

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

- a) **zu dem Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/1710 –**

Betriebsratswahlen erleichtern – Aktive Beschäftigte besser schützen

- b) **zu dem Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Markus Kurth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/16843 –**

Digitalisierung – Update für die Mitbestimmung

A. Problem

Zu Buchstabe a

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kritisiert die „weißen Flecken“ der betrieblichen Mitbestimmung. Gerade einmal die Hälfte der Beschäftigten in Deutschland werde von einem Betriebsrat vertreten. Nur etwa 42 % der Beschäftigten in der Privatwirtschaft Westdeutschlands und 33 % Ostdeutschlands seien durch einen Betriebsrat vertreten. Besonders im Gast- und Baugewerbe sowie im Handel gebe es unterdurchschnittlich wenige Betriebsräte. Zudem behinderten manche Betriebe die Betriebsratsarbeit oder verhinderten die Betriebsratswahlen. In Branchen und Betrieben, die stark auf sachgrundlose Befristung, Ausgliederungen, Werkverträge und Leiharbeit setzten, könnten betriebliche Interessenvertretungen besonders schwer etabliert und aufrechterhalten werden.

Zu Buchstabe b

Nach 100 Jahren Mitbestimmung ist es im Zeichen der Digitalisierung nach Einschätzung der antragstellenden Fraktion Zeit für ein Update. Die gesetzlichen Grundlagen orientierten sich nach wie vor an einer industriegesellschaftlich geprägten, analogen Arbeitswelt. Die Grundlagen der betrieblichen Mitbestimmung müssten an den digitalen Wandel angepasst werden, damit sie auch in Zukunft ein wirksames Instrument zur Gestaltung der Arbeitswelt blieben.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert gesetzliche Änderungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Betriebsräte. Dazu gehört u. a., dass die Arbeitnehmerseite bei der Erst- und der Wiederwahl von Betriebsratsgremien zwischen dem vereinfachten und dem allgemeinen Wahlverfahren – ohne Zustimmung der Arbeitgeberseite – wählen kann. Die Regelung soll für Betriebe mit bis zu 200 wahlberechtigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern gelten. Darüber hinaus sollen Initiatoren von erstmaligen Betriebsratswahlen dies künftig bei einer unabhängigen Stelle ankündigen können. Ab diesem Zeitpunkt gelten für sie demzufolge bis zur nächsten Betriebsratswahl die Schutzbestimmungen des § 78 BetrVG. Dieser Personenkreis soll auch in den § 119 Absatz 1 Nr. 3 BetrVG aufgenommen und der Kündigungsschutz auf sechs Monate, wie bei Wahlvorständen, verlängert werden.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/1710 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Zu Buchstabe b

Mit neuen gesetzlichen Regelungen soll nach Einschätzung der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN der steigenden Bedeutung der Personalplanung und -entwicklung sowie der Qualifizierung von Beschäftigten Rechnung getragen werden, u. a., indem Betriebs- und Personalräte in diesem Bereich ein echtes Mitbestimmungs- und Initiativrecht erhalten. Ferner müssten die Mitbestimmungsrechte der Betriebs- und Personalräte in den Bereichen Arbeitsorganisation und präventiver Gesundheitsschutz zeitgemäß verbessert werden, u. a., indem ein echtes Mitbestimmungsrecht über die dem Einzelnen zugewiesene Menge an Arbeit und über die zugrundeliegenden Zielvorgaben für die Fälle geschaffen werde, wenn die Arbeit bei Vertrauensarbeitszeit entgrenzt und über die vertraglich vereinbarte Arbeitszeit hinaus Mehrarbeit entstehe. Der betriebliche Schutz der Persönlichkeitsrechte der Beschäftigten werde gestärkt und der steigenden Bedeutung des Datenschutzes Rechnung getragen.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/16843 mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Zu den Buchstaben a und b

Annahme eines Antrags oder beider Anträge.

D. Kosten

Zu den Buchstaben a und b

Kostenrechnungen wurden nicht angestellt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Antrag auf Drucksache 19/1710 abzulehnen;
- b) den Antrag auf Drucksache 19/16843 abzulehnen.

Berlin, den 5. Mai 2021

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Dr. Matthias Bartke
Vorsitzender

Bernd Rützel
Berichtersteller

Bericht des Abgeordneten Bernd Rützel

I. Überweisung

Der Antrag auf **Drucksache 19/1710** ist in der 26. Sitzung des Deutschen Bundestages am 19. April 2018 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Wirtschaft und Energie sowie den Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Antrag auf **Drucksache 19/16843** ist in der 144. Sitzung des Deutschen Bundestages am 31. Januar 2020 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Wirtschaft und Energie sowie den Ausschuss Digitale Agenda zur Mitberatung überwiesen worden.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN kritisiert, dass zahlreiche Unternehmen der betrieblichen Mitbestimmung skeptisch bis ablehnend gegenüber stünden. Eine Befragung hauptamtliche Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter durch das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) habe mehr als die Hälfte der Befragten von Fällen berichtet, in denen Betriebsratswahlen behindert worden seien. Ein besonders betriebsratsfeindliches Klima scheine es in der Nahrungs- und Genussmittelindustrie sowie dem Gastgewerbe zu geben. Dort hätten 76 Prozent der Befragten Kenntnis von Behinderungen von Betriebsratswahlen. Über ein Drittel habe Kenntnis von Behinderungen bereits gewählter Gremien. Verbreitete Maßnahmen seien Einschüchterung, Verhinderung der Bestellung von Wahlvorständen und die Kündigung von Kandidierenden sowie Mitgliedern von Wahlvorständen.

Die Mitbestimmung sei aber durch die Erosion der Flächentarifverträge notwendiger denn je, da zahlreiche Aufgaben auf die betriebliche Ebene verlagert worden seien. Zudem hätten Betriebsräte wichtige Aufgaben bei der Beschäftigungssicherung, Qualifizierung, Arbeitsorganisation, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Arbeits- und auch Umweltschutz. Die Bildung von Betriebsräten müsse erleichtert werden, Hemmnisse und bürokratische Hindernisse für die Einleitung von Betriebsratswahlen müssten abgebaut werden.

Zu Buchstabe b

Die betriebliche Mitbestimmung feiere dieses Jahr mit dem Betriebsrätegesetz von 1920 ihr hundertjähriges Jubiläum. Sie sei ein zivilisatorischer Meilenstein in der Entwicklung der auf Partizipation angelegten Betriebsverfassung und ein wichtiger Eckpfeiler unserer erfolgreichen sozialen Marktwirtschaft, heißt es begründend. Mitbestimmung sei gelebte Demokratie. Seit hundert Jahren habe sie dazu beigetragen, Beschäftigte zu aktiven Akteuren bei der Gestaltung ihrer Arbeitswelt zu machen. Jetzt sei es Zeit für ein Update bei der Mitbestimmung, um sie für den digitalen Wandel fit zu machen. Denn durch die digitale Transformation stiegen die Anforderungen an die Mitbestimmung und es gelte, die neuen Chancen und die Potenziale für Emanzipation, Nachhaltigkeit und gute Arbeit zu nutzen.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz**, der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** sowie der **Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur** haben den Antrag auf Drucksache 19/1710 in ihren Sitzungen am 5. Mai 2021 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung empfohlen.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** sowie der **Ausschuss Digitale Agenda** haben den Antrag auf Drucksache 19/16843 in ihren Sitzungen am 5. Mai 2021 beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der

Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung empfohlen.

IV. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Zu Buchstabe a

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratung des Antrags auf Drucksache 19/1710 in seiner 6. Sitzung am 25. April 2018 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen.

Die Anhörung fand in der 13. Sitzung am 25. Juni 2018 statt.

Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Drucksache 19(11)84 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Deutscher Gewerkschaftsbund

Prof. Dr. Rüdiger Krause, Göttingen

Nils Kummert, Berlin

Micha Heilmann, Hamburg

Kurt Schreck, Erlenbach

Dr. Luitwin Mallmann, Düsseldorf

Andrea Techlin, Berlin

PD Dr. Martin Behrens, Düsseldorf

Weitere Einzelheiten können den Stellungnahmen in Ausschussdrucksache 19(11)84 sowie dem Protokoll der Anhörung entnommen werden.

Zu Buchstabe b

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales hat die Beratung des Antrags auf Drucksache 19/16843 in seiner 85. Sitzung am 1. Juli 2020 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen.

Die Anhörung fand in der 94. Sitzung am 2. November 2020 statt.

Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Drucksache 19(11)824 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

Gesamtmittel | Gesamtverband der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektro-Industrie e. V.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Hans-Böckler-Stiftung

Deutscher Gewerkschaftsbund

Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten

Ulrich Silberbach, Berlin

Kai-Uwe Hemmerich, Frankfurt

Nils Kummert, Berlin

Dr. Oliver Stettes, Köln

Dr. Thomas Klebe, Düsseldorf

Weitere Einzelheiten können den Stellungnahmen in Ausschussdrucksache 19(11)824 sowie dem Protokoll der Anhörung entnommen werden.

V. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat über den Antrag auf Drucksache 19/1710 in seiner 124. Sitzung am 5. Mai 2021 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung empfohlen.

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat den Antrag auf Drucksache 19/16843 ebenfalls in seiner 124. Sitzung am 5. Mai 2021 abschließend beraten und dem Deutschen Bundestag mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, AfD und FDP gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** unterstützte das Ziel, mehr betriebliche Mitbestimmung zu schaffen. Das Betriebsrätegesetz sei vor mehr als 100 Jahren eingeführt worden, eine Modernisierung daher notwendig; denn die letzte stamme aus den 70er-Jahren. Auch die Koalition sei der Auffassung, dass der Kündigungsschutz für Wahlvorstände und Initiatoren in der sensiblen Phase der Wahlvorbereitung ausgeweitet werden müsse – auf möglichst einfache und praktische Weise; denn es gebe Unternehmen, die Mitbestimmung nicht als Chance und Verbesserung begriffen. Die Mitbestimmung sei aber ein Recht der Beschäftigten. Zur Modernisierung des Betriebsverfassungsgesetzes solle auch eine Entschlackung des Wahlrechts hin zu einem optional einfachen Wahlverfahren gehören. Zudem sollten Betriebsratskonferenzen auch per Video möglich sein und dafür sollte die in der Pandemie erprobte Regelung entfristet werden. Die Mitbestimmungsrechte und -möglichkeiten der Arbeitnehmervertretungen sollten ferner auch im Bereich der Künstlichen Intelligenz (KI) gestärkt werden, wie von der Bundesregierung in ihrer KI-Strategie vereinbart. Dazu gehöre es, die kollektiven Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitnehmervertretungen bezüglich Homeoffice und mobiler Arbeit zu verbessern sowie ein Initiativrecht für die Weiterbildung einzuführen. Dazu habe die Koalition eigene Vorschläge, die die Anregungen aus den Anträgen teilweise übernahmen.

Die **Fraktion der SPD** betonte, dass Betriebs- und Personalräte maßgeblich zu einer erfolgreichen Gestaltung des wirtschaftlichen Wandels und zur Überwindung der Krise beitragen könnten. Daher müsse die betriebliche Mitbestimmung gestärkt werden. Da nicht alle Unternehmen Mitbestimmung als Chance und Verbesserung begriffen, werde die Koalition mit ihrem Betriebsrätemodernisierungsgesetz die Gründung von Betriebsräten erleichtern. Besonders die Vorbereitungsphase für Betriebsratswahlen sei gefährdet und die Akteure in dieser Zeit bisher in mitbestimmungsfeindlichen Unternehmen von Entlassung bedroht. Die Koalition habe zudem vor kurzem bereits eine Novellierung des Bundespersonalvertretungsgesetzes für den öffentlichen Dienst beschlossen, in dem ein digitales Zugangsrecht für Gewerkschaften verankert sei. Wichtig sei der SPD auch, dass die Jugend- und Auszubildendenvertretungen künftig für alle Auszubildenden zuständig seien – unabhängig von deren Lebensalter; denn heute absolvierten teils auch ältere Beschäftigte eine Ausbildung. Die SPD setze sich für eine Stärkung der betrieblichen Mitbestimmung ein und werde dazu bald ein eigenes Gesetz beschließen.

Die **Fraktion der AfD** kritisierte trotz Zustimmung zu einigen Forderungen die Ausgestaltung der Anträge. Es sei richtig, das vereinfachte Wahlverfahren auf Unternehmen mit bis zu 200 Beschäftigten auszudehnen. Kritik habe die Fraktion aber u. a. daran, wenn ein Sachverständiger auch ohne Konsultation der Einigungsstelle hinzugezogen werden könne, also auf einfachen Wunsch nur einer Partei. Das verursache Kosten. Auch bei den vorgeschlagenen Schutzrechten des Betriebsrates bei befristeter Beschäftigung sehe man Missbrauchspotenzial. Bedauerlicherweise fehle ein Vorschlag dazu, die Zahl der Unterstützungsunterschriften für eine Wahl neu zu fassen. Müssten die Gewerkschaften denn in dieser Frage weiterhin protegert werden? Die Vorschläge des zweiten Antrags zur digitalen Komponente seien ebenfalls schwierig. Zwar sei es richtig, dass der Betriebsrat über Homeoffice mitbestimme. Aber ob dies auch für Homeoffice an einem selbstgewählten Ort des Arbeitnehmers gelten solle, sei schwierig. Insgesamt halte die AfD eine Modernisierung der Mitbestimmung für notwendig.

Die **Fraktion der FDP** verwies auf die fein austarierte Balance der derzeitigen Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes. Je näher Regelungen die konkreten Arbeitsbedingungen der Beschäftigten beträfen, desto mehr Mitbestimmung sei erforderlich. Je mehr unternehmerische Entscheidungen betroffen seien, desto weniger sollten diese der Mitbestimmung unterliegen. Schon heute mache sich strafbar, wer die Arbeit von Betriebsräten behindere. Dennoch müsse das Gesetz modernisiert werden. Wichtig sei dabei der Abbau bürokratischer Hürden. Daher sei es wichtig, dass digitale Wahlen und Online-Sitzungen ermöglicht würden und Beschlüsse des Betriebsrats digital gefasst werden könnten. Eine Verbesserung sei auch die Einführung eines digitalen schwarzen Bretts. Die Anträge litten allerdings unter einem Zielkonflikt zwischen der Forderung nach mehr Betriebsräten in Unternehmen und der nach mehr Rechten für die Arbeitnehmervertretungen. Das motiviere skeptische Arbeitgeber sicher nicht zur Unterstützung. Der Forderung nach mehr Betriebsräten und nach Modernisierung der Mitbestimmung stimme die Fraktion der FDP zu, nicht aber der Forderung nach mehr Verrechtlichung.

Die **Fraktion DIE LINKE.** unterstützte die Anträge. Problem sei, dass die große Mehrheit der Betriebe in Deutschland, die einen Betriebsrat haben müssten, habe überhaupt keinen hätten. Nur rund 40 Prozent der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen würden von einem Betriebsrat vertreten. Diese Entwicklung und Auszehrung der Mitbestimmung sei über viele Jahre von der Bundesregierung hingenommen worden. Die Einschätzung der Bundesregierung, man könne mit dem Betriebsrätemodernisierungsgesetz jetzt über eine schlichte Vereinfachung des Wahlverfahrens eine Stärkung der Mitbestimmung erreichen, sei nicht nachvollziehbar. Es gebe keine Evaluierung, die solche segensreichen Auswirkungen des vereinfachten Wahlverfahrens belege. Allerdings könnte man auf diesem Weg schneller zu einem Betriebsrat kommen. Eine Entbürokratisierung sei damit aber nicht erreicht worden. Die Grünen hätten dagegen mit ihren Anträgen viele Erfahrungen und Forderungen von Betriebsräten zusammengefasst, mit der Zielrichtung, dieses Demokratiedefizit zu beheben. Daher werde DIE LINKE. den Anträgen selbstverständlich zustimmen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** forderte die Stärkung der betrieblichen Mitbestimmung ein. Dafür gebe es viele, gute Gründe. Mitbestimmung bedeute Partizipation und mache die Wirtschaft demokratischer. Es entstehe Vertrauen auch bei schwierigen Entscheidungen. Insgesamt sei die Mitbestimmung eine Erfolgsgeschichte. In der Finanzkrise 2008/2009 seien Unternehmen mit guter Mitbestimmung beispielsweise besser durch die Krise gekommen. Mit ihren Anträgen wollten die Grünen einen besseren Schutz für Betriebsräte erreichen. Mittlerweile gebe es Unternehmen, die Betriebsratswahlen gezielt verhinderten, Betriebsratsarbeit behinderten und insgesamt mitbestimmungsfeindlich agierten. Daher werde mehr Schutz für Betriebsräte besonders in der Gründungsphase eines Betriebsrats gebraucht. Erkennbar werde mit dem von der Bundesregierung geplanten Betriebsrätemodernisierungsgesetz weiterhin kein besserer Schutz für befristet beschäftigte Betriebsräte geschaffen. Hier bleibe eine Regelungslücke. Sie hätten ohne solchen Schutz keine Chance auf Übernahme in unbefristete Beschäftigung. Zudem müssten Verstöße gegen § 119 BetrVG zu einem relativen Antragsdelikt werden, damit Staatsanwaltschaften auch selbst ermitteln könnten. Ziel des zweiten Antrags sei die Anpassung der Mitbestimmung an die durch Digitalisierung veränderte Arbeitswelt. Diesbezüglich werde u. a. ein echtes Mitbestimmungsrecht für die qualitative Personalentwicklung und neue Mitbestimmungsrechte bei der Arbeitsorganisation gebraucht, etwa in Fragen des Homeoffice, der Menge der Arbeit und von Nichterreichbarkeit. Diskutiert werden müsse auch die Frage des Betriebsbegriffs, wenn ein Unternehmen auf mehr als einem Betriebsgelände angesiedelt sei.

Berlin, den 5. Mai 2021

Bernd Rützel
Berichtersteller