

Januar 2025

Mitbestimmungspolitische Anforderungen an die neue Bundesregierung

„Bürger, nicht Untertan wollen wir sein! Wollen mitraten, mittaten und mitverantworten in allen wichtigen Dingen des Lebens der Gemeinschaft. Vor allem in den Angelegenheiten der Wirtschaft unseres Volkes.“

Diese Worte sprach Hans Böckler am 14. Oktober 1949 auf dem Gründungskongress des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) in München, wo er zum ersten Vorsitzenden gewählt wurde.

1951 erreicht Hans Böckler dann die Einführung der Montanmitbestimmung als historischer Kompromiss zwischen ihm und Bundeskanzler Konrad Adenauer. Später folgten das Betriebsverfassungsgesetz, die Personalvertretungsgesetze des Bundes und der Länder und das Mitbestimmungsgesetz: Manche davon waren eher enttäuschend für die Gewerkschaften, manch andere eine große Errungenschaft.

Der jahrzehntelangen Tradition der Mitbestimmung zum Trotz handelt es sich bei ihr jedoch um ein ausgesprochen modernes Konzept, dem die Idee sozialer Gerechtigkeit innewohnt. Das Recht auf Mitbestimmung ist Demokratie in reinster Form. Mitbestimmung ist ein wichtiges Mittel, um Ausgleich und Konsens in unserer Gesellschaft zu erreichen. Und sie ist Ansatzpunkt für die Würde des Menschen und ihre freie Entfaltung.

Das zeigt sich in verschiedenen Dimensionen:

- **Mehr Mitspracherecht, mehr Partizipation für die Beschäftigten:** Die betriebliche Mitbestimmung, die Mitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung und die Unternehmensmitbestimmung sollen nach ihrer Zielsetzung sicherstellen, dass die Beschäftigten bei Entscheidungen der Arbeitgeber*innen mitwirken können. Bezogen auf die Unternehmensmitbestimmung urteilte das Bundesverfassungsgericht 1979, dass diese die Aufgabe habe, die *„Fremdbestimmung [der Arbeitnehmer*innen] durch die institutionelle Beteiligung an den unternehmerischen Entscheidungen zu mildern und die ökonomische Legitimation der Unternehmensleitung durch eine soziale zu ergänzen.“*
- **Mehr gute und gesunde Arbeit:** Arbeitnehmer*innen können aktiv an Entscheidungen teilhaben, die ihre Arbeitsbedingungen direkt beeinflussen. Durch Mitbestimmung werden u.a. Arbeitszeiten, Pausen und Arbeitsabläufe gemeinsam gestaltet. Mitglieder von Betriebs- und Personalräten machen auf Missstände aufmerksam und sorgen so für mehr Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz.
- **Mehr gesellschaftlichen Fortschritt:** Wichtige Aspekte wie Weiterbildung und Vereinbarkeit von Beruf und Familie werden durch die Mitbestimmung unterstützt.
- **Bessere und nachhaltigere Entscheidungen, sichere Arbeitsplätze:** Mitbestimmung fördert eine nachhaltige und langfristige Unternehmensentwicklung. Gemeinsam getroffene Entscheidungen haben eine höhere Akzeptanz. Aktuelle Studien belegen, dass Unternehmen mit einem mitbestimmten Aufsichtsrat nicht nur ökonomisch erfolgreicher sind, sondern auch nachhaltiger wirtschaften und in der Regel besser durch Krisen kommen. Und dort, wo es Betriebsräte gibt, werden nachweislich höhere Löhne und Gehälter gezahlt. Es werden dort mehr Auszubildende eingestellt und die Arbeitsplätze sind sicherer.

- **Unterstützung der Demokratie:** Mitbestimmung stärkt und stabilisiert auch unsere parlamentarische Demokratie - und diese gerät derzeit immer stärker unter Beschuss von rechts. Aktuelle Studien der Hans-Böckler-Stiftung zeigen, dass die gesetzliche Mitbestimmung eine demokratiestärkende Wirkung ausübt. Denn Beschäftigte praktizieren durch Personalrats-, Betriebsrats- und Aufsichtsratswahlen demokratische Verfahren direkt am Arbeitsplatz und damit ganz nah an der Lebensrealität. Auf diese Art erleben Menschen, dass es gerade nicht egal ist, ob man sich an Wahlen beteiligt. Sie merken, dass es durchaus möglich ist, etwas zu verändern, wenn man sich nur selbst engagiert.

Nicht ohne Grund genießt die Mitbestimmung heute breiten öffentlichen Rückhalt in der Bevölkerung, was alle vorliegenden Umfragen bestätigen.

Gleichwohl zeigt ein Blick in Geschichte und Gegenwart auch, dass eine starke Unternehmensmitbestimmung und starke Betriebsräte von den **Vertreter*innen einer einseitig marktliberalen Politik immer wieder aufs Neue in Frage gestellt wurden und werden.**

So hören wir aus allen von ver.di organisierten Branchen von Versuchen, Betriebsratsgründungen zu behindern. Eine aktuelle Befragung des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI) der Hans-Böckler-Stiftung liefert Hinweise darauf, dass Arbeitgeber mehr als jede fünfte Neugründung von Betriebsräten behindern, obwohl das ein Straftatbestand ist. Sie schüchtern Kandidat*innen ein, drohen mit Kündigung oder verhindern die Bestellung eines Wahlvorstands. Diese Versuche gab es auch schon früher. Neu ist jedoch, dass sich in Deutschland in den letzten Jahren eine ganze Branche aus Rechtsanwaltskanzleien und Detekteien entwickelt hat, deren Geschäftsmodell darauf basiert, Betriebsräte zu verhindern oder Betriebsratsarbeit zu diskreditieren.

Nicht nur aber auch aus diesem Grund ist der Anteil der von einem Betriebsrat vertretenen Arbeitnehmer*innen seit Jahren rückläufig. Belief sich dieser Prozentsatz im Jahr 2003 noch auf 53%, so waren es im Jahr 2023 nur noch 43% aller Beschäftigter.

Die Politik ist daher dazu aufgefordert, die Betriebsverfassung weiterzuentwickeln. Denn dieses Gesetz ist teilweise veraltet und wird aktuellen Herausforderungen wie der Globalisierung und der Digitalisierung (inkl. KI) nicht mehr gerecht. Schließlich stammt es in seinem Kern aus den 70er Jahren. Nicht zu vergessen ist auch die dringende Weiterentwicklung des Bundespersonalvertretungsgesetzes (BPersVG). Die Berücksichtigung kollektiver Rechte der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung sollte auf gleichem Niveau, wie für das Betriebsverfassungsgesetz erfolgen.

Auch die Institution der Unternehmensmitbestimmung steht unter Druck. So wird es für junge, wachsende Unternehmen immer leichter, sie gänzlich zu vermeiden. Der Grund dafür sind Lücken in den Mitbestimmungsgesetzen, die durch europäisches Recht und europäische Rechtsprechung entstanden sind. Die Nutzung dieser Tricks ist vermutlich legal, aber sicherlich nicht legitim. Wer Mitbestimmung vermeidet, entzieht sich seiner gesellschaftlichen und sozialen Verantwortung. Nach Angaben der Hans-Böckler-Stiftung bringen die diversen Vermeidungsstrategien bzw. das illegale Ignorieren der Mitbestimmungsgesetze deutschlandweit fast 2,5 Millionen Arbeitnehmer*innen um ihre Interessenvertretung durch einen mitbestimmten Aufsichtsrat.

Die gesellschaftspolitische Schlussfolgerung daraus ist klar: Wer die Mitbestimmung und damit die Demokratie in der Wirtschaft bewahren möchte, muss sie weiterentwickeln. Der mitbestimmungspolitische Stillstand muss endlich beendet werden. Die Ampel-Koalition hat die im Koalitionsvertrag verankerten Verabredungen zur Stärkung der gesetzlichen Mitbestimmung nicht umgesetzt. Daher ist die kommende Bundesregierung aufgefordert, die gesetzliche Mitbestimmung zu stärken und zu modernisieren.



Die notwendige Stärkung der Mitbestimmung wäre ein Leichtes. Die Konzepte liegen bereits auf dem Tisch. Es braucht jetzt mutige Politiker*innen, die diese Reformen umsetzen. Die nachfolgenden Zeilen beschreiben den wichtigsten Reformbedarf aus Sicht von ver.di:

A: Betriebliche Mitbestimmung

Mit der Erarbeitung und Vorlage eines **Gesetzesentwurfes für ein modernes Betriebsverfassungsgesetz durch den Deutschen Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften** ist die Prämisse für die Weiterentwicklung der betrieblichen Mitbestimmung unter den sich fundamental veränderten betrieblichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen gesetzt.

Insbesondere die fortschreitende **Digitalisierung**, der **Einsatz von Künstlicher Intelligenz**, der **Ausbau der Plattformökonomie** und die **Transformation der Wirtschaft**, insbesondere der Dienstleistungsbranchen, bedürfen einer grundlegenden Aktualisierung und Stärkung der Mitbestimmung in diesen Themen der Gegenwart und Zukunft. Hinzukommen die gesellschaftlichen Herausforderungen wie **der Rechtsruck der Gesellschaft**, die **Erhaltung der Umwelt** und der **Schutz des Klimas**. Eine Umsetzung des DGB-Gesetzesentwurfes für eine Betriebsverfassung des 21. Jahrhundert ist für uns unerlässlich und notwendig

Insofern lassen sich die wichtigsten Forderungen wie folgt benennen:

Der Betrieb ist eine bedeutende Einheit in der Demokratie täglich gelebt und erlebt wird. Dort werden die Grundsteine für die Werte und das Verständnis für Demokratie gelegt, Vertrauen und Sicherheit in der Veränderung vermittelt. Durch die **Einführung einer Demokratiezeit** wird mehr Raum für individuelle Beteiligungsansprüche und Diskussionen untereinander über die Herausforderungen in Betrieb und Gesellschaft geschaffen.

Mehr Mitbestimmung im Betrieb wird auch durch Stärkung der Mitbestimmungsstrukturen und die Verringerung mitbestimmungsfreier Bereiche erreicht. Dazu braucht es die **Verbesserung des Kündigungsschutzes von Initiator*innen einer Betriebsratswahl** und die **Schärfung von Sanktionen bei Be- und Verhinderung von Betriebsratsarbeit und Union Busting**. Neben der Ausgestaltung des § 119 Abs. 1 Nr. 1 und Nr.2 BetrVG als Officialdelikt und der Bildung diesbezüglicher Schwerpunktstaatsanwaltschaften bedarf es auch einer gesetzlichen Neuregelung des **digitalen Zugangsrechtes für Gewerkschaften** basierend auf einer betriebsverfassungsrechtlichen Regelung und einer Regelung im Tarifvertragsgesetz.

Der Ausbau der Mitbestimmung ist auch erforderlich, um die Digitalisierung demokratisch und ganzheitlich zu gestalten. Es bedarf einer **verbindlichen frühzeitigen Rahmung der Mitbestimmung** durch Prozessvereinbarungen, insbesondere für und vor die **Einführung von neuen Technologien wie KI** oder **neuer Arbeitsmethoden**, damit die Mitbestimmungsakteure von Anfang an in Entscheidungen eingebunden sind und zum Wohle und Schutz der Beschäftigten mitgestalten können. Eine Ausrichtung der Mitbestimmung auf zentrale Zukunftsthemen bedeutet auch, **verbindliche Personalplanung und mitbestimmte Personalbemessung** zu ermöglichen und ein **Initiativrecht bei Mobiler Arbeit** einzuführen. Es bedarf zudem einer **erzwingbaren Mitbestimmung bei der Beschäftigungssicherung**.

Eine grundlegende Reform bedarf es auch bei der Tendenzeinrede im Betriebsverfassungsgesetz. Millionen von Beschäftigten wird eine Mitbestimmung nach der Betriebsverfassung verwehrt (oder eingeschränkt), basierend auf überholten Vorstellungen gesellschaftsrechtlicher Strukturen von Tendenzbetrieben.

Deshalb fordern wir die **Abschaffung des Tendenzschutzes gemäß § 118 BetrVG mit Ausnahme verkündungsnaher Tätigkeiten**.



Auch in europaweit agierenden Unternehmen ist die Bildung eines **Europäischer Betriebsrates (EBR)** als Institution grenzüberschneidender Interessenvertretung möglich und nötig, weil Entscheidungen auf Managementebene, zunehmend in Konzernzentralen im europäischen Ausland getroffen werden. Durch die Unterrichtung und Anhörungsrechte bei grenzüberschreitenden Angelegenheiten wird die Beteiligung gesichert, in Ergänzung zu den nationalen Mitbestimmungsrechten. Allerdings bedarf die Europäische Richtlinie, die die Bildung von EBR ermöglicht, einer dringenden Überarbeitung insbesondere in Sachen **Durchsetzbarkeit und Sanktionen**. Deshalb unterstützen wir die Initiative und die gesetzgeberischen Aktivitäten zur Überarbeitung der EBR-Richtlinie.

B: Personalvertretung

Im Bereich der Personalvertretung sind die durch die Novellierung des BPersVG (Bundspersonalvertretungsgesetz) erhofften Fortschritte in der Stärkung der Mitbestimmungsrechte leider weitgehend ausgeblieben. Die bestehenden Regelungen sind nicht ausreichend, um den Herausforderungen der sich verändernden Arbeitswelt im öffentlichen Dienst gerecht zu werden. ver.di fordert daher, dass die Mitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung auf ein mindestens dem Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) entsprechendes Niveau angehoben wird.

Insbesondere müssen moderne Beteiligungsrechte geschaffen werden, die sich an den besten Regelungen der Landespersonalvertretungsgesetze orientieren und eine umfassende Zuständigkeit der Personalvertretungen gewährleisten. Die derzeitige Beschränkung des Beschäftigtenbegriffs auf Arbeitnehmer*innen und Beamt*innen führt zu untragbaren Beteiligungslücken. Um dem entgegenzuwirken, muss der Beteiligungsanspruch auf arbeitnehmerähnliche Personen im Sinne des Tarifvertragsgesetzes ausgeweitet werden.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Einführung eines dem Betriebsverfassungsgesetz entsprechenden **gerichtlich durchsetzbaren Unterlassungsanspruchs**, um die Mitbestimmungsrechte effizient wahrnehmen zu können. Zusätzlich ist die **Abschaffung des Evokationsrechts** der obersten Dienstbehörden, dass es einer höheren Behörde erlaubt, sich bestimmte Fälle, die untergeordnete Behörden betreffen, zur eigenen Entscheidung heranziehen, sowie des Letztentscheidungsrechts der Dienststellenleitung dringend erforderlich.

Es ist zudem notwendig, dass **Mitbestimmungsrechte bei ressortübergreifenden Entscheidungskompetenzen der Bundesverwaltung** eingeführt werden. Darüber hinaus fordert ver.di die Möglichkeit, tarifvertragliche Modifizierungen gesetzlicher Vorgaben im Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) zuzulassen. Die überkommenen Verschwiegenheitspflichten, die einer wirksamen Mitbestimmung oft im Wege stehen, sind abzuschaffen.

Ein echtes Initiativrecht für Homeoffice

Ein Initiativrecht der Personalvertretungen zur Einführung und Gestaltung von Homeoffice-Regelungen ist dringend erforderlich. Bisher fehlt ein solches Recht im BPersVG, was die Personalvertretungen daran hindert, proaktiv Regelungen zum Homeoffice vorschlagen zu können, ohne ein langwieriges Verfahren zu durchlaufen. Mit Blick auf die zunehmende Digitalisierung und die steigende Bedeutung von Remote-Arbeit muss dieses Initiativrecht eingeführt werden.

Umwelt- und Klimaschutz in Verwaltungen

Das **Bundspersonalvertretungsgesetz (BPersVG)** muss um explizite Regelungen zum **Klima- und Umweltschutz** erweitert werden. Der Personalrat sollte, analog zum **§ 80 Abs. 1 Nr. 9 BetrVG**, die Aufgabe haben, Maßnahmen des betrieblichen Umweltschutzes zu fördern.



Die Bundespolitik sollte sich an den positiven Beispielen der **Landespersonalvertretungsgesetze in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg** orientieren. In NRW hat der Personalrat das Recht, Maßnahmen anzuregen, die dem Umweltschutz in der Dienststelle dienen (**§ 64 Nr. 5 LPersVG**). In Baden-Württemberg kann der Personalrat sogar Maßnahmen zum Umweltschutz, Klimaschutz oder der sorgsamem Energienutzung beantragen (**§ 70 Abs. 1 Nr. 11 LPersVG**). Eine klare rechtliche Grundlage würde die Mitwirkung des Personalrats beim Klima- und Umweltschutz stärken und einen wichtigen Beitrag zur nachhaltigen Gestaltung der öffentlichen Verwaltung leisten.

Einführung von Mitbestimmungsrechten bei Künstlicher Intelligenz (KI) im BPersVG

Das Bundespersonalvertretungsgesetz (BPersVG) muss dringend an die wachsende Bedeutung der Künstlichen Intelligenz (KI) in der öffentlichen Verwaltung angepasst werden. Aktuell gibt es keine spezifischen Regelungen im BPersVG, die den Einsatz von KI betreffen. § 80 Abs. 2 Satz 3 BetrVG hingegen legt fest, dass der Betriebsrat bei der Beurteilung von KI den Anspruch auf die Hinzuziehung eines Sachverständigen hat. Zudem muss der Arbeitgeber den Betriebsrat gemäß § 90 Abs. 1 Nr. 3 BetrVG über die Planung des Einsatzes von KI informieren. Angesichts der zunehmenden Bedeutung von KI in der öffentlichen Verwaltung ist es unerlässlich, dass auch der Personalrat die Möglichkeit erhält, über den Einsatz von KI informiert zu werden und diesen mit einem Sachverständigen zu prüfen.

C: Unternehmensmitbestimmung

Die Unternehmensmitbestimmung dient der Kontrolle und Beratung des Vorstands bzw. der Geschäftsführung in wichtigen strategischen Fragen der Unternehmen. Um langfristig sicherzustellen, dass bei den Unternehmensentscheidungen auch die Beschäftigteninteressen ausreichend berücksichtigt werden, muss der gesetzliche Rahmen gestärkt werden. Denn eine aktuelle Auswertung der Daten zur Unternehmensmitbestimmung der Hans-Böckler-Stiftung (06/2024) belegt abermals, dass die Mitbestimmung weiter erodiert. Die Anzahl mitbestimmter Unternehmen sank im Vergleich zu 2019 von 67,5 % auf 60,5 %. Wie eingangs bereits erwähnt betrifft die Mitbestimmungsignorierung oder -vermeidung insgesamt etwa 2,5 Mio. Beschäftigte. Besonders betroffen sind Beschäftigte in den Bereichen Handel und Facility. Nur durch gesetzliches Handeln kann diese Entwicklung aufgehalten und umgekehrt werden. Im Einzelnen fordert ver.di deshalb:

Lücke in Drittelbeteiligungsgesetz schließen

Die Konzernanrechnung und die Regelungen zur Kapitalgesellschaft & Co. KG aus dem Mitbestimmungsgesetz sind auf das Drittelbeteiligungsgesetz zu übertragen. Will man ein konsistentes Mitbestimmungssystem gewährleisten und somit eine sachlich nicht begründete Benachteiligung der Arbeitnehmer*innen einzelner Unternehmen verhindern, so gilt es, diese Lücke im Drittelbeteiligungsgesetz zu beseitigen.

Mitbestimmungsgesetze auch für Unternehmen ausländischer Rechtsform, die in Deutschland operativ tätig sind

Abgesichert durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs können Unternehmen mit einer Rechtsform aus einem anderen EU-Mitgliedsstaat in Deutschland tätig sein, ohne die Unternehmensmitbestimmung zu beachten. Aufgrund dieser Entwicklung ist der Gesetzgeber aufgefordert, die Unternehmensmitbestimmung auch auf Unternehmen ausländischer Rechtsform mit Verwaltungssitz in Deutschland zu erstrecken (auch Ausländische Rechtsform & Co KG und SE & Co KG).



Die Europäische Aktiengesellschaft darf nicht zur Vermeidung von Mitbestimmung missbraucht werden

Die Europäische Aktiengesellschaft (SE) und das Regelwerk für grenzüberschreitende Umwandlungen, Verschmelzungen und Spaltungen bieten die Möglichkeit zum sogenannten „Einfrieren“ eines mitbestimmungsfreien oder lediglich drittelmitbestimmten Zustandes. Allein im Organisationsbereich von ver.di werden auf diese Weise gut 277.000 Beschäftigte um ihre Unternehmensmitbestimmung gebracht. Die aktuelle EuGH-Entscheidung im Fall „Olympus“ verstärkt diese Herausforderung und unterstreicht die Notwendigkeit gesetzgeberischen Handelns. Um dem zu entgegenen, fordern wir geeignete Maßnahmen im deutschen und europäischen Recht. Mittelfristig benötigen wir eine europäische Rahmenrichtlinie zur Unterrichtung, Anhörung und Unternehmensmitbestimmung.

Stärkung der Unternehmensmitbestimmung

Die Mitbestimmung soll auch in kleineren Unternehmen gelten. Die Sicht auf andere EU-Mitgliedsstaaten zeigt, dass Deutschland die höchsten Schwellenwerte für die Anwendbarkeit der paritätischen Mitbestimmung aufweist. Dabei sagt die Anzahl der Beschäftigten nur bedingt etwas über den Einfluss der Unternehmensentscheidungen auf den Wirtschaftsstandort Deutschland aus. Die Mitbestimmung kann jedoch erheblich zur Krisenfestigkeit und Nachhaltigkeit des Unternehmens beitragen. Zur Erhöhung der Reichweite der Unternehmensmitbestimmung ist es notwendig, die Schwellenwerte auf 1.000 Beschäftigte im Mitbestimmungsgesetz und 250 Beschäftigte im Drittelbeteiligungsgesetz zu senken. Außerdem ist eine Modernisierung der Unternehmensmitbestimmung notwendig, die darauf abzielt, das Doppelstimmrecht des Aufsichtsratsvorsitzenden für alle Maßnahmen der strategischen Ausrichtung des Unternehmens durch ein Schlichtungsverfahren zu ersetzen und die Schwellenwerte der Mitbestimmungsgesetze zu senken. Stiftungen und Tendenzunternehmen sind in der Unternehmensmitbestimmung vollständig zu erfassen.

Weiterführende Links:

Betriebsratsgründungen: Etwa jede fünfte wird laut Umfrage behindert – besonders oft in inhabergeführten Unternehmen, Pressemitteilung der Hans-Böckler-Stiftung vom 12.09.2024.

<https://www.boeckler.de/de/pressemitteilungen-2675-betriebsratsgruendungen-behindert-in-unternehmen-63283.htm>

Gesetzesentwurf für ein modernes Betriebsverfassungsgesetz durch den Deutschen Gewerkschaftsbund und seine Mitgliedsgewerkschaften.

https://www.boeckler.de/pdf/arbeit_und_recht_dgb_betrv_g_reformentwurf.pdf

Sick, Sebastian (2024): Erosion der Unternehmensmitbestimmung - Zur Mitbestimmung und Mitbestimmungsvermeidung in Deutschland, Mitbestimmungsreport Nr. 81, Düsseldorf.

<https://www.imu-boeckler.de/de/faust-detail.htm?produkt=HBS-008879>

ver.di wählt: Unsere Aktivitäten zur Bundestagswahl am 23. Februar 2025

<https://www.verdi.de/++co++39f26e52-b210-11ef-87e0-95db7bdbeca1>

