtsbehörden. Insoweit sperren Art. 37-39 DS-GVO auch mögliche zukünftige Regelungen im BetrVG, die solche Aufgaben dem BR übertragen wollten. Der BR hat hier bereits mit §§ 80, 87 BetrVG ein ausreichendes Instrumentarium zur Hand und muss sich ausweislich § 79a BetrVG bei seiner Tätigkeit selbst an die DS-GVO halten. Die in Teilen der arbeitsrechtlichen Literatur vertretene Ansicht, wonach die gem. Art. 38 Abs. 1 lit. b DS-GVO dem DSB übertragene Aufgabe, die Einhaltung des Datenschutzes sicherzustellen und zu überwachen, berühre nicht die Überwachungsaufgabe des Betriebsrats, sondern sie verdoppele vielmehr die Kontrolle, verfängt nicht. Denn die DS-GVO überträgt diese Aufgabe neben den Aufsichtsbehörden ausschließlich und abschließend der Funktion des DSB. Zwar ließe sich dieser Konflikt auflösen, wenn ein BR-Mitglied zudem auch als DSB benannt ist. Das würde jedoch inzident eine weitere Baustelle schaffen, nämlich das

Thema Unabhängigkeit und Interessenskonflikte. Neben dieser dogmatischen Hürde gibt es auch noch eine Praktische: denn eine zweifache Zuständigkeit für den Datenschutz sowohl des DSB als auch BR ist nicht praktikabel. Dies führt nämlich zwangsläufig zu unnötigen Zuständigkeitsdebatten in Unternehmen, lähmt die effektive Umsetzung des Datenschutzes und verkehrt damit das angestrebte Ziel, Beschäftigte und deren Rechte sowie berechnigte Interessen zu schützen, ins Gegenteil.

Der Datenschutzbeauftragte, der weisungsfrei und gegen Maßregelung besonders geschützt ist, ist die durch die DS-GVO allein berufene Instanz der innerbetrieblichen Datenschutzkontrolle. Auch den Betriebsräten steht der betriebliche Datenschutzbeauftragte als weisungsfreier Experte zur Verfügung.

Im § 80 Abs. 2 BetrVG muss daher klargestellt werden, dass der Anwendungsbereich die Verarbeitung personenbezogener Daten nicht umfasst, falls ein Datenschutzbeauftragter bestellt ist. Dies würde auch zu einer Entlastung der Betriebsräte führen und den Konflikt mit den Datenschutzbeauftragten auflösen. Deutschland ist eines der wenigen Länder, das von der Ermächtigung Gebrauch gemacht hat, die Bestellung eines Datenschutzbeauftragten ab einer bestimmten Anzahl von Mitarbeitenden, die personenbezogene Daten verarbeiten, verpflichtend vorzuschreiben. Der positive Effekt hiervon wird allerdings dann nicht erreicht, wenn der Gesetzgeber Kontrollinstanzen konkurrieren lässt.

Bitkom vertritt mehr als 2.000 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie erzielen allein mit IT- und Telekommunikationsleistungen jährlich Umsätze von 190 Milliarden Euro, darunter Exporte in Höhe von 50 Milliarden Euro. Die Bitkom-Mitglieder beschäftigen in Deutschland mehr als 2 Millionen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig oder in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 80 Prozent der Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, jeweils 8 Prozent kommen aus Europa und den USA, 4 Prozent aus anderen Regionen. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem weltweit führenden Digitalstandort zu machen.



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

20. Wahlperiode

2. November 2023

Ausschussdrucksache **20(11)422**

Schriftliche Stellungnahme Deutscher Gewerkschaftsbund

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. November 2023 zum

a) Antrag der CDU/CSU

Digitale Betriebsratsarbeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt umfassend ermöglichen
20/4335

b) Antrag der Abgeordneten Pascal Meiser, Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Für gute Arbeitsbedingungen und höhere Löhne
20/6885

Siehe Anlage

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin

am 6. November 2023

- a) **zum Antrag der CDU/CSU Fraktion „Digitale Betriebsratsarbeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt umfassend ermöglichen“, Drucksache 20/4335**
- b) **sowie zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Für gute Arbeitsbedingungen und höhere Löhne“, Drucksache 20/6885**

a) zum Antrag der CDU/CSU Fraktion „Digitale Betriebsratsarbeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt umfassend ermöglichen“, Drucksache 20/4335

Grundsätzliche Bewertung

Der DGB begrüßt Initiativen zur Modernisierung des Betriebsverfassungsgesetzes. Der DGB hat bereits im Jahr 2022 einen eigenen [Reformentwurf](#) vorgelegt, der die notwendigen Änderungen des BetrVG in Reaktion auf die Herausforderungen unserer Zeit beinhaltet – stichwortartig seien hier beispielsweise die Themen Klimawandel, Digitalisierung, Dekarbonisierung, Künstliche Intelligenz, Globalisierung und die sozial-ökologische Transformation genannt.

Insbesondere im Bereich Digitalisierung braucht es neben einer reinen Digitalisierung der Betriebsratsarbeit auch eine weitergehende Stärkung der Rechte der Betriebsräte: Es kann nicht sein, dass zwar einerseits die Arbeit der Betriebsräte immer weiter digitalisiert wird, diese aber keine erzwingbaren Mitbestimmungsrechte haben, wenn es um die Digitalisierung des Betriebs geht und die Persönlichkeitsrechte der Beschäftigte betroffen sind. **Mehr Digitalisierung braucht mehr Schutz durch Mitbestimmung sowie eine bessere technische Ausstattung aller Betriebsratsmitglieder und eine gelungene beteiligungsorientierte Transformation braucht mehr Betriebsräte.**

Eine Digitalisierung bei den Online-Betriebsratswahlen kann perspektivisch als zusätzliches Element sinnvoll sein – jedenfalls soweit sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht wird – gleichzeitig sind Online-Betriebsratswahlen kein Allheilmittel.

Das Wichtigste in Kürze

- Andere Handlungsbedarfe in der Mitbestimmung: Keine Digitalisierung der Betriebsratsarbeit ohne mehr Mitbestimmung für Betriebsräte u. a. bei Digitalisierungs- und Datenschutzthemen.

2. November 2023

Kontaktperson:

Deutscher Gewerkschaftsbund

Bundesvorstand
Abteilung Recht und Vielfalt
Abteilung Wirtschafts-, Finanz- und Steuerpolitik
(Tarifkoordination)

rec@dgb.de
wfs.bvv@dgb.de

Telefon: 030 24060-0

Keithstraße 1
10787 Berlin

www.dgb.de

- Anforderung an mögliche Online-Wahlen: Einhaltung der Wahlgrundsätze des Grundgesetzes (die Öffentlichkeit, Allgemeinheit, Unmittelbarkeit, Freiheit, Gleichheit und Geheimheit der Wahl müssen gewährleistet werden, Art. 38 GG).
- Rechtssichere Online-Wahlen dürfen allenfalls als zusätzliche dritte Option neben den Wahlen in Präsenz und der Briefwahl eingeführt werden.
- Der DGB setzt sich dafür ein, dass hybride Betriebsversammlungen durchgeführt werden können, allerdings mit einem klaren Bekenntnis zum Präsenzvorrang und der Entscheidungshoheit von Betriebsräten und Beschäftigten.
- Der DGB fordert die gesetzliche Klarstellung, dass Betriebsräten und Gewerkschaften ein digitales Zugangsrecht zusteht.

Im Einzelnen nimmt der DGB wie folgt Stellung:

Online-Betriebsratswahlen

Da es noch keinen konkreten Vorschlag für eine Rechtsgrundlage und die technisch-organisatorische Durchführung von Online-Betriebsratswahlen gibt, wird aus Sicht des DGB ausschlaggebend sein, ob der Vorschlag der Bundesregierung hierzu den verfassungsrechtlichen Maßstäben für Wahlen gerecht wird. Hierfür bedarf es hinreichende, präzise rechtliche Vorgaben für Online-Wahlen – diese sind mindestens in Form einer Wahlverordnung als Rechtsgrundlage zu schaffen sowie zu ergänzen durch präzise Vorgaben des Bundesamts für Sicherheit und Informationstechnik (BSI) in Form einer Technischen Richtlinie, die die IT-sicherheitsrelevanten Anforderungen festlegt.

Grundsätzlich gilt deshalb aus unserer Sicht: Rechtssichere Online-Wahlen sollten immer nur als „dritte Option“ neben Wahlen in Präsenz und der Briefwahl ermöglicht werden, aber keinesfalls als Ersatz. Aus der Erfahrung aus den Betrieben haben Betriebsratswahlen in Präsenz einen unbestreitbaren Wert, die Demokratie im Betrieb erlebbar zu machen und die Beschäftigten im Moment der Stimmabgabe zusammenbringen und der Auszählung beizuwohnen. Dieses verbindende, stärkende Moment, der mit der gemeinsamen Wahl vor Ort in Präsenz zusammenhängt, ist unbedingt erhaltenswert.

Online-Betriebsratswahlen sind nur bedingt als Möglichkeit zur Erhöhung der Wahlbeteiligung geeignet. Es besteht gemeinhin die Vermutung, dass die Ermöglichung von Online-Wahlen dazu führen kann, dass Beschäftigte im Home-Office, mit Desk-Sharing oder auch in der Plattformarbeit sich einfacher beteiligen und hierdurch die Wahlbeteiligung gesteigert wird.

Aber: Nicht-Wähler*innen wählen auch online nicht. Die naheliegende These, die Möglichkeit zur digitalen und ortsungebundenen Stimmabgabe würde

bisherige Nicht-Wähler*innen zur Wahl animieren, lässt sich empirisch nicht belegen. Im Gegenteil kommen entsprechende Studien vor allem zu Online-Wahlen aus der Schweiz und aus Estland zu dem Ergebnis, dass die Möglichkeit der digitalen Stimmabgabe ggf. von vorherigen Briefwähler*innen genutzt wird, dass sich die Wahlbeteiligung als Ganzes entgegen der angeführten These aber nicht erhöht. Letztlich ermöglicht die Briefwahl es allen Arbeitnehmenden, die sich nicht im Betrieb befinden, an der Wahl teilzunehmen, ohne dass sie vor Ort sein müssen. Der zusätzliche Mehrwert der Online-Wahl ist fraglich.

Wichtig ist, dass eine bestehende hohe Wahlbeteiligung nicht gefährdet werden darf. Dies gilt vor allem für Betriebsratswahlen, da die allgemeine Wahlbeteiligung dort bereits bei durchschnittlich 75 % liegt (vgl. Demir/Funder/Greifstein/ Kißler/Maschke, Trendreport Betriebsratswahlen 2018). Selbst während der Corona-Pandemie, mit deutlich erschwerten Wahlbedingungen, lag die Wahlbeteiligung bei den Betriebsratswahlen im Jahr 2022 bei 72 % und damit deutlich über der von vergleichbaren politischen Wahlen (vgl. DGB, Gute Wahlbeteiligung bei Betriebsratswahlen 2022, [PM 047 – 11.08.2022](#)).

Die Sozialwahlen waren 2023 erstmals online möglich. Insgesamt betrug die Wahlbeteiligung nur 22 % und ist damit im Vergleich zum Jahr 2017 (Wahlbeteiligung: 30,4 %) nochmals deutlich gesunken. Die Möglichkeit online zu wählen hat also nicht zu gesteigerter Wahlbeteiligung geführt. Von den 11,5 Millionen Wählenden haben lediglich 330.000 ihre Stimme online abgegeben, dies entspricht einem Anteil von etwa sieben Prozent aller Wählenden (vgl. Ärzteblatt, [Sozialwahl: Wahlbeteiligung trotz großer Kampagne gesunken](#), 23. Juni 2023).

In rechtlicher Hinsicht hat das **Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zum Einsatz von Wahlcomputern bei der Bundestagswahl** (BVerfG vom 3. März 2009, Az. 2 BvC 3/07) Grundsätze aufgestellt, die auch bei Betriebsratswahlen gleichermaßen zu beachten sind. Dies hat das Bundesarbeitsgericht unter Verweis auf die o. g. Entscheidung des BVerfG aus dem Jahre 2009 in seinen Beschlüssen vom 21. Juli 2004, Az. 7 ABR 58/03, sowie vom 12. Juni 2013, Az. 7 ABR 77/11, festgestellt. **Es geht dabei um die verfassungsrechtlichen Wahlgrundsätze der Allgemeinheit, der Unmittelbarkeit, der Freiheit, der Gleichheit, der Geheimheit und der Öffentlichkeit.**

- **Online-Wahlen müssen nachvollziehbar sein:** Die Öffentlichkeit der Wahl ist Grundvoraussetzung für eine demokratische politische Willensbildung. Sie sichert die Ordnungsgemäßheit und Nachvollziehbarkeit der Wahlvorgänge und schafft damit eine wesentliche Voraussetzung für begründetes Vertrauen der Bürger*innen in den korrekten Ablauf der Wahl (BVerfG vom 3. März 2009, Az. 2 BvC 3/07). Der DGB möchte daher betonen, dass eine Software, die für eine Online-Betriebsratswahl genutzt wird, diesen Maßstäben gerecht werden muss. Vorwürfe der Wahlmanipulation sind bei fehlenden Überprüfungsmöglichkeiten und fehlender Nachvollziehbarkeit nur schwer auszuräumen. Beim Einsatz

eines E-Voting-Systems müssen die wesentlichen Schritte von Wahlhandlung und Ergebnisermittlung zuverlässig und ohne besondere Sachkenntnis überprüft werden können.

- **Die Geheimheit der Wahl muss auch bei Online-Wahlen gesichert sein.** Der Grundsatz der geheimen Wahl gewährleistet, dass ausschließlich die Wähler*innen Kenntnis vom Inhalt ihrer Wahlentscheidung haben, und verpflichtet den Gesetzgeber, die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz des Wahlgeheimnisses zu treffen. Bei Online-Wahlen ist sicherzustellen, dass der Arbeitgeber in keinem Fall erfährt, wie einzelne Arbeitnehmende gewählt haben. Es ist sicherzustellen, dass erfasste Wähler*innendaten nicht außerhalb des Wahlverfahrens verwendet werden.
- **Die Unmittelbarkeit und Freiheit der Online-Wahlen müssen gewährleistet** werden. Betriebsratswahlen finden im Betrieb statt und damit in einem Bereich, auf den Dritte in der Regel keinen Zugriff haben. Eine vergleichbare Geschlossenheit bietet die Online-Wahl nicht. Unabhängig von der tatsächlichen technischen Ausgestaltung von Online-Wahlen kann keine Software kontrollieren, was vor dem Bildschirm oder Smartphone passiert. Ähnlich wie bei der Briefwahl wäre auch bei einer Online-Wahl der Grundsatz einer geheimen, unmittelbaren und freien Wahl nicht im gleichen Maße sichergestellt, wie es die kontrollierte Umgebung einer abgeschlossenen Wahlkabine bei der Urnenwahl tut. Aus diesem Grund ist bis heute die Briefwahl nur in Ausnahmefällen für diejenigen Personen erlaubt, die ansonsten gar nicht wählen könnten. Es gilt weiterhin, dass die Urnenwahl vor Ort die Freiheit sowie die Geheimheit der Wahl am besten gewährleistet. Von diesem Standard darf durch die Möglichkeit der Online-Wahlen nicht abgewichen werden. Es ist sicherzustellen, dass kein weiterer Schritt zwischen der Stimmabgabe am technischen Gerät und dem Wahlergebnis tritt und der Akt der Stimmabgabe frei von Beeinflussung, Druck und Zwang stattfindet.
- Die technischen Systeme müssen den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werden und **insbesondere vor Manipulation und Beeinflussung geschützt** werden.

Online-Wahlen sollten außerdem zwingend barrierefrei und einfach zugänglich ausgestaltet werden. Online-Wahlsysteme sind nicht per se barrierefrei, sondern müssen extra so gestaltet werden. Die Anmeldung und Stimmabgabe müssen auch für Menschen mit besonderen Bedürfnissen / Menschen mit Behinderung und für technisch ungeübte Wahlberechtigte möglich sein. Für Online-Betriebsratswahlen sind ggf. (besondere) digitale Bedienkompetenzen notwendig sind, die nicht bei allen Arbeitnehmenden ohne Weiteres vorausgesetzt werden können. Gerade für ältere bzw. generell technikunerfahrene Arbeitnehmende dürfen keine zusätzlichen Beeinträchtigungen geschaffen werden.

Video-Betriebsversammlungen

Der DGB tritt dafür ein, dass in einem zu schaffenden § 42 Abs. 3 BetrVG die Möglichkeit vorgesehen wird, dass der **Betriebsrat den Beschluss fassen kann, hybride Betriebsversammlungen** durchzuführen. Wichtig ist: Der Betriebsrat muss die Entscheidungshoheit über den Austausch mit seiner Belegschaft behalten. Für die Beschäftigten sollte die freie Wahl ermöglicht werden, ob sie in Präsenz oder per Video teilnehmen wollen. Klar geregelt werden muss, dass der Arbeitgeber die Form der Betriebsversammlung nicht anordnen kann. Reine Video-Betriebsversammlungen schließen ggf. Beschäftigte aus und sollten deswegen nicht ermöglicht werden und mindestens zwei Betriebsversammlungen im Kalenderjahr müssen ausschließlich in Präsenz stattfinden.

Der DGB möchte hier die Wichtigkeit des Betriebs als sozialen Raum betonen; der direkte Kontakt und Austausch muss unter Beteiligungsgesichtspunkten unbedingt weiter möglich sein. Die erfolgreiche Betriebsratsarbeit hängt ganz wesentlich von dem unmittelbaren, persönlichen Kontakt mit den Kolleg*innen ab.

Digitales Zugangsrecht für Betriebsräte und Gewerkschaften

Wir begrüßen als DGB, dass der Koalitionsvertrag das Thema digitales Zugangsrecht adressiert hat. Home-Office, Desksharing etc. haben zugenommen und führen dazu, dass eine Ansprache vor Ort in Person sowohl für Betriebsräte als auch für Gewerkschaften nicht flächendeckend möglich ist.

Entgegen dem Vorschlag der CDU bedarf es aber weiterer Anpassungen: Zwar steht dem Betriebsrat nach der Rechtsprechung des BAG auch heute schon das Recht zu, die Beschäftigten im Betrieb digital zu erreichen und eine Homepage im Intranet aufzusetzen. Oft fehlt es aber an **entsprechender technischer Ausstattung von Betriebsräten oder Zugang** dazu. Hier müsste der Gesetzgeber ansetzen.

Es sollte außerdem gesetzlich klargestellt werden, dass **nicht nur Betriebsräten sondern auch Gewerkschaften ein digitales Zugangsrecht eingeräumt wird**. Der DGB hat in seinem Reformentwurf vorgeschlagen, das digitale Zugangsrecht für Gewerkschaften im §2 BetrVG zu verankern. Das digitale Zugangsrecht für Gewerkschaften soll die Wahrnehmung der in der Betriebsverfassung genannten Aufgaben und Befugnisse wie auch die Mitgliedergewinnung und Information der Beschäftigten nach Art. 9 Abs. 3 GG umfassen.

b) Antrag der Fraktion DIE LINKE „Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Für gute Arbeitsbedingungen und höhere Löhne“, Drucksache 20/6885

I. Anlass, Zielsetzung und wesentlicher Inhalt des Antrags der Fraktion DIE LINKE auf BT-Drs. 20/6885

Angesichts der weiterhin sinkenden Anzahl tarifgebundener Betriebe und damit tarifgebundener Beschäftigten fordert die Fraktion DIE LINKE die Bundesregierung auf, einen umfassenden Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung vorzulegen. So soll unter anderem die Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) von Tarifverträgen erleichtert werden. Außerdem wird gefordert, dass öffentliche Aufträge nur noch an Unternehmen vergeben werden, die sich verpflichten, das komplette Tarifsystem, inklusive des gesamten Tarifgitters des maßgeblichen Tarifvertrags anzuwenden. Mitgliedschaften ohne Tarifbindung – sogenannte OT-Mitgliedschaften – in Arbeitgeber*innenverbänden sind zu untersagen. Zusätzlich soll bei Umstrukturierungen von Betrieben die Nachbindung und Nachwirkung von Tarifverträgen insbesondere bei Betriebsübergängen gestärkt werden. Schließlich solle das Arbeitnehmerentsendegesetz (AEntG) dahingehend geändert werden, dass auch regional für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge auf Arbeitsverhältnisse angewandt werden müssen. Zugleich sollen ganze Lohn Tabellen durch Rechtsverordnung auf alle im Geltungsbereich eines Tarifvertrages Beschäftigte erstreckt werden können.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen die Vorschläge der antragstellenden Fraktion.

II. Grundsätzliche Einordnung

Die Bewältigung der anstehenden sozialen und ökologischen Transformationsprozesse sind angesichts von Digitalisierung und Klimawandel ohne Tarifverträge nicht denkbar. Die Stärkung der Tarifbindung ist deshalb eine der zentralen Aufgaben unserer Zeit. Sie sichert nicht nur die Teilhabe der Beschäftigten, sondern trägt insbesondere zu sozialem Frieden und wirtschaftlichem Fortschritt bei. Zugleich wird dadurch die Akzeptanz der anstehenden Veränderungen erhöht, da die Beschäftigten über die Vertretung und Meinungsbildung in ihren Gewerkschaften aktiv Teil des Meinungs- und Entscheidungsprozesses werden. Außerdem sorgen Tarifverträge für einen demokratischen Interessenausgleich in den Betrieben und fördern Gleichbehandlung und Gerechtigkeit – zwischen Frauen und Männern, zwischen Ost und West, zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund. Nicht zuletzt haben tarifvertragliche Vereinbarungen in ihren Geltungs- und Wirkungsbereichen die wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Corona-Pandemie, etwa bei Vereinbarungen zu Kurzarbeit im Interesse von Beschäftigten und Betrieben, wirkungsvoll abgefedert.

Und dennoch: Immer mehr Beschäftigte müssen erleben, wie sich ihre Betriebe der gesellschaftlichen Verantwortung entziehen und Tariffucht begehen. Heute

sind nur noch rund 51 % der Beschäftigungsverhältnisse von Arbeitnehmer*innen in Deutschland tarifgebunden. Starke Unterschiede bestehen auch zwischen alten und neuen Bundesländern: Waren 1998 in Westdeutschland 76 % der Beschäftigten tarifgebunden, sind es 2022 nur noch 52 %. In Ostdeutschland fiel die Zahl von 63 % auf 45 %.¹ Dabei ist die Erosion der Tarifbindung keinesfalls ein Naturgesetz, sondern Folge gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Entwicklungen sowie konkreter politischer Entscheidungen der vergangenen 20 Jahre: Die Schaffung eines der größten Niedriglohnsektoren in Europa war ein entscheidender Treiber für Tariffucht und der damit einhergehenden Prekarisierung der Arbeit.

Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns ist in diesem Zusammenhang ein wichtiger Erfolg der Gewerkschaften. Gleichzeitig ist er auch Ausdruck der abnehmenden Tarifbindung. Durch den gesetzlichen Mindestlohn als Teil des Tarifautonomiestärkungsgesetzes konnten die Einkommen zwar am unteren Rand der Einkommensverteilung stabilisiert werden. Aber: Auch für existenzsicherndes Mindestlohniveau brauchen wir starke Tarifverträge mit einem auskömmlichen Lohnniveau durch existenzsichernde Tariflohnsteigerungen.

Das deutsche Tarifvertragssystem ist ein wertvolles öffentliches Gut. Erodieren die Tarifbindungen weiter, gerät eine tragende Säule der Sozial- und Wirtschaftsordnung ins Wanken. Wenn aber der soziale Frieden und der gesellschaftliche Zusammenhalt in Deutschland gefährdet sind, ist es Aufgabe des Staates, aktiv zu einer Stärkung der Tarifbindung beizutragen, um so die notwendigen Rahmenbedingungen für gute Arbeit und fairen Wettbewerb zu schaffen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften fordern daher eine umfassende politische Kurskorrektur und schlagen insbesondere folgende Maßnahmen vor:

- Ein Bundestariftreugesetz, für die öffentliche Auftragsvergabe und die Bewilligung staatlicher Fördermittel;
- die Abschaffung von sogenannten „Ohne-Tarif“-Mitgliedschaften in Arbeitgeber*innenverbänden;
- eine Erleichterung des Verfahrens zur Allgemeinverbindlicherklärung geltender Tarifverträge sowie die Erstreckung regional allgemeinverbindlicher Tarife auf Entsendeunternehmen;
- die Ermöglichung der nach der Rechtsprechung ausdrücklich zulässigen Differenzierungsklauseln für Gewerkschaftsmitglieder durch eine gesetzliche Klarstellung;
- die Förderung der Tarifbindung im Handwerk durch die Anerkennung von Innungen als öffentlich-rechtliche Institutionen;

¹ Vgl. IAB-Betriebspanel: „Tarifbindung und Mitbestimmung: Keine Trendumkehr in Westdeutschland, Stabilisierung in Ostdeutschland“, abrufbar unter: <https://www.iab-forum.de/tarifbindung-und-mitbestimmung-keine-trendumkehr-in-sicht/>

- die kollektive Nachbindung und Nachwirkung abgelaufener Tarifverträge sowie die Fortgeltung eines Tarifvertrages bei Abspaltungen bzw. Betriebsübergängen bei gleicher/m Eigentümer*in;
- steuerliche Instrumente zur Förderung von Tarifverträgen und zur Ermöglichung einer Absetzbarkeit von Gewerkschaftsbeiträgen über den Arbeitnehmerpauschbetrag hinaus;
- ein digitales Zugangsrecht für Gewerkschaften, um vor dem Hintergrund zunehmender Zersplitterung von Belegschaften, die nicht mehr im Betrieb zusammenkommen, mit ihren Mitgliedern kommunizieren zu können;
- sowie ein Verbandsklagerecht für Gewerkschaften gegen Tarifbruch und Verstöße gegen gesetzliche Mindestvorschriften.

Zwar hat die Regierungskoalition aus SPD, Bündnis 90/DIE GRÜNEN und FDP in ihrem Koalitionsvertrag "Mehr Fortschritt wagen" vereinbart, die Tarifautonomie, die Tarifpartner und die Tarifbindung durch die Einführung einer Tariftreueregelung auf Bundesebene zu stärken, ein zeitgemäßes digitales Zugangsrecht für Gewerkschaften in die Betriebe zu schaffen sowie Betriebsausgliederung bei Identität des bisherigen Eigentümers zum Zwecke der Tarifflucht zu verhindern.² Allerdings haben die Regierungsparteien noch immer keinen entsprechenden Gesetzentwurf vorgelegt.

Nicht zuletzt wurde mit der am 19. Oktober 2022 verabschiedeten Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union ein Paradigmenwechsel zu einem sozialeren Europa eingeleitet. Die Regierungsparteien der Bundesregierung stimmten der Richtlinie hier ausdrücklich zu. Neben angemessenen Mindestlöhnen ist es zentrales Ziel der Richtlinie, die Tarifbindung zu stärken. Die Mitgliedstaaten der EU, somit auch Deutschland, haben sich der Zielsetzung einer hohen Tarifbindung verpflichtet: „Länder mit hoher tarifvertraglicher Abdeckung weisen tendenziell einen geringeren Anteil an Geringverdienenden, höhere Mindestlöhne im Vergleich zum Medianlohn und eine geringere Lohnungleichheit sowie höhere Löhne auf als andere Länder.“³ Auch in der Richtlinie wird beklagt, dass in den letzten Jahrzehnten Tarifverhandlungsstrukturen durch die Zunahme atypischer und neuer Beschäftigungsformen und somit die Organisationsstärke von Gewerkschaften untergraben wurden.⁴ Hohe Arbeitnehmerstandards, die Sozialpartnerschaft und die mit ihr verbundene Tarifautonomie in Abkehr zur bisherigen Politik und Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) sind damit aus Sicht des Europäischen Parlaments und des Rates der Europäischen Union schützenswerte Güter, die es auszubauen gilt.

² Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP: „Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, S. 71.

³ siehe a.a.O., Erwägungsgrund 25 der Richtlinie.

⁴ Vgl. Erwägungsgrund 16 der Richtlinie.

Liegt diese nicht bei mindestens 80 %, so muss der Mitgliedstaat einen nationalen Aktionsplan vorlegen mit einem klaren Zeitplan und konkreten Maßnahmen zur schrittweisen Erhöhung der tarifvertraglichen Abdeckung.⁵ Deutschland ist mit seiner Tarifbindung von rund 50 Prozent klar von dieser Vorgabe betroffen. Die Umsetzungsfrist der Richtlinie endet am 15.11.2024. Hinsichtlich der Vorlage eines notwendigen Aktionsplans durch die Bundesregierung drängt also die Zeit.

Vor diesem Hintergrund begrüßen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften den Antrag der Fraktion DIE LINKE. Er leistet einen wichtigen Debattenbeitrag zur Stärkung der Tarifbindung, indem die Bundesregierung aufgefordert wird, dem Deutschen Bundestag einen nach der Mindestlohnrichtlinie für Deutschland verbindlichen Aktionsplan vorzulegen.

III. Bewertung der Forderungen im Einzelnen

Zu Forderung 1:

Das im Jahr 2014 in Kraft getretene Gesetz zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz) sollte dazu beitragen, die „Ordnung des Arbeitslebens durch Tarifverträge“ abzustützen und Allgemeinverbindlicherklärungen zu erleichtern.⁶ Seither wurden allerdings weder der Bestand an für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen noch die Zahl der jährlich vorgenommenen Allgemeinverbindlicherklärungen wesentlich gesteigert. Mit Stand 1. Januar 2023 waren nur noch 216 Tarifverträge allgemeinverbindlich.⁷ Die Zahl der neu beantragten Allgemeinverbindlicherklärungen etwa ist seit dem Jahr 2000 deutlich rückläufig und hat seit 2014 keine eindeutig erkennbare Zunahme erfahren. Wurden im Jahr 2000 noch 105 Anträge bewilligt, waren es im Jahr 2022 lediglich 14 Anträge. Dies entsprach einem Anteil von gerade einmal 0,77 Prozent an allen neu registrierten Branchentarifverträgen.⁸

Der Bundesrat hatte auch deshalb zuletzt im Jahr 2019 die Bundesregierung dazu aufgefordert, „die Rahmenbedingungen des Verfahrens zur Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen zu verbessern“. Der Bundesrat konstatierte ebenfalls, dass keine Neuanträge, sondern lediglich Folgeanträge auf AVE

⁵ Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie (EU) 2022/2041 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.10.2022 über angemessene Mindestlöhne in der Europäischen Union

⁶ Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie (Tarifautonomiestärkungsgesetz), BT-Drucksache 18/1558, S. 26.

⁷ Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Verzeichnis der für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträge, Stand: 1. Oktober 2023, abrufbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Arbeitsrecht/ave-verzeichnis.pdf?__blob=publicationFile&v=17

⁸ Vgl. WSI-Tarifarchiv, Tarifregister – Allgemeinverbindliche Tarifverträge, abrufbar unter: <https://www.wsi.de/de/allgemeinverbindliche-tarifvertraege-33124.htm>

seit der Reform des TVG gestellt wurden.⁹ Indes ist die Bundesregierung dem Ansinnen des Bundesrates bedauerlicherweise nicht gefolgt.¹⁰

Auch der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen Handlungsbedarf, die AVE von Tarifverträgen zu erleichtern. Dies betrifft zum einen das Kriterium, der „überwiegenden Bedeutung“ eines Tarifvertrages, um ihn im Rahmen des öffentlichen Interesses für allgemeinverbindlich erklärt werden zu können (§ 5 TVG, Abs. 1 Satz 1, Nr. 1). Denn nach wie vor wird die Norm dahingegen interpretiert, dass mindestens 50 Prozent der Beschäftigten einer Branche de facto unter einen Tarifvertrag fallen müssen, damit dieser für allgemeinverbindlich erklärt werden kann. Hier bedarf es einer Änderung. Das öffentliche Interesse muss auch dann gegeben sein, wenn die AVE für Ziele wie die Stabilisierung der Funktion der Tarifautonomie und des Tarifvertragssystems, die Erreichung angemessener Entgelt- und Arbeitsbedingungen oder als Mittel zur Sicherung sozialer Standards und zur Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen geeignet ist.

Neben verschiedenen anderen Reformen im Bereich der AVE sollte außerdem die Veto-Möglichkeit der Arbeitgeber*innenseite im „Tarifausschuss“ – dem für die AVE zuständigen Entscheidungsgremium – abgeschafft werden. Diese Blockade-Möglichkeit hat mit Sozialpartnerschaft auf Augenhöhe nichts zu tun. Der Abstimmungsmodus muss deshalb so verändert werden, dass im Tarifausschuss ein Antrag, der nach der Reform durch das Tarifautonomiestärkungsgesetz verschärfend nun gemeinsam von den zuständigen Tarifvertragsparteien aus der betroffenen Branche eingebracht wird, dort nur mit Mehrheit abgelehnt werden kann.

Zu Forderung 2:

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen ausdrücklich, dass die Bundesregierung aktuell an der Umsetzung eines Bundestariftreuegesetzes (BTTG) arbeitet, erwarten aber zugleich, dass noch in diesem Jahr dem Parlament ein entsprechender Gesetzentwurf vorgelegt wird.

Die öffentliche Hand vergibt jährlich Aufträge in einer Größenordnung von schätzungsweise 300 bis 500 Mrd. Euro. Dabei darf der Staat Lohn- und Sozialdumping nicht subventionieren. Wenn nur noch Unternehmen öffentliche Aufträge erhalten, die Tarifverträge anwenden, stärkt dies vor allem die Geltung der anzuwendenden Tarifverträge. Wettbewerbsverzerrungen werden vermieden, Lohndumping unterbunden und Arbeitsstandards der jeweiligen Branche gesichert. Zugleich steigt damit die Qualität der Ausführung eines Auftrags.

Die Einführung von Tariftreueklauseln auf Bundes- und wie bereits mehrfach auf Landesebene geschehen – wäre EU-rechtskonform. Seit Verabschiedung

⁹ Vgl. Beschluss des Bundesrates vom 06.07.2019, BR-Drs. 219/19: „Entschließung des Bundesrates „Sozialpartnerschaft, Tarifautonomie und Tarifbindung stärken – Verantwortungsvolle Unternehmen schützen und fairen Wettbewerb sichern“

¹⁰ Vgl. Stellungnahme der Bundesregierung, BR-Drs. 273/22 vom 27.05.2022.

der EU-Vergaberichtlinien 2014 gelten soziale und ökologische Kriterien nicht mehr als „vergabefremd“. Mit der Neufassung der EU-Entsende-Richtlinie 2018 und veränderter EuGH-Rechtsprechung kann die „Rüffert-Entscheidung“ als überholt gelten. Die Anwendung gesamter Tarifgitter regionaler Tarifverträge in einer Auftragsvergabe sind jetzt möglich. Nicht zuletzt wurde in der Mindestlohnrichtlinie unmissverständlich klargestellt, dass bei öffentlichen Aufträgen und Konzessionen die national geltenden tarifvertraglichen Bestimmungen in Bezug auf Löhne sowie des Arbeits- und Sozialrechts einzuhalten sind.¹¹

Aus Sicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften sind die folgenden Mindestanforderungen zentral, um für fairen Wettbewerb zu sorgen und Arbeitnehmer*innen gegen Sozial- und Lohndumping zu schützen: Neben dem „Öffentliche Auftraggeber“ im Sinne von § 99 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) müssen im sachlichen Anwendungsbereich auch Sektorenauftraggeber (§ 100 GWB) sowie Konzessionsgeber (§ 101 GWB) dazuzählen. Zudem sollten alle Auftragsarten, also Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge gem. § 103 GWB berücksichtigt werden. Nach der ständigen Rechtsprechung des EuGH, die sich auch in der Neufassung der Vergaberichtlinie (RL 2014/24/EU) niedergeschlagen hat, ist ein funktionaler Auftraggeberbegriff zugrunde zu legen. Neben dem Bund und seinen nachgelagerten Behörden und Gebietskörperschaften sind u. a. auch Einrichtungen des öffentlichen und privaten Rechts zu erfassen, sofern sie ein besonderes Näheverhältnis zum Staat aufweisen. Ein niedriger Schwellenwert sorgt zudem dafür, dass möglichst viel Aufträge von der Tariftreue erfasst werden und das BTTG auch als Arbeitnehmer*innenschutzgesetz seine Funktion erfüllt. Es müssen bei der Auftragsausführung mindestens die tariflichen Entgelte, Arbeitszeiten und Urlaubsregelungen gewährt werden, die im maßgeblichen Tarifvertrag festgelegt sind. Dabei müssen auch Haustarifverträge berücksichtigt werden, wenn diese als maßgeblich für eine Branche anzusehen sind.

Um die Tariftreue durchzusetzen, muss regelmäßig und mit einer definierten Mindestquote kontrolliert werden. Dazu sollte eine zentrale Kontrollstelle eingerichtet werden, die mit den Vergabestellen kooperiert und sie auch bei der Umsetzung beraten kann. Sie muss mit ausreichend Personalkapazitäten ausgestattet sein.

Zur genauen Ausgestaltung für eine Bundesregelung zur Tariftreue hat der DGB bereits an anderer Stelle konkrete Vorstellungen formuliert.¹²

Dass mit Steuergeldern kein Lohn- und Sozialdumping betrieben werden darf, muss darüber hinaus auch bei staatlichen Förderprogrammen oder Wirtschaftshilfen ausnahmslos gelten. Denn die Tarifbindung zählt hierzu bislang nur selten. Einzelne Bundesländer tun dies in manchen ihrer Förderprogrammen bereits, indem sie Bonus- und Malus-Regelungen bei der Bewertung von

¹¹ Vgl. Erwägungsgrund 31 sowie Artikel 9 der Richtlinie (EU) 2022/2041

¹² Position des Deutschen Gewerkschaftsbundes: Bundesregelung zur Tariftreue bei der öffentlichen Auftragsvergabe des Bundes vom 23.05.2023, abrufbar unter: <https://www.dgb.de/tarifbindung/++co++4cc1ad38-ef23-11ed-9f8e-001a4a160123>

Förderanträgen anwenden. So gibt es im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW)“ – dem zentralen Instrument der regionalen Wirtschaftsförderung – in einigen Länderrichtlinien bereits Kriterien Guter Arbeit. Auch im Koordinierungsrahmen auf Bundesebene ist insbesondere das Kriterium Tarifbindung künftig fest zu verankern.

Zu Forderung 3:

OT-Mitgliedschaften in Arbeitgeber*innenverbänden gehören nach Ansicht des DGB und seiner Mitgliedsgewerkschaften abgeschafft. Bei der sogenannten „Ohne-Tarif“-Mitgliedschaft (OT-Mitgliedschaft) sind Arbeitgeber*innen Mitglied im Arbeitgeber*innenverband, ohne jedoch an die Tarifverträge des Verbands gebunden zu sein. Das heißt, sie profitieren von den sonstigen Leistungen des Verbandes, ohne an einen mit diesem Verband und einer Gewerkschaft ausgehandelten Tarifvertrag gebunden zu sein. Diese Form der Organisationsschwäche der Arbeitgeber*innen-Seite trägt zu großen Teilen zum Abwärtstrend der Tarifbindung bei.

Zu Forderung 4:

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften begrüßen, dass sich die Regierungskoalition im Koalitionsvertrag zumindest auf die Fortgeltung eines Tarifvertrages bei Abspaltungen bzw. Betriebsübergängen bei gleicher/m Eigentümer*in verpflichtet hat. Um Tarifflicht einzudämmen, müssen im Falle einer Aufspaltung, Abspaltung oder sonstigen Änderung im Rahmen des Umwandlungsrechtes oder eines Betriebsüberganges Tarifverträge kollektiv fortgelten. Umgehungsmöglichkeiten müssen wirksam unterbunden werden.

Darüber hinaus bedarf es weiterer Änderungen, um Tarifflicht effektiv zu verhindern: Gibt es beispielsweise nur redaktionelle und klarstellende Änderungen, sollte die Nachbindung eines Tarifvertrages trotz Verbandsflucht des jeweiligen Unternehmens erhalten bleiben. Wenn nur Teile des Tarifvertrages geändert werden, die nicht geänderten Teile allein aber noch sinnvoll erhalten bleiben können, sollte die Nachbindung des Tarifvertrags bezüglich des nicht geänderten Teils ebenfalls erhalten bleiben.

Läuft ein Tarifvertrag aus oder wird er gekündigt, ohne dass er von einer anderen Abmachung abgelöst wird, gelten die Regeln des Vertrags für die bisherigen Beschäftigten trotzdem weiter, wenn sie zum Zeitpunkt der Kündigung Gewerkschaftsmitglied waren (sog. Nachwirkung). Zusätzlich braucht es eine gesetzliche Regelung, dass die Nachwirkung auch für Beschäftigte gilt, die Gewerkschaftsmitglied sind, aber erst nach Ende des Tarifvertrages eingestellt wurden (bis sie auf dieser Grundlage ggf. mit Vorschlägen für eine sog. andere Abmachung konfrontiert werden). Das gilt ebenso für bereits Beschäftigte, die erst nach Ende des Tarifvertrages in eine Gewerkschaft eintreten. Es darf keine Beschäftigten erster und zweiter Klasse geben.

Zur Forderung 5:

Die Umsetzung zur Änderung der EU-Entsenderichtlinie (Richtlinie 96/71/EG) in deutsches Recht im Rahmen des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes (AEntG) im Jahr 2020 ist den formulierten Zielen der revidierten Entsenderichtlinie nach dem Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit am gleichen Ort“ leider nicht gerecht geworden. Schon damals forderte DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften umfangreiche Nachbesserungen.¹³ An erster Stelle zu nennen ist hier, dass die Begrenzung auf maximal drei Entgeltstufen richtlinienwidrig und auch verfassungsrechtlich bedenklich ist. Das gesamte Entgeltgitter muss erstreckt werden, denn die Lohndifferenzierungen in Tarifverträgen als integraler Bestandteil der gesamten tariflichen Entgeltordnung müssen auch für nach Deutschland entsandte Beschäftigte Anwendung finden.

Neben bundesweiten Tarifverträgen müssen im AEntG auch regionale Tarifverträge für allgemeinverbindlich erklärt werden können. Die Entsenderichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, allgemeinverbindliche Tarifverträge anzuwenden. In Art. 3 Abs. 8 der Entsende-RL wird definiert, was ein allgemeinverbindlicher Tarifvertrag ist. Dort ist nicht die Rede davon, dass es sich um einen mitgliedersstaatsweiten/bundesweiten Tarifvertrag handeln muss, sondern um einen Tarifvertrag, der für ein bestimmtes geografisches Gebiet gilt. Unter diesen Begriff fallen aber auch regionale für allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge. Eine Ausnahme gilt hier nur für Langzeitentsendungen. Diese Regelung ist demzufolge nicht nur richtlinienwidrig, sondern auch inkonsistent. Die Anwendung von regionalen und bundesweit für allgemeinverbindlich erklärten Tarifverträgen muss deshalb – unabhängig von Ihrer Dauer – für alle entsandten Beschäftigten gelten.

Auch die weiteren unzulässigen oder unplausible Einschränkungen, die im Rahmen des Umsetzungsprozesses der EU-Entsenderichtlinie nun geltendes Recht sind, müssen vom Gesetzgeber behoben werden.¹⁴

¹³ Vgl. Stellungnahme des DGB im Rahmen der Anhörung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2018/957 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Juni 2018 zur Änderung der Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen Drucksache 19/19371 vom 10.06.2020.

¹⁴ Vgl. Walser, Manfred (2021): „Internationale Erstreckung von tarifnormen bei Entsendung: Das reformierte Arbeitnehmerentsendegesetz“, in RdA 74, S. 90–104.



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

20. Wahlperiode

2. November 2023

Ausschussdrucksache **20(11)423**

Schriftliche Stellungnahme

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e.V.

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. November 2023 zum

a) Antrag der CDU/CSU

Digitale Betriebsratsarbeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt umfassend ermöglichen
20/4335

b) Antrag der Abgeordneten Pascal Meiser, Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Für gute Arbeitsbedingungen und höhere Löhne
20/6885

Siehe Anlage

Schriftliche Stellungnahme

zum Antrag der Abgeordneten Pascal Meiser, Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE

Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Für gute Arbeitsbedingungen und höhere Löhne

Bundestagsdrucksache 20/6885

Helena Bach

Köln, 02.11.2023

Stellungnahme

**Herausgeber****Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.**

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/iw_koeln)**Autor****Helena Bach**

Economist

bach@iwkoeln.de

0221 – 4981-665

**Alle Studien finden Sie unter
www.iwkoeln.de**

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatikalische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

November 2023

Die Forderung nach einer Stärkung der Tarifbindung stützt sich auf die Annahme, dass tarifliche Arbeitsbedingungen besser und gerechter sind als individuell ausgehandelte. Dabei wird sich insbesondere auf die Lohnwirkung von Tarifverträgen konzentriert. Das Argument: Da in tarifgebundenen Unternehmen höhere Löhne gezahlt werden, sollten möglichst viele nach Tarif zahlen. Diese Schlussfolgerung ist jedoch aus mehreren Gründen kritikwürdig. Zudem kann eine wirkliche Stärkung der Tarifbindung nur über eine Stärkung der Tarifpartner gelingen.

Effekt einer Tarifbindung auf die Lohnhöhe wird häufig überschätzt

Zunächst bedarf es eines tieferen Blicks auf den Lohnabstand zwischen tarifgebundenen und ungebundenen Unternehmen. Der im Antrag der Fraktion DIE LINKE erwähnte Unterschied von 36 Prozent stellt eine unbereinigte Lohnlücke dar, die im Vergleich zu vielen anderen Datenquellen erstaunlich groß ausfällt. Wissenschaftliche Studien zum Thema liefern wesentlich differenziertere Ergebnisse: So kommen Lübker/Schulten (2023) auf Grundlage des IAB-Betriebspanels zu einem unbereinigten Lohnabstand zwischen tarifgebundenen und ungebundenen Betrieben von 21 Prozent. Nach Berücksichtigung von betriebspezifischen Faktoren wie der Betriebsgröße, dem Wirtschaftszweig, der Qualifikationsstruktur sowie der technologischen Ausstattung beläuft sich deren bereinigter Abstand auf 11 Prozent.

Werden neben betriebspezifischen Merkmalen auch Personenmerkmale (wie beispielsweise der Bildungsabschluss, die Betriebszugehörigkeit oder die Berufserfahrung der Beschäftigten) berücksichtigt, fällt der Lohnunterschied, der auf den Tarifbindungsstatus des Betriebs zurückgeführt werden kann, deutlich kleiner aus. So liegt der Lohnunterschied in entsprechenden Studien zwischen 1,9 und 6 Prozent (Kölling, 2022; Hirsch/Müller, 2020; Gürtzgen, 2016). Wird zusätzlich für eine mögliche Selbstselektion der Betriebe in Tarifbindung kontrolliert – also berücksichtigt, dass sich eine ganz bestimmte Gruppe von Unternehmen, die (vermutlich) profitabler ist als die Gruppe der ungebundenen Unternehmen, freiwillig für eine Tarifbindung entscheidet, weil sie es sich leisten kann – verkleinert sich der Lohnabstand zwischen tarifgebundenen und ungebundenen Betrieben weiter oder verschwindet sogar völlig (Gürtzgen, 2016). Ähnliches zeigt sich vor dem Hintergrund eines Arbeitskräftemangels. Werden nur Unternehmen verglichen, die Schwierigkeiten bei der Besetzung von Stellen haben, fällt der Lohnunterschied zwischen tarifgebundenen und ungebundenen Betrieben kaum noch ins Gewicht (Kölling, 2022, 248). Ein Großteil des Lohnunterschieds lässt sich also mit unterschiedlichen Strukturmerkmalen von tarifgebundenen und ungebundenen Unternehmen begründen. So sind beispielsweise tarifgebundene Unternehmen im Durchschnitt größer als ungebundene und größere Unternehmen zahlen unabhängig von ihrem Tarifbindungsstatus durchschnittlich höhere Löhne. Der tatsächliche Einfluss des Tarifbindungsstatus auf die Lohnhöhe fällt somit deutlich kleiner aus als häufig angenommen (Fulda/Schröder 2023).

Die aktuelle Studienlage zum Thema Tarifbindung und Lohnhöhe wirft also die Frage auf, ob eine Ausweitung der Reichweite von Tarifverträgen überhaupt ein effektives Instrument ist, um höhere Löhne durchzusetzen. Wenn Lohnunterschiede hauptsächlich auf strukturellen Faktoren wie der Betriebsgröße oder dem Humankapital von Beschäftigten beruhen, stellt eine Ausweitung der Tarifbindung nicht den richtigen Ansatzpunkt dar. Zudem deuten die Befunde an, dass im Wettbewerb um das zukünftig immer knapper werdende Angebot an Arbeitskräften sich bestehende Lohnunterschiede auch ohne staatliches Eingreifen verkleinern dürften.

Tarifbindung ist nicht gleich Tarifbindung

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass eine klare Unterscheidung zwischen tarifgebundenen und ungebundenen Unternehmen in der Praxis kaum möglich ist. Formal mag eine derartige Trennung zwar einfach erscheinen, bei einem Blick in die Entlohnungspraxis der Unternehmen verschwimmen die Grenzen jedoch deutlich (Bach et al., 2022). So gibt es in vielen tarifgebundenen Unternehmen sogenannte Öffnungsklauseln, die ein Abweichen vom Tariflohn auch nach unten ermöglichen. Gleichzeitig orientieren sich viele ungebundene Unternehmen (teilweise auch sehr eng) an Tariflöhnen (Ellguth/Kohaut, 2021) oder zahlen sogar mehr, um Fachkräfte zu bekommen. Hinsichtlich dieser Wirklichkeit ist die normative Festsetzung, dass nur tarifliche Arbeitsbedingungen gerecht und gut sind, nicht zutreffend.

Stärkung der Tarifbindung nur über Stärkung der Tarifpartner möglich

Auch im Hinblick auf das Ziel einer „Stärkung der Tarifbindung“ sind die vorgeschlagenen Maßnahmen wenig zielführend. Es sollte klar definiert werden, ob es um eine größere Reichweite von Tarifverträgen geht oder um eine Stärkung der Tarifvertragsparteien. Dazu ist zwischen Tarifgeltung und Tarifbindung zu unterscheiden. Nach dem Tarifvertragsgesetz (TVG) entsteht Tarifbindung nur dann, wenn sowohl die Arbeitgeber- als auch die Arbeitnehmerseite Mitglied der tarifschließenden Vereinigung ist (Lesch/Schröder, 2023). Es kommt also auf den jeweiligen Organisationsgrad von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften an. Schätzungen zeigen, dass diese „originäre“ Tarifbindung bei 12,4 Prozent liegt (Bach, 2022). Weil tarifgebundene Betriebe oftmals alle Beschäftigten tariflich vergüten – unabhängig davon, ob sie Gewerkschaftsmitglied sind oder nicht –, ergibt sich eine Tarifbindung von fast 50 Prozent. Dabei ist allerdings unklar, inwieweit Tarifbindung auf Freiwilligkeit beruht oder durch eine Allgemeinverbindlicherklärung oder durch Tariftreuerregelungen erzeugt wurde. Diese Unterscheidung macht deutlich, dass eine bloße Ausweitung der Reichweite von Tarifverträgen noch lange nicht die originäre Tarifbindung oder die Tarifautonomie stärkt. Im Zweifel bewirkt sie sogar das Gegenteil, da beispielsweise Anreize für einen Gewerkschaftsbeitritt weiter schwinden, wenn ohnehin alle Beschäftigten Tariflöhne erhalten.

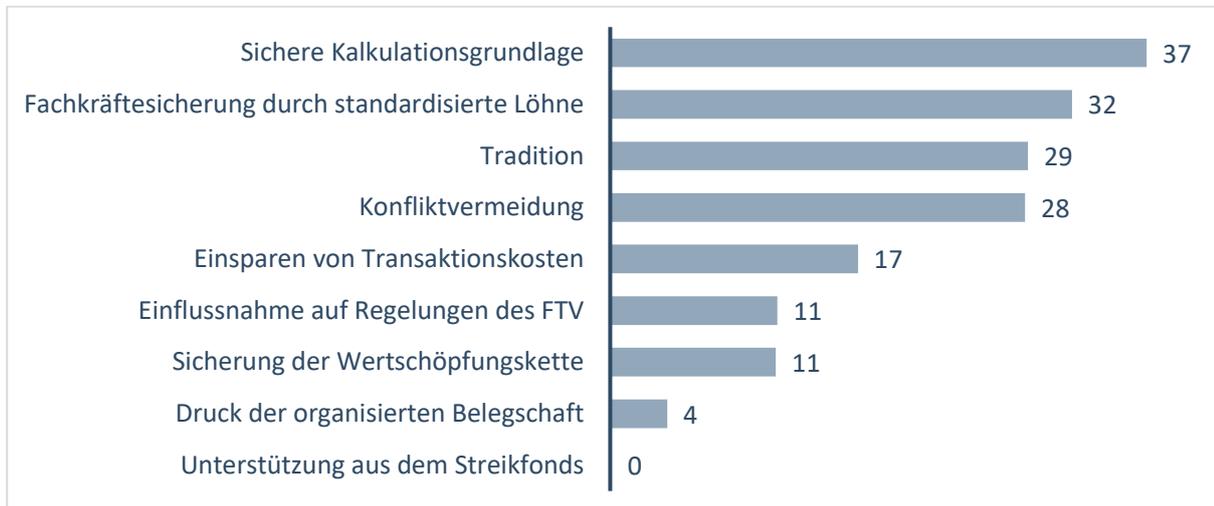
Soll tatsächlich die Tarifbindung gestärkt werden, sind die Ursachen und nicht die Symptome der sinkenden Tarifbindung zu bekämpfen. Damit rücken die Tarifparteien selbst in den Fokus, weil allein deren Mitgliederschwund für die sinkenden Tarifbindungszahlen verantwortlich ist. Statt Unternehmen Tariffucht und eine unfaire Bezahlung vorzuwerfen, sollte genauer geschaut werden, warum Tarifverträge an Attraktivität verlieren und warum immer weniger Beschäftigte sich in Gewerkschaften organisieren. Was spricht überhaupt noch für eine Flächentarifbindung oder Gewerkschaftsmitgliedschaft?

Erste Studien liefern bereits Ergebnisse auf diesem Gebiet: So hat eine Befragung von über 750 Unternehmen, unter denen sich insgesamt 201 tarifgebundene befanden, ergeben, dass beispielsweise eine sichere Kalkulationsgrundlage sowie die Fachkräftesicherung durch standardisierte Löhne für eine Tarifbindung sprechen (Fulda/Lesch, 2023). Auch die Konfliktvermeidung auf betrieblicher Ebene wird immerhin von 28 Prozent der tarifgebundenen Unternehmen als Tarifbindungsmotiv genannt. Die Sicherung der Wertschöpfungskette mithilfe der Friedenspflicht verliert hingegen vor dem Hintergrund internationalisierter Lieferketten an Bedeutung. Ebenso ist der Druck durch die organisierte Belegschaft nur noch für wenige Unternehmen ein zentraler Grund für ihre Tarifbindungsentscheidung, was aufgrund des geringen gewerkschaftlichen Organisationsgrads ebenfalls wenig überraschend erscheint. Die geringe Bedeutung des Motivs, durch eine Tarifbindung auf die Regelungen des Flächentarifvertrags Einfluss nehmen zu können, legt nahe, dass auch bei einer

ausgedehnteren Nutzung der Allgemeinverbindlicherklärung wohl kaum ein Unternehmen in einen Arbeitgeberverband eintreten würde, nur um die Regelungen mitgestalten zu können.

Abbildung: Motive für eine Flächentarifbindung

Gewichtete Anteile in Prozent



Befragung von 787 Unternehmen, darunter 201 tarifgebundene, im Frühjahr 2022

Quelle: Fulda/Lesch (2023)

Bevor die Politik Maßnahmen ergreift, sollte die Motivlage der bereits tarifgebundenen Unternehmen näher untersucht werden, um die Attraktivität einer Tarifbindung zu erhöhen. Im Hinblick auf kleine Unternehmen und Start-ups, die derzeit nur selten tarifgebunden sind, muss eine Motivforschung überhaupt erst angestoßen werden, um herauszufinden, was diese Gruppen von einer Tarifbindung abhält und wie man diese eventuell für eine solche gewinnen kann. Hier wäre beispielsweise zu untersuchen, welche Entgeltsysteme benötigt werden, um flexibel auf Ertragsschwankungen reagieren zu können. Hinsichtlich der Gewinnung kleiner und neu gegründeter Unternehmen dürften zudem Mindestaustrittsfristen und die Nachwirkung von Tarifverträgen abschreckend wirken. Hier müssten die Tarifvertragsparteien das System flexibler gestalten: Mitgliedschaften auf Probe sowie flexible Anwendungsmöglichkeiten einzelner tarifvertraglicher Module könnten für diese bislang schwer zu erreichenden Unternehmen attraktiv sein. Genauso wäre zu untersuchen, warum sich viele abhängig Beschäftigte keiner Gewerkschaft anschließen.

Auch das geforderte Verbot von OT-Strukturen dürfte vor dem Hintergrund der schwierigen Mitgliedersituation in vielen Arbeitgeberverbänden ein falsches Signal senden. Durch die Einführung von OT-Mitgliedschaften konnten beispielsweise die Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektro-Industrie ihre Mitgliederbasis stabilisieren und insbesondere auch kleine und mittlere Unternehmen für sich gewinnen oder in ihren Reihen halten. Unternehmen in OT-Strukturen sind immer noch verbandsnäher als Unternehmen ohne jeglichen Kontakt zu Arbeitgeberverbänden. Zudem wenden OT-Unternehmen häufiger Haustarifverträge an oder orientieren sich am Flächentarifvertrag (Weishaupt et al., 2020). Statt die Reichweite von Tarifverträgen durch Zwang auszuweiten, sollten höhere Organisationsgrade von Beschäftigten und Betrieben angestrebt werden, um eine höhere Tarifbindung durch eine Stärkung der Mitgliederbasis der Tarifvertragsparteien zu erreichen. Denn für den Fortbestand eines auf Freiwilligkeit und Autonomie basierenden Systems ist es von zentraler

Bedeutung, Beschäftigte und Unternehmen mit attraktiven Angeboten von einer Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft bzw. in einem Arbeitgeberverband zu überzeugen.

Positive und negative Koalitionsfreiheit entscheidend

Wenn Tariflöhne auf möglichst viele ausgeweitet werden, stellen sich schließlich auch Fragen der Legitimität und der Effizienz. Durch Tariftreue Regelungen, eine Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung oder eine Änderung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes würden immer mehr Unternehmen zur Zahlung von Tariflöhnen gezwungen werden, die wiederum eine immer kleiner werdende Gruppe von Unternehmen mit den Gewerkschaften verhandelt. Das Ergebnis: Eine kleine Gruppe (vor allem großer) Unternehmen handelt mit den ebenfalls unter Mitgliederschwund leidenden Gewerkschaften Arbeitsbedingungen für alle aus. Aufgrund fehlender Außenseiterkonkurrenz erhalten Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften somit eine sehr große Kartellmacht, die auch hinsichtlich der sinkenden Mitgliederzahlen ihrer Vereinigungen problematisch erscheint. Während beim freien Zusammenspiel der positiven und negativen Koalitionsfreiheit die Konkurrenz zwischen tarifgebundenen und ungebundenen Betrieben für die Angemessenheit von Tarifabschlüssen sorgt, entfällt dieses Korrektiv, wenn alle nach Tarif zahlen müssen (Haucap et al., 2001; Lesch et al., 2017). Somit dürften beide Gruppen kaum Druck verspüren, für alle verträgliche Löhne auszuhandeln oder externe Effekte wie Arbeitslosigkeit zu internalisieren. Vielmehr würden sie auch weiterhin gemäß ihrem Auftrag für ihre Mitglieder optimale Ergebnisse verhandeln und Folgekosten (beispielsweise bei steigender Arbeitslosigkeit) müssten durch die sozialen Sicherungssysteme gestemmt werden. Es sei in diesem Zusammenhang an die in den 1990er und frühen 2000er Jahren geführte Debatte über die Starrheit des Flächentarifs erinnert. Erst durch Außenseiterkonkurrenz und die Drohung von Ex-Bundeskanzler Gerhard Schröder, gesetzliche Öffnungsklauseln einzuführen, flexibilisierte sich das System. Letztlich war auch kein gesetzlicher Zwang nötig, weil sich die Tarifvertragsparteien untereinander einigten. Dies sollte auch in der derzeitigen Debatte über eine Stärkung der Tarifbindung beachtet werden. Die Tarifvertragsparteien haben ihre eigenen Möglichkeiten längst nicht ausgeschöpft.

Gibt es einen optimalen Tarifbindungsgrad?

Das geforderte Eingreifen des Staates würde die negative Koalitionsfreiheit mit dem Argument begrenzen, dass deren Gewicht aufgrund der rückläufigen Tarifbindungszahlen zu groß geworden ist. Somit stellt sich die Frage nach dem optimalen Verhältnis zwischen negativer und positiver Koalitionsfreiheit und damit nach dem optimalen Grad der Tarifbindung. Die Wissenschaft hat keine eindeutige Antwort darauf. Es gibt weder einen optimalen Tarifbindungsgrad noch ein Referenz-Lohnfindungssystem. Fest steht jedoch, dass die originale Tarifbindungsrate in Deutschland historisch gesehen nie bei 80 Prozent (wie in der europäischen Mindestlohnrichtlinie gefordert) oder höher lag und die Reichweite von Tarifverträgen im Zuge der Globalisierung seit den 1980er Jahren gesunken ist. Würde die Reichweite mit Hilfe staatlicher Maßnahmen auf den rein willkürlich gesetzten Zielwert von 80 Prozent erstreckt, hätte dies nicht nur Auswirkungen auf die Löhne, sondern auch auf die Preise und die Beschäftigung. So zeigen Simulationen für die Metall- und Elektro-Industrie, dass bei einer Tarifbindung von 80 oder 100 Prozent viele Unternehmen aus dem Markt gedrängt werden würden und somit auch Arbeitsplatzverluste drohen würden (Fritsch/Kolev, 2019). Hier besteht ein erheblicher empirischer Forschungsbedarf hinsichtlich zu erwartender Anpassungsreaktionen.

Ist der optimale Grad der Tarifbindung unbekannt, erscheinen Staatseingriffe willkürlich. Die Diskussion über den gesetzlichen Mindestlohn zeigt, wie problematisch Staatseingriffe in die Tarifautonomie sind. Beschlüsse der Mindestlohnkommission werden öffentlich kritisiert, weil sie nicht den Vorstellungen bestimmter

Parteien oder Politiker entsprechen. Die Ausgestaltung der Tarifautonomie wird so immer mehr zum Politikum. Welche Konsequenzen durchaus gut gemeinte Staatseingriffe haben, lässt sich anhand der vor 100 Jahren im Oktober 1923 erlassenen Schlichtungsverordnung zeigen. Die Einführung der Zwangsschlichtung sollte den Tarifvertragsparteien den Abschluss von Tarifverträgen erleichtern. Stattdessen führte sie aber zu einer Politisierung der Lohnsetzung, einem abnehmenden autonomen Gestaltungswillen der Tarifvertragsparteien und einer Radikalisierung der Arbeiterschaft (Bach/Lesch/Vogel, 2022).

Der Staat hat die Regelung von Löhnen und Arbeitsbedingungen nach dem Zweiten Weltkrieg aus guten Gründen den Tarifvertragsparteien überlassen. Sie stehen daher auch in der Verantwortung, selbst für eine ausreichende Verankerung ihrer Tarifverträge zu sorgen. Das ist Teil der Tarifautonomie. Der Staat sollte die Tarifvertragsparteien nicht aus dieser Verantwortung entlassen. Zudem haben die vergangenen Jahre gezeigt, dass politische Eingriffe mit dem Ziel einer Stärkung der Tarifbindung meist wirkungslos bleiben. So konnte auch das umfangreiche Tarifautonomiestärkungsgesetz von 2014 keinen Mitgliederzuwachs bei Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden bewirken. Daher ist zu bezweifeln, dass die oben angeführten Vorhaben entsprechende Effekte hätten. Denn so können die vorgeschlagenen Maßnahmen höchstens eine staatliche Ausweitung der Tarifgeltung bewirken, die jedoch mit den beschriebenen Problemen einhergeht und dem Grundgedanken einer Tarifautonomie wenig dienlich ist.

Literaturverzeichnis

Bach, Helena, 2022, Tarifsysteem in Deutschland: Fehlende Beteiligung trotz großer Wertschätzung, IW-Kurzbericht, Nr. 6, Köln

Bach, Helena / Lesch, Hagen / Vogel, Sandra, 2022, Die Legitimität der Tarifautonomie in Deutschland. Wirtschaftspolitische Lehren aus historischen Debatten von 1918 bis heute, IW-Analyse, Nr. 148, Köln

Bach, Helena / Lesch, Hagen / Schröder, Christoph / Vogel, Sandra, 2022, Tarifbindung ist nicht gleich Tarifbindung. Ergebnisse eines Vergleichs unterschiedlicher Tarifbindungsformen in der Metall- und Elektro-Industrie, in: List Forum, 48. Jg., Nr. 1-2, S. 13–33

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

Fritsch, Manuel / Kolev, Galina, 2019, Ökonomische Auswirkungen einer einheitlichen Tarifbindung in der M+E-Industrie, <https://www.iwkoeln.de/studien/manuel-fritsch-galina-kolev-oekonomische-auswirkungen-einer-einheitlichen-tarifbindung.html> [1.11.2023]

Fulda, Carolin Denise / Lesch, Hagen, 2023, Motive für Tarifbindung. Tariflöhne als Mittel zur Fachkräftesicherung?, IW-Report, Nr. 29, Berlin / Köln

Fulda, Carolin Denise / Schröder, Christoph, 2023, Tarifbindung und Verteilung. Erkenntnisse aus der Fachliteratur. Studie im Auftrag von Gesamtmetall | Gesamtverband der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektro-Industrie e.V., IW-Report, Nr. 32, Berlin / Köln

Gürtzgen, Nicole, 2016, Estimating the Wage Premium of Collective Wage Contracts: Evidence from Longitudinal Linked Employer-Employee Data, in: Industrial Relations: A Journal of Economy and Society, 55. Jg., Nr. 2, S. 294–322

Haucap, Justus / Pauly, Uwe / Wey, Christian, 2001, Collective wage setting when wages are generally binding: An antitrust perspective, in: International Review of Law and Economic, 21. Jg., Nr. 3, S. 287–308

Hirsch, Boris / Müller, Steffen, 2020, Firm Wage Premia, Industrial Relations, and Rent Sharing in Germany, in: ILR Review, 73. Jg., Nr. 5, S. 1.119–1.146

Kölling, Arnd, 2022, Shortage of Skilled Labor, Unions and the Wage Premium: A Regression Analysis with Establishment Panel Data for Germany, in: Journal of Labor Research, 43. Jg., Nr. 2, S. 239–259

Lesch, Hagen / Vogel, Sandra / Busshoff, Hannah / Giza, Adam, 2017, Stärkung der Tarifbindung. Ordnungspolitische Überlegungen, empirischen Erkenntnisse und offene Fragen, IW-Analyse, Nr. 120, Köln

Lübker, Malte / Schulten, Thorsten, 2023, Tarifbindung in den Bundesländern. Entwicklungslinien und Auswirkungen auf die Beschäftigten, Analysen zur Tarifpolitik, Nr. 96, Düsseldorf

Weishaupt, Timo J. / Schneider, Helena / Vogel, Sandra / Weckwerth, Jan, 2021, OT-Verbände & OT-Mitgliedschaften in der Metall- und Elektrobranche: Stabilisierung des Tarifsystems auf tönernen Füßen?, in: Industrielle Beziehungen, 28. Jg., Nr. 1, S. 3–30



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Arbeit und Soziales

20. Wahlperiode

2. November 2023

Ausschussdrucksache **20(11)424**

Schriftliche Stellungnahme

Christian Burtchen

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 6. November 2023 zum

a) Antrag der CDU/CSU

Digitale Betriebsratsarbeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt umfassend ermöglichen
20/4335

b) Antrag der Abgeordneten Pascal Meiser, Susanne Ferschl, Gökay Akbulut, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Aktionsplan zur Stärkung der Tarifbindung – Für gute Arbeitsbedingungen und höhere Löhne
20/6885

Siehe Anlage

Stellungnahme TWC

Vorbemerkung: Ich bin Mitglied der „Berlin Tech Workers Coalition“ (TWC)

(<https://techworkersberlin.com/de/>). Die TWC ist eine Basisbewegung von Arbeiter:innen im Technologiesektor. Die TWC baut kollektive Organisationsformen auf und kämpft für Technologie, die beim Aufbau einer progressiven Gesellschaft hilft. Ich gebe folgende Stellungnahme ab, die sich vollständig mit den Positionen der TWC deckt:

Digitale Betriebsarbeit in einer sich wandelnden Arbeitswelt umfassend ermöglichen

Die Tech Workers Coalition (TWC) Berlin sieht im Antrag der Unionsfraktion einen vielversprechenden Ansatz für die Weiterentwicklung der betrieblichen Mitbestimmung. Auch wenn alleine ein Mehr an Digitalisierung nicht alle Probleme des Betriebsverfassungsgesetzes löst, ist sie dennoch ein wesentlicher Bestandteil für eine stärkere und breitere Partizipation der Belegschaften und der sie vertretenden Betriebsräte.

Die vorübergehenden Maßnahmen zu Zeiten der Pandemie mitsamt der Möglichkeit komplett digitaler Betriebs- und Betriebsratsversammlungen haben gezeigt, dass ein unbedingtes Festklammern an der Präsenzpflicht oder auch deren Priorisierung nicht erforderlich ist. Betriebsräten sollte es freistehen, ihre Sitzungen – ohne den derzeit bestehenden Vorrang von Präsenzsitzungen – auch digital abzuhalten. Analog sollte es auch ohne gesonderte Maßnahmen möglich sein, Betriebsversammlungen als digitale oder hybride Veranstaltungen durchzuführen. Die Entscheidung über die Durchführung liegt komplett beim Betriebsrat. Dem Arbeitgeber steht es nicht zu, etwa Kostenargumente anzuführen, um eine reine Online-Durchführung zu erzwingen. Gerade in Start-ups, Agenturen und Tech-Firmen wirkt der Präsenz-Zwang nicht nur anachronistisch, sondern hindert auch Menschen daran, sich aktiver im Betrieb oder im Betriebsrat einzubringen. Ich sehe weiteren Prüfungen für die Durchführung von Online-Wahlen mit Zuversicht entgegen.

Weitere Schritte

So unabdingbar die (Wieder-)Herstellung von Online-Sitzungen für Betriebsverfassungsorgane sind, so unabdingbar sind auch weitere Updates, um moderne Beteiligung sinnhafter zu gestalten. Zu den weiteren Praktiken, die sich schlichtweg überlebt haben, zählt die immer noch aufrecht erhaltene Möglichkeit einer komplett analogen Einsicht in die Gehaltslisten, für die es keine sachgerechte Begründung gibt. Ebenso schlichtweg überlebt hat sich das binäre Geschlechtsverständnis von Betriebsverfassungsgesetz und Wahlordnung, das an die aktuelle Gesetzeslage angepasst werden muss.

Ausblick

Neben derartigen Schritten für ein moderneres, schlüssiges Mitbestimmungsrecht zeigen sich im Alltag zahlreiche weitere Aspekte, die Betriebsräten und Belegschaften helfen würden. Allen voran ist hier eine Ausweitung der Mitbestimmung im Bereich mobile Arbeit zu nennen. Des Weiteren sehe ich Nachholbedarf in der Abbildung multinationaler Strukturen, in denen der klassische Begriff des wesentlichen Betriebsteils nicht greift. Die bestehende Passage zur Entfernung von den Betriebsfrieden störenden Mitarbeiter:innen sollte explizit um die Tatbestände sexuelle Belästigung/Ableismus/Sexismus erweitert werden. Die betriebliche Mitbestimmung soll erweitert werden um Fragen des betrieblichen Umwelt- und Klimaschutzes. Die Bestimmungen des § 89 BetrVG sind unzureichend, um wirksam Emissionen zu vermeiden. Auch Betriebsräte in Firmen mit

weniger als 100 Wahlberechtigten sollen die Möglichkeit haben, Arbeitsgruppen oder Ausschüsse zu bilden.