

# Betriebsverfassung für das 21. Jahrhundert

## Bericht der BDA-Kommission Betriebsverfassung

September 2026

### Inhalt

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Betriebsverfassungsgesetz zukunftsfähig aktualisieren! .....                         | 3  |
| Was notwendig ist – zentrale Vorschläge im Überblick .....                           | 4  |
| 1.    Beteiligungsprozesse fokussieren – notwendige Anpassungen erleichtern .....    | 4  |
| 2.    Verfahren beschleunigen .....                                                  | 5  |
| 3.    Gremiengröße überdenken – Kosten senken .....                                  | 5  |
| 4.    Betriebsstrukturen öffnen – Vereinbarungslösung stärken .....                  | 7  |
| 5.    Betriebsratsarbeit erleichtern – digitale Hilfsmittel nutzen .....             | 7  |
| Zwischenfazit: Reformbedarf und Leitlinien einer modernen Betriebsverfassung .....   | 8  |
| I. Mitbestimmungsprozesse fokussieren – notwendige Anpassungen erleichtern .....     | 8  |
| 1.    Praxistauglichkeit der Tatbestände des § 87 BetrVG kritisch hinterfragen ..... | 9  |
| a.    Innovationsbremsen bei technischen Einrichtungen lösen .....                   | 10 |
| b.    Betriebsräte bei Gesundheitsschutz nicht überfordern .....                     | 12 |
| c.    Arbeitszeitanpassung nicht gefährden .....                                     | 13 |
| d.    Mitbestimmung nicht auf Entgelthöhen erstrecken .....                          | 15 |
| e.    Regelung zur mobilen Arbeit hinterfragen .....                                 | 16 |
| 2.    Vorläufige Durchführungen arbeitgeberseitiger Maßnahmen ermöglichen .....      | 16 |
| 3.    Weitere Innovationsbremsen und Kostentreiber zurückführen .....                | 18 |
| 1.    KI-Bürokratie vermeiden .....                                                  | 18 |
| 2.    Hinzuziehung von Sachverständigen reformieren .....                            | 19 |
| 3.    Weiterbildung einfacher gestalten .....                                        | 20 |
| 4.    Betrieblichen Umweltschutz in der Betriebsverfassung hinterfragen .....        | 21 |
| 5.    Beschäftigungssicherung fokussieren .....                                      | 21 |
| II. Verfahren beschleunigen .....                                                    | 22 |
| 1.    Beschleunigung durch Fristen ermöglichen .....                                 | 22 |

|      |                                                                                           |    |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.   | Notwendige Betriebsänderungen unterstützen .....                                          | 23 |
| 3.   | Blockaden bei personellen Einzelmaßnahmen auflösen.....                                   | 25 |
| III. | Gremiengröße überdenken, Legitimation stärken, Kosten senken .....                        | 26 |
| 1.   | Legitimationsbasis betrieblicher Beteiligung vertiefen.....                               | 27 |
| 2.   | Geregeltes Wahlverfahren sicherstellen.....                                               | 28 |
| 3.   | Klare betriebliche Zuordnung von Arbeitnehmern gesetzlich verankern.....                  | 29 |
| 4.   | Konstanz der Betriebsratsarbeit sichern.....                                              | 30 |
| 5.   | Übergangs- und Restmandat praxistauglich begrenzen .....                                  | 30 |
| 6.   | Ausbildungsbereitschaft stärken.....                                                      | 31 |
| 7.   | Vorrang digitaler Sachmittel verankern .....                                              | 32 |
| 8.   | Kosten des Einigungsstellenverfahrens begrenzen .....                                     | 32 |
| IV.  | Betriebsstrukturen öffnen – Vereinbarungslösung stärken.....                              | 33 |
| 1.   | Zuordnung leitender Angestellter erleichtern .....                                        | 33 |
| 2.   | Gremienzuständigkeiten zielgerechter abgrenzen .....                                      | 34 |
| 3.   | Doppelstrukturen durch Wirtschaftsausschuss beenden .....                                 | 35 |
| V.   | Betriebsratsarbeit erleichtern – digitale Hilfsmittel nutzen .....                        | 37 |
| 1.   | Digitale Formate als zeitgemäße Grundlage der Betriebsratsarbeit verankern .....          | 37 |
| 2.   | Elektronische Wahlen ermöglichen .....                                                    | 38 |
| 3.   | Anzahl regelmäßiger Betriebsversammlungen reduzieren .....                                | 38 |
|      | Betriebsverfassung mutig und vereinbarungsoffen reformieren. ....                         | 39 |
|      | Fazit des wissenschaftlichen Gutachtens der Professoren Giesen, Hartmann und Picker ..... | 40 |

## **Betriebsverfassungsgesetz zukunftsfähig aktualisieren!**

Gesellschaft und Wirtschaft in Deutschland stehen in den nächsten Dekaden vor gravierenden Herausforderungen. Dekarbonisierung, demografischer Wandel, eine drohende Deglobalisierung und die Digitalisierung mit der rasant zunehmenden Bedeutung künstlicher Intelligenz verändern Arbeitsorganisationen, Produktionsprozesse und Unternehmensstrukturen grundlegend. Das gesetzliche Arbeitsrecht und mit ihm das Betriebsverfassungsgesetz wird diesen Veränderungen nicht in ausreichendem Umfang gerecht.

Die Betriebsverfassung ist auf analoge Betriebsstrukturen zugeschnitten und erweist sich in der Praxis zunehmend als bürokratisch, langsam und innovationshemmend. Ohne eine konsequente Modernisierung der Betriebsverfassung werden die strukturellen Verkrustungen und die darauf zurückzuführenden langwierigen Beteiligungsverfahren zum Standortnachteil – mit negativen Folgen für Beschäftigung, Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit in Deutschland. Strukturreformen sind daher unverzichtbar.

Diese aktuellen Entwicklungen haben das Präsidium der BDA veranlasst, erneut eine Kommission zu berufen, um die Betriebsverfassung angesichts der verschärften wirtschaftlichen, technologischen und strukturellen Herausforderungen grundlegend zu überprüfen und Reformvorschläge weiterzuentwickeln. Den daraus entwickelten Bericht und dessen Schlussfolgerungen der Arbeitgeber in Deutschland legt die Kommission hiermit vor.

Im Bericht werden – flankiert durch gutachterliche Erwägungen – konkrete Handlungsvorschläge formuliert, wie eine Betriebsverfassung aus Sicht der Arbeitgeber gestaltet sein sollte, die die vertrauensvolle Zusammenarbeit von Beschäftigten und Arbeitgebern stärkt und ihren Beitrag leistet, bestehende Beschäftigung in Deutschland zu sichern und neue Beschäftigungschancen zu eröffnen. Hierfür muss die Betriebsverfassung anpassungsfähig, reaktionsschnell und rechtssicher gestaltet sein. Eine digitale Arbeitswelt braucht eine digitale Beteiligung der Beschäftigten und ihrer Vertretungen. Das geltende Betriebsverfassungsgesetz erfüllt die Voraussetzungen hieran zurzeit nicht.

Notwendig ist eine betriebliche Beteiligung mit „gesundem Menschenverstand“. Das heißt weniger Bürokratie und mehr Beschleunigung, um eine effiziente Beteiligung zu gewährleisten, die nicht zu Verzögerungen von Betriebsabläufen führt. Wir brauchen eine für den Strukturwandel offene Betriebsverfassung, eine Betriebsverfassung für das 21. Jahrhundert.

## **Was notwendig ist – zentrale Vorschläge im Überblick**

Die Kommission sieht besonders auf fünf Handlungsfeldern unmittelbaren Reformbedarf, der kurzfristige Lösungen und Anpassungen der gesetzlichen Betriebsverfassung erfordert:

### **1. Beteiligungsprozesse fokussieren – notwendige Anpassungen erleichtern**

Eine Modernisierung der Betriebsverfassung macht es notwendig, bestehende Mitbestimmungsrechte auf den Prüfstand zu stellen. Dies gilt vor allem für nicht praktikable Regelungen zur Mitbestimmung bei technischen Einrichtungen.

- Insbesondere die Mitbestimmung des Betriebsrats in Fragen der sogenannten „sozialen Angelegenheiten“ erweist sich vielfach als schleppend und daher zukunftsgefährdend. Notwendige Anpassungen können durch einzelne Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes, wie z. B. die Beteiligung bei der Einführung und Anwendung neuer technischer Arbeitsmittel oder bei Regelungen zum Arbeits- und Gesundheitsschutz in gefährlicher Weise ausgebremst werden. Diese Beteiligungsrechte müssen daher grundsätzlich auf den Prüfstand. So darf z. B. ein Beteiligungsrecht im Fall der möglichen Leistungs- und Verhaltenskontrolle von Arbeitnehmern durch technische Einrichtungen nicht dazu führen, dass die Aktualisierung von längst eingeführten Programmen im Firmennetzwerk monatelang verzögert wird.
- Im Gegensatz zum Bundespersonalvertretungsgesetz des öffentlichen Dienstes eröffnet das Betriebsverfassungsgesetz dem Arbeitgeber bei eilbedürftigen

mitbestimmungspflichtigen Angelegenheiten nicht die generelle Möglichkeit einer vorläufigen Regelung. Die naheliegende vorläufige Durchführung erforderlicher, dringender Maßnahmen kann der Arbeitgeber nach bisherigem Recht regelmäßig nicht ohne Zustimmung des Betriebsrats bzw. ohne den Spruch der Einigungsstelle erreichen. Eine allgemeine Beschleunigungsvorschrift, die dem Arbeitgeber in Eilfällen die einseitige Regelungsbefugnis überlässt, ist daher notwendig.

## **2. Verfahren beschleunigen**

Das Betriebsverfassungsgesetz muss konsequent auf Geschwindigkeit, Verlässlichkeit und Entscheidungsfähigkeit ausgerichtet werden. Ein Beitrag hierzu kann in der Einführung von Fristen bei Mitbestimmungs- und Einigungsstellenverfahren liegen. Die angemessene Ausgestaltung solcher Fristen kann je nach Beteiligungsrecht variieren. Dabei soll es möglich bleiben, die Fristen einvernehmlich zu verlängern.

Das Betriebsverfassungsgesetz sieht z. B. beim Interessenausgleichsverfahren keine Frist vor. Aufgabe des Interessenausgleichs ist die Begleitung, nicht aber die Blockade von Änderungen. Dadurch kann der Betriebsrat die Verhandlungen über einen Interessenausgleich und einen Sozialplan erheblich verzögern und im Ergebnis z. B. dringend erforderliche Restrukturierungen im Unternehmen blockieren. Notwendig ist deshalb die Einführung verbindlicher gesetzlicher Fristen für das Interessenausgleichsverfahren. Nach Ablauf einer Frist muss eine Änderung betrieblicher Abläufe rechtssicher umgesetzt werden können.

## **3. Gremiengröße überdenken – Kosten senken**

In der Vergangenheit haben gesetzliche Änderungen regelmäßig zu höheren Belastungen geführt. So wurden z. B. Gremiengrößen und Freistellungen ohne belastbare Datengrundlage ausgeweitet. Hinzu kommen Kosten für Sachverständige, Schulungen, Sachmittel, Rechtsstreitigkeiten und Betriebsversammlungen, Abteilungsversammlungen und Teilversammlungen, für die Jugend- und Auszubildendenvertretung, die Gesamt-Jugend-

und Auszubildendenvertretung, den Gesamtbetriebsrat und die Betriebsräteversammlung sowie den Wirtschaftsausschuss. Kostensenkungen in diesen Bereichen ändern an der Substanz der Rechte des Betriebsrats nichts.

- Die Annahme, mehr hilft mehr, hat sich nicht bestätigt. Starre Gremiengrößen ohne Berücksichtigung des tatsächlichen Bedarfs an einer bestimmten Anzahl von Betriebsratsmitgliedern führen häufig zu einem Leerlauf in der Betriebsratsarbeit, insbesondere bei freigestellten Betriebsratsmitgliedern. Kleinere Gremien mit weniger Freistellungen können sich als schlagkräftiger erweisen als aufgeblähte Gremien mit einer größeren Zahl von „Berufsbetriebsräten“. Eine Reform der Betriebsverfassung sollte deshalb eine Anpassung der Schwellenwerte sicherstellen.
- Die geltende Regelung, nach der Beschäftigte im Betriebsverfassungsgesetz nach Köpfen zählen, ein Teilzeitbeschäftigter bei der Berechnung der Betriebsgröße für die Schwellenwerte also genauso wie ein Vollzeitbeschäftigter berücksichtigt wird, ist verfehlt. Teilzeitbeschäftigte sollten bei der Berechnung von Schwellenwerten grundsätzlich nur anteilig entsprechend ihrer Arbeitszeit (pro-rata-temporis-Grundsatz) berücksichtigt werden, wie es z. B. im Kündigungsschutzgesetz vorgesehen ist. Durch eine entsprechende gesetzliche Regelung würden die Rechte und Interessen der Teilzeitbeschäftigten hinreichend gewahrt, denn bei der Interessenvertretung der Beschäftigten kommt es nicht auf die Größe des Betriebsratsgremiums, sondern auf die Fachkompetenz und den Vertretungswillen des Betriebsratsgremiums unabhängig von der Zahl seiner Mitglieder an.
- Die Kommission sieht weiterhin Reformbedarf bei der Schulung und Ausstattung des Betriebsrats und seiner Mitglieder. Vor allem die Tendenz der Rechtsprechung, die Wahl des Schulungsformates in das weitgehende Ermessen des Betriebsrats zu stellen, führt zu einer ineffizienten Ressourcenverwendung und vermeidbaren finanziellen Belastungen. Die Kommissionsmitglieder setzen sich deshalb dafür ein, dass Schulungen und Fortbildungen der Betriebsratsmitglieder in digitaler Form die Regel werden.

#### **4. Betriebsstrukturen öffnen – Vereinbarungslösung stärken**

Betriebsrat und Arbeitgeber sind zumeist diejenigen, die am ehesten beurteilen können, welche Mitbestimmungsstrukturen für den Betrieb am sachgerechtesten sind. Demgegenüber sieht das Betriebsverfassungsgesetz einen weitgehenden Tarifvorbehalt vor. Das bedeutet, dass die Betriebsparteien nur dann Vereinbarungen über Mitbestimmungsstrukturen treffen dürfen, wenn überhaupt kein Tarifvertrag gilt. Die Regelungsmöglichkeiten der Betriebsparteien sind aufgrund dieses Tarifvorbehalts stark eingeschränkt.

- Die Praxis zeigt, dass die strenge Sperrwirkung eines Tarifvertrags modernen Unternehmensrealitäten nicht mehr gerecht wird. Selbst in tarifgebundenen Unternehmen fehlen häufig tarifliche Regelungen nach § 3 BetrVG, so dass flexible betriebliche Lösungen blockiert sind. Um eine solche Blockade zu lösen, ist es notwendig, auch dem Betriebsrat die Möglichkeit einzuräumen, entsprechende Vereinbarungen zu treffen, wobei die Rolle der Tarifvertragsparteien angemessen gewahrt bleiben soll.
- Die betrieblichen Strukturen der Zusammenarbeit zwischen Beschäftigten und Arbeitgebern entwickeln sich dynamisch weiter. Neben einer Organisation nach Sparten prägen heute vielfach funktionale und geschäftsbereichsbezogene Zuordnungen die Arbeitsrealität. Diese Entwicklung sollte bei der kollektivvertraglichen Ausgestaltung stärker berücksichtigt werden.

#### **5. Betriebsratsarbeit erleichtern – digitale Hilfsmittel nutzen**

Die Digitalisierung eröffnet erhebliche Gestaltungsspielräume für eine moderne, effiziente und praxisgerechte Ausgestaltung der Betriebsratsarbeit sowie ihrer zentralen Verfahren. Diese Potenziale sollten konsequent genutzt werden.

- Für die laufende Arbeit der Betriebsräte sollten virtuelle Sitzungen dauerhaft und rechtssicher ermöglicht werden. Es sollte den Betriebsparteien überlassen bleiben, flexibel zu entscheiden, ob Sitzungen in Präsenz, hybrid oder vollständig virtuell durchgeführt werden. Digitale Formate können die Arbeitsfähigkeit der Gremien

verbessern, Reisezeiten reduzieren und die Vereinbarkeit mit betrieblichen Abläufen erleichtern.

- Ein Baustein der weiteren Digitalisierung ist die Einführung elektronischer Betriebsratswahlen. Digitale Wahlverfahren können die Teilnahme erleichtern, organisatorische Aufwände verringern und Wahlprozesse effizienter gestalten.
- Zudem sollte Rechtssicherheit für die Durchführung virtueller Betriebsversammlungen geschaffen werden. Insbesondere in großen Betrieben mit mehreren tausend oder zehntausenden Beschäftigten ist es häufig faktisch unmöglich, geeignete Räumlichkeiten mit ausreichender Kapazität bereitzustellen. Dies gilt nicht nur im ländlichen Raum, sondern auch in Ballungszentren. Virtuelle Formate können hier eine praktikable, kostenschonende und rechtssichere Alternative darstellen.

### **Zwischenfazit: Reformbedarf und Leitlinien einer modernen Betriebsverfassung**

Die Analyse der Ausgangslage macht deutlich, dass die Betriebsverfassung insgesamt einer Neujustierung bedarf. Ziel muss es sein, Mitbestimmung so auszugestalten, dass sie ihre Schutz- und Ausgleichsfunktionen wirksam erfüllt, ohne die betriebliche Anpassungs-, Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit zu beeinträchtigen. Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden bestehende Mitbestimmungstatbestände, Verfahren und Strukturen daraufhin bewertet, inwieweit sie den Anforderungen einer modernen Arbeits- und Unternehmenswelt noch gerecht werden.

#### **I. Mitbestimmungsprozesse fokussieren – notwendige Anpassungen erleichtern**

In der kontinuierlichen Ausweitung von Mitbestimmungstatbeständen sehen die Mitglieder der Kommission als Praxisfolge vielfach eine institutionelle Überforderung des Betriebsrats und drohende Zielkonflikte, z. B. im Bereich des Umweltschutzes. Die Kommissionsmitglieder beobachten sehr kritisch Tendenzen zu weiteren Ausdehnungen, z. B. in den Bereichen Environmental, Social and Governance (ESG) und Corporate Social



Responsibility (CSR). In dieser Entwicklung erkennen die Kommissionsmitglieder problematische und verfassungsrechtlich fragwürdige Eingriffe in die Unternehmerfreiheit, weil dadurch insbesondere die unternehmerische Entscheidung über Produktpalette und Produktionsmethoden und damit das unternehmerische Geschäftsmodell insgesamt empfindlich beschränkt wird.

## **1. Praxistauglichkeit der Tatbestände des § 87 BetrVG kritisch hinterfragen**

Die Kommissionmitglieder fordern daher eine konsequente Rückbesinnung auf unmittelbar betriebsbezogene Belange und eine klare Abgrenzung zu gesamtgesellschaftlichen Aufgabenstellungen.

§ 87 Abs. 1 BetrVG regelt die erzwingbare Mitbestimmung des Betriebsrats in „sozialen Angelegenheiten“. Aus Sicht der Kommission hat diese Norm sich durch die Rechtsprechung der Arbeitsgerichte und besonders des Bundesarbeitsgerichts zu einem erheblichen Hemmnis für Flexibilität, Digitalisierung und Krisenresilienz entwickelt. Unternehmerische Wachstumsperspektiven und das unternehmerische Dispositiv werden durch eine mangelnde Verhältnismäßigkeit der Vorgaben des Betriebsverfassungsgesetzes und der Rechtsprechung ausgebremst.

§ 87 Abs. 1 BetrVG wurde durch die Rechtsprechung systematisch überdehnt. Er ist über Jahrzehnte Ausgangspunkt weitgehender Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats geworden, die schnelle Entscheidungen unmöglich machen können. Ein zentrales Problem ist das Übergreifen der Betriebsverfassung in die unternehmerische Entscheidung, obwohl genau dies nicht legitimer Regelungsgegenstand der Betriebsverfassung ist. Diese Mitbestimmung darf nicht zur Fremdbestimmung von Arbeitgebern und ihren Beschäftigten werden. Die Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten bedarf einer Präzisierung, die Übergriffe in die Leitung des Unternehmens verhindert.

Die Herausforderungen im Anwendungsbereich des § 87 BetrVG resultieren nicht allein aus einzelnen Mitbestimmungstatbeständen, sondern aus der derzeitigen strukturellen

Ausgestaltung der erzwingbaren Mitbestimmung insgesamt. Die Norm ist weithin auf fallbezogene Detailregelungen angelegt und bietet kaum hinreichende Instrumente, um mitbestimmungspflichtige Sachverhalte auf einer abstrakt-generellen Ebene rechtssicher, zeiteffizient und anpassungsfähig zu steuern. Zu den hierfür notwendigen gesetzlichen Anpassungen zählen die Möglichkeit rechtssicherer abstrakter Rahmenregelungen, die dem Arbeitgeber einen verlässlichen Handlungsrahmen eröffnen. Darüber hinaus bedarf es klarer gesetzlicher Ausnahmeregelungen für Eil- und Notfälle sowie der Festschreibung eines besonderen Eilverfahrens, das eine zeitnahe vorläufige Umsetzung betrieblicher Maßnahmen erlaubt.

#### **a. Innovationsbremsen bei technischen Einrichtungen lösen**

Eine besondere Bedeutung kommt der Vorschrift des § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG zu. Sie gewährt ein Mitbestimmungsrecht bei der Einführung und Anwendung von technischen Einrichtungen, die dazu „bestimmt“ sind, das Verhalten oder die Leistung der Arbeitnehmer zu überwachen. Da das Bundesarbeitsgericht das Tatbestandsmerkmal „dazu bestimmt sind“ als „dazu geeignet sind“ auslegt, unterfallen zentrale technische Einrichtungen, darunter insbesondere IT-Anwendungen nebst bloßer Updates, der Mitbestimmung, sobald nur die abstrakte Möglichkeit besteht, mit ihnen die Leistung oder das Verhalten der Arbeitnehmer überwachen zu können.

Diese abstrakte Möglichkeit ist heute bei nahezu allen IT-Anwendungen gegeben, da sich durch eine Auswertung der verarbeiteten Daten stets Rückschlüsse auf deren Anwender ziehen lassen. § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG wird dadurch zum Hemmschuh in der digitalen Transformation – insbesondere für Unternehmen, die pro Woche neue IT-Anwendungen teilweise im mittleren zweistelligen Bereich einführen. Für jede dieser Anwendungen muss ein Mitbestimmungsverfahren eingeleitet werden. Das führt am Ende nicht nur zu einer Verzögerung oder gar Verhinderung der Einführung neuer Technologien, sondern angesichts dieser Masse auch zu einer Überforderung der Betriebsräte. Aus diesem

Grund bedarf das Mitbestimmungsrecht bei technischen Einrichtungen (§ 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG) einer Korrektur.

In der Kommission wurden unterschiedliche Lösungsansätze breit diskutiert. Diese reichen von einer Streichung des § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG bis zur Einführung eines subjektiven Tatbestandmerkmals, welches allein tatsächliche Überwachungsvorgänge erfasst.

Eine Streichung ließe sich vor dem Hintergrund eines wirksamen Datenschutzrechts rechtfertigen. Zwar eröffnet die Norm kein generelles Mitbestimmungsrecht im Hinblick auf den betrieblichen Datenschutz. Der mit ihr verfolgte Zweck, einen „Überwachungsdruck“ auszuschließen, wird allerdings in vielfältiger Weise durch ein Datenschutzrecht gewährleistet. Auch kann der Betriebsrat gemäß § 80 BetrVG vom Arbeitgeber Informationen über den Datenschutz der Arbeitnehmer im Betrieb verlangen. Eine Beeinträchtigung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts wird im Rahmen der Interessenabwägung nach der DS-GVO berücksichtigt.

Zumindest muss das Beteiligungsrecht so weiterentwickelt werden, dass es die Einführung entsprechender technischer Einrichtungen nicht generell und bezogen ausschließlich auf die Möglichkeit der Kontrolle verzögert. Dazu sollte der zielgerichteten Überwachungsabsicht die entscheidende Rolle zufallen. Nur solche technischen Einrichtungen sollten erfasst werden, die zielgerichtet auf eine Überwachung der Beschäftigten eingeführt und genutzt werden. IT-Tools, die zwar technisch zu einer Verhaltens- oder Leistungskontrolle geeignet wären, sollten dann nicht der Mitbestimmung des Betriebsrats unterliegen, wenn der Arbeitgeber die Überwachung nicht beabsichtigt und ggf. bindend erklärt, dass er die IT-Anwendung nicht zur Arbeitnehmerüberwachung und Leistungskontrolle nutzt.

## **b. Betriebsräte bei Gesundheitsschutz nicht überfordern**

Deutliche Fehlentwicklungen lassen sich auch im Bereich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes verfolgen. § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG ist zu einem weiteren Einfallstor für eine ausufernde Mitbestimmung im Verantwortungsbereich des Arbeitgebers geworden.

So hat das BAG in seiner Entscheidung vom 8. Juni 2004 (Az. 1 ABR 13/03) ein Mitbestimmungsrecht bei der Gefährdungsbeurteilung bestätigt. Mitbestimmungspflichtig sind dabei u. a. die Festlegung der Tätigkeiten, die der Beurteilung unterliegen sollen, die Festlegung des Verfahrens, anhand dessen die Gefährdung bestimmt werden soll und auch die Beurteilung gleichartiger Arbeitsbedingungen bei verschiedenen Tätigkeiten. Diese Mitbestimmung bei Gefährdungsbeurteilungen kann dadurch zu einer faktischen Kontrolle der Arbeitsorganisation durch den Betriebsrat führen. Jeder Umstand im Umfeld eines Arbeitsplatzes kann – insbesondere unter dem Gesichtspunkt der psychischen Belastung – zum Gegenstand der Gefährdungsbeurteilung gemacht werden, wie etwa die Interaktion mit Mitarbeitern und Kunden.

Damit dringt die Mitbestimmung beim Arbeits- und Gesundheitsschutz tief in den Bereich der unternehmerischen Entscheidungsfreiheit vor. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass die Rechtsprechung die arbeitsschutzrechtliche Generalklausel extensiv auslegt. Das Mitbestimmungsrecht nach § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG verliert dadurch weitgehend an Kontur.

Schließlich greift das Mitbestimmungsrecht auch bei dem Einsatz persönlicher Schutzausrüstung bzw. bei der Auswahl zwischen verschiedenen geeigneten Produkten. Dies ist vor dem Hintergrund, dass die Arbeitgeber zur Bereitstellung geeigneter Schutzausrüstung und die Arbeitnehmer zur bestimmungsgemäßen Anwendung verpflichtet sind, nicht nachvollziehbar. Stellt der Arbeitgeber gemäß seiner gesetzlichen Verpflichtung eine geeignete Schutzausrüstung bereit, muss sich jede weitere Mitbestimmung hierzu – etwa über die Marke oder Farbe der Schutzausrüstung – verbieten.

Vor diesem Hintergrund bedarf es einer effektiven Begrenzung des Beteiligungsrechts aus § 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG – einschließlich eines Ausschlusses der Mitbestimmung bei der Gefährdungsbeurteilung. Missbräuche und Zweckentfremdungen dieses Mitbestimmungsrechts müssen ausgeschlossen werden. Dem Betriebsrat vom Gesetz klar zugewiesen ist die Aufgabe der Überwachung der Einhaltung arbeitsschutzrechtlicher Vorgaben durch den Arbeitgeber. Dort, wo arbeitsschutzrechtliche Vorschriften nicht klar ausgestaltet sind, darf dies nicht zu einer uferlosen Diskussion – wie in der Praxis bspw. während der Pandemie beim Thema Maskentragen vielfach erlebt – und zu einer uferlosen Mitbestimmung führen. Hier muss Rechtssicherheit bereits im Rahmen der arbeitsschutzrechtlichen Regelungen gewährleistet werden. Insbesondere sollten die aus einer grundsätzlich neutralen Position einer Fachkraft für Arbeitssicherheit heraus vorgenommenen Empfehlungen für die Gestaltung der Gefährdungsbeurteilung bzw. der insoweit anzuwendenden Methoden und Verfahren zur Feststellung des Vorliegens und des Grads einer Gefährdung Vorrang haben.

### **c. Arbeitszeitanpassung nicht gefährden**

Eine verfassungsrechtlich problematische Verwischung der Grenzen zwischen mitbestimmungsfreier unternehmerischer Entscheidung und mitbestimmungspflichtiger Ausgestaltung sieht die Kommission auch bei der Arbeitszeit, § 87 Abs. 1 Nr. 3 BetrVG. Hier kann eine fehlende schnelle Zustimmung des Betriebsrats sowohl bei einem kurzfristigen Bedarf einer Arbeitszeitabsenkung als auch einer -erhöhung großen Schaden nach sich ziehen. Ist Kurzarbeit erforderlich, kann die Verweigerung den gesamten Betrieb gefährden. Ist eine Verlängerung der Arbeitszeit, z. B. wegen eines unerwarteten Großauftrags erforderlich, kann die Verweigerung diesen Auftrag und seine positiven Auswirkungen auf das Unternehmen und seine Beschäftigten obsolet werden lassen.

So kann beispielsweise eine Verzögerung oder Verweigerung der Zustimmung zu konkreten Schichtplänen gravierende Auswirkungen auf die betriebliche Produktion haben. Produktionsprozesse sind regelmäßig auf kontinuierliche Abläufe und eine verlässliche

Personaleinsatzplanung angewiesen. Eine Blockade von Schichtplänen kann daher kurzfristig zu erheblichen Störungen bis hin zum Stillstand der Produktion führen.

Vor diesem Hintergrund erscheint der Umfang der Mitbestimmung umso weniger nachvollziehbar, als Schichtarbeit regelmäßig bereits individualvertraglich vereinbart ist und damit für die betroffenen Arbeitnehmer vorhersehbarer Bestandteil der arbeitsvertraglichen Leistungspflicht ist. Der Betriebsrat hat zudem im Rahmen von Einstellungen – auch bei Leiharbeitnehmern nach § 99 BetrVG – regelmäßig Kenntnis von den vorgesehenen Einsatz- und Arbeitszeitmodellen. Die betriebliche Organisation von Schichtarbeit erfolgt somit nicht überraschend, sondern auf einer bekannten und vielfach bereits akzeptierten Grundlage.

Die Kommissionsmitglieder fordern auch hier eine klare Abgrenzung der mitbestimmungsfreien unternehmerischen Entscheidung und der mitbestimmungspflichtigen Ausgestaltung dieser Entscheidung. Diese unbedingt erforderliche Abgrenzung ist seit der sog. Kaufhausentscheidung (BAG, Beschluss vom 31. August 1982 – 1 ABR 27/80) des Bundesarbeitsgerichts nicht mehr ausreichend gewährleistet und eindeutig. Das Bundesarbeitsgericht hatte postuliert, dass die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats nach § 87 Abs. 1 Nr. 2 BetrVG nicht unter dem allgemeinen Vorbehalt stehen, dass durch sie nicht in die unternehmerische Entscheidungsfreiheit eingegriffen werden darf. Konkret wurde entschieden, dass das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats auch Arbeitszeitregelungen umfasst, die es unmöglich machen, die gesetzlichen Ladenschlusszeiten voll auszuschöpfen.

Die Kommissionsmitglieder fordern daher eine gesetzlich klare Ausgestaltung der Mitbestimmungstatbestände, die gewährleistet, dass das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats nicht dazu führt, dass betriebswirtschaftlich notwendige Maßnahmen, wie die Nutzung gesetzlicher Öffnungszeiten oder die praxistaugliche Gestaltung von Schichtplänen, in einer Weise eingeschränkt wird, die den üblichen Geschäftsbetrieb in Frage stellt.

Erforderlich ist bei der Arbeitszeitgestaltung – wie bei allen Tatbeständen des § 87 – eine angemessene Berücksichtigung der unternehmerischen Entscheidung, die deren Ausübung nicht unangemessen beschränkt. Dort, wo diese Abgrenzung nicht rechtssicher möglich ist, muss eine betriebliche Beteiligung ausgeschlossen sein.

#### **d. Mitbestimmung nicht auf Entgelthöhen erstrecken**

Vielfältige Probleme in der Praxis sehen die Kommissionsmitglieder auch bei der Mitbestimmung des Betriebsrats bei der betrieblichen Lohngestaltung, § 87 Abs. 1 Nr. 10 BetrVG. Dieser Mitbestimmungstatbestand greift in die individuelle wie kollektive Privatautonomie ein, weil die Festlegung der Arbeitsbedingungen in die Zuständigkeit beider Arbeitsvertragsparteien und der Tarifparteien fällt.

Die Funktionsgrenzen der betrieblichen Mitbestimmung werden damit überschritten und die extensive Auslegung des § 87 Abs. 1 Nr. 10 BetrVG führt zu tiefen Eingriffen in die Tarifautonomie. In der Praxis sind der mitbestimmungsfreie Dotierungsrahmen und der mitbestimmungspflichtige Verteilungsschlüssel oftmals nicht voneinander abgrenzbar. Hinzu kommt – insbesondere vor dem Hintergrund der extensiven Auslegung durch die Rechtsprechung – eine weitgehende Mitbestimmungspflichtigkeit des Vergütungssystems im tariffreien Betrieb, eine Perpetuierung der tariflichen Strukturen nach Verbandsaustritt, eine „betriebliche Allgemeinverbindlichkeit“ im tarifgebundenen Betrieb und die Entstehung von Ansprüchen ohne Anspruchsgrundlage bei Verstoß gegen das Mitbestimmungsrecht. Die Betriebsparteien werden faktisch funktions- und legitimationswidrig zuständig für die Vereinbarung von Kernarbeitsbedingungen. Dies gefährdet vor allem die individuelle Privatautonomie der Arbeitsvertragsparteien.

Die Kommissionsmitglieder sehen daher ein Eingreifen des Gesetzgebers zur Rückführung der Rechtsprechung auf das ursprüngliche Ziel des § 87 Abs. 1 Nr. 10 BetrVG als erforderlich an. Der Zweck des Mitbestimmungsrechts, nämlich die eng begrenzte innerbetriebliche Lohngestaltung, muss klar im Gesetzestext beschrieben werden. Es empfiehlt sich eine Klarstellung, nach der die Betriebsparteien nicht befugt sind, auf der

Grundlage von § 87 Abs. 1 Nr. 10 BetrVG Kernarbeitsbeziehungen festzulegen und dass sich das Mitbestimmungsrecht ausschließlich auf die abstrakt-generellen Grundsätze und Methoden der Entgeltfindung bezieht, nicht jedoch auf die Festlegung der konkreten Lohnhöhe oder des Dotierungsrahmens. Zudem sollte klargestellt werden, dass individuell ausgehandelte oder gewährte Löhne nicht der Mitbestimmung unterliegen, sofern sie nicht auf kollektiven Regelungen beruhen.

#### **e. Regelung zur mobilen Arbeit hinterfragen**

In § 87 Abs. 1 Nr. 14 BetrVG ist die Abgrenzung zwischen „Ob“ und „Wie“ der mobilen Arbeit unklar. Vor allem ist unklar, ob das Mitbestimmungsrecht die individuelle und kollektive Verteilung der mobilen Arbeit, verbindliche Anwesenheitszeiten und den Ort der mobilen Arbeit umfasst. Hierüber wird in der Praxis gestritten. Damit wird die Grenze zu der Frage des mitbestimmungsfreien „Obs“ von mobiler Arbeit immer wieder in Frage gestellt. Die Kommissionsmitglieder fordern daher, die unklare, Rechtstreitigkeiten fördernde und bürokratische Vorschrift zu streichen.

## **2. Vorläufige Durchführungen arbeitgeberseitiger Maßnahmen ermöglichen**

Die Erfahrungen der Kommissionsmitglieder zeigen, dass das geltende Betriebsverfassungsrecht für Situationen, in denen betriebliche Maßnahmen kurzfristig und unter Zeitdruck ergriffen werden müssen, keine tragfähigen Lösungen bereithält. Anders als etwa im Bundespersonalvertretungsrecht besteht für den Arbeitgeber regelmäßig keine Möglichkeit, erforderliche Maßnahmen, die der Mitbestimmung nach § 87 BetrVG unterliegen, vorläufig umzusetzen, wenn eine vorherige Einigung mit dem Betriebsrat nicht rechtzeitig herbeigeführt werden kann.

Durch die Theorie der Wirksamkeitsvoraussetzung, nach der eine mitbestimmungspflichtige betriebliche Maßnahme des Arbeitgebers nicht durchgeführt werden darf, solange das Beteiligungsverfahren nicht abgeschlossen ist, werden betriebliche Prozesse aufgehalten, auch wenn die dahinterstehende Entscheidung des Unternehmens



mitbestimmungsfrei ist. So kann der Betriebsrat etwa durch seine Mitbestimmung bei der Lage der Arbeitszeit die Entscheidung über betriebliche Öffnungszeiten konterkarieren. Diese Wirkung wird noch verstärkt durch einen ebenfalls von der Rechtsprechung erfundenen Unterlassungsanspruch, der es dem Betriebsrat ermöglicht, aktiv unternehmensinterne Prozesse verbieten zu lassen. Ein solcher Anspruch ist vom Gesetz bewusst nicht vorgesehen.

Die Kommission hält es daher für erforderlich, eine allgemeine gesetzliche Beschleunigungsregel vorzusehen, die dem Arbeitgeber in klar definierten Eilfällen eine vorläufige Durchführung notwendiger Maßnahmen ermöglicht. Die Rechte des Betriebsrats bleiben hiervon unberührt, sind jedoch in ein nachgelagertes, zeitlich begrenztes Beteiligungsverfahren zu verlagern.

Eine gesetzliche Beschleunigungsregel kann ihren Zweck nur erfüllen, wenn Rechtsfolgen fehlerhafter Beteiligung ausschließlich für die Zukunft begrenzt werden. Etwaige Mängel im Beteiligungsverfahren – etwa infolge einer unzutreffenden Einschätzung des Eilfalls oder formeller Fehler bei der Unterrichtung oder Durchführung der Beteiligung – dürfen deshalb nicht zu einer rückwirkenden Infragestellung bereits umgesetzter Maßnahmen führen. Sie sind im weiteren Verfahren aufzugreifen und zu korrigieren, ohne die bereits erfolgte Umsetzung der Maßnahme grundsätzlich zu blockieren.

Eine betrieblich notwendige Maßnahme darf im Übrigen nicht allein deswegen unwirksam sein, weil die Beteiligung fehlerhaft erfolgt ist. Insoweit bietet es sich an, die Gedanken zur Nichtigkeit und Anfechtbarkeit einer Betriebsratswahl auf die Fehlerhaftigkeit einer Betriebsratsbeteiligung zu übertragen. Die Unwirksamkeit einer arbeitgeberseitig ergriffenen Maßnahme darf nur bei groben Verstößen gegen die Betriebsratsbeteiligung in Betracht kommen. Soweit im Rahmen des Mitbestimmungsverfahrens Fehler vorkommen, darf deren Kontrolle und ggf. Korrektur durch die Gerichte auch erst im Nachhinein und mit bloßer Wirkung für zukünftige Fälle vorgenommen werden.

### **3. Weitere Innovationsbremsen und Kostentreiber zurückführen**

Auch jenseits der Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten bestehen Innovationsbremsen, mit denen die gesetzliche Betriebsverfassung Wachstums- und damit Beschäftigungschancen übermäßig verzögern kann. Diese Regelungen gehören ebenso wie § 87 BetrVG auf den Prüfstand. Beispielhaft hat die Kommission folgende Regelungsbereiche diskutiert:

#### **1. KI-Bürokratie vermeiden**

Die in § 90 Abs. 1 Nr. 3 BetrVG neu eingefügte Verpflichtung zur Unterrichtung und Beratung über die Planung des Einsatzes von KI sollte wieder gestrichen werden, da sie zu allgemein und zu weitgehend ist. KI umfasst kein einheitliches Instrument, sondern ein breites Spektrum digitaler Anwendungen, etwa generative KI-Systeme (GenAI, z. B. ChatGPT), die Inhalte wie Texte, Bilder oder Codes erzeugen, sowie KI-Plattformen (z. B. Google Vertex AI), die solche Funktionen standardisiert bereitstellen und von vielen Nutzern als allgemeines Arbeitswerkzeug verwendet werden. Nach dem aktuellen Wortlaut könnte jeder einzelne Einsatz von KI als unterrichtungs- und beratungspflichtig angesehen werden, etwa auch einzelne, von Beschäftigten entwickelte KI-gestützte Anwendungen, die auf bestehenden KI-Plattformen aufsetzen und lediglich der individuellen Arbeitsorganisation oder Effizienzsteigerung dienen, ohne dass damit eine neue betriebliche Technologie oder ein kollektiver Regelungsbedarf verbunden ist.

Entsprechendes gilt nach Auffassung der Mitglieder der Kommission für den § 95 Abs. 2a BetrVG und den damit verursachten zusätzlichen bürokratischen Aufwand, die Gefahr der Innovationsverlangsamung und die Unsicherheiten bei der praktischen Umsetzung. Bereits vor der Neuregelung bestand die Mitbestimmungspflicht bei Auswahlrichtlinien – unabhängig davon, ob diese manuell oder mittels KI erstellt wurden. Die Kommissionsmitglieder betonen, dass hier und auch zukünftig kein Bedarf besteht, KI-spezifische Sonderregelungen einzuführen.

## 2. Hinzuziehung von Sachverständigen reformieren

§ 80 BetrVG regelt die allgemeinen Aufgaben des Betriebsrats und verpflichtet den Arbeitgeber, dem Betriebsrat zur Durchführung seiner Aufgaben die erforderlichen Informationen bereitzustellen. Aus Sicht der Kommission führt diese Vorschrift jedoch zu erheblichen praktischen Problemen.

Die Pflicht zur Bereitstellung „sachkundiger Arbeitnehmer“ als Auskunftspersonen ist unklar und nicht operationalisierbar, da konkrete Vorgaben zur Anzahl, zum Aufgabenbereich und zum zeitlichen Umfang dieser Unterstützung fehlen. Dies führt zu Unsicherheiten und Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung.

Die Hinzuziehung externer Sachverständiger gemäß § 80 Abs. 3 BetrVG verursacht hohe Kosten und die Entscheidung über die Erforderlichkeit wird oft unterschiedlich bewertet, was zu Rechtsstreitigkeiten führt. Arbeitgeber tragen die Kosten für Beschlussverfahren, selbst wenn sie die Hinzuziehung eines externen Sachverständigen zu Recht abgelehnt haben.

Die mit dem „Betriebsrätemodernisierungsgesetz“ eingeführte Regelung zur Hinzuziehung von Sachverständigen bei der Einführung von künstlicher Intelligenz (§ 80 Abs. 3 S. 2 und 3 BetrVG) ist systemwidrig und sollte wieder aufgehoben werden. Sie geht pauschal und ohne jede Ausnahme davon aus, dass die Hinzuziehung eines Sachverständigen zur Beurteilung der Einführung oder Anwendung von KI stets erforderlich ist, ohne dabei den Begriff der KI auch nur im Ansatz sinnvoll zu definieren.

Damit wird der Zugang des Betriebsrats zu Sachverständigen im Bereich KI gegenüber anderen Regelungsgegenständen in sachlich nicht gerechtfertigter Weise privilegiert. In allen übrigen Fällen steht die Hinzuziehung externer Sachverständiger unter dem allgemeinen Vorbehalt der Erforderlichkeit für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung.

Ein tragfähiger Grund für eine solche Sonderstellung im Bereich der KI ist nicht ersichtlich. Vielmehr sollten für alle Themenbereiche einheitliche Voraussetzungen für die

Hinzuziehung von Sachverständigen gelten. Anderenfalls droht eine Zerfaserung in Einzelfallregelungen.

### **3. Weiterbildung einfacher gestalten**

In der Praxis werden Weiterbildung und Berufsbildung durch das Betriebsverfassungsgesetz unnötig kompliziert und übermäßig verteuert.

Der Arbeitgeber muss zur Prüfung, ob eine mitbestimmungspflichtige betriebliche Weiterbildungsmaßnahme vorliegt, über sämtliche Maßnahmen informieren, also grundsätzlich auch über Maßnahmen, die nur ein Beschäftigter bei einem Anbieter absolviert. In diesen Fällen ist der entsprechende Aufwand unverhältnismäßig hoch, insbesondere bei einer notwendig dezentralen Aufstellung von Qualifizierung.

Daher ist es sinnvoll, wenn bei außerbetrieblichen Trainings die Einschätzung des Arbeitgebers Vorrang hat – dies würde auch eine schnelle Handlungsfähigkeit gewährleisten, da Angebote von externen Anbietern oftmals innerhalb kurzer Fristen angenommen werden müssen. Das ist mit langwierigen Informationspflichten gegenüber dem Betriebsrat nicht vereinbar.

In global agierenden Unternehmen sind betriebliche Weiterbildungen nicht immer auch in deutscher Sprache verfügbar. Es sollte daher klargestellt werden, dass der Arbeitgeber diese auch in der international führenden Sprache anbieten kann und der Betriebsrat nur bei einem berechtigten Interesse der Beschäftigten, das er nachweisen muss, die Durchführung in deutscher Sprache verlangen kann.

Nach Einführung einer mitbestimmungspflichtigen IT-Anwendung stellt sich häufig die Frage, ob begleitende Maßnahmen als bloße arbeitsplatzbezogene Einweisung oder als betriebliche Weiterbildungsmaßnahme im Sinne der §§ 96 ff. BetrVG zu qualifizieren sind. Diese Abgrenzung ist rechtlich unscharf und wird in der Praxis unterschiedlich bewertet.

Die Folge sind parallele Prüf- und Beteiligungspflichten sowie zusätzliche Abstimmungs- und Konfliktpotenziale. Bereits die Einführung einer einzelnen IT-Anwendung kann dadurch mehrere Mitbestimmungsverfahren auslösen. Insbesondere wird häufig darüber gestritten, ob einzelne Schulungsmodule, Trainings oder später entwickelte Lernangebote noch der Einweisung in die Nutzung des Systems dienen oder bereits eigenständige Weiterbildungsmaßnahmen darstellen. Diese Unsicherheit setzt sich auch nach der Einführung fort, etwa bei Updates, Funktionsanpassungen oder nachgelagerten Qualifizierungsangeboten. Die so entstehenden Doppelzuständigkeiten führen zu Verzögerungen, erhöhen den administrativen Aufwand und erschweren eine zügige Implementierung und Weiterentwicklung digitaler Systeme.

Eine gesetzliche Klarstellung, wonach sämtliche Maßnahmen im Zusammenhang mit der Nutzung und Anwendung technischer Einrichtungen einheitlich einem Beteiligungsrecht unterfallen und nicht zusätzlich den §§ 96 ff. BetrVG, würde die Verfahren wesentlich vereinfachen, Rechtssicherheit stärken und die notwendige Flexibilität bei der Einführung und Fortentwicklung digitaler Arbeitsmittel gewährleisten.

#### **4. Betrieblichen Umweltschutz in der Betriebsverfassung hinterfragen**

Der Betriebsrat ist Vertreter der Belegschaft eines konkreten Betriebs. Er muss entsprechend betriebsbezogen und belegschaftsbezogen agieren. Seine Beteiligung bei Fragen des betrieblichen Umweltschutzes sollte daher auf den Prüfstand gestellt werden. Eine solche Anpassung vermeidet die Gefahr, dass unter dem Deckmantel des betrieblichen Umweltschutzes der Betriebsrat ein allgemeinpolitisches Mandat ausübt. Gerade die Diskussionen um das sog. Heizungsgesetz machen den Spagat deutlich, den man den Betriebsräten aufzwingt. Diese Politisierung der Betriebsratsarbeit gilt es zu vermeiden.

#### **5. Beschäftigungssicherung fokussieren**

Beschäftigungsförderung muss streng betriebsbezogen sein und bleiben. Sicherung und Förderung von Beschäftigung beziehen sich auf den konkreten Betrieb und seine

Arbeitnehmerinnen. Ein allgemeinpoltisches – auf Produktion und Dienstleistung abstellendes Mandat des Betriebsrats – kann daher nicht Gegenstand der betrieblichen Beteiligung sein. Dies sollte durch eine gesetzliche Anpassung unterstrichen werden. Daher sollte § 92a BetrVG entsprechend neu gefasst werden. Der Austausch zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat zum Thema Beschäftigungssicherung ist selbstverständlich und ebenso, dass die Anregungen des Betriebsrats dazu berücksichtigt werden. In jedem Fall sollte das dortige Schriftformerfordernis durch die Textform, die sich in den Betrieben weitgehend etabliert hat, abgelöst werden. Eine Kommunikation wie zwischen Behörden entspricht nicht der vertrauensvollen Zusammenarbeit von Arbeitgeber und Betriebsräten.

## **II. Verfahren beschleunigen**

Fachkräftemangel, Beschäftigungssicherung und vom Strukturwandel geforderte Betriebsänderungen sind weitere aktuelle Stichworte, zu denen die Kommission erheblichen Reformbedarf ihrer betriebsverfassungsrechtlichen Flankierungen sieht. Einstellungen müssen erleichtert werden, Beschäftigungssicherung muss effektiv und unbürokratisch bewältigt werden und die Beteiligungsverfahren bei Betriebsänderungen dürfen Beschäftigungspotentiale am Standort Deutschland nicht gefährden.

### **1. Beschleunigung durch Fristen ermöglichen**

Beteiligungsrechte entfalten in der Praxis häufig eine zeitliche Blockadewirkung, die über ihre Schutz- und Ausgleichsfunktion hinausgeht und notwendige betriebliche Anpassungen verzögert oder verhindert. Dies gilt nicht nur für einzelne Mitbestimmungstatbestände, sondern strukturell für das Verfahrensrecht der Betriebsverfassung insgesamt.

Ein zentrales Defizit liegt darin, dass das Betriebsverfassungsgesetz weitgehend auf verbindliche Fristen verzichtet. Dies eröffnet die Möglichkeit, Verfahren allein durch Zeitablauf zu verlängern, ohne dass hierfür eine sachliche Rechtfertigung besteht. Die damit einhergehende Unsicherheit belastet betriebliche Entscheidungsprozesse erheblich.

Nach Auffassung der Kommission bedarf es daher eines allgemeinen gesetzlichen Beschleunigungsgrundsatzes, der Beteiligungsverfahren von vornherein zeitlich strukturiert. Mitbestimmung und Einigungsstelle müssen als fristgebundene Verfahren ausgestaltet werden, die eine verbindliche Entscheidung innerhalb eines absehbaren Zeitraums ermöglichen. Zugleich sollte es den Betriebspartnern möglich bleiben, Fristen einvernehmlich zu verlängern, wenn hierfür ein begründeter Bedarf besteht.

Zentral ist dabei die eindeutige Verknüpfung von Fristablauf und Rechtsfolge. Bleibt eine Stellungnahme des Betriebsrats oder eine Entscheidung der Einigungsstelle innerhalb der vorgesehenen Frist aus, muss der Arbeitgeber berechtigt sein, die Maßnahme vorläufig umzusetzen. Die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats bleiben erhalten, wirken jedoch nachgelagert und ausschließlich für die Zukunft.

## **2. Notwendige Betriebsänderungen unterstützen**

Interessenausgleich und Sozialplan sollen nach dem Betriebsverfassungsgesetz helfen, Maßnahmen mit negativen Auswirkungen für eine größere Zahl von Arbeitnehmern zu vermeiden oder abzumildern (Interessenausgleich) oder diese Maßnahmen sozialpolitisch zu flankieren (Sozialplan). Beide Instrumente stehen damit in einem engen Zusammenhang. Interessenausgleich und Sozialplan haben dennoch unterschiedliche Aufgaben. Mitbestimmungspflichtig ist der Sozialplan, der Interessenausgleich muss vom Arbeitgeber lediglich versucht werden.

Die Durchführung einer Betriebsänderung als Kern des unternehmerischen Tätigwerdens muss mitbestimmungsfrei bleiben. Die Entscheidung, ob jemand eine spezifische wirtschaftliche Tätigkeit betreiben will, darf durch Dritte nicht hinterfragt werden.

Prozesse des Strukturwandels mit dem Ziel der Erhaltung und Schaffung neuer Arbeitsplätze müssen im Bereich der betrieblichen Mitbestimmung beschleunigt werden, ohne ihre Substanz zu verändern oder zu beschneiden. Der Gesetzgeber berücksichtigt den Beschleunigungsgrundsatz nur bei der Beteiligung in personellen Angelegenheiten: So

muss der Betriebsrat nicht nur bei Kündigungen (§ 102 BetrVG), sondern bei allen personellen Einzelmaßnahmen innerhalb einer kurzen Frist reagieren. Anderenfalls darf der Arbeitgeber die fragliche Maßnahme nach Fristablauf durchführen.

Beim Betriebsänderungsverfahren (§§ 111 ff. BetrVG) sieht das Betriebsverfassungsgesetz hingegen keine derartige Frist vor. Dies ist grundlegend verfehlt. Die Betriebsänderung ist als solche eine zentrale unternehmerische und somit notwendig mitbestimmungsfreie Entscheidung des Arbeitgebers. Ohne eine zeitliche Befristung kann der Betriebsrat die Verhandlungen über einen Interessenausgleich und einen Sozialplan und damit die Betriebsänderung weitgehend verzögern. Zudem kann er den Arbeitgeber dabei zweckwidrig unter Druck setzen, einen Sozialplan entsprechend „großzügig“ zu dotieren. Da eine Betriebsänderung schon dann vorliegen soll, wenn die Produktion umgestellt und/oder das Waren- und Dienstleistungsangebot geändert wird, werden wichtige betriebliche Veränderungen, die zeitnah umgesetzt werden müssen, sachwidrig be- und teilweise auch ganz verhindert. Dadurch sind besonders diejenigen Unternehmen und Branchen bedroht, die sich mitten im Strukturwandel befinden und ihre Produktion rasch umstellen und ihre Dienstleistungen zügig anpassen müssen.

Daher sollte der Gesetzgeber die frühere, zwischen 1996 und 1998 gegoltene Regelung des § 113 Abs. 3 S. 2 BetrVG modifizieren und wieder neu kodifizieren: Danach sollte eine Maximalfrist von insgesamt drei Monaten ab Verfahrensbeginn gelten, nach deren Ablauf der Interessenausgleich als gescheitert anzusehen ist; der Arbeitgeber darf die Betriebsänderung dann rechtssicher und sanktionslos durchführen.

Unabhängig von dieser Forderung, das Betriebsänderungsverfahren zeitlich zu befristen, sollte klargestellt werden, dass ein Arbeitgeber eine geplante Betriebsänderung bereits vor Abschluss des Interessenausgleichsverfahrens durchführen darf. Dies gebietet die verfassungsrechtlich geschützte Unternehmensautonomie. Schutzwürdige Belange der Arbeitnehmer stehen dem nicht entgegen, da der Arbeitgeber hier gem. § 113 Abs. 3 BetrVG zum Nachteilsausgleich verpflichtet ist. Dies ist geltendes Recht. Angesichts der abweichenden Rechtsprechung vieler Landesarbeitsgerichte, die dem Betriebsrat hier



einen Unterlassungsanspruch gewähren, bedarf es jedoch einer gesetzlichen Klarstellung, wonach sich die Rechtsfolgen einer Verletzung von Pflichten aus § 111 S. 1 BetrVG ausschließlich nach § 113 BetrVG richten.

Eine solche Straffung von Verfahren kann – ohne Sozialplanleistungen zu schmälern – den zielgerichteten Anpassungsprozess der durch die Veränderung betroffenen Arbeitsplätze erleichtern und so einen effektiven Beitrag zur Sicherung und zum Erhalt von Arbeitsplätzen leisten.

### **3. Blockaden bei personellen Einzelmaßnahmen auflösen**

Die derzeitige Ausgestaltung der Mitbestimmung bei personellen Einzelmaßnahmen nach § 99 BetrVG erweist sich in der betrieblichen Praxis als Hemmnis für notwendige Personalentscheidungen. Insbesondere vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels und hoher Personalfluktuations führen die bestehenden Regelungen regelmäßig zu Verzögerungen, Rechtsunsicherheit und unverhältnismäßigem bürokratischem Aufwand. Das Verfahren wird dabei nicht selten zu einem faktischen Blockadeinstrument, das über seine Schutzfunktion hinausgeht und die unternehmerische Handlungsfähigkeit erheblich einschränkt.

Auch ist der sachliche Anwendungsbereich des § 99 BetrVG zu weit gefasst. Die Einbeziehung von Eingruppierungen und Umgruppierungen führt zu erheblichem Aufwand, ohne einen eigenständigen Schutzbeitrag zu leisten. Diese Maßnahmen ergeben sich regelmäßig aus tariflichen oder arbeitsvertraglichen Vorgaben und lassen dem Arbeitgeber keine maßgebliche Gestaltungsfreiheit. Ihre Unterwerfung unter das Zustimmungsverfahren verursacht daher Bürokratie ohne erkennbaren Nutzen und ist konsequent zu beenden.

Die verfahrensrechtliche Ausgestaltung des Zustimmungs- und Zustimmungsersetzungsverfahrens ist unausgewogen. In der Praxis verbleibt die Initiative regelmäßig beim Arbeitgeber, während der Betriebsrat durch pauschale oder formelhafte

Zustimmungsverweigerungen erhebliche Verzögerungen bewirken kann, ohne hierfür zeitnah die Verantwortung tragen zu müssen. Die Kommission fordert daher, die Antragslast im Zustimmungsersetzungsverfahren nach § 99 Abs. 4 BetrVG dem Betriebsrat zuzuweisen und dies ausdrücklich auch für den einstweiligen Rechtsschutz klarzustellen. Statt dem Arbeitgeber die Ersetzung der Zustimmung durch die Arbeitsgerichte abzuverlangen, soll es von vornherein dem Betriebsrat obliegen, die Unwirksamkeit einer personellen Einzelmaßnahme aufgrund seiner verweigerten Zustimmung gerichtlich feststellen zu lassen und dabei die Zustimmungsverweigerungsgründe schlüssig darzulegen.

Schließlich ist es erforderlich, die Mitbestimmung nach § 99 BetrVG in Situationen besonderer betrieblicher Interessenlagen zeitlich befristet gänzlich auszusetzen. In diesen Fällen muss es dem Arbeitgeber möglich sein, personelle Maßnahmen nach § 99 BetrVG ohne weitere Beteiligung des Betriebsrates umzusetzen.

Überdies ist eine Anpassung des § 99 Abs. 1 BetrVG an § 4a Abs. 2 TVG erforderlich. Der Arbeitgeber hat in einem tarifpluralen Betrieb eine Eingruppierung nach allen tariflichen Vergütungsordnungen vorzunehmen, auch wenn einzelne Tarifverträge nach § 4a Abs. 2 TVG nicht zur Anwendung gelangen. Diese mehrfache Eingruppierung ist im Ergebnis ohne Relevanz und deshalb unnötige Bürokratie.

Ebenso wie bei § 111 BetrVG sollte der Schwellenwert wieder (wie schon bis 2001) auf den Betrieb und nicht auf das Unternehmen ausgerichtet werden, damit kleine Unternehmen mit vielen einzelnen Betrieben nicht unverhältnismäßig belastet werden.

### **III. Gremiengröße überdenken, Legitimation stärken, Kosten senken**

Betriebliche Mitbestimmung ist kein Selbstzweck, sondern bedarf einer tragfähigen Legitimation sowie einer organisatorischen Ausgestaltung, die Effizienz, Akzeptanz in der Belegschaft und wirtschaftliche Verhältnismäßigkeit gewährleistet. Vor diesem Hintergrund sind Gremiengröße, Wahl- und Zuordnungsregeln, Mandatsstrukturen,

Ressourcenausstattung und Kostenfolgen systematisch neu auszurichten, um Überdehnungen, Leerlauf und Legitimationsdefizite verlässlich zu vermeiden.

## **1. Legitimationsbasis betrieblicher Beteiligung vertiefen**

Die Erfahrungen der Mitglieder der Kommission zeigen, dass die gesetzlich vorgegebenen Gremiengrößen in der betrieblichen Praxis häufig nicht in einem angemessenen Verhältnis zum tatsächlichen Arbeitsanfall der Betriebsratsarbeit stehen. In zahlreichen Betrieben sind Betriebsräte personell so ausgestaltet, dass Umfang und Intensität der wachzunehmenden Aufgaben die Zahl der Mandate nicht rechtfertigen. Insbesondere bei freigestellten Betriebsratsmitgliedern zeigt sich nicht selten ein struktureller Leerlauf, der weder der Effektivität der Betriebsratsarbeit noch der Akzeptanz in der Belegschaft dient. Größere Gremien sind zudem anfälliger für Koordinationsprobleme, verlängerte Entscheidungsprozesse und interne Abstimmungsbedarfe. Die Annahme, dass eine größere Zahl von Mandaten automatisch zu einer besseren Interessenvertretung führt, hat sich damit nicht bestätigt. Vor diesem Hintergrund besteht Reformbedarf dahingehend, die Gremiengröße stärker am tatsächlichen betrieblichen Bedarf auszurichten und die gesetzlichen Schwellenwerte sowie Freistellungsregelungen entsprechend zu überprüfen und anzupassen.

Unabhängig von der Frage der angemessenen Gremiengröße stellt sich zudem ein eigenständiges Legitimationsproblem. Die betriebliche Mitbestimmung ist kein Selbstzweck, sondern bedarf einer hinreichenden demokratischen Rückbindung an die von ihr betroffenen Beschäftigten. Gleichwohl kann es nach geltendem Recht zur Errichtung von Betriebsräten kommen, obwohl sich nur ein sehr geringer Teil der Belegschaft an der Wahl beteiligt hat. Damit besteht die Gefahr, dass weitreichende Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte von Gremien ausgeübt werden, deren demokratische Grundlage schmal ist.

Zu erwägen ist deshalb, zumindest die erstmalige Errichtung eines Betriebsrates vom Erreichen eines Wahlquorums abhängig zu machen. Ein Betriebsrat soll nur dann

errichtet werden, wenn sich mindestens ein Viertel der wahlberechtigten Beschäftigten an der Wahl beteiligt. Ein solches Wahlquorum würde die Legitimation des Betriebsrats und dessen Akzeptanz in der Belegschaft verbessern.

## **2. Geregeltes Wahlverfahren sicherstellen**

Das 2001 eingeführte und 2021 ausgeweitete sog. vereinfachte Wahlverfahren („Hau-ruck-Wahl“) liefert keinen Beitrag zur Entbürokratisierung der Betriebsratswahl, sondern ist kompliziert und birgt erhebliche Anfechtungsrisiken. Das vereinfachte Wahlverfahren ist in Betrieben mit bis zu 100 wahlberechtigten Arbeitnehmern zwingend vorgeschrieben. Wird diese Zahl verkannt – etwa auf Grund von Umstrukturierungen oder hoher Personalfluktuation – und wird infolgedessen das nicht einschlägige Wahlverfahren gewählt, führt bereits dieser Umstand zur Anfechtbarkeit der gesamten Betriebsratswahl.

Weiterhin führen die stark verkürzten Fristen im vereinfachten Wahlverfahren zu einer erhöhten Fehleranfälligkeit der Wahl. Das gewöhnliche Wahlverfahren sieht für die Zeit zwischen Bestellung des Wahlvorstands und der Betriebsratswahl zehn Wochen vor. Demgegenüber steht eine Woche im vereinfachten Wahlverfahren. In dieser Zeit müssen die Wahlen organisiert, etwaige Briefwahlen geprüft, Wahlvorschläge eingereicht und ebenfalls geprüft sowie eine Zuordnung einzelner Arbeitnehmer zum Kreis der leitenden Angestellten vorgenommen werden. Das Fehlerrisiko und damit das Risiko einer Anfechtung der Wahl ist aufgrund dieser stark verkürzten Frist um ein Vielfaches erhöht. Daher sollte das vereinfachte Wahlverfahren nicht länger zwingend vorgeschrieben sein und stattdessen freiwillig in allen Betrieben mit bis zu 100 Arbeitnehmern angewendet werden können. Durch die Freiwilligkeit müsste niemand ein erhöhtes Anfechtungsrisiko zwangsweise auf sich nehmen.

Zur Reduzierung des Wahlanfechtungsrisikos erscheint es zudem zweckmäßig, die Wahlordnung zur Durchführung des Betriebsverfassungsgesetzes (nachfolgend: WO) in § 2 Abs. 5 anzupassen. Nach § 2 Abs. 5 WO hat der Wahlvorstand dafür Sorge zu tragen, dass ausländische Arbeitnehmer, die der deutschen Sprache nicht mächtig sind, vor

Einleitung der Betriebsratswahl in geeigneter Weise über das Wahlverfahren, die Aufstellung der Wähler- und Vorschlagslisten sowie über Wahlvorgang und Stimmabgabe unterrichtet werden. Erfolgt eine solche Unterrichtung nicht in allen im Betrieb vertretenen Sprachen, ist die Wahl nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts anfechtbar. Die Vorschrift des § 2 Abs. 5 WO eröffnet faktisch bei nahezu jeder Betriebsratswahl die Möglichkeit einer erfolgreichen Wahlanfechtung, da Wahlvorstände regelmäßig – auch unter Beteiligung des Arbeitgebers – nicht in der Lage sind festzustellen, welche Beschäftigten der deutschen, englischen oder einer anderen gängigen Sprache nicht hinreichend mächtig sind. Da sich die Beschäftigten im Betrieb zwangsläufig in einer gängigen Sprache verständigen und zudem in jedem Fall durch ihre Kollegen Kenntnis von der Wahl erlangen können, erscheint es geboten, die Wahlvorschrift dahingehend zu ändern, dass den Beschäftigten ein Remonstrationsrecht eingeräumt wird. Danach hätten sie einen Anspruch auf eine geeignete Unterrichtung über das Wahlverfahren etc., wenn sie den Wahlvorstand spätestens drei Tage nach Aushang des Wahlausschreibens auf ihre fehlenden Sprachkenntnisse hinweisen.

### **3. Klare betriebliche Zuordnung von Arbeitnehmern gesetzlich verankern**

Nach Auffassung der Kommission besteht weiterer gesetzlicher Klarstellungsbedarf hinsichtlich der betrieblichen Zuordnung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Die zunehmende Verbreitung von Tätigkeiten über mehrere Betriebe hinweg – etwa im Rahmen mobiler Arbeit, projektbezogener Einsätze oder arbeitsteiliger Organisationsmodelle – führt nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts zu erheblichen Zuständigkeits- und Abgrenzungsproblemen im Betriebsverfassungsrecht.

Um Rechtssicherheit zu schaffen und Doppelzuständigkeiten zu vermeiden, sollte im Betriebsverfassungsgesetz gesetzlich klargestellt werden, dass jede Arbeitnehmerin und jeder Arbeitnehmer eindeutig nur einem Betrieb zugeordnet werden kann. Insbesondere sollte gesetzlich festgeschrieben werden, dass die Zuständigkeit der Arbeitnehmervertretung, das aktive und passive Wahlrecht sowie die Berücksichtigung bei Schwellenwerten,

Gremiengrößen und sonstigen zählungsrelevanten Tatbeständen ausschließlich in Bezug auf diesen einen Betrieb erfolgen. Mehrfachzuordnungen derselben Person zu verschiedenen Betrieben sind auszuschließen.

Eine solche Klarstellung stärkt die demokratische Legitimation der Betriebsratsarbeit, vermeidet strukturelle Doppelungen, reduziert Fehlanreize bei der Ausgestaltung betrieblicher Organisationen und trägt zu einer praxistauglichen, kostenbewussten und rechtssicheren Ausgestaltung der Betriebsverfassung bei.

#### **4. Konstanz der Betriebsratsarbeit sichern**

In der Praxis kommt es unabhängig vom Bestehen oder Nichtbestehen eines Wahlquorums oftmals zu dem Problem, dass zu wenig Kandidaten bereit sind, für einen Betriebsrat zu kandidieren. Während der Wahlperiode scheiden oftmals Mitglieder aus, so dass die gesetzlich vorgegebene Größe nicht mehr eingehalten werden kann. Im Hinblick auf Betriebsratsgröße und bürokratische Nach- bzw. Neuwahlerfordernisse sollte nach Auffassung der Kommissionsmitglieder auch hier den Betriebspartnern eine größere Flexibilität eingeräumt werden, z. B. durch die Option der – ggf. temporären – „Unterbesetzung“. Die Kommissionsmitglieder plädieren dafür, die Möglichkeit zu eröffnen, bei einem Absinken der Anzahl von Betriebsratsmitgliedern und Ersatzmitgliedern den derzeitigen Zwang zu außerordentlichen Wahlen zu vermeiden. Einem dadurch möglichen Patt bei Abstimmungen kann entgegengewirkt werden, indem bei Stimmengleichheit der Betriebsratsvorsitzende entscheidet.

#### **5. Übergangs- und Restmandat praxistauglich begrenzen**

Das Betriebsverfassungsgesetz sieht für Umstrukturierungsfälle Übergangs- und Restmandate des Betriebsrats vor. Das Übergangsmandat (§ 21a BetrVG) ermöglicht es einem bestehenden Betriebsrat, die Arbeitnehmer eines neu gebildeten oder ausgegliederten Betriebsteils vorübergehend weiter zu vertreten, bis dort ein eigener Betriebsrat gewählt ist. Das Restmandat (§ 21b BetrVG) verleiht dem bisherigen Betriebsrat nach der

Stilllegung oder Spaltung eines Betriebs fortwirkende Zuständigkeiten zur Abwicklung bereits eingeleiteter Maßnahmen, insbesondere im Zusammenhang mit Betriebsänderungen.

Nach den Erfahrungen der Kommissionsmitglieder bereiten die Vorschriften zum Übergangs- und Restmandat des Betriebsrates in der Praxis immer wieder Umsetzungsprobleme. Aufgrund des Übergangsmandats besteht die Gefahr, dass Arbeitnehmer in einem neuen Betriebsteil durch einen Betriebsrat vertreten werden, den sie nicht gewählt haben. Dies kann zu Legitimitätsproblemen und Konflikten führen.

Das Restmandat kann dazu führen, dass Restrukturierungsmaßnahmen verzögert werden, weil der Betriebsrat weiterhin Mitbestimmungsrechte geltend machen kann, auch wenn der Betrieb faktisch nicht mehr besteht. Eine zeitliche Begrenzung oder eine klarere Definition des Endzeitpunkts des Restmandats wäre daher sinnvoll.

Die Kommissionsmitglieder fordern zur Reform von Übergangs- und Restmandat insbesondere eine Klarstellung der Zuständigkeiten, eine Verkürzung und Flexibilisierung der Fristen, eine präzisere Begrenzung der Befugnisse im Restmandat sowie eine Anpassung an moderne Unternehmensstrukturen. Ziel muss es sein, betriebliche Umstrukturierungen effizienter und rechtssicherer gestalten zu können, ohne unnötige Verzögerungen oder Rechtsunsicherheiten durch unklare Betriebsratsmandate.

## **6. Ausbildungsbereitschaft stärken**

Die Berücksichtigung von Auszubildenden bei der Ermittlung von Schwellenwerten kann die Bereitschaft von Unternehmen, zusätzliche Ausbildungsplätze anzubieten, beeinträchtigen. Daher sollten Auszubildende bei der Berechnung von Schwellenwerten nicht berücksichtigt werden.

Aufgehoben werden sollte die nachträglich in das Betriebsverfassungsgesetz eingefügte Verpflichtung, Auszubildende nach ihrer Ausbildung zu übernehmen, wenn sie Mitglieder der Jugend- oder Auszubildendenvertretung gewesen sind. Die Übernahme der

Auszubildenden sollte sich nach deren Qualität und nicht nach deren Fähigkeit bemessen, Mitglied einer solchen Vertretung zu werden.

## **7. Vorrang digitaler Sachmittel verankern**

Die Kommission sieht Einsparpotential in der Nutzung digitaler Versionen von Sachmitteln (z. B. den Zugang zu Online-Portalen statt Büchern). Daher sollte diese Nutzung als vorrangige geregelt werden. Ebenfalls sollte klargestellt werden, dass die Jugend- und Auszubildendenvertretung sowie die Schwerbehindertenvertretung auf die Nutzung der vorhandenen Sachmittel des Betriebsrats verwiesen werden können.

## **8. Kosten des Einigungsstellenverfahrens begrenzen**

Ein hohes Kostenrisiko – insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen – bildet nach den Erfahrungen der Kommissionsmitglieder das Einigungsstellenverfahren. Mit einer Vergütung in Höhe von ca. 3.000 € pro Tag für den Einigungsstellenvorsitzenden und einer etwas herabgesetzten Vergütung für externe Beisitzer kann ein Einigungsstellenverfahren unabhängig von der Größe des Betriebs einen fünfstelligen Betrag erreichen. Dies gilt insbesondere auch für die Fälle, in denen die Einigungsstelle an mehreren Tagen tätig wird. Angesichts der Kosten, die auch im Falle eines Obsiegens des Arbeitgebers anfallen, sehen sich Arbeitgeber in der Praxis häufig im Vorfeld zum Nachgeben bei innerbetrieblichen Streitigkeiten gezwungen. Die Drohung mit dem Einigungsstellenverfahren wird damit zum Druckmittel des Betriebsrats. Streiten sich Arbeitgeber und Betriebsrat zum Beispiel in fünf verschiedenen Fällen über die Urlaubsgewährung nach den in einer Betriebsvereinbarung aufgestellten Urlaubsgrundsätzen, kann der Betriebsrat in jedem dieser Fälle die Einigungsstelle anrufen. Selbst wenn der Arbeitgeber in allen Einigungsstellenverfahren obsiegt, sieht er sich am Ende mit Kosten konfrontiert, die in Einzelfällen bis zu mehreren tausend Euro reichen.

Die Kosten des Einigungsstellenverfahrens ließen sich durch Festlegung von Vergütungshöchstsätzen senken. Nach Betriebsgröße gestaffelte Vergütungshöchstsätze



würden Betriebe verschiedener Größen gleichmäßig belasten. Die Verordnung kann das BMAS auf Grundlage von § 76a Abs. 4 BetrVG erlassen. Eine weitere Reduzierung der Kosten ließe sich erreichen, indem Beisitzer auf Gewerkschaftsseite von der Vergütungspflicht ausgenommen werden. Dies wäre damit zu rechtfertigen, dass die Beratung von Betriebsräten in Einigungsstellenverfahren ohnehin zum Aufgabenbereich der Gewerkschaften gehört.

#### **IV. Betriebsstrukturen öffnen – Vereinbarungslösung stärken**

Die Kommissionsmitglieder stellen fest, dass Fehler bei der Zuordnung von leitenden Angestellten gravierende Praxisfolgen nach sich ziehen können. Ist ein Arbeitnehmer als leitender Angestellter zu Unrecht zur Wahl zugelassen oder umgekehrt als nicht-leitender Angestellter fälschlich ausgeschlossen worden, kann darauf grundsätzlich eine Wahlanfechtung nach § 19 BetrVG gestützt werden. Auch der praktische Nutzen des Zuordnungsverfahrens nach § 18a BetrVG ist begrenzt, weil es keinen Einfluss auf die Wahlen der Arbeitnehmervertreter zum Aufsichtsrat nimmt und den individualrechtlichen Status einzelner Arbeitnehmer jenseits des Wahlverfahrens nicht beeinflusst.

##### **1. Zuordnung leitender Angestellter erleichtern**

Unabhängig davon ist der bestehende Regelungszustand auch deshalb defizitär, weil die Abgrenzung zwischen leitenden und nicht-leitenden Angestellten keine Rücksicht auf die betrieblichen Leitungsstrukturen nimmt. Hat die Arbeitgeberin ein abgestuftes System verschiedener Leitungsebenen geschaffen, verläuft die von § 5 Abs. 3, Abs. 4 BetrVG vorgesehene Abgrenzung unter Umständen mitten durch eine oder auch mehrere dieser Ebenen hindurch. Betriebsrat und Sprecherausschuss werden sich in der betrieblichen Wirklichkeit aber an den etablierten Leitungsstrukturen orientieren, zumal die „prestige-beladene Zuordnung zu der einen oder anderen Gruppe“ für Konflikte in der Belegschaft sorgen kann. Friktionen mit den starren gesetzlichen Vorgaben sind deshalb vorprogrammiert.

Der Gesetzgeber sollte daher den Beteiligten vor Ort die Möglichkeit eröffnen, durch Vereinbarungen rechtssichere und flexible Lösungen zu schaffen. Sofern Betriebsrat und Sprecherausschuss gebildet sind, müsste es sich dabei um dreiseitige Vereinbarungen mit dem Arbeitgeber handeln. So könnte im Anschluss an die Vorschriften des § 5 Abs. 3, Abs. 4 BetrVG ein neuer Abs. 5 abweichende Gestaltungen eröffnen. Um flexible und zugleich sachgerechte Lösungen zu ermöglichen, könnte eine entsprechende Neuregelung voraussetzen, dass eine einvernehmliche Anpassung an die betrieblichen Leitungsstrukturen erfolgt. Neben diesem materiellen Kriterium liegt als formaler Gesichtspunkt die zusätzliche Anknüpfung an die absolute Lohnhöhe nahe, wie sie ohnehin bereits in § 5 Abs. 4 Nr. 4 BetrVG verankert ist. Ein gesetzlich vorgesehener Korridor für die einvernehmliche Zuordnung könnte z. B. das Zwei- bis Vierfache der Bezugsgröße nach § 18 SGB IV bilden.

## **2. Gremienzuständigkeiten zielgerechter abgrenzen**

Das Betriebsverfassungsgesetz folgt grundsätzlich dem Prinzip der Zuständigkeits- und Regelungsvorrangigkeit des Einzelbetriebsrats. Danach ist für betriebliche Angelegenheiten in erster Linie der örtliche Betriebsrat zuständig. Gesamt- und Konzernbetriebsräte dürfen nur dann tätig werden, wenn eine Angelegenheit zwingend mehrere Betriebe betrifft und nicht sinnvoll auf Betriebsebene geregelt werden kann (§§ 50, 58 BetrVG). Entsprechend haben Einzelbetriebsvereinbarungen grundsätzlich Vorrang vor Gesamt- oder Konzernbetriebsvereinbarungen, soweit der Einzelbetriebsrat zuständig ist.

Der Grundsatz des Vorrangs des Einzelbetriebsrats und seiner Vereinbarungen vor dem Gesamtbetriebsrat und den Gesamtbetriebsvereinbarungen im Rahmen der Zuständigkeitsregel des § 50 BetrVG sollte flexibilisiert werden. In der Praxis kann eine vorrangige Regelung durch den Konzernbetriebsrat in Gesamt- oder Konzernbetriebsvereinbarungen sinnvoll sein.

Viele – auch betriebliche – Fragen sollten insbesondere in zunehmend virtuellen Betriebsstrukturen und wenn sie z. B. den Einsatz von Software im Unternehmen betreffen,

sinnvollerweise auf Unternehmensebene gelöst werden. Hier können Gesamtbetriebsvereinbarungen oder Konzernbetriebsvereinbarungen mit Öffnungsklauseln für die Betriebsebene das richtige Mittel sein, um den weitgehenden Vorrang von Einzelbetriebsvereinbarungen vor Gesamtbetriebsvereinbarungen neu zu justieren. Dabei sollte für den Gesamtbetriebsrat die Möglichkeit vorgesehen werden, diese Kompetenzen (wieder) an die örtliche Betriebsebene zu delegieren, soweit hierfür sachliche Gründe vorliegen. Insgesamt sollte den Betriebspartnern eine größtmögliche Flexibilität eingeräumt werden, um auch abweichend von den gesetzlich vorgegebenen Strukturen Zuständigkeiten zu vereinbaren, die an den jeweiligen betrieblichen Bedarf angepasst werden können.

Zur Vermeidung von Rechtsunsicherheit und langwierigen Zuständigkeitsstreitigkeiten sollten flankierend klare Konfliktlösungsmechanismen vorgesehen werden. Ein zentrales Element kann eine formalisierte Anfragemöglichkeit sein, durch die der Arbeitgeber bei einer Arbeitnehmervertretung klären kann, ob diese sich für eine bestimmte Angelegenheit für zuständig hält. Verneint die Arbeitnehmervertretung ihre Zuständigkeit oder reagiert sie innerhalb einer festgelegten Frist nicht, gilt die Nichtzuständigkeit als angenommen.

Ergänzend sollte die Anfechtbarkeit von Betriebsvereinbarungen, Sozialplänen und Interessenausgleichen wegen Verstößen gegen die Regeln der vertikalen Zuständigkeit zeitlich begrenzt werden. Die Anfechtung soll ausschließlich derjenigen Arbeitnehmervertretung zustehen, deren Zuständigkeit möglicherweise verletzt ist. Wird ein entsprechender Feststellungsantrag nicht binnen einer Frist von zwei Wochen nach Erlass des jeweiligen Rechtsakts – spätestens ab Kenntnisnahme – gestellt, sollte eine gesetzliche Fiktion greifen, wonach der Rechtsakt als zuständigkeitskonform zustande gekommen gilt.

### **3. Doppelstrukturen durch Wirtschaftsausschuss beenden**

Das Betriebsverfassungsgesetz sieht in Unternehmen mit in der Regel mehr als 100 ständig beschäftigten Arbeitnehmern die Einrichtung eines Wirtschaftsausschusses vor (§ 106 BetrVG). Der Wirtschaftsausschuss hat die Aufgabe, wirtschaftliche

Angelegenheiten mit dem Unternehmer zu beraten und den Betriebsrat zu unterrichten. Er besitzt keine Mitbestimmungs- oder Beteiligungsrechte, sondern dient als Hilfsorgan des Betriebsrats. In der Praxis kann dies dazu führen, dass sich beide Gremien mit denselben oder sehr ähnlichen wirtschaftlichen Angelegenheiten befassen müssen, was zu unnötigen Doppelbefassungen führt.

Ein Beispiel hierfür ist die Behandlung wirtschaftlicher Angelegenheiten, die zunächst im Wirtschaftsausschuss beraten werden, bevor sie dem Betriebsrat zur weiteren Beratung und ggf. Beschlussfassung vorgelegt werden. Der Arbeitgeber ist verpflichtet, den Wirtschaftsausschuss rechtzeitig und umfassend zu unterrichten. Der Wirtschaftsausschuss wiederum hat die Aufgabe, dem Betriebsrat über die Ergebnisse der Beratungen zu berichten. Der Betriebsrat kann dann auf dieser Grundlage seine Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte wahrnehmen.

Diese aufeinanderfolgenden Beteiligungsrechte führen dazu, dass der Arbeitgeber im Ergebnis zweimal – einmal gegenüber dem Wirtschaftsausschuss und einmal gegenüber dem Betriebsrat – berichten und ggf. mit ihm verhandeln muss. Dies kann insbesondere bei komplexen wirtschaftlichen Maßnahmen (z. B. Betriebsänderungen nach § 111 BetrVG) zu einer erheblichen Verlängerung und Verkomplizierung der Verfahren führen, ohne dass dadurch ein zusätzlicher Erkenntnisgewinn entsteht. Die Gefahr widersprüchlicher Bewertungen oder Empfehlungen durch die beiden Gremien besteht ebenfalls, was die betriebliche Praxis weiter erschweren kann.

Die Unternehmensmitbestimmung, insbesondere durch den Aufsichtsrat nach den geltenden Mitbestimmungsgesetzen sieht bereits eine Beteiligung der Arbeitnehmer an wirtschaftlichen Entscheidungen auf Unternehmensebene vor. Der Wirtschaftsausschuss ist hingegen ein reines Informations- und Beratungsorgan ohne eigene Entscheidungsbefugnisse. Seine Funktion überschneidet sich mit derjenigen des Betriebsrats und des Aufsichtsrats. Vor dem Hintergrund der intensiven Beteiligung des Aufsichtsrats an Entscheidungen der Geschäftsführung sollte die Notwendigkeit des Wirtschaftsausschusses neu geprüft und dieses Gremium grundsätzlich in Frage gestellt werden.

## **V. Betriebsratsarbeit erleichtern – digitale Hilfsmittel nutzen**

Die Arbeit der Betriebsräte orientiert sich heute – ebenso wie deren Wahl - an den Maßgaben einer analogen Welt. Die Akzeptanz betrieblicher Beteiligung kann durch eine durchgreifende Digitalisierung deutlich erhöht werden.

### **1. Digitale Formate als zeitgemäße Grundlage der Betriebsratsarbeit verankern**

Die Arbeitswelt ist zunehmend digital, ortsunabhängig und vernetzt organisiert. Eine effektive und akzeptierte Betriebsratsarbeit muss diese Realität abbilden und darf nicht weiterhin an starre Präsenzformate und analoge Abläufe gebunden sein. Digitale Sitzungsformate sind heute ein selbstverständlicher Bestandteil betrieblicher Zusammenarbeit und Voraussetzung für effiziente, schnelle und kostenschonende Beteiligung.

Dass eine solche Digitalisierung der Betriebsratsarbeit praktikabel und rechtssicher möglich ist, hat die betriebliche Praxis bereits eindrücklich gezeigt. Während der Covid-19-Pandemie konnten Betriebsräte ihre Aufgaben auf Grundlage temporärer gesetzlicher Öffnungen auch vollständig virtuell wahrnehmen. Sitzungen, Beschlussfassungen und Kommunikation in digitalen Formaten haben funktioniert, ohne die Rechte der Beschäftigten zu beeinträchtigen oder die Ordnungsgemäßheit der Betriebsratsarbeit in Frage zu stellen.

Vor diesem Hintergrund bestand kein sachlicher Grund, erneut zu einer restriktiven, auf Präsenz ausgerichteten Regelarchitektur zurückzukehren. Die bewährten Möglichkeiten zur digitalen Betriebsratsarbeit sollten dauerhaft wieder eröffnet und gesetzlich abgesichert werden. Die Entscheidung über den Einsatz digitaler oder hybrider Formate sollte – im Sinne einer modernen und vereinbarungsoffenen Betriebsverfassung – den Betriebspartnern überlassen bleiben.

## **2. Elektronische Wahlen ermöglichen**

Aufgrund der inzwischen zahlreich zur Verfügung stehenden zuverlässigen Wahltools für elektronische und Online-Wahlen gibt es keine durchgreifenden Bedenken hinsichtlich der Einhaltung der zwingenden Wahlgrundsätze auch bei Online-Wahlen. Die Arbeit der Wahlvorstände muss generell für die Virtualisierung geöffnet werden, Wahlversammlungen sollten ebenso virtuell möglich sein wie anlässlich der Wahlversammlung stattfindende elektronische Abstimmungen. Das gilt parallel auch für den Sprecherausschuss. Im Rahmen der organisatorischen Arbeit des Betriebsrats und der Betriebsratswahlen sind weitere Entbürokratisierungsschritte sinnvoll und wichtig. Jedenfalls sollte es den Betriebspartnern überlassen werden, generelle Briefwahlmöglichkeiten einzuräumen.

## **3. Anzahl regelmäßiger Betriebsversammlungen reduzieren**

Die Kommission erachtet die gesetzlich vorgeschriebenen Betriebsversammlungen in jedem Kalendervierteljahr als nicht praxistauglich. Das vierteljährliche zwangsweise Herausziehen aller Beschäftigten aus dem Betrieb verursacht erhebliche Kosten. Die obligatorische Anzahl sollte daher deutlich verringert, mindestens halbiert werden.

Zugleich muss das Betriebsverfassungsgesetz auch hier der Realität digital organisierter Arbeitswelten Rechnung tragen. In großen, dezentralen oder stark mobilen Belegschaften sind klassische Präsenz-Betriebsversammlungen organisatorisch aufwendig, kostenintensiv und häufig nur mit erheblichen Produktivitätsverlusten durchführbar. Digitale Betriebsversammlungen bieten hier eine zeitgemäße Alternative, um Informationen effizient, niedrigschwellig und unter Einbeziehung aller Beschäftigten zu vermitteln und sollten deshalb als zulässige Alternative zur Präsenzversammlung ermöglicht werden.

## **Betriebsverfassung mutig und vereinbarungsoffen reformieren.**

Die Beteiligung des Betriebsrats in personellen, sozialen und wirtschaftlichen Angelegenheiten ist eine Besonderheit des deutschen Arbeitsrechts – im Vergleich zu anderen Rechtsordnungen in Europa und international. Sie bedarf der Legitimation und Rechtfertigung. Betriebsverfassung ist nicht selbstverständlich.

Diese Legitimation erodiert – getrieben auch von einer die Beteiligung exzessiv auslegenden Rechtsprechung. Es bedarf einer neuen Legitimation der Betriebsverfassung, die die Herausforderungen der Wirtschaft durch die globalen und digitalen Entwicklungen annimmt und betriebliche Gestaltungsspielräume öffnet. Betriebsverfassung dient nicht der Verhinderung, sondern der Gestaltung von betrieblichen Prozessen.

Grundlage aller Reformüberlegungen muss daher eine offene, transformationsfördernde Ausrichtung der Betriebsverfassung sein, die komplizierte und bürokratische Regelungen verhindert und die künstliche Aufblähung von Gremien und Erweiterung der Freistellungen beseitigt. Betriebliche Beteiligung muss schnell und passgenau sein. Sie muss stärker auf das Miteinander von Betriebsrat und Arbeitgeber setzen. Beide brauchen dafür flexible Regelungen, die schnelle Entscheidungen im Interesse von Betrieb und Belegschaft fördern.

Statt alles zu regeln, sind Spielräume gefragt. Eine möglichst vereinbarungsoffene Gestaltung des Betriebsverfassungsgesetzes bietet Arbeitgebern, Betriebsräten und Belegschaften die Möglichkeit, verkrustete Strukturen aufzubrechen und flexibel auf die Anforderungen der Transformation zu reagieren. Schnelle Reaktionsmöglichkeiten sind in einer digitalen und globalen Wirtschaft unerlässlich.

## Fazit des wissenschaftlichen Gutachtens der Professoren Giesen, Hartmann und Picker

### I. Ausgangslage und Reformbedarf

Die betriebliche Mitbestimmung hat sich grundsätzlich bewährt, steht aber zunehmend im Widerspruch zu modernen Unternehmensrealitäten. Das BetrVG ist stark auf statische Betriebsstrukturen ausgerichtet und bildet notwendige Transformationsprozesse – Digitalisierung und agile Organisationen nicht hinreichend ab. Die Reformziele lassen sich in vier Leitgedanken bündeln:

1. **Demokratische Legitimation und klare Aufgabenbegrenzung**  
Betriebsräte sind Vertreter der Belegschaft eines *konkreten* Betriebs. Sie dürfen nur deren Interessen vertreten, um Überforderung und Dysfunktionalität zu vermeiden.
2. **Flexibilität und Effektivität**  
Beteiligungsrechte müssen wirksam, aber nicht blockierend sein. Sie dürfen notwendige unternehmerische Entscheidungen nicht verzögern oder verhindern.
3. **Effizienz und Bürokratieabbau**  
Die heutigen Verfahren sind zu komplex. Eine Verschlinkung ist notwendig, um den Schutz der Arbeitnehmer nicht durch Formalismus zu diskreditieren.
4. **Anpassbarkeit an moderne Unternehmensstrukturen**  
Betriebe und Unternehmen verändern sich; die Mitbestimmungsorganisation muss diesen Entwicklungen folgen können.

### II. Funktion, Legitimation und Grenzen

- Unternehmerische Freiheit ist der **verfassungsrechtliche Regelfall** – Mitbestimmung die punktuelle Ausnahme.
- Betriebsverfassung ist **nicht verfassungsrechtlich geboten** und darf nicht in Privatautonomie, Tarifautonomie oder freie Unternehmerentscheidung eingreifen.
- Betriebsrat und Gewerkschaften haben unterschiedliche Legitimationen; der Betriebsrat ist keine „Ersatzgewerkschaft“.
- Die betriebliche Mitbestimmung erfüllt zwei legitime Kernfunktionen:
  - **Vertragliche Schutzfunktion:** Begrenzung des Direktionsrechts zugunsten fairer Arbeitsbedingungen.
  - **Soziale Ausgleichsfunktion:** Gerechte Verteilung begrenzter betrieblicher Ressourcen.



### III. Anpassung zentraler Grundbegriffe

- Der **betriebsbezogene Organisationsgedanke** sollte gesetzlich klargestellt werden.
- § 3 BetrVG braucht mehr Spielraum: Maßgeschneiderte Betriebsverfassungen, gestufte Vertretungsmodelle, Anpassung an veränderte Strukturen; unter angemessener Wahrung der Rolle der Tarifvertragsparteien sollte der Tarifvorbehalt daher zu einem Tarifvorrang weiterentwickelt werden.
- Die Abgrenzung **leitender Angestellter** ist unklar und praxisfern. Empfohlen wird die Möglichkeit einvernehmlicher Zuordnungsvereinbarungen innerhalb definierter Korridore.

### IV. Modernisierung der Betriebsratswahlen

Ziel: **Niedrigschwellige, rechtssichere, digitale Verfahren**

- Zulassung von **Online-Wahlen**, abhängig vom Konsens zwischen Betriebsrat/Wahlvorstand und Arbeitgeber.
- Ausweitung und Flexibilisierung der **Briefwahl**, inklusive individueller Antragsmöglichkeit.
- Verfahrensfehler wie versehentlicher Versand von Unterlagen sollen nicht zur Wahlunwirksamkeit führen.
- Weniger Zwang zu außerordentlichen Neuwahlen bei schrumpfenden Betriebsräten.
- Entschlackung der Regelungen zu Vorschlagslisten.

### V. Effiziente und beschleunigte Beteiligungsverfahren

#### Allgemeiner Beschleunigungsrahmen

- Eilfälle dominieren die Praxis; bisher fehlen gesetzliche Regeln.
- Notwendig: Zeitliche Befristung von Verfahren, vorläufige Arbeitgeberbefugnisse, einstweiliger Rechtsschutz für beide Seiten.

#### Betriebsänderungsverfahren

- Wiedereinführung einer Fristlösung: Z. B. **Drei-Monats-Frist** ab Verfahrenseröffnung, nach deren Ablauf der Interessenausgleich als gescheitert gilt.
- Klärung: Betriebsänderungen dürfen bereits vor Abschluss des Verfahrens umgesetzt werden.
- Abstimmung von KSchG- und BetrVG-Verfahren.

#### Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten (§ 87 BetrVG)

- Einseitige Eilfall-Regelungsmacht des Arbeitgebers in klar begrenzten Fällen.
- Einigungsstelle soll Vorab-Anordnungsrechte erhalten.
- Verfahrensfristen
- Klare Pflicht der Gerichte zum einstweiligen Rechtsschutz.

### Weitere zentrale Anpassungen

- Honorarordnung gemäß § 76a BetrVG (BMAS) dringend erforderlich – Entlastung kleiner/mittlerer Unternehmen.
- Präzisere Definition der Betriebsänderung (Lastenorientierung, klare Schwellenwerte).
- Begrenzung von Informationspflichten (z. B. §§ 99, 102 BetrVG), Streichung von § 103 BetrVG.
- Neuordnung des Kündigungsschutzverfahrens bei Schwerbehinderten.
- Klärung von Zuständigkeitskonflikten durch arbeitgeberseitige Anrufung einer Arbeitnehmervertretung

### VI. Effektivierung und Präzisierung der Mitbestimmungstatbestände

- Mitbestimmungstatbestände müssen **arbeitnehmerbezogen** bleiben und die unternehmerische Freiheit respektieren. Kernarbeitsbedingungen und Vertragsfreiheit dürfen nicht ausgehebelt werden.
- Streichung von Tatbeständen ohne Arbeitnehmerbezug, insbesondere im betrieblichen Umweltschutz.
- Gesundheitsschutz (§ 87 Abs. 1 Nr. 7 BetrVG) darf nicht auf andere Regelungsbereiche (z. B. Arbeitszeit) ausgeweitet werden.
- § 87 Abs. 1 Nr. 14 BetrVG zur mobilen Arbeit sollte entfallen.
- Präzisere Regelungen zu Personalplanung, Befragungen und Beurteilung (§§ 94, 95 BetrVG).
- **Lohnmitbestimmung** darf nicht zur quasi-tarifvertraglichen Allgemeinverbindlichkeit führen; Klarstellung erforderlich.
- Mitbestimmung bei technischen Überwachungseinrichtungen (§ 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG) sollte nur greifen, wenn der Arbeitgeber tatsächlich Überwachungsabsicht hat.

**Ansprechpartner:**

**BDA** | Die Arbeitgeber.

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

Abteilung Arbeitsrecht und Tarifpolitik

T +49 30 2033-1200

[arbeitsrecht@arbeitgeber.de](mailto:arbeitsrecht@arbeitgeber.de)

Die BDA organisiert als Spitzenverband die sozial- und wirtschaftspolitischen Interessen der gesamten deutschen Wirtschaft. Wir bündeln die Interessen von einer Million Betrieben mit rund 30,5 Millionen Beschäftigten. Diese Betriebe sind der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden.