

POLICY BRIEF

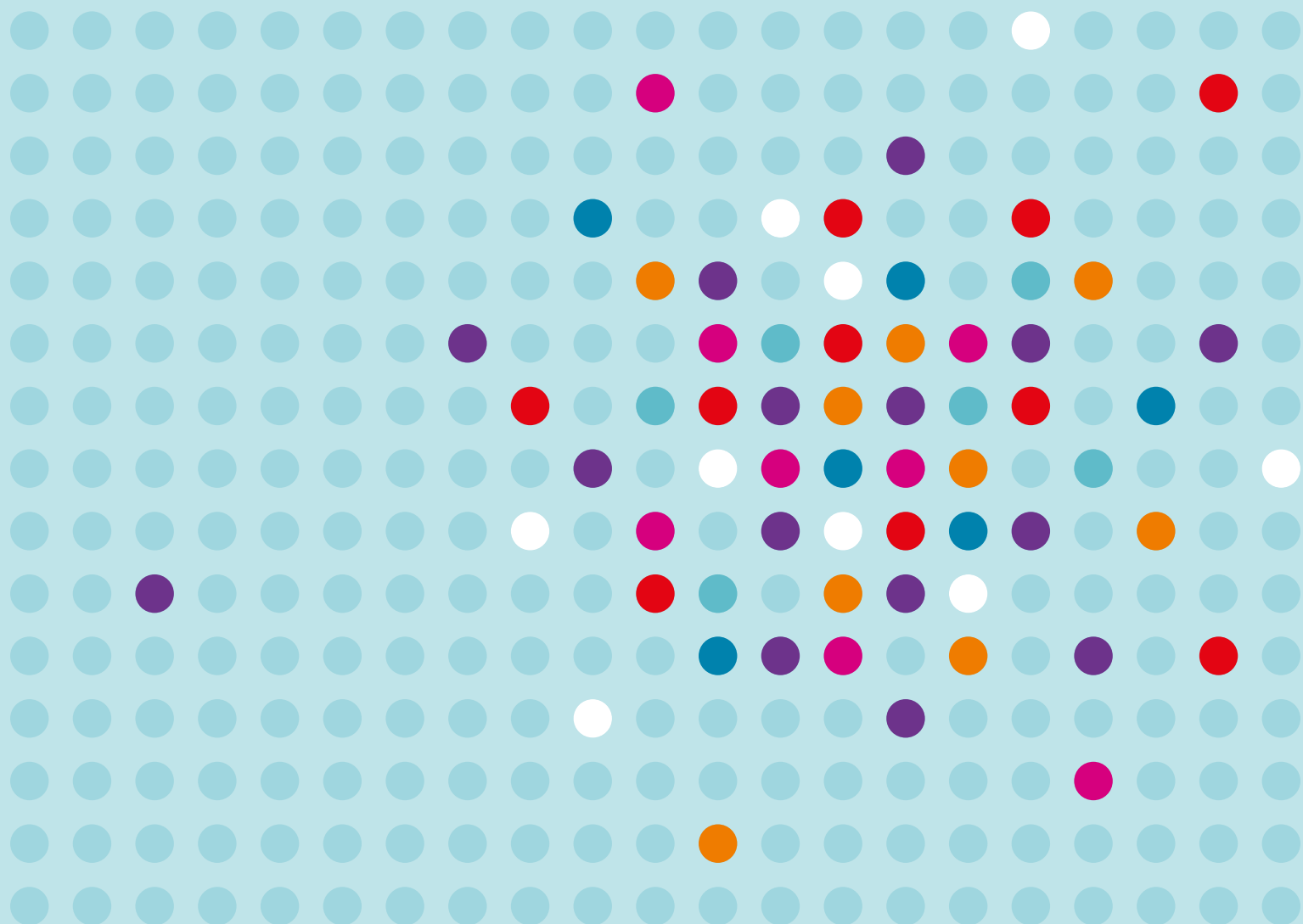
Nr. 30 · Policy Brief WSI · 1/2019

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

BEHINDERUNG VON BETRIEBSRATSWAHLEN

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen
im Ausschuss Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestages am 25.06.2018

Martin Behrens



Schriftliche Stellungnahme PD Dr. Martin Behrens, Leiter des Referats Europäische Arbeitsbeziehungen, WSI der Hans-Böckler-Stiftung, im Ausschuss Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags (25.06.2018)

zum Antrag der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Anja Hajduk, Sven Lehmann, Corinna Rütter, 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“ (BT-Drs. 19/1710) vom 18.04.2018

sowie zum Antrag der Abgeordneten Jutta Krellmann, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Jörg Cezanne, Fabio De Masi, Susanne Ferschl, Thomas Lutze, Pascal Meiser, Cornelia Möhring, Bernd Riexinger, Jessica Tatti, Alexander Ulrich, Sabine Zimmermann (Zwickau) und der Fraktion DIE LINKE „Betriebsratswahlen erleichtern und Betriebsräte besser schützen“ (BT-Drs. 19/860) vom 21.02.2018

Zusammenfassendes Ergebnis der Stellungnahme

Die in den Anträgen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sowie DIE LINKE gemachten Vorschläge, die Wahl von Betriebsräten zu erleichtern, InitiatorInnen der Wahl besser zu schützen sowie gegen Betriebsräte gerichtete Straftaten besser verfolgen zu können, werden ausdrücklich begrüßt. Besondere Bedeutung wird weiterhin solchen Maßnahmen zugesprochen, die darauf zielen, Möglichkeiten zur Durchsetzung geltenden Rechts zu verbessern.

Arbeitgebermaßnahmen gegen die Gründung von Betriebsräten: Formen und Verbreitung

Die Notwendigkeit zum besseren Schutz der InitiatorInnen einer Betriebsratswahl ergibt sich aus aktuellen Ergebnissen der Mitbestimmungsforschung. Arbeitgebermaßnahmen, die darauf zielen, die Gründung von Betriebsräten zu verhindern, nehmen unterschiedliche Formen an: Sie reichen von Versuchen der Einschüchterung von InitiatorInnen einer Betriebsratswahl bis hin zur Kündigung von Kandidatinnen und Kandidaten für die Betriebsratswahl oder gar der Schließung des betreffenden Betriebs (bzw. der Drohung damit). Wie die zweite WSI-Befragung hauptamtlicher Gewerkschafter (2015) zeigte¹, bedienen sich Arbeitgeber hierbei eines weiten Repertoires unterschiedlicher Maßnahmen. Einen Überblick über die angewendeten Strategien und deren Häufigkeit gibt die folgende Tabelle.

¹ Behrens, M./Dribbusch, H. (2017). Wahlbehinderungen sind kein Einzelfall. In: Arbeitsrecht im Betrieb, 1/2017, S. 14-16.

Tabelle 1: Maßnahmen des Arbeitgebers gegen die Wahl eines Betriebsrates

| Maßnahmen gegen die Wahl eines Betriebsrates | Anteil |
|---|---------------|
| Einschüchterung möglicher KandidatInnen für den Betriebsrat | 71% |
| Verhinderung der Bestellung eines Wahlvorstandes | 66% |
| Unterstützung arbeitgebernaher KandidatInnen | 43% |
| Kündigung von KandidatInnen für den Betriebsrat | 20% |
| Zuständiger Gewerkschaft wird der Zugang zum Betrieb verwehrt | 20% |
| "Herauskaufen" von KandidatInnen | 19% |
| Kündigung von Mitgliedern des Wahlvorstandes | 13% |
| Weigerung der Herausgabe von Personallisten | 10% |
| Gezielte Reorganisation/Aufspaltung des Unternehmens | 9% |
| Verlagerung, Ausgründung, Schließung des betreffenden Betriebes | 3% |
| Sonstige | 14% |

Pro Fall konnten mehrere Maßnahmen angegeben werden.
Quelle: WSI-Befragung hauptamtlicher Gewerkschafter (2015)



Von den in die Erhebung einbezogenen hauptamtlich besetzten Gliederungen der Gewerkschaften IG Metall, Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie und Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten gaben 54% der Befragten an, dass ihnen Versuche der Be- oder Verhinderung einer Betriebsratswahl in ihrem Zuständigkeitsbereich bekannt sind. Insgesamt konnten auf diese Weise 221 Betriebe identifiziert werden, in denen das Management konkrete Maßnahmen zur Behinderung der Betriebsratswahl ergriffen hat.

Für die Organisationsbereiche von IG Metall und IG BCE konnte darüber hinaus berechnet werden, wie groß der Anteil der Betriebsratswahlen (Bezugspunkt sind die Wahlen 2014) war, bei denen es zu Eingriffen durch die Betriebsleitungen gekommen ist. In den 35 Bezirken der IG BCE und den Zuständigkeitsbereichen der 103 Geschäftsstellen, die in die Befragung einbezogen waren, gab es zwischen 2013 und 2015 Wahlen zu insgesamt 10.445 Betriebsräten. Bei 1,7 Prozent dieser Wahlen erhielten die beiden Gewerkschaften Kenntnis von Behinderungen seitens der Betriebsleitung. Dieser Anteil entspricht nahezu dem durch die WSI-Betriebsrätebefragung 2018 (einer repräsentativen Befragung von 2.288 BR in Betrieben der privaten Wirtschaft mit mehr als 20 Beschäftigten) ermittelten Wert, welcher zum Zeitpunkt der Betriebsratswahlen 2018 erhoben wurde. Im Vergleich zu diesen Anteilswerten im Bereich der bereits etablierten Betriebsratsgremien stellt sich die Situation im Fall der (versuchten) Neugründung von Betriebsräten als weitaus dramatischer dar. Bei immerhin 16,3 Prozent der 835 im Organisationsbereich von IG Metall und IG BCE durchgeführten erstmaligen Wahl eines Betriebsrates kam es zu Behinderungsversuchen seitens der Arbeitgeber. Dies unterstreicht die widersprüchliche Akzeptanz der betrieblichen Mitbestimmung in den Reihen deutscher Arbeitgeber. Ist der Betriebsrat erst einmal etabliert, finden Arbeitgeber eher selten Gründe, dessen Arbeit in Frage zu stellen. Wollen Belegschaften hingegen erstmals

einen Betriebsrat errichten, müssen sie recht häufig mit teilweise massivem Widerstand der Geschäftsleitungen rechnen.

Nach den neuesten Erhebungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung verfügten im Jahr 2016 lediglich 9% aller betriebsratsfähigen Betriebe über einen Betriebsrat. Allerdings werden hierdurch immer noch 41% aller Beschäftigten dieser Betriebe repräsentiert, da Großbetriebe mit mehr als 500 Beschäftigten in überwiegender Mehrheit über einen BR verfügen. Für die Betriebsratslosigkeit gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Gründe, nicht jeder Fall ist letztlich auf Arbeitgeberverhalten zurückzuführen. Jene Fälle der Be- oder Verhinderung der Betriebsratswahl, die auf entsprechendes Arbeitgeberverhalten zurückzuführen sind, entfalten eine doppelte Wirkung, welche letztlich das beherzte Eingreifen des Gesetzgebers dringend geboten erscheinen lässt. Die erste (direkte) Wirkung entfalten die Maßnahmen in Bezug auf die Beschäftigten des betroffenen Betriebes und insbesondere auf die InitiatorInnen der Betriebsratswahl. Diese werden nicht nur ihrer Rechte aus der Betriebsverfassung beraubt, in vielen dokumentierten Extremfällen verlieren InitiatorInnen sogar ihren Arbeitsplatz und/oder werden traumatisiert².

Zu berücksichtigen ist hierbei, dass sich Arbeitgeberversuche zur Behinderung von Betriebsratswahlen dann als besonders einschneidend erweisen, wenn professionelle Berater ins Spiel kommen. So gaben die Auskunftspersonen in der WSI-Befragung hauptamtlicher Gewerkschafter (2015) an, dass sich Arbeitgeber in 47% der identifizierten Konfliktfälle bei ihren Versuchen, die Wahl eines Betriebsrats zu verhindern, von Anwaltskanzleien und Unternehmensberatungen unterstützen ließen (in 33% waren sie sich nicht sicher und konnten keine Auskunft geben). Lediglich in 20% der Betriebe konnten die Befragten ausschließen, dass eine dritte Partei involviert war.

Arbeitgebermaßnahmen gegen die Wahl eines Betriebsrates haben weiterhin einen zweiten, indirekten Effekt. Als publik gewordenes Beispiel, quasi einer „worst practice“, entmutigen sie die Beschäftigten in betriebsratslosen Betrieben, eine Interessenvertretung zu gründen. Die Widerstände vor Augen, die eine mögliche Wahl eines Betriebsrats beim Arbeitgeber hervorruft, heben die Schwelle, die Belegschaften letztlich überwinden müssen, um eine gesetzliche Vertretung zu gründen.

Lücken bei der Durchsetzung geltenden Rechts zum Schutz von Betriebsräten

Zwar wird gemäß § 119 BetrVG die Behinderung oder Beeinflussung von Betriebsratswahlen mit einer Geldstrafe oder Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr bestraft, in der Praxis erweist sich diese Rechtsnorm aber als

² Paeschke, S. (2017): Dem Mobbing keine Chance. In: Arbeitsrecht im Betrieb, Heft 1/2017, S. 10-12; Rügemer, W./Wigand, E. (2014): Union-Busting in Deutschland. Die Bekämpfung von Betriebsräten und Gewerkschaften als professionelle Dienstleistung. Frankfurt: Arbeitsheft 77 der Otto Brenner Stiftung.

weitgehend wirkungslos. So ermittelte die nordrhein-westfälische Landesregierung auf Anfrage des Abgeordneten Yüksel, dass zwischen 2015 und 2017 in NRW zwar insgesamt 47 Ermittlungsverfahren wegen Betriebsratsbehinderung eingeleitet wurden, es aber zum Zeitpunkt der Abfrage bei den Generalstaatsanwaltschaften (auf deren Angaben die Daten beruhen) in keinem einzigen Fall zu einer Verurteilung führte³. Weitere Befragungen aus anderen Bundesländern weisen in eine ähnliche Richtung⁴.

Die geringe Effizienz der Strafnorm des § 119 BetrVG wird weiterhin deutlich, wenn man berücksichtigt, dass nach Befunden der WSI-Befragung hauptamtlicher Gewerkschafter überhaupt nur in 7 Prozent der Fälle arbeitgeberseitiger Behinderung von Betriebsratswahlen Strafantrag gestellt wird.

Bewertung der vorgeschlagenen Maßnahmen

Grundsätzlich werden die im Antrag genannten Maßnahmen zur Vereinfachung des Wahlverfahrens zur Beschleunigung der Wahl eines Betriebsrates, zum besseren Schutz der bei der Wahl/Gründung eines Betriebsrates involvierten Personen sowie zur Verbesserung der Durchsetzung bestehender strafrechtlicher Vorschriften begrüßt.

Dazu im Einzelnen:

a) Vereinfachtes Wahlverfahren

Wie die Analyse der letzten Betriebsratswahlen belegt, erfreut sich das vereinfachte Wahlverfahren auch jetzt schon in jenen Betrieben großer Akzeptanz, in denen dieses Verfahren nicht zwingend vorgeschrieben ist. So wurde bei der Betriebsratswahl 2014 (entsprechende Angaben für die Wahlen 2018 liegen noch nicht vor) in 60% der Betriebe mit 51-100 Beschäftigten dieses Verfahren auf Grundlage einer freiwilligen Vereinbarung zwischen Arbeitgebern und ArbeitnehmervertreterInnen eingesetzt⁵. Die Befunde deuten an, dass die Vorteile dieses Verfahrens von einer Mehrheit der Arbeitgeber und ArbeitnehmervertreterInnen in diesen Betrieben durchaus geschätzt werden. Äußerst sinnvoll erscheint die Anhebung der Schwelle darüber hinaus im Hinblick auf die Erschwerung möglicher Wahlbehinderungen in den Betrieben mit bis zu 200 wahlberechtigten ArbeitnehmerInnen, wie sie in Punkt 1 des Antrages der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und Punkt II a (erster Spiegelstrich) des Antrages der Fraktion DIE LINKE vorgesehen sind.

Insgesamt könnte die Ausweitung des vereinfachten Wahlverfahrens auf eine größere Gruppe von Betrieben einen Beitrag dazu leisten, den für die Wahl vorgesehenen zeitlichen Rahmen zu straffen und somit die Einbezie-

³ Antwort der Landesregierung Nordrhein-Westfalen auf die kleine Anfrage 735 vom 23.01.2018 des Abgeordneten Serdar Yüksel, SPD (Drucksache 17/2052).

⁴ Tornau, J. (2018): Wer Betriebsräte sabotiert, muss keine Strafe fürchten. In: Die Mitbestimmung Nr. 2 (April 2018), S. 33-35.

⁵ Siehe Greifenstein, R./Kißler, L./Lange, H. (2017): Trendreport Betriebsratswahlen 2014. Hans-Böckler-Stiftung, Study 350 (März 2017), Düsseldorf (https://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_350.pdf).

hung externer Kanzleien bei der Ver- oder Behinderung der Betriebsratswahl zu erschweren. Wie schon die bereits vorliegenden Daten des WSI dokumentieren, liegen die meisten Betriebe, in denen es zur Behinderung einer Betriebsratswahl kam, in der Größenklasse von 51-200 Beschäftigten, also in einem Betriebsgrößenbereich, für den die vorgeschlagene obligatorische Durchführung des vereinfachten Wahlverfahrens vorgeschlagen wird.

b) Besserer Schutz für die an der Wahl beteiligten Personen

Wie die Befunde der WSI-Befragung zeigen (siehe Tabelle 1), richten sich eine Reihe von Maßnahmen gegen die Wahl eines Betriebsrats, wie z. B. die Einschüchterung oder Kündigung von KandidatInnen und die Kündigung von Mitgliedern des Wahlvorstandes, gegen die an der Wahl beteiligten Einzelpersonen. Beschäftigte sind in dieser Hinsicht besonders angreifbar und verletzbar, so dass ihr besserer Schutz dringend geboten ist. Wie in Abschnitt 2 näher ausgeführt wurde, sind InitiatorInnen einer Betriebsratswahl dann besonders angreifbar, wenn ihr Beschäftigungsstatus vergleichbar schlecht abgesichert und geschützt ist (z. B. in Branchen mit weiter Verbreitung bestimmter Formen atypischer Beschäftigung). Es ist daher davon auszugehen, dass insbesondere Belegschaften in Betrieben mit hohen Anteilen atypischer Beschäftigung von den vorgeschlagenen Maßnahmen profitieren (Ziffer 2 und 3 Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Abschnitt III Antrag DIE LINKE).

Die im Antrag vorgeschlagene Ausweitung des Kreises der zu schützenden Personen kann allerdings nur dann wirksam werden, wenn – wie in Abschnitt 3 dieser Stellungnahme näher ausgeführt – bestehende Lücken bei der Strafverfolgung geschlossen werden. Insofern ist der im Antrag vorgebrachten Notwendigkeit, strukturelle Defizite bei der Rechtsdurchsetzung zu beseitigen, zuzustimmen. In diesem Sinne werden die im Antrag von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgeschlagenen Maßnahmen zur Einführung einer Meldepflicht im Bereich der Straftaten gegen Betriebsverfassungsgremien (Ziffer 7) sowie der Erweiterung von Handlungsspielräumen der Staatsanwaltschaften (relatives Antragsdelikt, wie in Ziffer 6 vorgeschlagen) als überaus sinnvoll und hilfreich bewertet. Darüber hinaus zu begrüßen ist die in Abschnitt IV des Antrages der Fraktion DIE LINKE (Punkt 2) enthaltene Aufforderung an die Bundesländer, Schwerpunktstaatsanwaltschaften zur Verfolgung arbeitsrechtlicher Straftatbestände einzurichten. So hat sich in der Praxis oft gezeigt, dass es bei den Anklagebehörden vielfach an der nötigen arbeitsrechtlichen Kompetenz und Sensibilität mangelt. Schwerpunktstaatsanwaltschaften könnten hier Abhilfe schaffen.

c) Befristete Beschäftigung

Der in beiden Anträgen vorgeschlagene bessere Schutz für befristet Beschäftigte (Antrag BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Ziffer 4; Antrag DIE LINKE, II b) Punkt 3) dürfte in eine ähnliche Richtung weisen und die Teilhabemöglichkeiten bislang schlecht geschützter Beschäftigungsgruppen verbessern. Nach neueren Erhebungen des WSI arbeiten 9,9% der Beschäftigten der in die Untersuchung einbezogenen Betriebe (Betriebe der privaten Wirtschaft mit mehr als 20 Beschäftigten und Betriebsrat) in einem befristeten Arbeitsverhältnis, es sind aber lediglich 0,9% der gewählten Betriebsratsmitglieder

befristet beschäftigt⁶. Wie diese Daten andeuten, existiert im Bereich der befristet Beschäftigten eine Vertretungslücke, welche durch die im Antrag vorgeschlagene analoge Anwendung des § 78a BetrVG geschlossen werden kann.

d) Gesamtbetriebsräte

Eine große Zahl der bislang öffentlich gewordenen besonders eklatanten Angriffe auf die betriebliche Mitbestimmung stammt aus dem Bereich der filialisierten Unternehmensstrukturen und hier insbesondere aus dem Handel⁷. Die Besonderheit dieser Strukturen besteht darin, dass große, strategisch handelnde Unternehmen einer Vielzahl kleiner Betriebseinheiten gegenüberstehen. Für eine Mehrzahl dieser betrieblichen Einheiten (insofern diese überhaupt die für die Betriebsratswahl erforderliche Beschäftigtenzahl von fünf ständigen wahlberechtigten ArbeitnehmerInnen erreichen) konnten keine Betriebsräte gewählt werden. Dennoch wurde, basierend auf den wenigen Betriebsratsgremien, die es gibt, oft ein Gesamtbetriebsrat (GBR) gewählt. Zwar sieht § 17 I BetrVG vor, dass der Gesamtbetriebsrat in betriebsratslosen Betrieben seines Unternehmens bestellen und somit die Wahl initiieren kann, die Ressourcen, dieses Recht auch wahrzunehmen, erweisen sich aber als nicht auszureichend. Insofern ist die in Abschnitt II a) Punkt 2 des Antrags der Fraktion DIE LINKE enthaltene Forderung, den Gesamtbetriebsrat zu berechtigen, Informations- und Wahlversammlungen zur Wahl eines Wahlvorstandes durchzuführen, zuzustimmen.

⁶ Baumann, H./Brehmer, W. (2016): Die Zusammensetzung von Betriebsräten: Ergebnisse aus der WSI-Betriebsrätebefragung 2015. In: WSI-Mitteilungen 3/2016, S. 201-210.

⁷ Siehe Bormann, S. (2007): Angriff auf die Mitbestimmung. Unternehmensstrategien gegen Betriebsräte – der Fall Schlecker. Berlin: Edition Sigma; Esser, C./Schröder, A. (2011): Die Vollstrecker. Rausschmeißen, überwachen, manipulieren. Wer für Unternehmen Probleme löst. München: C. Bertelsmann Verlag.

AUTOR

PD Dr. Martin Behrens

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der
Hans-Böckler-Stiftung
Düsseldorf

IMPRESSUM

Herausgeber

Hans-Böckler-Stiftung
Hans-Böckler-Straße 39
40476 Düsseldorf

www.boeckler.de

ISSN 2366-9527

Satz: Daniela Buschke

WWW.BOECKLER.DE