

dass Beschäftigte ihr Arbeitsumfeld demokratisch mitbestimmen und am wirtschaftlichen Erfolg des Betriebs teilhaben können. Auch haben Betriebsräte eine wichtige Bedeutung für die Einhaltung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes der Beschäftigten in der Fläche und ergänzen damit die Kontrollfunktionen der für Arbeits- und Gesundheitsschutz zuständigen Behörden (Müller-Wenner 2018). Die rechtliche Grundlage für die betriebliche Mitbestimmung bildet das 1952 verabschiedete Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG), das 1972 im Zuge von Willy Brandts „Mehr Demokratie wagen“ grundlegend novelliert und zuletzt 2021 durch das Betriebsrätemodernisierungsgesetz aktualisiert wurde.

Der Ausbau demokratischer Rechte im Betrieb hat auch eine Bedeutung für die politische Demokratie: Das Gefühl von Selbstwirksamkeit und sozialer Sicherheit ist, wie aktuelle Forschung belegt, wesentlich dafür, das Vertrauen in demokratische Strukturen und Prozesse sowie das Wohlwollen ihnen gegenüber zu erhalten oder auch zu stärken (vgl. Kiess et al. 2023; Jirjahn 2024; Hövermann et al. 2021). Dass auch die Tarifabdeckung seit vielen Jahren parallel zur betrieblichen Mitbestimmung schwindet und der Osten hiervon deutlich stärker betroffen ist als der westliche Teil des Landes,² stimmt vor dem Hintergrund der jüngeren politischen Entwicklungen besonders nachdenklich.

Risse im Fundament

Der Rückgang der betrieblichen Mitbestimmung ist statistisch belegt. 2023 wurden 41 Prozent aller Beschäftigten in Deutschland durch einen Betriebsrat oder (im Bereich des öffentlichen Dienstes) einen Personalrat vertreten. 1996 waren es noch 54 Prozent. Wählte 1996 noch gut die Hälfte (51 Prozent) der Beschäftigten in der westdeutschen Privatwirtschaft³ eine betriebliche Interessenvertretung und 42 Prozent in Ostdeutschland (Ellguth/Kohaut 2005), waren es 2023 nur noch 37 Prozent in Westdeutschland und 32 Prozent in Ostdeutschland (IAB 2023). Einer der Gründe: Wer sich in der demokratischen Mitbestimmung engagieren oder einen Betriebsrat gründen möchte, trifft nicht selten auf Hindernisse. In einigen Betrieben wird die Betriebsratsarbeit gezielt behindert oder die Gründung von Betriebsräten unterbunden (Behrens/Dribbusch 2024; Meineck 2023).

Es ist es schwer, sich gegen diese unrechtmäßigen Handlungen zu wehren: Die Behinderung von Betriebsräten kann derzeit nur dann strafrechtlich verfolgt werden, wenn eine Interessenvertretung oder Gewerkschaft sie anzeigt. Um wirksamer gegen solche rechtswidrigen Angriffe auf die Demokratie vorgehen zu können, hatte die Ampelregierung in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, die Behinderung der demokratischen Mitbestimmung in Betrieben in ein Of-

fizialdelikt umzuwandeln. Dann könnten Staatsanwaltschaften von sich aus bei rechtswidrigen Angriffen auf die demokratische Mitbestimmung ermitteln.

Gleichzeitig sind Unternehmen und Beschäftigte direkt von den großen Transformationen unserer Zeit betroffen. Dekarbonisierung, demografischer Wandel, Digitalisierung, Internationalisierung/Globalisierung und künstliche Intelligenz – die Entscheidungen darüber, wie in der Produktion mit diesen Herausforderungen umgegangen wird und wie arbeitende Menschen im Alltag mit ihnen konfrontiert werden, werden vor allem in Unternehmen und Betrieben getroffen. Wenn arbeitende Menschen darüber mitbestimmen können, stärkt das die individuelle Handlungsfähigkeit angesichts ansonsten scheinbar überwältigender Probleme. Und es kann auch dazu beitragen, dass in der Fläche Lösungen für Konflikte gefunden werden, die aus widersprüchlichen Interessen entstehen. Während nämlich viele Unternehmen allein nach dem Imperativ handeln, kurzfristige Gewinne an ihre Anteilseigner ausschütten zu können, haben die Beschäftigten neben ihren eigenen ökonomischen Interessen auch gesellschaftliche Ziele im Sinn. Im Betriebsrat oder im Aufsichtsrat können also Lösungen ausgehandelt werden, die die Wirtschaftlichkeit eines Unternehmens oder Betriebs genauso berücksichtigen wie die Wahrung unserer natürlichen Lebensgrundlagen oder die Gleichstellung der Geschlechter (vgl. Siemens/Frenzel 2014).

Und die Beschäftigten haben mehr denn je die Kompetenz, ihre Arbeit nach gemeinsamen Zielen zu organisieren. Die Arbeitswelt hat sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend gewandelt. Gruppen und Teams richten ihre Arbeit heute bereits immer selbstständiger an festgelegten Zielen aus. Allerdings wird dieses Ziel noch immer zuvorderst als Profit definiert. Die Wirtschaft als Mittel zur Ermöglichung eines guten Lebens tritt so in den Hintergrund. Um dieses Ziel erneut in den Fokus der sozialen Marktwirtschaft zu rücken, muss in einem ersten Schritt die Erosion der Mitbestimmung gestoppt und betriebliche Mitbestimmung wieder zum Standard in deutschen Betrieben und Unternehmen werden.

Das vorzeitige Aus der Ampel hat Vorhaben zum besseren Schutz von Betriebsräten und zur Weiterentwicklung der Mitbestimmung ins Leere laufen lassen. Umso wichtiger scheint es, dass eine zukünftige Regierung diesen Ball erneut aufnimmt. Denn: Dass eine Reform beziehungsweise Weiterentwicklung des BetrVG angezeigt ist, ist breiter Konsens zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern. So fordert die Arbeitgeberseite seit Längerem mehr Digitalisierung und Beschleunigung in der betrieblichen Mitbestimmung (zum Beispiel Deutscher Bundestag 2023). Der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) hat bereits 2022 einen de-

² So fielen 1996 noch fast 80 Prozent der Beschäftigten in Deutschland insgesamt unter einen Tarifvertrag, 2023 nur noch 49 Prozent (für Ostdeutschland: 1996 noch 73 Prozent und 2023 nur noch 44 Prozent; vgl. IAB 2023).

³ Betriebe ab fünf Beschäftigten.

tailliert ausgearbeiteten Reformvorschlag unterbreitet, wie das BetrVG seiner Meinung nach sinnvoll weiterentwickelt werden kann (Autor_innengruppe 2022). Damit ist es nun an der Politik, trotz aller anderen Krisen und drängenden Fragen, dieses Thema aufzugreifen und notwendige Reformschritte einzuleiten.

Handlungsfelder für mehr betriebliche Mitbestimmung

Um im Erosionsprozess betrieblicher Mitbestimmung in Deutschland eine Trendwende zu bewirken, muss betriebliche Mitbestimmung zum flächendeckenden Standard im Erfolgsmodell der Sozialpartnerschaft werden. Folgende Schwerpunkte sollten dabei gesetzt werden:

First things first: Das BetrVG gründet auf dem Begriff des Betriebs. Doch hat sich das, was unter Betrieb zu verstehen ist, über die letzten Jahrzehnte deutlich verändert. Globalisierung, Digitalisierung und die Schaffung neuer Rechtsformen haben die Grenzen dessen, was als Betrieb verstanden wird, immer durchlässiger und unklarer gemacht. Mittlerweile ist es so, dass Beschäftigte, die einen Betriebsrat gründen möchten, häufig erst einmal aufwendig klären müssen, wo ihr Betrieb eigentlich anfängt, wo er endet und wer hier beschäftigt ist. Gerade im Bereich der Plattformarbeit und anderer vor allem digital arbeitender Unternehmen ist das eine Herausforderung, die auch erfahrene Gewerkschaftssekretär_innen an ihre Grenzen stoßen lässt. Daher ist es zentral, Unternehmen dazu zu verpflichten, ihre Betriebsstruktur beziehungsweise die Organisations- und Leitungszusammenhänge auf Anfrage ihrer Beschäftigten oder einer sie vertretenden Gewerkschaft offen- und festzulegen. Erst dann kann der Startschuss zu einer Betriebsratsgründung erfolgen. Gleichzeitig muss der Betriebsbegriff offen für neue Entwicklungen und Organisationsformen bleiben. Damit Mitbestimmung überall da stattfindet, wo tatsächlich Entscheidungen über beteiligungspflichtige Angelegenheiten getroffen werden, sollten Betriebsräte auch in Untereinheiten gebildet werden können. Hierfür muss der Gesetzgeber die Möglichkeiten erweitern, mitbestimmungsrelevante Betriebsstrukturen durch Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung zu definieren.

Rechte schützen und stärken: Aus dem Vorhaben der Ampelregierung, die Behinderung der Betriebsratsarbeit zum Officialdelikt zu machen und damit die Rechte der Beschäftigtenvertretung zu stärken, ist in der 20. Legislaturperiode nichts mehr geworden. Eine zukünftige Bundesregierung muss daher einen neuen Anlauf nehmen. Dabei muss die gesamte „Mitbestimmungskette“ für einen verbesserten Schutz und die Stärkung der Mitbestimmung in den Blick genommen werden. Das heißt konkret: Es braucht einen verbesserten Kündigungsschutz für diejenigen in den Betrieben, die Betriebsratswahlen initiieren und organisieren. Außerdem sollten die Möglichkeiten, gewähl-

te Betriebsratsmitglieder freizustellen, ausgebaut werden, um der immer komplexer werdenden Anforderung an Betriebsratsarbeit Rechnung zu tragen. Schließlich sollten Betriebsräte mehr Mitbestimmungsmöglichkeiten in den Bereichen bekommen, die für den langfristigen Erfolg eines Unternehmens und damit die Sicherung von Arbeitsplätzen vor Ort von Bedeutung sind. Das betrifft vor allem die Mitsprache und -wirkung bei Fragen der Unternehmensstrategie⁴ und damit zusammenhängend auch Weiterbildung, Personalplanung und -bemessung, aber auch betriebliche Maßnahmen im Rahmen der Digitalisierung (zum Beispiel Einführung neuer Software, Apps etc.). Bei all diesen Fragen können Betriebsräte viel Kompetenz einbringen, Entscheidungen dadurch besser machen und sie schließlich auch zurück in die Belegschaft vermitteln, was die Unternehmenskultur positiv beeinflusst.

Ebenso muss Beschäftigten, die einen Betriebsrat gründen wollen, oder einer sie vertretenden Gewerkschaft ein digitales Zugangsrecht zu den Beschäftigten der entsprechenden Strukturen, die einen Betrieb/eine Organisationseinheit bilden, eingeräumt werden. Nur so lässt sich in Zeiten von Homeoffice und mobilem Arbeiten sicherstellen, dass alle Beschäftigten über die Initiative einer Betriebsratsgründung informiert sind und sich rechtzeitig einbringen können. Um dem Schwinden von Strukturen demokratischer Mitbestimmung entgegenzuwirken, sollten Unternehmen mit einem Konzern- oder Gesamtbetriebsrat die Möglichkeit haben, Betriebsversammlungen in betriebsratslosen Betrieben abzuhalten. Andernfalls sollte der Arbeitgeber verpflichtet sein, einmal jährlich auf einer Betriebsversammlung über die Möglichkeit zur Wahl eines Betriebsrats zu informieren. Hierzu sind die im Betrieb vertretenen Gewerkschaften einzuladen.

Konsequenzen für Demokratie-Angriffe: Damit die verschärfte Ahndung von Betriebsratsbehinderung als Officialdelikt auch Wirkung entfalten kann, braucht es auch eine Stärkung der Staatsanwaltschaften. Wie in anderen Bereichen des Strafrechts bereits üblich, sollten daher auch für Handlungen, die das Ziel haben, die Gründung eines Betriebsrats zu be- oder verhindern oder Betriebsratsmitglieder einzuschüchtern oder aus dem Unternehmen zu drängen, Schwerpunktstaatsanwaltschaften eingerichtet werden. Diese können beim Verdacht auf Rechtsverstöße selbstständig aktiv werden, bauen über die Jahre entsprechende Expertise auf und wirken damit schon im Vorhinein disziplinierend auf Unternehmen, die eine demokratische Mitbestimmung ihrer Beschäftigten nicht unterstützen.

Dazu sollten die Sanktionen, die bereits jetzt im BetrVG gegen Einzelpersonen in der Unternehmensleitung verhängt werden können, deutlich verschärft und in Zusammenhang mit dem Unternehmensumsatz gesetzt werden. Um eine mitbestimmungsoffene Unternehmenskultur zu fördern, sollten diese Bußgelder auch nicht mehr gegen

⁴ Ein aktuelles Beispiel dafür, dass mehr betriebliche Mitbestimmung bei strategischen Fragen hilfreich hätte sein können, ist VW (Hage 2020).

Einzelpersonen, sondern gegen das Unternehmen verhängt werden. Ab einer gewissen Bußgeldhöhe sollten Unternehmen, die aktiv gegen betriebliche Mitbestimmung arbeiten und damit die Rechte ihrer Beschäftigten missachten, auf eine öffentliche Liste gesetzt und von staatlichen Aufträgen ausgeschlossen werden.

Verletzen Unternehmensleitungen heute die Rechte ihres Betriebsrats, so können sie gerichtlich dazu verpflichtet werden, diese Rechtsverletzung einzustellen. Sie können bisher aber nicht für die Beseitigung der Folgen in die Pflicht genommen werden. Diese Rechtslücke lässt sich relativ einfach schließen und erhöht gleichzeitig den Druck auf Unternehmen, sich rechtskonform zu verhalten.

Das große Ganze nicht vergessen: Gleichzeitig muss der Erosionsprozess der Unternehmensmitbestimmung gestoppt werden. Da die Ampelparteien ihr im Koalitionsvertrag angekündigtes Vorhaben, der Umwandlung in Europäische Aktiengesellschaften (SE) von Unternehmen an der Schwelle zur paritätischen Unternehmensmitbestimmung einen Riegel vorzuschieben, nicht umgesetzt haben, ist es nun höchste Zeit zu handeln. Denn immer mehr Unternehmen bereiten die Umgehung der paritätischen Unternehmensmitbestimmung bereits vor und setzen sie auch um (Gieseke 2024). Auch der Europäische Gerichtshof hat in seiner kontrovers diskutierten Entscheidung vom 16.5.2024 in Sachen Nachholung des Beteiligungsverfahrens bei Einsatz einer zunächst arbeitnehmerlos gegründeten SE als Holding (C-706/22⁵) deutlich gemacht, dass die nationalen Gesetzgeber die Möglichkeit haben, Schlupflöcher zu schließen und somit die Erosion der Unternehmensmitbestimmung aufzuhalten. Diese Möglichkeit muss Deutschland nun endlich nutzen.⁶

Ausblick

„[W]o es Tarifverträge gibt, können Betriebsräte gut arbeiten und sich für die Beschäftigten einsetzen. Und wo es Betriebsräte gibt, werden mehr Tarifverträge erkämpft.“ So fasst der DGB den Zusammenhang zwischen diesen beiden Sphären der sozialen Marktwirtschaft auf seiner Website zusammen.⁷ Insofern sind betriebliche Mitbestimmung und Tarifverträge ineinandergreifende Zahnräder der sozialen Marktwirtschaft und eines Wirtschaftswachstums im Interesse der arbeitenden Menschen. Sie ermöglichen die Umsetzung hoher arbeits(schutz)rechtlicher Standards und geben Branchen und Betrieben zugleich viel Flexibilität. Denn in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen können branchen- und betriebsspezifische Lösungen ausgehandelt werden, die die Interessen beider Sozialpartner einbeziehen und den wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens sichern.

Angesichts des Rückgangs von betrieblicher Mitbestimmung und Tarifbindung ist es daher ein gutes Zeichen, dass die Parteien, die eine Regierung bilden wollen, sich in ihren Grundsätzen, Wahlprogrammen und ihrem Koalitionsvertrag dazu bekennen, die Mitbestimmung weiterentwickeln und die Tarifbindung stärken zu wollen. Die wenigen im Koalitionsvertrag ausformulierten Punkte, nämlich insbesondere die Ermöglichung eines digitalen Zugangsrechts für Gewerkschaften und steuerliche Anreize für die Gewerkschaftsmitgliedschaft, sind zu begrüßen. Sie reichen aber sicher nicht aus, um die oben beschriebenen Abwärtstrends deutlich abzubremesen oder gar umzukehren. Ganz im Sinne des eingangs erwähnten Konsenses der Nachkriegsgesellschaft gibt es hier also noch viel Potenzial für ein entschiedenes gemeinsames Vorgehen der Kräfte in den regierungswilligen Parteien, die den Interessen der Arbeitnehmer_innen nahestehen. Denn: Will der Koalitionsvertrag sein in der Präambel gegebenes Versprechen, den sozialen Zusammenhalt u.a. durch Mitbestimmung und gute Löhne, zu stärken, einlösen, so braucht es noch etwas mehr Mut zum Handeln: beispielsweise bei der Ausweitung der Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen oder dem Schutz von Betriebsräten und Betriebsratsgründungen. Gemeinsam mit der Stärkung der Unternehmensmitbestimmung sowie der Tarifpartnerschaft kann dies das Fundament der sozialen Marktwirtschaft festigen, wie sie in Deutschland entwickelt und zum Erfolgsmodell wurde. Und wenn das Fundament stimmt, lässt sich darauf auch erfolgreich Zukunft bauen: für die Beschäftigten, für die Unternehmen und die demokratische Gesellschaft im Ganzen.

⁵ EuGH, Urteil vom 16.5.2024 – C-706/22, ECLI:EU:C:2024:402.

⁶ Hilfreiche Hinweise, wie diese aktuelle Rechtslücke geschlossen werden kann, finden sich bei Langbein/Gieseke (2024).

⁷ <https://www.dgb.de/gute-arbeit/mitbestimmung/#:~:text=Denn%20wo%20es%20Tarifvertr%C3%A4ge%20gibt,am%20Ende%20Gute%20Arbeit%20garantiert.> (3.4.2025).

Autor_innen

Leonie Bode ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Büro eines Bundstagsabgeordneten.

Susan Javad ist Referentin für Arbeit, Qualifizierung und Mitbestimmung in der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Literaturverzeichnis

Autor_innengruppe (2022): Betriebliche Mitbestimmung für das 21. Jahrhundert: Gesetzentwurf für ein modernes Betriebsverfassungsgesetz, in: Arbeit und Recht 70 (Sonderausgabe April), S. 1–74.

Behrens, Martin; Dribbusch, Heiner (2024): Mitbestimmung bleibt umkämpft. Ergebnisse der vierten Befragung zur Be- und Verhinderung von Betriebsratswahlen, WSI Mitteilungen 6, S. 467–476.

Deutscher Bundestag (2023): Schriftliche Stellungnahme. Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V., Ausschussdrucksache 20(11)381, 14.9.2023, Berlin.

Deutscher Gewerkschaftsbund, Website (o.J.): <https://www.dgb.de/gute-arbeit/mitbestimmung/#:~:text=Denn%20wo%20es%20Tarifvertr%C3%A4ge%20gibt,am%20Ende%20Gute%20Arbeit%20garantiert.> (3.4.2025).

Ellguth, Peter; Kohaut, Susanne (2005): Tarifbindung und betriebliche Interessenvertretung: Aktuelle Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel, WSI Mitteilungen 7, S. 398–406.

Gieseke, Felix (2024): Mitbestimmungsvermeidung in der Europäischen Aktiengesellschaft: 5 von 6 großen SEs vermeiden paritätische Mitbestimmung, Mitbestimmungsreport Nr. 82, Düsseldorf.

Hage, Simon (2020): Gewerkschafter werfen VW-Spitze schwere Managementfehler vor, in: Der Spiegel, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/vw-ganze-kette-von-managementfehlern-brand-brief-a-96dcb222-1166-47ee-9c6f-2d665f651373> (3.4.2025).

Hövermann, Andreas; Kohlrausch, Bettina; Voss-Dahm, Dorothea (2021): Anti-demokratische Einstellungen: Der Einfluss von Arbeit, Digitalisierung und Klimawandel, Forschungsförderung, Policy Brief Nr. 7, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

IAB (2023): Daten zur Tarifbindung und betrieblichen Interessenvertretung, <https://iab.de/daten/daten-zur-tarifbindung-und-betrieblichen-interessenvertretung/> (3.4.2025).

Jirjahn, Uwe (2024): Gibt es eine demokratische Dividende betrieblicher Mitbestimmung?, Research Papers in Economics 6 (24), University of Trier, Department of Economics.

Kiess, Johannes; Wesser-Saalfrank, Alina; Bose, Sophie; Schmidt, Andre; Brähler, Elmar; Decker, Oliver (2023): Arbeitswelt und Demokratie in Ostdeutschland. Erlebte Handlungsfähigkeit im Betrieb und (anti)demokratische Einstellungen, OBS-Arbeitspapier 64, Frankfurt am Main.

Langbein, Helene; Gieseke, Felix (2024): Keine Nachholung des Beteiligungsverfahrens bei Einsatz einer zunächst arbeitnehmerlos gegründeten SE als Holding – Anmerkung zu EuGH v. 16.5.2024 – Rs. C-706/22 – Olympus, in: Report zum europäischen Arbeits- und Sozialrecht 2/2024, https://www.hugo-sinzheimer-institut.de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008920 (3.4.2025)

Meineck, Sebastian (2023): Betriebsrat für Content Moderation: Arbeitgeber will Wahlvorstand nicht ins Büro lassen, in: Netzpolitik.org, <https://netzpolitik.org/2023/betriebsrat-fuer-content-moderation-arbeitgeber-will-wahlvorstand-nicht-ins-buero-lassen/> (3.4.2025).

Müller-Wenner, Dorothee (2018): Mitbestimmung des Betriebsrats beim Gesundheitsschutz, DGB, Berlin, <https://www.dgbrechtsschutz.de/recht/arbeitsrecht/betriebsraete-und-personalraete/mitbestimmung-des-betriebsrats-beim-gesundheitsschutz/> (3.4.2025).

Siemens, Stephan; Frenzel, Martina (2014): Das unternehmerische Wir: Formen der indirekten Steuerung in Unternehmen, VSA, Hamburg.

SPD-Bundestagsfraktion (2024): Positionspapier: Wir wollen mehr Demokratie in der Arbeitswelt wagen: Für ein Mitbestimmungsrecht auf der Höhe der Zeit, <https://www.spdfraktion.de/system/files/documents/position-mitbestimmungsrecht.pdf> (3.4.2025).

Impressum

Herausgeberin

Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
info@fes.de

Herausgebende Abteilung

Abteilung Analyse, Planung und Beratung

Kontakt

Susan Javad
susan.javad@fes.de

Bildnachweis

Anne Lehmann, www.annelehmann.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. (FES). Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der FES dürfen nicht für Wahlkampfpurposes verwendet werden.

April 2025
© Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

ISBN 978-3-98628-438-1

Weitere Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie hier:
➔ www.fes.de/publikationen

