

A. Einführung – Reformbedarf zum Wohl der Arbeitnehmer und des Betriebs

I. Vom Rätemodell zur betrieblichen Interessenvertretung als Element sozialer Marktwirtschaft

Die Beteiligung von Arbeitnehmern im Betrieb ist historisch betrachtet eine Geschichte der schrittweisen Stärkung der Interessenvertretung – von der Unterrichtung und Anhörung über die Beratung hin zur echten Mitentscheidung bei gleichzeitiger Erweiterung der Aufgaben des Betriebsrats. Es bestand allerdings nie ein echtes Rätemodell iS eines gemeinsamen Rates aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern,¹ sondern stets eine Interessenvertretung der Arbeitnehmer, die dem Arbeitgeber gegenüberstand. Der Interessengegensatz der Betriebspartner wird durch ein Kooperationsmodell integriert und Konflikte werden durch Schlichtung gelöst. Betriebsräte sind dabei Interessenvertreter zum Schutz und zur Teilhabe der Arbeitnehmer, nicht Mitunternehmer.²

Bei der Ausgestaltung der Betriebsverfassung hat der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum. Das BetrVG ist Ausdruck des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG)³ und findet seine Grenzen in den kollidierenden Grundrechten der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Gewerkschaften. Die EU gewährleistet die Information und Konsultation der Arbeitnehmervertreter in Art. 27 GRC als primärrechtlichen Grundsatz und somit als objektiv-rechtliches Prinzip.⁴ Dieses bedarf einer Ausgestaltung (vgl. Art. 52 Abs. 5 GRC) in den Grenzen der Grundrechte. Eine Reihe von Richtlinien zur Beteiligung der Arbeitnehmer an betrieblichen und unternehmerischen Ent-

¹ So noch der Volkswirtschaftliche Ausschuss der Paulskirche und Art. 165 WRV, der keine Umsetzung fand. Dazu Däubler/Kittner, Geschichte der Betriebsverfassung, 2020, 65 ff., 157 ff. Der Umsetzung eines solchen Modells hielt bereits Nipperdey Art. 12 Abs. 1, 14 Abs. 1 GG entgegen, s. Hueck/Nipperdey, Arbeitsrecht, Bd. II/2, 7. Aufl. 1970, 1064.

² Gamillscheg, Kollektives Arbeitsrecht, Bd. II, 2008, 26 f., 30; Hueck/Nipperdey (Fn. 1), 1062 f.; GK-BetrVG/Wiese, 12. Aufl. 2022, Einl. Rn. 83.

³ Kolbe, Mitbestimmung und Demokratieprinzip, 2013, 170 ff., 209 ff.; Richardi BetrVG/Richardi/Picker, 18. Aufl. 2026, Einl. Rn. 48 ff.; GK-BetrVG/Wiese (Fn. 2), Einl. Rn. 53 mwN; zum Personalvertretungsrecht BVerfGE 28, 314 (323); 51, 43 (58); aA Däubler, Das Grundrecht auf Mitbestimmung und seine Realisierung durch tarifvertragliche Begründung von Beteiligungsrechten, 1973.

⁴ Vgl. EuGH NZA 2014, 193 Rn. 47 ff. – AMS.

scheidungen garantieren heute einen sekundärrechtlichen Mindeststandard.⁵

Die Ausgestaltung einer solchen Interessenvertretung bedarf in regelmäßigen Abständen einer grundlegenden Revision, wie sie bisher alle 20 bis 30 Jahre erfolgte. Veränderungen der Unternehmensorganisation und der Arbeitsmethoden auf der einen Seite sowie Änderungen der politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen auf der anderen machen Anpassungen erforderlich. Diese stellen insbesondere sicher, dass die Interessenvertretung funktionsfähig bleibt und die Veränderungen hinreichend abbilden kann. Solche Reformen müssen auch Funktionsdefizite der vorhandenen Regelungen korrigieren, damit es eine Betriebspartnerschaft zum Wohl der Arbeitnehmer und des Betriebs bleibt (§ 2 Abs. 1 BetrVG, Art. 1 Abs. 3 Richtlinie 2002/14/EG). Das Betriebsrätemodernisierungsgesetz⁶ hat den Erneuerungsbedarf 2021 nicht befriedigen können. Das belegen die Reformvorschläge des DGB von 2022 sowie das von der BDA in Auftrag gegebene Gutachten von Giesen, Hartmann und Picker von 2025.⁷ Auch der Bundesrat hat in einer Entschließung vom 11.7.2025 eine Modernisierung der betrieblichen Mitbestimmung gefordert.⁸

II. Veränderung der Arbeits- und Unternehmensorganisation

Wesentliche Impulse für die Anpassung der Betriebsverfassung ergeben sich aus Veränderungen der Unternehmens- und Arbeitsorganisation, da die Betriebsverfassung organisationsakzessorisch ist.⁹ Das BetrVG orientiert sich an Unternehmen mit einer vertikalen Linienorganisation, deren Tätigkeit primär in ortsgebundenen Betriebsstätten erfolgt. Das bestätigt § 5 Abs. 1 S. 1 BetrVG, der Arbeitnehmer im Außendienst und in Telearbeit erweiternd einbezogen hat. Seit mehr als 20 Jahren vollziehen sich in Deutschland vor allem drei Veränderungen, die für die Anwendung des BetrVG dysfunktional

⁵ RL 89/391/EWG, RL 97/81/EG, RL 98/59/EG, RL 2001/23/EG, RL 2004/25/EG, RL 2008/94/EG, RL (EU) 2019/1023, RL (EU) 2024/2831.

⁶ Gesetz v. 14.6.2021, BGBl. 2021, 1762.

⁷ DGB, Gesetzentwurf für ein modernes Betriebsverfassungsgesetz, AuR Sonderausgabe, 4/2022 (Allgaier/Bolte/Buschmann/Däubler/Deinert/zu Dohna/Eder/Heilmann/Jerchel/Klapp/Klebe/Wenckeback); Giesen/Hartmann/Picker, Modernisierung der Betriebsverfassung, Gutachten erstattet der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), September 2025, zur Veröffentlichung in ZfA 2026, Heft 1 vorgesehen.

⁸ BR-Drs. 239/25.

⁹ GK-BetrVG/Franzen (Fn. 2), § 1 Rn. 26, 35.

wirken: (1) die zunehmende Verwendung der Matrixorganisation¹⁰ zur betriebs- und unternehmensübergreifenden und zugleich grenzüberschreitenden Unternehmensorganisation, (2) die Verwendung von agilen Methoden und agiler Organisation für Projektarbeit¹¹ und (3) die zunehmend digital organisierte, nicht mehr an einem festen Ort anknüpfende Arbeit (mobile Arbeit, Homeoffice, Plattformarbeit).¹² Diese Arbeits- und Organisationsformen lassen sich schnell modifizieren und haben eine geringere räumliche und zeitliche Kontinuität, so dass sich die Leitungsmacht bzw. die organisatorischen Einheiten schneller verändern.¹³

Die Besonderheit der Matrixorganisation besteht darin, dass die Organisation im Unternehmen bzw. Konzern nicht entlang der Betriebe und juristischen Personen als organisatorischen Einheiten erfolgt.¹⁴ Sie orientiert sich an der Unternehmung, indem Geschäftsbereiche (business units) und Funktionsbereiche (shared services) durch Manager in einem Mehrliniensystem geführt werden.¹⁵ Die Einheiten (Matrixzellen) fassen zum Teil Mitarbeiter unterschiedlicher Betriebe und Unternehmen zusammen. Die Weisungsrechte des Vertragsarbeitgebers werden von verschiedenen Vorgesetzten (fachliche, disziplinarische) als Vertreter ausgeübt.¹⁶ Entscheidungen in personellen und sozialen Angelegenheiten treffen mehrere Führungskräfte, die nicht notwendigerweise dem gleichen Unternehmen in Deutschland angehören. Sprachbarrieren und mangelnde Vertrautheit mit der Betriebsverfassung erschweren die Arbeitnehmerbeteiligung.

Die Agilität, die zunächst einer kundenorientierten IT-Entwicklungsdienste, bewirkt als Arbeitsmethode eine stärkere Verselbständigung der Arbeitsgruppen in der Projektarbeit (zB Scrum).¹⁷ Die Ar-

¹⁰ Zur Entwicklung seit den 1950er Jahren in den USA Kingdon, Matrix organization, 1973, 19.

¹¹ Zur historischen Entwicklung Weber/Fischer/Eireiner, in Häusling (Hrsg.), Agile Organisationen, 2. Aufl. 2020, 29 (30 ff.); Förster/Wendler, Theorien und Konzepte zu Agilität in Organisationen, 2012, 6 ff., 23. Zu Eigenarten agiler Arbeit Fronzek, Agile Arbeitsmethoden und Organisationsformen, 2025, 26 ff.

¹² ZB Richardi BetrVG/Maschmann (Fn. 3), § 1 Rn. 112a ff.; Niedenhoff, Betriebsräte in Deutschland, 2024, 348 f.; Oberthür/Chandna-Hoppe/Steffan, Mobile Work, 2024, Rn. 313, 321.

¹³ Vgl. dazu Schwarze RdA 2019, 115 (117).

¹⁴ Kort NZA 2013, 1318; Witschen RdA 2016, 38 (41).

¹⁵ Frese/Graumann/Theuvsen, Grundlagen der Organisation, 11. Aufl. 2019, 161 f.; Jones/Bouncken, Organisation, 5. Aufl. 2008, 387 f.; Schreyögg/Geiger, Organisation, 7. Aufl. 2024, 74 ff.

¹⁶ Kort NZA 2013, 1318; Schubert, Betriebliche Mitbestimmung in Unternehmen und Konzernen mit Matrixorganisation, 2017, 23 ff.; vgl. auch LAG Berlin-Brandenburg BeckRS 2024, 44789; LAG Niedersachsen BeckRS 2023, 19233.

¹⁷ Vgl. Manifesto for Agile Software Development, <https://agilemanifesto.org/iso/de/manifesto.html> (zuletzt am 16.2.2026); Takeuchi/Nonaka Harvard Business Review 1986, 137 ff. Zur Übertragung auf die Produktentwicklung allgemein Schuh ua,

beitsgruppen können betriebs- und unternehmensübergreifend zusammengesetzt sein und treffen, in einem festgelegten Rahmen, Entscheidungen im Team. Im Idealfall erteilen Vorgesetzte keine Weisungen, sondern beschränken sich auf das Moderieren (zB als Scrum Master).¹⁸ Arbeitnehmer gehören zum Teil mehreren Teams an und werden häufiger versetzt. Sofern auch die Organisation des Unternehmens agil ist, entsteht wie bei der Matrix eine teilweise Ablösung von der Linienorganisation.¹⁹

Schließlich reduziert die mobile oder virtuelle Tätigkeit der Arbeitnehmer die Zusammenarbeit an einem Ort und somit den räumlichen Bezug zum Betrieb. Zusätzliche Probleme ergeben sich bei den sog. Arbeitsplattformen daraus, dass deren Dienstleistungsbereiche nicht notwendig durch Vorgesetzte vor Ort geführt werden. Mangels einer räumlich-organisatorischen Struktur ist deren Erfassung als Betrieb oder Betriebsteil in Frage gestellt.²⁰ Zudem sind die Personen, die für die Plattform tätig sind, nicht notwendig Arbeitnehmer.

Für die Betriebsverfassung ergeben sich daraus folgende Hindernisse, um die Arbeitnehmerbeteiligung umzusetzen: (1) Die Abgrenzung der Betriebe und Betriebsteile ist wegen der reduzierten räumlich-organisatorischen Verankerung von Teams und Vorgesetzten erschwert und (2) die Organisation ist weniger langfristig und lässt sich schnell verändern. (3) Die Betriebsleitung ist nicht mehr ausreichend informiert bzw. kompetent, weil die Entscheidungen in anderen Strukturen als Betrieb und Unternehmen erfolgen. Zudem ist (4) die Arbeitgeberstellung wegen unternehmensübergreifender Arbeit häufiger aufgespalten, was zu Zweifeln hinsichtlich der (mehrfachen) Betriebszugehörigkeit führt und Folgefragen beim aktiven und passiven Wahlrecht sowie der Zuständigkeit des Betriebsrats auslöst. (5) Nicht selten ist die Organisation grenzüberschreitend, während die Betriebsverfassung territorial anknüpft.

in Frenz (Hrsg.), Handbuch Industrie 4.0: Recht, Technik, Gesellschaft, 2020, 467 (473 ff.).

¹⁸ Zu den Rollen bei Scrum Sutherland/Schwaber (Hrsg.), Scrum Guide, <https://www.scrumguides.org> (zuletzt am 16.2.2026); s. auch Baukrowitz/Hageni, Agiles Arbeiten mitgestalten, 2020, 15 ff.; Gloger, Informatik Spektrum 33 (2010), 195 ff.; Wolf/Roock, Agile Softwareentwicklung, 4. Aufl. 2015, 6 ff.

¹⁹ Baukrowitz/Hageni (Fn. 18), 12 ff.; Maximini, Scrum – Einführung in die Unternehmenspraxis, 2. Aufl. 2018; Redmann, Agiles Arbeiten im Unternehmen, 2017.

²⁰ LAG Schleswig-Holstein BeckRS 2024, 29315 Rn. 41 ff.; LAG Niedersachsen NZA-RR 2025, 38 (41); LAG Köln NZA 2025, 1342 (1344 f.); ArbG Aachen NZA-RR 2024, 422 (424).

III. Digitalisierung und künstliche Intelligenz in der Betriebsverfassung

Die zunehmende Digitalisierung der Unternehmen und der Einsatz künstlicher Intelligenz hat die betriebliche und unternehmerische Tätigkeit verändert. Das betrifft zum einen die Digitalisierung der Organtätigkeit, zum anderen die Mitbestimmung zum Schutz der Arbeitnehmer. Das Betriebsrätemodernisierungsgesetz hat hierauf bereits reagiert, ohne die Gestaltungsmöglichkeiten auszu-schöpfen.

Zentraler Konfliktherd ist und bleibt die Mitbestimmung nach § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG. Der hierdurch verursachte Aufwand wird zum Teil als Behinderung für die betrieblichen Abläufe und die unternehmerische Tätigkeit wahrgenommen.²¹ Kritisiert wird insbesondere die Häufigkeit, die Dauer und der Aufwand der Arbeitnehmerbeteiligung, zumal die Mitbestimmung selbst bei Standardprogrammen wie MS Office erfolgen muss. Zudem ist die Mitbestimmung für beide Betriebspartner dadurch erschwert, dass es immer wieder an Informationen mangelt, weil der Provider der Software diese nicht liefert. Die Risiken für das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Arbeitnehmer lassen sich dann nicht ohne weiteres abschätzen. Zudem wird Software zunehmend nicht mehr als Produkt, sondern als Service mit ganz regelmäßigen Anpassungen zur Verfügung gestellt, so dass die Mitbestimmungspflicht den Betriebsrat im Verhältnis zu anderen Aufgaben auch mit einem erheblichen Aufwand belastet.²² In der Praxis werden zum Teil auch Updates in die Zustimmung des Betriebsrats einbezogen, wobei die Grenze zwischen einer zulässigen Rahmenvereinbarung und einem Verzicht auf das Beteiligungsrecht fließend ist. Hinzu kommt, dass die dynamische Entwicklung künstlicher Intelligenz (vor allem beim Machine Learning) keine abgrenzbaren Änderungen kennt, die einer Mitbestimmung zugänglich wären.²³ Das erschwert den Arbeitnehmervertretern die Einschätzung und vergrößert den Bedarf an Sachverständigen, auf den das Betriebsrätemodernisierungsgesetz bereits reagiert hat (vgl. § 80 Abs. 3 S. 2 BetrVG).

Bei den Reformüberlegungen darf nicht aus dem Blick geraten, dass Digitalisierung und künstliche Intelligenz die Gefährdung des

²¹ Zur Kritik zB Clemenz FS 100 Jahre Betriebsverfassungsrecht, 2020, 101 ff.; Günther/Böglmüller NZA 2015, 1025 (1027); Haußmann/Thieme NZA 2019, 1612 (1613 ff.); Santon/Vollstädt NZA 2024, 1610 (1615); Wisskirchen ua FS I. Schmidt, 2021, 651 (653 ff.); Wisskirchen/Schiller/Schwindling BB 2017, 2105 (2108).

²² Wedde FS 100 Jahre Betriebsverfassung, 2020, 793 (795 f.).

²³ Wedde FS 100 Jahre Betriebsverfassung, 2020, 793 (796).

allgemeinen Persönlichkeitsrechts der Arbeitnehmer deutlich erhöht haben.²⁴ Die Möglichkeit, die Arbeitnehmer zu beobachten und zu überwachen, besteht selbst bei Standardprogrammen durch deren Protokolle.²⁵ Darüber gehen automatisierte Beobachtungs- und Entscheidungsprogramme weit hinaus.²⁶ Die Verwendung von Personalinformationssystemen, die Datenbestände verknüpfen und unter Verwendung künstlicher Intelligenz (People Analytics) auswerten, haben ein weitreichendes Potential zur Auswertung von Leistung und Verhalten der Arbeitnehmer.²⁷ Die Einordnung solcher Programme als Hochrisiko-KI (Art. 6 Abs. 3 i. V. mit Anhang III Nr. 4 KI-VO), bildet den Gefährdungsgrad ab. Ihre Verwendung im Bewerbungsverfahren schränkt zudem den Arbeitsmarkt für Bewerber ein, ohne dass es sich im Einzelfall um eine Benachteiligung iS des AGG handeln muss.²⁸ Hinzu kommt, dass selbst nicht-personenbezogene Daten, die zum Training neuronaler Netzwerke herangezogen werden, durch Verknüpfung mit personenbezogenen Informationen (zB Schichtplan) detaillierte Aussagen über die Leistung und das Verhalten der Arbeitnehmer ermöglichen.²⁹

Gleichzeitig ist die Regulierung des Datenschutzes, des algorithmischen Managements und der künstlichen Intelligenz viel umfangreicher und detaillierter geworden.³⁰ Das hat zugleich die Gestaltungsspielräume der Betriebspartner reduziert. Art. 88 DSGVO gewährt den Mitgliedstaaten und den Kollektivvertragsparteien beim Beschäftigtendatenschutz zwar Gestaltungsmöglichkeiten, aber diese dürfen die bestehenden Standards nicht unterschreiten. Selbst wenn der

²⁴ Vgl. Simitis/Hornung/Spiecker gen. Döhmman Datenschutzrecht/Seifert, 2. Aufl. 2025, DS-GVO Art. 88 Rn. 54.

²⁵ BAG AP BetrVG 1972 § 87 Überwachung Nr. 50 Rn. 5; krit. hierzu Greiner/Kalle RdA 2021, 76 (84).

²⁶ Erfasst durch Art. 2 Abs. 1 Buchst. h und i, Art. 7 ff. Richtlinie (EU) 2024/2831; s. Erwgr. 40 ff.

²⁷ Zu People Analytics Peters/Krieger People Analytics – Technologien zur Auswertung von Beschäftigtendaten, Themenkurzprofil Nr. 64, 2023; zum Einsatz solcher Systeme Gerst/Klebe AuR 2024, 362 (362 ff.); Grossmann/Grunicke/Henke BB 2024, 2229 (2229 ff.).

²⁸ Höpfner/Daum ZfA 2021, 467 (489 ff.); Waas, Künstliche Intelligenz und Arbeitsrecht, 2024, 85 ff.; Wimmer, Algorithmusbasierte Entscheidungsfindung als Methode des diskriminierungsfreien Recruitings, 2022, 320 ff.

²⁹ Chaudhari ua SNAP: Efficient Extraction of Private Properties with Poisoning, arXiv:2208.12348v2 [cs.LG] 21 Jun 2023; Parisot/Pej6/Spagnuolo Property Inference Attacks on Convolutional Neural Networks, arXiv:2104.13061v1 [cs.CR] 27 Apr 2021; Shokri ua Membership Inference Attacks Against Machine Learning Models, arXiv:1610.05820v2 [cs.CR] 31 Mar 2017; s. auch Leiser/Dechesne International Data Privacy Law 2020, 187 ff.; Veale/Binns/Edwards Phil. Trans. R. Soc. A 376: 20180083.

³⁰ DSGVO, BDSG, Art. 7 ff. Richtlinie (EU) 2024/2831, vgl. auch Referentenentwurf des Beschäftigtendatengesetzes, Stand 8.10.2024.

EuGH in diesem Bereich nicht mehr von einer Vollharmonisierung ausgeht, ist der Gestaltungsspielraum der Betriebspartner wegen der Vorgaben der DSGVO sehr begrenzt.³¹

IV. Funktionsdefizite der bestehenden Betriebsverfassung

Darüber hinaus beklagt die Praxis eine Reihe von Funktionsdefiziten der Betriebsverfassung, die eine effektive und vertrauensvolle Zusammenarbeit der Betriebspartner behindern oder unmöglich machen. Ursachen hierfür sind Lücken im Rechtsschutz bei der Errichtung von Betriebsräten. Auch die Dauer der Beteiligungsverfahren und konfliktbedingte Blockaden belasten die Kooperation. Weitere Ursachen resultieren aus Rechtsunsicherheiten, die unvermeidlich sind bzw. zeitintensive Gerichtsverfahren auslösen und die Bemühungen des einen oder des anderen Betriebspartners frustrieren. Das gilt vor allem für die Betriebsabgrenzung, die Ermittlung der Betriebszugehörigkeit und der Organzuständigkeit von Konzern-, Gesamt- und Betriebsrat sowie für die Beschlussmängel und deren Folgen. Solche Funktionsdefizite belasten einerseits die Arbeitnehmervertretung, deren Mitglieder sich mit hohem Verantwortungsbewusstsein und ihrem Wissen über das Unternehmen einbringen. Andererseits greifen sie in die Unternehmensführung ein.

Das BetrVG muss die Errichtung der Arbeitnehmervertretung und die Beteiligungsverfahren rechtssicher und effektiv ausgestalten. Rechtsunsicherheiten sind zu reduzieren, um den Betriebspartnern eine möglichst selbständige Durchführung der Betriebsverfassung zu gewährleisten. Die Regeln müssen so beschaffen sein, dass sie ein redlicher Betriebspartner mit zumutbarem Aufwand einhalten kann. Dazu sind die vertrauensvolle Zusammenarbeit und das Kooperationsmodell der Betriebsverfassung weiterzuentwickeln. Es bedarf effektiver Schutzinstrumentarien für beide Betriebspartner und einer funktionalen Konfliktlösung in Fällen, in denen die Kooperation beeinträchtigt ist. Dabei sollten auch die Gestaltungsmöglichkeiten beider Betriebspartner erweitert werden.

V. Rückgang der Arbeitnehmerrepräsentation

Zu beachten sind schließlich die veränderten tatsächlichen Repräsentationsverhältnisse. Seit dem Jahr 2000 ist die Zahl der Betriebsratsgremien deutlich gesunken. Nach dem Betriebspanel des Instituts für

³¹ EuGH NZA 2023, 487 – Hauptpersonalrat; NZA 2025, 38 – K GmbH.

Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bestand 2000 bei 12 % der Betriebsratsfähigen Betriebe ein Betriebsrat; 2023 waren es – unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede – noch 6–7 %.³² Verringert hat sich auch die Zahl der Arbeitnehmer, die von Betriebsräten repräsentiert werden. Im Jahr 2000 waren es noch 50 % in den sog. alten Bundesländern und 41 % in den neuen; 2023 waren es 42 % in den alten Bundesländern und 37 % in den neuen.³³ Erhebliche Diskrepanzen bestehen auch zwischen den Branchen. Der Anteil von Betriebsräten ist in Betrieben des produzierenden Gewerbes deutlich höher als im Dienstleistungssektor.³⁴ Als besonders erfolgreich hat sich die Kooperation von Betriebsräten und Gewerkschaften bei Großbetrieben mit mehr als 500 Arbeitnehmern erwiesen,³⁵ während in Betrieben mit unter 100 Arbeitnehmern deutlich weniger Arbeitnehmervertretungen bestehen.³⁶ Zudem existieren in kleinen und mittleren Betrieben teilweise alternative Arbeitnehmervertretungsgremien ohne gesetzlich geregelte Rechtsstellung und Schutz für ihre Mitglieder.³⁷

Aus sozialwissenschaftlichen Untersuchungen oder Berichten der Sozialpartner ergeben sich hierfür vielfältige Gründe,³⁸ was die Ermittlung von Kausalitäten und die Ableitung von Maßnahmen zur Erhöhung der Arbeitnehmerrepräsentation erschwert. Relevanz scheinen die Tarifbindung,³⁹ die Betriebsführung durch den Inhaber des Unternehmens,⁴⁰ aber auch die freiwillig organisierte Partizipation der Arbeitnehmer⁴¹ zu haben. Ein geringes Maß an Tarifbindung und

³² Ellguth/Kohaut WSI-Mitteilungen 4/2022, 328 (332); Hohendanner/Kohaut WSI-Mitteilungen 4/2024, 289 (292 f.).

³³ Hohendanner/Kohaut WSI-Mitteilungen 4/2024, 289 (292 f.).

³⁴ Vgl. Kestermann/Lesch/Stettes IW-Trends 4/2022, 65; Kohaut/Schnabel, Discussion Paper Nr. 130 des Lehrstuhls für VWL, insbes. Arbeitsmarkt- und Regionalpolitik an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, 2024, 17; s. auch Stettes, Verbreitung von Betriebsräten und der Wunsch nach Interessenvertretung, 2025, 8, 13, 30.

³⁵ Vgl. Haipeter, Interessenvertretung in der Industrie 4.0, 2019, 46 mwN.

³⁶ Hohendanner/Kohaut WSI-Mitteilungen 4/2024, 289 (291).

³⁷ Hohendanner/Kohaut WSI-Mitteilungen 4/2024, 289 (291); ca. 20 % der Betriebe mit mehr als zehn bis 49 Arbeitnehmern, s. Hauser-Ditz/Hertwig/Pries Industrielle Beziehungen 13 (2006), 340 (355); weiterführende Studie Hertwig, Die Praxis „Anderer Vertretungsorgane“, 2025.

³⁸ Vgl. Kohaut/Schnabel (Fn. 34); Stettes (Fn. 34), 6 ff.

³⁹ Vgl. genauer Artus/Röbenack Industrielle Beziehungen 28 (2021), 471 (472); Haipeter, Interessenvertretung in der Industrie 4.0, 2019, 34; Kohaut/Schnabel (Fn. 34), 16, 19; Stettes (Fn. 34), 8 f. mwN; mit Bezug zu den Unterschieden zwischen produzierendem Gewerbe und Dienstleistungen s. Kestermann/Lesch/Stettes IW-Trends 4/2022, 65 (75 f.).

⁴⁰ Haipeter/Hertwig/Rosenbohm, Vernetzt und verbunden – Koordinationsprobleme im Mehrebenensystem der Arbeitnehmervertretung, 2019, 27; zur Behinderung durch den Arbeitgeber vgl. Behrens/Dribbusch AuR 2025, 370 ff.; Thünken ua, Kampf um die Mitbestimmung, 2020, 129 ff.

⁴¹ Haipeter (Fn. 34), 228 ff.

Arbeitnehmerbeteiligung ist typisch für den Dienstleistungssektor,⁴² was bei einem Schrumpfen des produzierenden Gewerbes und der Tertiarisierung der Wirtschaft auch Folgen für die Arbeitnehmervertretung hat. Außerdem werden Betriebsratswahlen abgewehrt und Initiatoren gemäßregelt.⁴³ Das macht weitere Schutzmaßnahmen bei der Errichtung von Betriebsräten erforderlich. Für einen Systemwechsel (zB Abstufung der Betriebsverfassung nach der Größe des Betriebs bzw. Unternehmens) fehlt allerdings die notwendige Evidenz, dass die Änderung der Betriebsverfassung zu einer steigenden Zahl von Betriebsräten führte. Es hat sich eine Arbeitnehmerbeteiligung als Alternative zum Gesetz entwickelt, so dass die Änderung des BetrVG eher nicht zu weiteren Betriebsräten führen wird.

VI. Zielstellung

Bei Reformdiskussionen wird immer wieder gefordert, eine grundlegende Systemänderung mit Rücksicht auf die Erkenntnisse aus anderen Wissenschaftsdisziplinen in den Blick zu nehmen.⁴⁴ Die daran anknüpfenden Vorschläge konzentrieren sich aus sozialpsychologischen Gründen auf die stärkere Partizipation des Einzelnen um den Preis, dass es keine Mitentscheidungs-, sondern nur noch Beratungsrechte gibt. Diese Systemänderung wäre disruptiv und führte insoweit zu einer Verschlechterung des Schutzes der einzelnen Arbeitnehmer.

Zielführender ist eine evolutive Weiterentwicklung, um die dargestellten Defizite zu beheben. Wichtig sind hierfür auch die Erfahrungen mit der verhandelten Mitbestimmung bei den Europäischen Betriebsräten und den SE-Betriebsräten.⁴⁵ Sie ist ein Instrument zur Adaptation der Interessenvertretung, wo starre gesetzliche Modelle unzureichend sind. Eine autonom gestaltete Betriebsverfassung kann den Anforderungen an die Arbeitnehmervertretung Rechnung tragen, die sich aus den stark variierenden Organisations- und Arbeitsmethoden ergeben. Gerade vor dem Hintergrund einer gesetzlich geregelten Arbeitnehmerbeteiligung, die grundsätzlich ein zweckdienliches Modell der Interessenvertretung zur Verfügung stellt, ermöglicht die Vereinbarung über die Arbeitnehmerbeteiligung den Arbeitnehmern und Arbeitgebern eine Anpassung im gemeinsamen Interesse.

⁴² Haipeter (Fn. 34), 34; Hohendanner/Kohaut WSI-Mitteilungen 4/2024, 289 (291).

⁴³ Vgl. Behrens/Dribbusch German Politics 29 (2020), 422 ff.; Thünken ua (Fn. 40), 121 ff.

⁴⁴ Annuß JbArbR 2023, 19 ff.; Annuß NZA 2024, 93 (95 f.).

⁴⁵ Zuerst Richtlinie 94/45/EG (EBR-Richtlinie); geltende Fassung Richtlinie 2009/38/EG. Siehe auch Richtlinie 2001/86/EG (SE-Richtlinie) zum SE-Betriebsrat.

Ein Verhandlungsmodell ist aber kein Ersatz für ein ausgewogenes und funktionstüchtiges gesetzliches Modell, das den Interessen der Arbeitnehmer und des Betriebes im Sinne einer praktischen Konkordanz Rechnung trägt. Die Verhandlungen erfolgen vor dem Hintergrund der gesetzlichen Regelungen, so dass eine unzureichende gesetzliche Betriebsverfassung eine Vereinbarung erschwert. Insofern ist das gesetzliche Grundmodell mit Rücksicht auf die veränderten Arbeits- und Organisationsmethoden sowie die vorhandenen Funktionsdefizite zu reformieren, und die Elemente einer verhandelten bzw. vereinbarten Arbeitnehmerbeteiligung sind zu stärken.

Ziel dieses Gutachtens ist es, eine Reform des gesetzlichen Modells der Betriebsverfassung vorzuschlagen, die sich in besonderem Maße auf das Organisationsrecht konzentriert (→ B). Vor diesem Hintergrund soll eine Flexibilisierung der Betriebsverfassung durch Kollektivvereinbarungen ermöglicht werden, um Gestaltungsspielräume zu vergrößern (→ C). Darüber hinaus sollen Vorschläge zu einer Weiterentwicklung der Interessenvertretung mit Rücksicht auf die Digitalisierung sowie die künstliche Intelligenz und deren Auswirkungen auf die Arbeitnehmerbeteiligung vorgelegt werden (→ D). Unberührt bleibt die Betriebsratsvergütung, die erst geändert wurde,⁴⁶ so dass es zunächst einer Evaluation bedarf.

Partizipativ, flexibel, digital – das BetrVG braucht ein Update!

⁴⁶ Zweites Gesetz zur Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes v. 19.7.2024, BGBl. I Nr. 248.