

Antrag

der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Sven Lehmann, Corinna Rüffer, Markus Kurth, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Markus Tressel, Matthias Gastel, Britta Haßelmann, Sven-Christian Kindler, Christian Kühn (Tübingen), Monika Lazar, Tabea Rößner, Stefan Schmidt und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Betriebsratswahlen erleichtern – Aktive Beschäftigte besser schützen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die betriebliche Mitbestimmung ist ein wesentlicher Bestandteil unserer sozialen Marktwirtschaft und ein zentraler Grundpfeiler der Sozialpartnerschaft. Betriebsräte bereichern die demokratische Kultur unseres Landes. Die Mitbestimmung verringert den Gegensatz zwischen den Interessen der Belegschaften und den Arbeitgebenden und ist damit ein wesentlicher Bestandteil des innerbetrieblichen Konfliktmanagements. Sie garantiert, dass die Beschäftigten Einfluss auf ihre Arbeitsbedingungen nehmen können. Das ist gelebte Partizipation und Demokratie.

In Deutschland gibt es derzeit rund 180.000 gewählte Betriebsratsmitglieder, in 26.000 Betriebsratsgremien (DGB, Februar 2018). Sie machen betriebliche Entscheidungen für die Belegschaften transparenter und können zur Akzeptanz schwieriger unternehmerischer Entscheidungen beitragen. Betriebsräte sind ein wesentlicher Bestandteil unserer Arbeitsbeziehungen, indem sie für eine korrekte Umsetzung tariflicher Normen sorgen. Sie fördern die Stabilität der Unternehmen und können zur treibenden Kraft von Innovationsprozessen in Unternehmen werden.

Viele Betriebe sehen Betriebsräte als wichtige Partner, mit denen sie vertrauensvoll zusammenarbeiten, unterstützen die betriebliche Mitbestimmung und stehen zum Betriebsverfassungsgesetz. Dennoch sind die „weißen Flecken“ der betrieblichen Mitbestimmung groß. Untersuchungen der Hans-Böckler-Stiftung zeigen, dass gerade einmal die Hälfte der Beschäftigten in Deutschland von einem Betriebsrat vertreten wird. Nur etwa 42 % der Beschäftigten in der Privatwirtschaft Westdeutschlands und 33 % Ostdeutschlands sind durch einen Betriebsrat vertreten (WSI 2016). Besonders im Gast-, dem Baugewerbe und im Handel gab es unterdurchschnittlich wenige Betriebsräte. Während viele Betriebe mit und ohne Betriebsrat eine vertrauensvolle Betriebskultur pflegen, behindern andere die Betriebsratsarbeit oder verhindern die Betriebsratswahlen. In Branchen und Betrieben, die stark auf sachgrundlose Befristung, Ausgliederungen, Werkverträge und Leiharbeit setzen, können betriebliche Interessenvertretungen besonders schwer etabliert und aufrechterhalten werden.

Die Vorteile der betrieblichen Mitbestimmung für Beschäftigte wie für Unternehmen sind erwiesen und allgemein anerkannt. Deshalb gilt es, die Mitbestimmung zu stärken und dafür zu sorgen, dass die „weißen Flecken“ der betrieblichen Mitbestimmung kleiner werden. Beschäftigte, die sich für und in Betriebsräten engagieren, brauchen mehr Schutz und die Rahmenbedingungen für die Betriebsratsarbeit müssen verbessert werden. Das stärkt die Mitsprache der Beschäftigten und die demokratische Kultur in den Betrieben.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem die Rahmenbedingungen für Betriebsräte mit folgenden Maßnahmen verbessert werden:

1. Die Arbeitnehmerseite soll bei der Erst- und der Wiederwahl von Betriebsratsgremien zwischen dem vereinfachten und dem allgemeinen Wahlverfahren – ohne Zustimmung der Arbeitgeberseite – wählen können. Die Regelung gilt für Betriebe mit bis zu 200 wahlberechtigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern.
2. Initiatoren von erstmaligen Betriebsratswahlen können dies zukünftig bei einer unabhängigen Stelle ankündigen. Ab diesem Zeitpunkt gelten für sie bis zur nächsten Betriebsratswahl die Schutzbestimmungen des § 78 BetrVG. Dieser Personenkreis wird auch in den § 119 Absatz 1 Nr. 3 BetrVG aufgenommen und der Kündigungsschutz wird auf sechs Monate, wie bei Wahlvorständen, verlängert.
3. Die Mitglieder des Wahlvorstands werden für den Zeitraum bis zur nächsten Betriebsratswahl in die Schutzbestimmungen des § 78 BetrVG und im § 119 Absatz 1 Nr. 3 BetrVG aufgenommen, damit sie wegen dieser Tätigkeit nicht benachteiligt werden können.
4. Befristet Beschäftigte, die in einen Betriebsrat gewählt wurden, erhalten analog zu § 78a BetrVG einen besonderen Schutz, der zur Entfristung führt, sofern keine betrieblichen Gründe dagegensprechen.
5. Betriebsräte erhalten bei relevanten Fragestellungen ihrer Betriebsratsarbeit das Recht auf Beratung, ohne dass eine konkrete Vereinbarung mit dem Arbeitgeber erforderlich ist. Legen die Arbeitgeberinnen bzw. Arbeitgeber Widerspruch ein, dann entscheidet die Einigungsstelle. So entsteht mehr Augenhöhe in der Betriebsratsarbeit.
6. Straftaten im Sinne des § 119 BetrVG werden künftig zu relativen Antragsdelikten, die auch ohne Strafantrag bei besonderem öffentlichen Interesse an der Strafverfolgung verfolgbar sind. Darüber hinaus ist zu prüfen, inwieweit bei der Verfolgung von Straftaten nach § 119 BetrVG strukturelle Defizite bestehen und wie diese ggf. behoben werden können.
7. Im Betriebsverfassungsgesetz wird eine Meldepflicht eingeführt, um betriebliche Interessensvertretungen statistisch erfassen zu können. Die Meldestelle wird statistische Daten zu Straftaten gegen Betriebsverfassungsorgane und deren Mitglieder (§ 119 BetrVG) sowie nicht zur Anzeige gebrachte Behinderungen von Betriebsratsarbeit oder Verhinderungen von Betriebsratswahlen erheben.
8. Die rechtlichen Hürden für Online-Betriebsratswahlen werden beseitigt und das Betriebsverfassungsgesetz hinsichtlich der Bestimmungen zur Stimmabgabe und der Stimmauszählung angepasst, damit der Wahlvorstand in eigener Verantwortung darüber entscheiden kann, ob Betriebsratswahlen online durchgeführt werden sollen.

9. Es wird geprüft, inwieweit die Bereichsausnahmen für Tendenzbetriebe und Religionsgemeinschaften im Betriebsverfassungsgesetz in dieser Form noch haltbar sind. Die Ausnahmen des Luftverkehrs und die Sonderregelungen für die Seeschifffahrt werden aus dem Betriebsverfassungsgesetz gestrichen.

Berlin, den 17. April 2018

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Die weißen Flecken bei der betrieblichen Mitbestimmung sind immer noch groß. Die Gründe dafür sind vielfältig. Der Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft führte zu tiefgreifenden Veränderungen in der Arbeitswelt. Vielfach wurden durch Umstrukturierungen kleinere, selbstständige Einheiten anstelle von zuvor großen Betriebsorganisationen geschaffen. Auch die Belegschaften in den Betrieben haben sich grundlegend verändert. Haben früher die Stammebelegschaften weitgehend die Arbeit in den Betrieben dominiert, ist die Beschäftigungssituation heute in vielen Betrieben wesentlich stärker durch den Einsatz von Leiharbeitskräften, Verlagerung in Drittfirmen und befristete Beschäftigungsverhältnisse geprägt. Das erschwert die Betriebsratsarbeit und ebenso die Etablierung von neuen betrieblichen Interessensvertretungen.

Zahlreiche Unternehmen stehen der betrieblichen Mitbestimmung skeptisch bis ablehnend gegenüber. Das zeigen Forschungsergebnisse des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Instituts (WSI). Die Forscher hatten 2015 diverse hauptamtliche Gewerkschafterinnen und Gewerkschafter bezüglich der Bemühungen, Betriebsratswahlen zu initiieren, befragt. Mehr als die Hälfte der Befragten kannte Fälle, in denen Betriebsratswahlen behindert wurden. Ein besonders betriebsratsfeindliches Klima scheint es in der Nahrungs- und Genussmittelindustrie sowie dem Gastgewerbe zu geben. Dort hatten 76 Prozent der Befragten Kenntnis von Behinderungen von Betriebsratswahlen. Über ein Drittel hatte Kenntnis von Behinderungen bereits gewählter Gremien (Böckler Impuls 17/2016). Verbreitete Maßnahmen waren die Einschüchterung, Verhinderung der Bestellung von Wahlvorständen und die Kündigung von Kandidierenden sowie Mitgliedern von Wahlvorständen (WSI-Mitteilungen 2/2014). Die Mitbestimmung ist aber durch die Erosion der Flächentarifverträge notwendiger denn je, da zahlreiche Aufgaben auf die betriebliche Ebene verlagert wurden. Zudem haben Betriebsräte wichtige Aufgaben bei der Beschäftigungssicherung, Qualifizierung, Arbeitsorganisation, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Arbeits- und auch Umweltschutz.

Die Bildung von Betriebsräten muss erleichtert werden. Es müssen Hemmnisse und bürokratische Hindernisse für die Einleitung von Betriebsratswahlen abgebaut werden. Das ist eine notwendige Reaktion auf Umstrukturierungen und sich verändernde Belegschaften. Vor allem müssen Anreize und der Schutz verbessert werden, damit Beschäftigte in die Lage versetzt werden, Betriebsräte zu gründen oder sich in einem Betriebsrat zu engagieren – auch dann, wenn Arbeitgeberinnen, Arbeitgeber oder Vorgesetzte Betriebsräte verhindern wollen. Betriebe, die konstruktiv mit Betriebsräten zusammenarbeiten, sind von den Maßnahmen nicht betroffen.

Nummer 1

Das vereinfachte Wahlverfahren kann Betriebsratswahlen vereinfachen und beschleunigen. Der entscheidende Vorteil liegt in der erheblich verkürzten Zeitdauer zwischen der Einladung zur ersten Betriebsversammlung und der Wahl. In Betrieben ohne Arbeitnehmervertretungen können so Betriebsratswahlen im schnellsten Fall in zwei Wochen durchgeführt werden. Falls die Arbeitgeberseite Betriebsratswahlen verhindern will, dann bleibt mit dem vereinfachten Wahlverfahren nur wenig Zeit für Störmanöver, da der Zeitraum zu kurz ist beispielsweise für Hilfe von externen Dienstleistern. Das ist besonders in Betrieben mit bis zu 200 Beschäftigten wichtig. Denn in diesen Betrieben kann der Vorteil, dass der Kontakt zur Leitungsebene oft direkter und persönlicher ist, auch negativ genutzt werden, weil sich Beschäftigte im persönlichen Umgang leichter unter Druck setzen lassen. Das vereinfachte Wahlverfahren ist aber nicht immer besser als das reguläre Verfahren. Die Fristen sind kürzer und die schriftliche Stimmabgabe, die nachträglich erfolgen kann, kann zur Quelle von Wahlfehlern werden. Deshalb soll das vereinfachte Verfahren nicht zur Pflicht werden. Die Arbeitnehmerseite bzw. der Wahlvorstand soll –

ohne Zustimmung der Arbeitgeberseite – frei wählen können, welches Wahlverfahren zum Einsatz kommt.

Nummer 2

Die Gründungsphase, wenn erstmalig für Betriebsratswahlen geworben wird, ist die schwierigste Phase. Insbesondere dann, wenn die Arbeitgeberseite die Initiatoren unter Druck setzen und mit Konsequenzen für den weiteren beruflichen Werdegang drohen, um so Betriebsratswahlen zu verhindern. Deswegen müssen gerade die Initiatoren von Betriebsratswahlen besser geschützt werden. Diese aktiven Beschäftigten sollen die Möglichkeit erhalten, ihre Absicht offiziell bei einer neutralen Stelle zu melden, ohne dass dies betriebsöffentlich wird. Sie geben dort eine Erklärung ab, die als Nachweis für den Fall dient, dass sie sich gerichtlich gegen Benachteiligungen oder Kündigungen wehren müssen. Die zuständige Stelle ließe sich bei der Bundesagentur für Arbeit ansiedeln, die bereits gemäß § 92a BetrVG zu Beratungen zur Beschäftigungssicherung hinzugezogen werden kann. Alternativ könnte sie auch bei den zuständigen Arbeitsgerichten eingerichtet werden. Ab dem Zeitpunkt ihrer Absichtserklärung werden die Beschäftigten, die eine Betriebsratswahl einleiten wollen, bis zur nächsten Betriebsratswahl unter den besonderen Schutzbereich des § 78 BetrVG gestellt, der sicherstellt, dass sie – auch in ihrer beruflichen Entwicklung – nicht benachteiligt werden dürfen. Sie werden auch im § 119 Absatz 1 Nr. 3 BetrVG aufgenommen und ihr Kündigungsschutz wird auf sechs Monate ausgeweitet, wie bei Mitgliedern des Wahlvorstands. Diese Maßnahmen erhöhen den Schutz dieser engagierten Beschäftigten und würden Hemmschwellen und Ängste der Beschäftigten in Betrieben, in denen Betriebsräte unerwünscht sind, deutlich verringern und mehr ordnungsgemäße Betriebsratswahlen im Sinne des § 1 BetrVG ermöglichen.

Nummer 3

Die Aufnahme des Wahlvorstands in die Schutzbestimmungen der §§ 78 und 119 Absatz 1 Nr. 3 BetrVG für die Zeit bis zur nächsten Betriebsratswahl stärkt die Beschäftigten, die betriebliche Mitbestimmungsstrukturen in einem Betrieb etablieren wollen. Die Beschäftigten, die sich um betriebliche Vertretungsstrukturen bemühen, sind besser geschützt und dieser Schutz ist auch ein Anreiz, aktiv zu werden. Abgesehen davon ist es nicht nachvollziehbar, dass Mitglieder des Wahlvorstands zwar einen Kündigungsschutz besitzen, aber die Schutzbestimmungen im Betriebsverfassungsgesetz für sie nicht gelten.

Nummer 4

Um eine kontinuierliche Arbeit insbesondere der Jugend- und Auszubildendenvertretungen zu garantieren, hat der Gesetzgeber den § 78a in das BetrVG aufgenommen. Er besagt, dass Auszubildende aufgrund ihrer Arbeit in betrieblichen Interessensvertretungen übernommen werden müssen, wenn sie das wünschen. Die Arbeitgebenden haben aber trotz dieser Schutzbestimmung die Möglichkeit unter Anwendung von Satz 4, die Übernahme abzulehnen, wenn unter Berücksichtigung aller Umstände die Weiterbeschäftigung nicht zugemutet werden kann.

Die Veränderungen in der Arbeitswelt haben dazu geführt, dass manche Branchen oder Betriebe in großem Maße befristet beschäftigen. Häufig werden Befristungen auch dazu genutzt, um gegen den Willen der Arbeitgebenden durchgesetzte Betriebsräte zu zerschlagen, indem gerade befristet beschäftigte gewählte Betriebsratsmitglieder nicht übernommen werden. Weil befristet Beschäftigte auch immer auf Übernahme hoffen, wirken Einschüchterungsversuche im Vorfeld von Betriebsratswahlen, aber auch während der Betriebsratsarbeit, besonders effektiv. In der Folge ist in Branchen und Betrieben mit hohem Befristungsanteil bei gleichzeitiger mitbestimmungsfeindlicher Haltung eine kontinuierliche Betriebsarbeit oft nicht gewährleistet. In Betrieben ohne Betriebsrat können so effektiv Betriebsratswahlen verhindert werden. Zur Stärkung der betrieblichen Mitbestimmung soll deshalb ein Schutz vergleichbar zu § 78a BetrVG für befristet beschäftigte gewählte Betriebsratsmitglieder und für die nach dem BetrVG definierten Ersatzmitglieder eingeführt werden. Dies schützt insbesondere sachgrundlos befristete Beschäftigte, die in einen Betriebsrat gewählt wurden. Damit entsteht Kontinuität in der Betriebsratsarbeit und es wird ein Anreiz für mehr demokratische Beteiligung in den Betrieben geschaffen.

Nummer 5

Die Arbeitgeberseite kann die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen maßgeblich gestalten und hat dabei die Möglichkeit auf juristische Expertise zurückzugreifen. Diese Expertise steht dem Betriebsrat nur zur Verfügung, wenn die Beratung von der Arbeitgeberseite bewilligt und finanziert wird. Wenn Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber dazu nicht bereit sind, muss sich der Betriebsrat die Beratung mühevoll erstreiten. Deswegen sollen Betriebsräte bei relevanten Fragestellungen unterstützende Expertise in Anspruch nehmen können, auch ohne eine konkrete Vereinbarung mit der Arbeitgeberseite. Nur so entsteht tatsächlich Augenhöhe im Betrieb. Die Arbeitgeberseite kann selbstverständlich Widerspruch einlegen und die Einigungsstelle anrufen, die dann entscheidet.

Nummer 6

Der § 119 BetrVG dürfte zu den am seltensten durchgesetzten Rechtsnormen zählen. Ein Grund dafür ist, dass Streitfälle wegen Behinderung von Betriebsratsarbeit und die Verhinderung von Betriebsratswahlen nicht einfach nachzuweisen sind. Deshalb werden Vergehen häufig nicht verfolgt. Selbst wenn Staatsanwaltschaften von derartigen Vorgängen Kenntnis erlangen, können sie nach geltender Rechtslage keine Ermittlungen einleiten, selbst wenn sie es für wichtig erachten. Die Modifikation des Verfahrens, vom Antrags- zum relativen Antragsdelikt, soll die Rechtsdurchsetzung verbessern. Bei einem relativen Antragsdelikt können Staatsanwälte – auch ohne Strafantrag – bei einem besonderen öffentlichen Interesse Ermittlungen einleiten oder bei zurückgezogenen Anträgen auch weiterverfolgen. Immerhin droht bei Nichtbeachtung ein Bußgeld oder eine Freiheitsstrafe und diese Regelung soll auch präventive Wirkung entfalten. Zudem soll die Bundesregierung prüfen, welche strukturellen Defizite bei der Verfolgung von Straftaten nach dem § 119 BetrVG bestehen und wie diese behoben werden können – beispielsweise durch die Einrichtung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften.

Nummer 7

In Studien und der öffentlichen Berichterstattung werden immer wieder Fälle bekannt, in denen versucht wurde, Betriebsratswahlen zu verhindern oder Betriebsratsarbeit zu behindern. Der Bundesregierung sind aber laut einer Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 18/1045 „Betriebsratswahlen 2014“) weder Fälle dieser Art noch die Zahl der Anzeigen, Verfahren und Urteile nach § 119 BetrVG bekannt, da keinerlei statistische Daten erhoben werden. Eine Meldepflicht im BetrVG und eine entsprechende Stelle, beispielsweise beim Tarifarchiv oder bei den zuständigen Gerichten, würde den handelnden Akteuren eine solide statistische Datengrundlage über die Zahl der Interessensvertretungen, über mitbestimmungsfeindliche Aktivitäten und über Verstöße gegen § 119 BetrVG zur Verfügung stellen. So ließe sich der gesetzliche und exekutive Handlungsbedarf klarer erkennen.

Nummer 8

Online-Betriebsratswahlen sind derzeit bereits möglich. Zahlreiche Erfahrungen haben gezeigt, dass sich diese positiv hinsichtlich der Wahlorganisation und der Wahlbeteiligung auswirken. Bereits heute gibt es genügend Anbieter, die sichere Wahlverfahren zur Verfügung stellen, die bereits in Kammern, Hochschulen, Genossenschaften, Kirchen, Vereine, Schulen usw. eingesetzt werden. Das Problem ist nicht das Wahlverfahren, sondern die mangelnde Rechtssicherheit, da das Betriebsverfassungsgesetz noch nicht an digitale Erfordernisse angepasst wurde. Das Betriebsverfassungsgesetz müsste hinsichtlich der Bestimmungen zur Stimmabgabe und der Auszählung modernisiert werden. Online-Betriebsratswahlen haben insbesondere in international tätigen Unternehmen, in denen mehrsprachige Belegschaften über mehrere Länder verteilt sind, einen großen Nutzen, da es einfacher ist, grenzüberschreitende Online-Wahlen abzuhalten.

Nummer 9

Die Bundesregierung soll prüfen, inwieweit die Bereichsausnahmen für Tendenzbetriebe und Religionsgemeinschaften im Betriebsverfassungsgesetz in dieser Form noch haltbar sind. Ziel muss sein, den Beschäftigten in den ausgenommenen Bereichen möglichst gleiche Mitbestimmungsrechte zu geben, wie den Beschäftigten, auf die das BetrVG derzeit angewendet wird.

Die Streichung der Bereichsausnahme des Luftverkehrs macht es den Gewerkschaften leichter, betriebliche Interessenvertretungen zu etablieren. Die schwierige Vorgabe, dass sich die Gewerkschaften zunächst in einem Tarifvertrag mit der Arbeitgeberseite über die Bildung von Betriebsräten einigen müssen, entfällt damit. Die Ausnahme der Luftverkehrsbranche aus dem Geltungsbereich des Betriebsverfassungsgesetzes ist mit Blick auf die jüngste Branchenentwicklung nicht mehr zeitgemäß. Die Fusionswelle in der Luftfahrtbranche hatte spürbar negative Auswirkungen auf die Tarif- und Vertretungsstrukturen der Branche. Daher müssen Beschäftigte im Luftverkehr gleichgestellt und die gleiche Rechte zur Bildung von Betriebsräten erhalten.

Auch die Sonderregelungen für die Schifffahrt werden aus dem BetrVG gestrichen. Zukünftig muss das Betriebsverfassungsgesetz vollumfänglich auch auf deutsche Betriebe der internationalen Schifffahrt angewendet werden. Denn die 1973 in Kraft getretenen Regelungen für die betrieblichen Interessenvertretungen in der Schifffahrt sind nicht mehr zeitgemäß und stehen der betrieblichen Organisation der Seeleute entgegen. Durch sie wird die Gründung von See-Betriebsräten de facto verhindert. Hinzu kommt, dass der Begriff des Betriebes juristisch durch die Ausflaggung und die unterschiedlichsten Gesellschaftsformen der Reedereien sehr schwammig geworden ist. Diese juristische Unklarheit würde durch eine Anwendung des Betriebsverfassungsgesetzes entfallen.

