

Stärkung der Tarifbindung durch Erweiterung betrieblicher Mitbestimmung

Vorschläge für ein modernes Betriebsverfassungsgesetz

JOHANNA WENCKEBACH

Der DGB hat im April 2022 einen Reformvorschlag für ein modernes Betriebsverfassungsgesetz vorgelegt, den eine Gruppe von Expert*innen in seinem Auftrag ausgearbeitet haben.¹ Damit sollen die betriebliche Mitbestimmung und ihre Akteure zukunftsfähig gemacht werden für die Herausforderungen einer globalisierten, digitalisierten Arbeitswelt in der sozial-ökologischen Transformation. Ausgehend von der These, dass gewerkschaftliche Handlungsmacht – als Voraussetzung von Tarifbindung – im Betrieb entsteht, erläutert dieser Beitrag, warum die Stärkung betrieblicher Mitbestimmung und demokratischer Strukturen in Belegschaften durch den Gesetzgeber, somit durch staatliches Handeln, auch zur Stärkung der Tarifautonomie und Erhöhung der Tarifbindung führen kann. Die für die Wechselwirkung zwischen betrieblicher Mitbestimmung und gewerkschaftlicher Handlungsmacht in der Tarifpolitik relevanten Reformvorschläge werden erläutert. Damit werden konkrete rechtspolitische Handlungsmöglichkeiten zur Stärkung der Tarifautonomie im Bereich der Betriebsverfassung aufgezeigt.

1 Staatliche Intervention durch Arbeitsrecht als Ausdruck des Sozialstaatsprinzips

Das Arbeitsrecht insgesamt ist Ausdruck des Sozialstaatsprinzips in Art. 20 Abs. 1 Grundgesetz (GG), das den Staat zu einem Engagement für eine gerechte Sozialordnung

verpflichtet. Damit legitimiert das Sozialstaatsprinzip die für das Arbeitsrecht zentrale Funktion, angesichts der strukturellen Unterlegenheit von Arbeitnehmenden auf Deregulierungsansprüche der Marktwirtschaft mit staatlicher Intervention zu reagieren. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es demnach die Aufgabe des Gesetzgebers, Lebensverhältnisse insbesondere auch auf dem Gebiet der Wirtschaft gestaltend zu ordnen.² Auch die arbeitsrechtlich geregelte Mitbestimmung ist Ausdruck einer verfassungsrechtlichen Wertentscheidung und des Sozialstaatsprinzips.³

2 Betriebsverfassung und Tarifautonomie

Betriebsverfassung und Tarifautonomie sind – gemeinsam mit der Unternehmensmitbestimmung – die Säulen der Wirtschaftsdemokratie in der Bundesrepublik und Ausdruck des Vorrangs der Selbsthilfe vor staatlicher Regulierung.⁴ Der Staat stellt durch Gesetze allerdings die „rechtstechnische Grundlage“⁵ für das Handeln der Akteur*innen dar. Betriebliche Mitbestimmung und Tarifautonomie bilden dabei ein duales System, in dem beiden Bereichen unterschiedliche Aufgaben zukommen, die allerdings verzahnt sind und deren Grenzen insbesondere infolge der Erosion von Flächentarifverträgen und der Verlagerung von Tarifverhandlungen auf betriebliche Ebene zunehmend verschwimmen.⁶

1 Allgaier, A. / Bolte, M. / Buschmann, R. / Däubler, W. / Deinert, O. / zu Dohna, V. / Eder, I. / Heilmann, M. / Jerchel, K. / Klapp, M. / Klebe, T. / Wenckebach, J. (2022): Betriebliche Mitbestimmung für das 21. Jahrhundert. Gesetz-entwurf für ein modernes Betriebsverfassungsgesetz, in: Arbeit und Recht (70), Sonderausgabe April 2022, <https://www.dgb.de/themen/++co++02729430-b4bf-11ec-gdbe-001a4a160123>. Im Folgenden zitiert als DGB-Gesetzesentwurf (DGB-GE).

2 BVerfG 20. 3. 2007 – 1 BvR 1047/05 und 18. 7. 1967 – 2 BvF 3; Deinert, O. (2019): § 1, Rn. 11, in: Kittner, M. /

Zwanziger, B. / Deinert, O. / Heuschmid, J. (Hrsg.): Arbeitsrecht. Handbuch für die Praxis, 10. Aufl., Frankfurt a. M.

3 Däubler, W. (2022): Einleitung., Rn. 48, in: Däubler, W. / Klebe, T. / Wedde, P. (Hrsg.): Betriebsverfassungsgesetz, 18. Aufl., Frankfurt a. M.; Deinert, O. (2019): a. a. O., § 1, Rn. 29ff.

4 Deinert, O. (2019): a. a. O., § 1, Rn. 19ff.; Däubler, W. (2022): a. a. O., Einleitung, Rn. 48

5 Deinert, O. (2019): a. a. O., § 1, Rn. 20

Gewerkschaftliches Handeln im Betrieb ist nur sehr begrenzt rechtlich geregelt, und das hat seinen guten Grund in der Verfassung: Art. 9 Abs. 3 GG – die Koalitionsfreiheit, aus der auch das Streikrecht abgeleitet ist⁷ – gibt gerade keinen Katalog gewerkschaftlicher Handlungsmöglichkeiten vor. Die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts hat immer wieder bestätigt, dass Gewerkschaften frei in der Wahl ihrer Kampfmittel sind und neue Arbeitskampf- formen entwickelt werden können.⁸ Das Tarifvertragsge- setz enthält dementsprechend keine Regeln zum gewerk- schaftlichen Handeln im Betrieb.

Im Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) dagegen sind konkrete Gewerkschaftsrechte im Betrieb geregelt, etwa bei den Wahlen, zur Teilnahme an Sitzungen und Ver- sammlungen. Vor dem Hintergrund des Grundrechts der Koalitionsfreiheit sind die gesetzlichen Regeln im BetrVG allerdings nicht abschließend.⁹ Diese gesetzlichen Regeln machen die Verzahnung von Mitbestimmung und ge- werkschaftlichem Handeln zur Tarifpolitik sehr deutlich.

Betriebsräten steht kein Streikrecht zu. Sie sind zu einer „vertrauensvollen Zusammenarbeit“ (§ 74 BetrVG) mit der Arbeitgeberseite verpflichtet. Mit dem BetrVG hat die betriebliche Mitbestimmung – anders als tarifautono- mes Handeln – eine ausführliche gesetzliche Grundlage. Die Handlungsmöglichkeiten der Akteur*innen auf der betriebspolitischen Ebene sind also verstärkt Gegenstand von Handlungen – oder Unterlassungen – des Gesetz- gebers.

Das duale System regelt eine „Arbeitsteilung“¹⁰ zwi- schen Betriebsräten und Gewerkschaften. Eine mögliche Konkurrenz zwischen Betriebsvereinbarungen und Tarif- verträgen löst der Gesetzgeber mit einem Vorrang der Ta- rifautonomie auf, der sich in §§ 77 Abs. 3 und 87 Abs. 1 Ein- leitungssatz BetrVG manifestiert. Betriebsvereinbarungen

dürfen demnach nicht unterlaufen werden, was Gegen- stand tariflicher Regeln ist. Das sichert Tarifautonomie, dient aber auch dem Schutz von Betriebsräten, die be- trieblich „im Schatten“ von Gesetzen und Tarifverträgen verhandeln.

Historische Analysen verzeichnen eine durchaus ambivalente Wahrnehmung des Nutzens betrieblicher Mitbestimmung, insbesondere durch Gewerkschaften selbst.¹¹ Ohne einen möglichen negativen Einfluss von Betriebsräten auf Tarifbindung hier abschließend dis- kutieren zu können: Auf der Hand liegt die Problematik gewerkschaftsferner Betriebsräte.¹² So nimmt der An- teil nicht gewerkschaftlich organisierter Betriebsräte zu. Dabei lassen sich auch Strukturen verzeichnen, in denen Betriebspolitik gezielt gegen eine gewerkschaftliche Ori- entierung eingesetzt wird.¹³ Eine Gefahr des dualen Sys- tems wird zudem darin gesehen, dass Betriebsräte sich im Zuge der ihnen gesetzlich auferlegten „vertrauensvollen Zusammenarbeit“ die betriebswirtschaftliche Perspektive von Unternehmensleitungen zu eigen machen und mit dieser Sichtweise auch in für die Tarifpolitik wesentlichen Tarifkommissionen entsprechenden Einfluss auf Lohn- politik nehmen.¹⁴

Artus et al. kommen zu dem Ergebnis, dass tarif- und sozialpolitische Machtgrundlagen untergraben würden, sollten „Gewerkschaften nicht länger imstande [sein], in der betrieblichen Arena und mit Hilfe von Betriebsrä- ten die Ressourcen für ihre Organisationssicherung und die Durchsetzung kollektiver Beschäftigteninteressen zu mobilisieren“.¹⁵ So erweisen sich Betriebsräte wei- terhin als zentrale Akteure für die Rekrutierung neuer Gewerkschaftsmitglieder bzw. überhaupt für die die ge- werkschaftliche Erschließung neuer bzw. bislang nicht organisierter Betriebe.¹⁶ Diese Einschätzung bestätigt die

6 Behrens, M. (2016): Conflict Resolution in Germany, in: Roche, W. K. / Teague, P. / Colvin, A. J. (Hrsg.): The Ox- ford Handbook of Conflict Management in Organizati- ons, Oxford, S. 363–384; ausführlich zum Verhältnis von Gewerkschaften und Betriebsräten: Däubler, W. / Kittner, M. (2022): Geschichte und Zukunft der Mitbestimmung, 2. Aufl., Frankfurt a. M., S. 514ff.

7 Zur Koalitionsfreiheit vgl. ausführlich den Beitrag von Rödl in diesem Heft.

8 BAG 22. 9. 2009 – 1 AZR 972/08 (Flashmob); Deinert, O. (2019): a. a. O., § 126, Rn. 24ff.

9 Siehe z. B. §§ 16, 31, 74 BetrVG; ausführlich dazu Däubler, W. (2016): Gewerkschaftsrechte im Betrieb, 12. Aufl., Baden-Baden

10 Däubler, W. (2022): a. a. O., Einleitung, Rn. 61; siehe auch Deinert, O. (2019): a. a. O., § 12, Rn. 87ff.

11 Zur historischen Entwicklung aufschlussreich: Milert, W. (2022): Fluides Gedächtnis. Betriebsräte in der gewerk- schaftlichen Erinnerungskultur, in: Berger, S. / Jäger, W. /

Teichmann, U. (Hrsg.): Gewerkschaften im Gedächtnis der Demokratie, Welche Rolle spielen soziale Kämpfe in der Erinnerungskultur?, Bielefeld, S. 431–457; Däubler, W. / Kittner, M. (2022): a. a. O.

12 Däubler und Kittner (a. a. O., S. 522ff.) sprechen von „Ver- selbstständigungstendenzen“.

13 Umfassend zur Problematik Artus, I. / Röbenack, S. / Kraetsch, C. (2019): Betriebsräte ohne Gewerkschaften? Zur Praxis und Problematik gewerkschaftsferner betrieb- licher Mitbestimmung. Hans-Böckler-Stiftung (HBS): HBS Study 428, Düsseldorf

14 Däubler, W. (2022): a. a. O., Einleitung, Rn. 67

15 Artus, I. et al. (2019): a. a. O., S. 9

16 Dribbusch, H. (2003): Gewerkschaftliche Mitgliedergewin- nung im Dienstleistungssektor, Berlin; Behrens, M. (2005): Die Rolle der Betriebsräte bei der Werbung von Gewerk- schaftsmitgliedern, in: WSI-Mitteilungen 58 (6), S. 329– 338, [https://www.wsi.de/data/wsimit_2005_06_behrens. pdf](https://www.wsi.de/data/wsimit_2005_06_behrens.pdf)

Ausgangsthese von der Relevanz der betrieblichen Ebene für gewerkschaftliche Handlungsmacht in der Tarifpolitik und zeigt andererseits, dass die Stärkung von Tarifbindung durch betriebliche Mitbestimmung kein Selbstläufer ist.

Allerdings lassen sich deutlich auch Beispiele ausmachen, in denen das duale System zu einer Stärkung beider Aspekte führt. Das gilt insbesondere dann, wenn Tarifverträge die Möglichkeiten gesetzlicher Mitbestimmung erweitern und Betriebsräte zu Akteuren tarifvertraglicher Rechte mit weitergehenden Verteilungsspielräumen machen. 2014 waren rund 70 % der Betriebsräte gewerkschaftlich organisiert,¹⁷ was die Schnittmenge zeigt. Moderne Tarifpolitik bezieht deshalb bewusst die betriebliche Mitbestimmung als Handlungsebene und (potenzielle) Machtbasis ein. Betriebsräte werden von Beschäftigten im besten Fall als wirksame „unterste“ Ebene der Gewerkschaft wahrgenommen und spielen eine wichtige Rolle als Bindeglied zwischen gewerkschaftlichen Gremien – insbesondere auch Tarifkommissionen – und Betrieb, wo sie gewerkschaftliches Handeln kommunizieren und so Tarifmacht ausbauen können.¹⁸

3 Situation der betrieblichen Mitbestimmung: Handlungsbedarf für den Gesetzgeber

3.1 Schwindende und bekämpfte betriebliche Mitbestimmung

Immer weniger Beschäftigte haben Interessenvertretungen. Die Zahlen der von Betriebsräten vertretenen Beschäftigten sind nur deshalb noch relativ hoch, weil betriebliche Mitbestimmung vor allem in Großunternehmen praktiziert wird. Doch die Zahl der Betriebe, in denen Betriebsräte gewählt werden, nimmt in verheerendem Maße ab, wie die neuesten Daten zeigen.¹⁹ Besonders besorgniserregend ist die Situation in Ostdeutschland, wo Betriebe mit Betriebsrat mittlerweile eine Ausnahme sind: Während 1996 in Ostdeutschland noch 43 % und in Westdeutschland 51 % der Beschäftigten in Betrieben mit

Betriebsrat tätig waren, waren es 2021 nur 34 % gegenüber noch 39 % im Westen.

Immer wieder gibt es Nachrichten von der aktiven Bekämpfung von Betriebsratsgründungen durch Unternehmen. Viele Gerichtsverfahren dazu beschäftigen aktuell die Arbeitsgerichte. Dabei fallen vor allem digitale Start-Ups auf,²⁰ darunter auch DAX Unternehmen,²¹ aber es sind alle Branchen und Unternehmensgrößen betroffen, wie Untersuchungen der Hans-Böckler-Stiftung zeigen. Dabei wird auch von sogenannten *Union-Busting*-Methoden Gebrauch gemacht,²² also Strategien zur Bekämpfung des Grundrechts, sich als Arbeitnehmer*innen kollektiv zusammenzuschließen und aktives Gewerkschaftsmitglied zu sein. Dazu gehört etwa die Einschüchterung von Kandidat*innen oder sogar deren Kündigung bzw. das Verhindern der Bestellung eines Wahlvorstands.

Bei der Behinderung von Betriebsratsarbeit zeigt sich wiederum auch eine Wechselwirkung mit der Tarifbindung. So geben Betriebsrät*innen in Betrieben ohne Tarifbindung seltener an, dass Mitbestimmung „nie“ behindert wird, während die Befragten in tarifgebundenen Betrieben seltener angeben, dass eine Behinderung der Betriebsratsarbeit durch den Arbeitgeber „häufig“ vorkommt.²³ Auch Ellguth/Trinczek stoßen bei ihren Untersuchungen zur Erosion der betrieblichen Mitbestimmung auf eine Wechselwirkung mit der erodierenden Tarifbindung, die mit der oben beschriebenen komplementären Struktur des dualen Systems begründet wird.²⁴

3.2 Zeitgemäße und funktionstüchtige Rahmenbedingungen schaffen: Mitbestimmung in der Transformation

Reformbedarf im Bereich der betrieblichen Mitbestimmung ergibt sich neben dem Schwinden der gesetzlich vorgesehenen Gremien aber auch aus den veränderten Rahmenbedingungen der Arbeitswelt. Jahrzehnte nach der letzten umfangreichen Reform wird das Gesetz den Herausforderungen der Transformation nicht gerecht.²⁵

Vor dem Hintergrund von Entgrenzung und Verdichtung durch Digitalisierung, aber auch von drohendem

17 Artus, I. et al. (2019): a. a. O., S. 15

18 Däubler, W. / Kittner, M. (2022): a. a. O., S. 521

19 Ellguth, P. / Kohaut, S. (2022): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2021, in: WSI Mitteilungen 75 (4), S. 328–337, <https://www.wsi.de/de/wsi-mitteilungen-tarifbindung-betriebliche-interessenvertretung-ergebnisse-iab-betriebspanel-2021-42447.htm>

20 <https://www.businessinsider.de/gruenderszene/business/startups-betriebsrat-gruende>

21 <https://www.businessinsider.de/gruenderszene/business/hellofresh-verdi-zieht-im-streit-um-betriebsrat-vor-gericht>

22 Behrens, M. / Dribbusch, H. (2012): Be- und Verhinderung von Betriebsratsarbeit: Erste Ergebnisse einer empirischen Studie, in: Böckler-Impuls 11/2012; Ellguth, P. / Trinczek, R. (2016): Erosion der betrieblichen Mitbestimmung, in: WSI Mitteilungen 69 (3), S. 172–182, hier S. 181, https://www.wsi.de/data/wsimit_2016_03_ellguth.pdf

23 Arbeitsmarkt im Wandel: Behinderung der Arbeit von Betriebsräten (WSI-Betriebsrätebefragung 2021), <https://www.wsi.de/de/betriebsraete-14676-wsi-a-iw-br-behinderung-brarbeit-15162.htm>

24 Ellguth, P. / Trinczek, R. (2016): a. a. O., S. 181

25 Ausführliche Analyse bei Däubler, W. / Kittner, M. (2022): a. a. O., S. 575ff.

Personalabbau durch die Transformation, nehmen wirtschaftliche Entscheidungen und die Personalplanung eine entscheidende Rolle ein. Es geht um große Verteilungsfragen in den Betrieben, um Weiterbildung, Arbeitsplatzsicherheit, aber auch Gesundheitsschutz. Hier braucht es in Zukunft mehr Mitbestimmungsrechte, gerade auch im Interesse der tarifpolitisch so relevanten (Zeit-)Autonomie von Beschäftigten.

„Modern“ wird die Betriebsverfassung nicht allein dadurch, dass auch Betriebsräte sich digitaler Techniken bedienen. Darauf allerdings beziehen sich die Reformvorschläge von Arbeitgeberverbänden und FDP.²⁶ Bei einer echten Modernisierung geht es darum, den Interessenvertretungen Handwerkszeug für die Herausforderungen der Arbeitswelt der Zukunft in die Hände zu geben, also neue Mitbestimmungsrechte zu schaffen.

Digitalisierung der Betriebsratsarbeit bedeutet auch, dass die Kommunikation zwischen Betriebsräten, Gewerkschaften und Beschäftigten verstärkt in digitalen Räumen stattfindet. Wer wirksam die Interessen von Beschäftigten vertreten will, muss mit ihnen kommunizieren. Dafür gibt es unter anderem Betriebsversammlungen, Sprechstunden beim Betriebsrat, gewerkschaftliche Flugblätter oder Plakate. Die Digitalisierung macht solche traditionellen Formate allerdings zum Teil obsolet oder weniger effektiv. Das gilt nicht nur für den Bereich der Plattformarbeit, sondern auch dort, wo Beschäftigte oder Unternehmensbereiche ganz überwiegend im Homeoffice oder in mobilen Arbeitsformen tätig sind. Für „herkömmliche“, direkte Kommunikation im Betrieb sind diese Beschäftigten viel weniger erreichbar. Zu Räumen digitaler Arbeit braucht es deshalb ein entsprechendes Zugangsrecht. Das lässt sich insbesondere für Betriebsräte zwar bereits aus dem geltenden Recht ableiten, 1972 wurde ein Grundstein im BetrVG dafür gelegt.²⁷ Aber der digitale Zugang ist in der Praxis umstritten und braucht Rechtssicherheit. Die Sozialpartner der Chemiebranche haben sozialpartnerschaftliche Abkommen geschlossen, um diese Rechtssicherheit zu schaffen.²⁸ Gerade in der Digitalbranche – dem Bereich der Plattformarbeit, wo ein digitaler Zugang von besonderer Relevanz ist – gibt es aber kaum Tarifbindung. Das begründet den Bedarf für eine gesetzliche Regelung. Diese ist – das gehört zu den wenigen konkreten Vereinbarungen zur Mitbestimmung

im Koalitionsvertrag – durch die Bundesregierung auch geplant.

Schließlich ist effektive Mitbestimmung auch eine Frage von Ressourcen. Gerade die Digitalisierung macht Betriebsratsarbeit komplexer. Es kommen regelmäßig neue Aufgaben hinzu, was zu einer Intensivierung der Betriebsratsarbeit führt.²⁹ Vor allem das oben beschriebene Handeln und Kommunizieren im Interesse von Gewerkschaften setzt aber zeitliche und personelle Ressourcen von Betriebsräten voraus.

Angesichts des eingangs skizzierten staatlichen Auftrags, auf Deregulierungstendenzen mit einem funktionierenden Arbeitsrecht zu antworten, das die gesetzliche Grundlage für Selbsthilfe der Arbeitnehmenden bildet, besteht nach alledem Handlungsbedarf für den Gesetzgeber, den detaillierten Rahmen für betriebliche Mitbestimmung anzupassen.

4 Reformvorschläge für die Betriebsverfassung mit Relevanz für die Tarifbindung

Den hierüber skizzierten Reformbedarf beantwortet der Vorschlag der Expert*innengruppe im Auftrag des DGB mit dem Vorschlag für eine umfassende Überarbeitung des BetrVG. Da es um eine Stärkung der Mitbestimmungsgremien und ihrer Kompetenzen und Handlungsmöglichkeiten ebenso geht wie um die Verbesserung der Reichweite und Effektivität des Gesetzes, lässt sich argumentieren, dass im Grunde jede der vorgeschlagenen Änderungen zumindest indirekt auch tarifpolitischen Handlungsmöglichkeiten im Betrieb zugutekommt. Zudem entfaltet sich die Stärkung der betrieblichen Mitbestimmung durch das Ineinandergreifen der unterschiedlichen Regelungsaspekte innerhalb der Betriebsverfassung. Dennoch sollen im Folgenden nur die wesentlichen Aspekte des Reformvorschlags (DGB-GE) dargestellt werden, die nach dem bisher Gesagten einen direkten Bezug für die Herstellung von Tarifbindung haben. Es handelt sich hierbei somit um konkrete staatliche Interventionsmöglichkeiten.

(A) *Betriebsratsgründungen erleichtern, Behinderung von Mitbestimmung effektiver verbieten*: Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung sieht vor, dass die Behinderung von

26 Vgl. BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände): Arbeits- und Tarifrecht kompakt, Februar 2020, https://arbeitsgeber.de/wp-content/uploads/2021/01/bda-arbeitgeber-kompakt-betriebliche-mitbestimmung-2020_02.pdf; Stellungnahme der BDA zum Betriebsrätemodernisierungsgesetz, Ausschussdrucksache 19(11)1100; Antrag der FDP „Betriebsrat 4.0“, BT-Drucksache 19/28984

27 Vgl. Däubler, W. (2021): Interessenvertretung durch Betriebsrat und Gewerkschaften im digitalen Betrieb, Frankfurt a. M.

28 Specht, F. (2022): Chemie-Sozialpartner einigen sich: Gewerkschaften erhalten digitalen Zugang zum Betrieb, Handelsblatt online, 11. 8. 2022, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/arbeitsmarkt-chemie-sozialpartner-einigen-sich-gewerkschaften-erhalten-digitalen-zugang-zum-betrieb/28592886.html>

29 Niewerth, C. / Massolle, J. / Schaffarczyk, S. / Grabski, C. (2022): Betriebsräte in der doppelten Transformation. Ein Transferforschungsprojekt zur Organisationsentwicklung von Betriebsratsgremien. Hans-Böckler-Stiftung: Study Nr. 468, Düsseldorf

Betriebsratswahlen und die Behinderung von Betriebsarbeit durch eine Einstufung als Officialdelikt nachhaltiger unterbunden werden soll. Eine Umsetzung steht allerdings bisher aus. Der Reformvorschlag des DGB sieht eine entsprechende Formulierung bereits vor (§ 119 DGB-GE). Ebenso fasst der Entwurf beim bisher nach wie vor lückenhaften Kündigungsschutz nach. Ein häufiges Problem bei der Gründung von Betriebsräten ist der Ausspruch fristloser Kündigungen von Beschäftigten, die Wahlen initiieren. Hier ist im Vorschlag vorgesehen, dass in solchen Fällen eine Bestätigung der Kündigung durch das Arbeitsgericht erforderlich ist. Auch befristet Beschäftigte und arbeitnehmerähnliche Personen sollen besser geschützt werden, um der häufig bestehenden Angst entgegenzuwirken, für Mitbestimmungsaktivitäten gemäßregelt zu werden. Außerdem soll der Schutz von Mandatsträger*innen auf Beschäftigte im dualen Studium ausgedehnt werden.

Betriebsräte sollen zudem leichter gegründet werden können. Dazu sind in betriebsratslosen Betrieben einmal im Jahr Versammlungen vorgesehen, in denen über die Möglichkeit einer Betriebsratswahl informiert wird. Dazu können – sofern vorhanden – Gesamt- oder Konzernbetriebsrat einladen oder auch eine im Betrieb vertretene Gewerkschaft. Wenn sie es nicht tun, muss der Arbeitgeber diese Versammlungen abhalten und die Gewerkschaft dazu einladen (§ 17 DGB-GE). Daneben sind Regelungen zur einfacheren Bestellung des Wahlvorstands durch die im Betrieb vertretene Gewerkschaft vorgesehen. Der Wahlvorstand kann gegebenenfalls auch ausschließlich aus den Mitgliedern der im Betrieb vertretenen Gewerkschaft bestehen. Hier zeigt sich die Verzahnung betrieblicher Mitbestimmung und gewerkschaftlicher Interessenvertretung besonders deutlich.

Mitbestimmte Vereinbarungen müssen eingehalten werden. Um hier die Durchsetzung von Mitbestimmung zu verbessern, sieht der Entwurf Unterlassungs- und Beseitigungsansprüche gegen Arbeitgeber vor, die Absprachen zuwiderhandeln (§ 74 DGB-GE).

(b) *Digitaler Zugang zum Betrieb für Betriebsräte und Gewerkschaften:* Das oben beschriebene digitale Zugangsrecht wird durch den Reformvorschlag explizit geregelt (§ 2 DGB-GE).

(c) *Neue Formen von Arbeit und kirchliche Arbeitgeber erfassen:* Die Reichweite der Betriebsverfassung wird durch die gesetzliche Definition des Arbeitnehmer- und Betriebsbegriffs festgelegt. Diese ist jedoch nicht mehr zeitgemäß und soll daher laut Reformvorschlag erweitert werden. Um Mitbestimmung zu sichern, müssen die Definitionen betriebliche Realitäten erfassen, in denen Leiharbeit, Werkverträge, arbeitnehmerähnliche Personen sowie Plattformarbeit durch Strukturen verknüpft werden, die nicht mehr durch einen gemeinsamen Arbeitsort definiert werden, sondern durch wirtschaftliche Entscheidungen des Arbeitgebers (§§ 1, 5 DGB-GE).

Den sogenannten Tendenzschutz und die Ausnahme-regelung für Religionsgemeinschaften soll es nach dem Reformvorschlag in der bisherigen Form nicht mehr geben (§ 118 DGB-GE). Die Kirchen und ihre Einrichtungen sind inzwischen große Arbeitgeber; 1,8 Millionen Beschäftigte sind für sie tätig. Ihren Beschäftigten Mitbestimmungsrechte zu verwehren, ist nicht mehr zeitgemäß.³⁰ Sogenannte Tendenzbetriebe sollen deshalb nicht länger von der Geltung des BetrVG ausgenommen werden. Das Gesetz soll damit auch auf Religionsgemeinschaften und ihre Einrichtungen Anwendung finden, jedoch ohne Mitbestimmungsrechte im Zusammenhang mit verkündungsnahen Tätigkeiten, die von der Religionsfreiheit geschützt sind.

(d) *Demokratiezeit – Beteiligung ermöglichen:* Demokratie und Beteiligung müssen in Betrieben gelebt werden, und das braucht Zeit. Diese Zeit muss abhängig Beschäftigten gesetzlich zugesichert werden. Eine Stunde pro Woche sollen sie dem Reformvorschlag nach von der Arbeit freigestellt werden, um ihre Beteiligungsrechte wahrnehmen zu können (§ 81 Abs. 5 DGB-GE). Zudem wird die Meinungsfreiheit der Beschäftigten gestärkt, indem klargestellt wird, dass sie auch außerhalb des Betriebs zu betrieblichen Fragen Stellung nehmen dürfen (§ 82a DGB-GE); auch ihr Beschwerderecht soll gestärkt werden. Von einer auf diese Weise etablierten und gesicherten Diskussionskultur können auch Organisationsprozesse und gewerkschaftliches Handeln sowie Tarifpolitik im Betrieb profitieren.

Zu jedem Personalgespräch soll gemäß dem Reformvorschlag ein Betriebsrat hinzugezogen werden können. Das schützt, wenn z. B. ein Aufhebungsvertrag vorgelegt wird, und hilft bei der Durchsetzung von Arbeitsrecht und der Verhinderung von *Union-Busting*-Strategien.

5 Fazit: Der Gesetzgeber ist gefragt

Gewerkschaftliche und somit tarifpolitische Handlungsmacht entsteht im Betrieb, Betriebsräte sind entscheidende Akteure. Der Staat schafft mit dem Regelungswerk den gesetzlichen Rahmen für Selbstbestimmung und Demokratie in den strukturell ungleichen Vertragsbeziehungen der Arbeitswelt. Das BetrVG regelt die Rahmenbedingungen für betriebliche Interessenvertretung und Mitbestimmung zwar explizit unabhängig von Tarifautonomie und -politik, Mitbestimmung ist Tarifverträgen sogar rechtlich untergeordnet, Betriebsräte haben kein Streikrecht. Dennoch greifen beide Bereiche ineinander. So sieht die Betriebsverfassung sowohl Gewerkschaftsrechte im Betrieb als auch Zugangsrechte zu Belegschaften und Informa-

30 Stein, P. (2023): Das kirchliche Selbstbestimmungsrecht im Arbeitsrecht und seine Grenzen, Frankfurt a. M.

tionen vor, die Voraussetzung für erfolgreiches gewerkschaftliches Handeln in der Tarifpolitik sind. Betriebsräte überwachen auch die Einhaltung und Umsetzung der Tarifverträge im Betrieb, machen also ihre Wirkung effektiv. Mitbestimmung und Betriebsräte zu stärken bedeutet somit, Tarifbindung und die Rahmenbedingungen ihrer Herstellung durch Tarifpolitik zu stärken. Aufgrund der erweiterten Mitbestimmungsmöglichkeiten und -strukturen, die durch Tarifverträge geschaffen werden (können), gilt das auch umgekehrt: Tarifverträge können betriebliche Mitbestimmung sichern und weiterentwickeln, insbesondere auch als Instrument der Tarifpolitik.

Staatliches Handeln ist angesichts der massiven Veränderung der Arbeitswelt geboten: Ohne eine Anpassung des gesetzlichen Rahmens im BetrVG werden die betrieblichen Mitbestimmungsmöglichkeiten weiter abnehmen. Der vom DGB vorgelegte Reformentwurf für eine modernisierte Betriebsverfassung stärkt Gewerkschaftsrechte

und Zugänge sowie Betriebsräte insgesamt. Der Vorschlag sieht auch eine erleichterte Gründung von Betriebsräten vor – als jeweils ersten Schritt für eine betriebliche Interessenvertretung und institutionalisierte Gegenmacht. Er hat damit viel Potenzial zur Stärkung gewerkschaftlichen Handelns zugunsten der Herstellung und des Erhalts von Tarifbindung und moderner Tarifpolitik in einer veränderten Arbeitswelt. ■

AUTORIN

JOHANNA WENCKEBACH, Dr., Wissenschaftliche Direktorin des Hugo Sinzheimer Instituts der Hans-Böckler-Stiftung, forscht zu Arbeits- und Sozialrecht mit den Schwerpunkten Mitbestimmung, Tarifrecht, Digitalisierung und Gleichstellung.

 Johanna-Wenckebach@boeckler.de