

06.06.25

**Antrag****der Länder Bremen, Brandenburg, Hamburg,  
Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland**

---

**Entschließung des Bundesrates zur Modernisierung der  
betrieblichen Mitbestimmung**Freie Hansestadt Bremen  
Der Chef der Senatskanzlei

Bremen, 6. Juni 2025

An die  
Präsidentin des Bundesrates  
Frau Ministerpräsidentin  
Anke Rehlinger

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

der Senat der Freien Hansestadt Bremen hat am 20.05.2025 beschlossen, dem Bundesrat den als Anlage beigefügten Antrag

„Entschließung des Bundesrates zur Modernisierung der betrieblichen  
Mitbestimmung“

mit der Bitte um Beschlussfassung zuzuleiten.

Brandenburg, die Freie und Hansestadt Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und das Saarland sind mitantragstellende Länder.

Ich bitte Sie, den Entschließungsantrag gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 13. Juni 2025 zu setzen und anschließend den Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen

Thomas Ehmke

Staatsrat



## **Entschließung des Bundesrates zur Modernisierung der betrieblichen Mitbestimmung**

Der Bundesrat möge folgende Entschließung fassen:

1. Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung sich mit ihrem Koalitionsvertrag für die 21. Legislaturperiode des Bundestages vorgenommen hat, die betriebliche Mitbestimmung weiterzuentwickeln und dabei Themen adressiert wie den Einsatz Künstlicher Intelligenz, die Qualifizierung von Beschäftigten, den Umgang mit Daten im Betrieb, die Nutzung digitaler Formate für Wahlen und Sitzungen von Betriebsräten sowie ein digitales Zugangsrecht von Gewerkschaften in die Betriebe.
2. Der Bundesrat stellt fest, dass die betriebliche Mitbestimmung eine tragende Säule der sozialen Marktwirtschaft und Ausdruck gelebter Demokratie ist. Betriebsräte sind ein Grundpfeiler in der Gestaltung guter Arbeit. Die betriebliche Mitbestimmung der Beschäftigten trägt wesentlich zur Gestaltung von Transformationsprozessen bei.
3. Die Arbeitswelt hat sich in den vergangenen Jahren insbesondere durch eine fortschreitende Digitalisierung stark verändert. Die geltenden Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes werden den tatsächlichen Gegebenheiten und Voraussetzungen zur Ausübung der betrieblichen Mitbestimmung und Beteiligung von Betriebsräten an wesentlichen unternehmerischen Zukunfts-Entscheidungen nicht mehr in ausreichendem Maße gerecht.
4. Das 2021 in Kraft getretene Betriebsrätemodernisierungsgesetz hat erste Akzente zur Reformierung der betrieblichen Mitbestimmung gesetzt. Vor dem Hintergrund der sich rasant verändernden Arbeitswelt reichen einzelne Korrekturen zukünftig nicht mehr aus. Vielmehr bedarf es einer grundlegenden Modernisierung des Betriebsverfassungsgesetzes.
5. Angesichts dessen fordert der Bundesrat die Bundesregierung auf, im Zuge der geplanten Weiterentwicklung der betrieblichen Mitbestimmung eine grundlegende Überarbeitung des Betriebsverfassungsgesetzes mit dem Ziel der Modernisierung der betrieblichen Mitbestimmung vorzunehmen.
6. Der Prozess zur Modernisierung des Betriebsverfassungsgesetzes sollte Betriebsratsmitglieder verschiedener Branchen und die Sozialpartner einbeziehen.

7. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im Zuge der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes insbesondere:
  - a. den Arbeitnehmerbegriff des Betriebsverfassungsgesetzes zu überarbeiten,
  - b. den Anwendungsbereich des Betriebsverfassungsgesetzes um arbeitnehmerähnliche Personen zu erweitern,
  - c. die Mitwirkungsrechte des Betriebsrates zum Umgang mit Beschäftigten-daten verlässlich zu gestalten – insbesondere in Bezug auf den Einsatz Künstlicher Intelligenz sowie die Einführung und die Gestaltung der Rahmenbedingungen zeit- und ortsungebundener Arbeit,
  - d. dem Betriebsrat im Falle eines Betriebsüberganges ein Beratungsrecht entsprechend § 111 Satz 1 und 2 Betriebsverfassungsgesetz (BetrVG) einzuräumen.
  
8. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung zu prüfen,
  - a. wie der Gesetzgeber vor dem Hintergrund geänderter Geschäftsmodelle im Rahmen der Plattformökonomie durch Konkretisierungen zum Betriebsbegriff sicherstellen kann, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch in neuen Formen der Leistungserbringung die Möglichkeit haben, einen örtlich erreichbaren Betriebsrat zu gründen,
  - b. welche weitergehenden Regelungen getroffen werden können, um – gerade auch in der Gründungsphase – effektiv vor Union Busting zu schützen, also der Behinderung oder Beeinträchtigung der Betriebsratstätigkeit,
  - c. wie die Rechte des Betriebsrates in Bezug auf die quantitative und qualitative Personalplanung und Personalbemessung des Arbeitgebers optimiert werden können,
  - d. wie die bestehenden Beteiligungsrechte des Betriebsrates hinsichtlich dynamisch veränderlicher Qualifizierungs- und Weiterbildungsanforderungen weiterentwickelt werden können,
  - e. welche gesetzlichen Befugnisse zur Nutzung digitaler Formate sowohl die Wahl als auch die Arbeit von Betriebsräten erleichtern können,

- f. wie dem Betriebsrat ein Nutzungsrecht für die betrieblichen Kommunikationsmittel und die technische Ausstattung des Arbeitgebers eingeräumt werden kann, um diese bei der Umsetzung hybrider Sitzungsformate und Wahlverfahren sowie zur Information der Belegschaft einzusetzen,
  - g. ob und wie die Anwendungsfälle der Betriebsänderung nach § 111 Satz 3 BetrVG erweitert werden können.
9. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei Überarbeitung des Betriebsverfassungsgesetzes ein digitales Zugangsrecht für Gewerkschaften in die Betriebe zu regeln.

## **Begründung**

Betriebsräte und deren Mitglieder arbeiten kontinuierlich daran, die Voraussetzungen für gute Arbeit in den Betrieben zu schaffen. Sie setzen sich dafür ein, die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten an neue Rahmenbedingungen anzupassen und zukunftsweisend zu gestalten.

Als gewählte Vertreterinnen und Vertreter der Beschäftigten wirken Betriebsräte darauf hin, dass Betriebe widerstandsfähiger in Krisen und offener für Innovationen sind. Wo Betriebsräte bestehen, können sich Beschäftigte sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber auf Augenhöhe begegnen. Betriebsräte sorgen dafür, dass die Interessen beider Parteien Berücksichtigung finden und gesetzliche Schutzstandards zum Wohl der Beschäftigten eingehalten werden.

Die Einbeziehung der Interessen der Beschäftigten im Rahmen der betrieblichen Mitbestimmung stärkt deren Vertrauen in den Betrieb. Der institutionalisierte Informationsaustausch zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite fördert eine vertrauensvolle Zusammenarbeit, verbessert das Betriebsklima und trägt zum Unternehmenserfolg bei. Die betriebliche Mitbestimmung leistet damit einen positiven Beitrag zur Motivation der Beschäftigten und Identifikation mit ihrer Arbeitgeberin oder ihrem Arbeitgeber. Nicht zuletzt wirken sich Mitbestimmungsrechte der Beschäftigten nachweislich positiv auf die Qualität unternehmerischer Entscheidungen aus.

Der Bundesrat hält es für essentiell, Betriebsräte als zentralen Baustein der demokratischen Gesellschaft zu erhalten, zu stärken und ihre Mitwirkungsrechte zeitgemäß auszugestalten. Dazu bedarf das Betriebsverfassungsgesetz einer umfassenden Reform.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass neue technische, gesellschaftliche und rechtliche Entwicklungen die betriebliche Mitbestimmung vor erhebliche Herausforderungen stellen. Unser Wirtschafts- und Gesellschaftssystem befindet sich durch eine Vielzahl von Einflussfaktoren in einem grundlegenden Prozess der Umgestaltung. Zentrale Aspekte dieses Wandels sind die Digitalisierung, der klimafreundliche Umbau der Wirtschaft, die Herausforderungen der Globalisierung und des demografischen Wandels sowie veränderliche Anforderungen an berufliche Tätigkeiten.

Für eine erfolgreiche und passgenaue Gestaltung dieses Wandels der Arbeitswelt ist eine faire Sozialpartnerschaft dringend erforderlich. Wie bereits mit Beschluss aus dem Jahr 2017 (BR-Drucks. 740/16) dargelegt, ist der Bundesrat der Überzeugung, dass eine umfassende Überarbeitung der betrieblichen Mitbestimmung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer notwendig ist. Dieser Auffassung sind auch der DGB und seine

Mitgliedsgewerkschaften, die in ihrem 2022 vorgelegten Reformvorschlag eine Reihe zukunftsweisender Vorschläge zur Modernisierung des Betriebsverfassungsgesetzes unterbreiten (Betriebliche Mitbestimmung für das 21. Jahrhundert. Gesetzentwurf für ein modernes Betriebsverfassungsgesetz, April 2022).

Die gesetzlichen Grundlagen der Betriebsratsarbeit entsprechen nicht mehr den gegenwärtigen Herausforderungen. Dieses Defizit zeigt sich deutlich in der Entwicklung der letzten zwei Dekaden. Die Anzahl der Betriebsratsgremien ist seit dem Jahr 2000 deutlich gesunken. Nach Ergebnissen des IAB-Betriebspanels bestand im Jahr 2000 bei 12 Prozent der betriebsratsfähigen Betriebe ein Betriebsrat. Im Jahr 2023 wirkte – unter Berücksichtigung regionaler Unterschiede – nur noch in 6 bis 7 Prozent der Betriebe ein Betriebsrat mit (Zum Ganzen: WSI-Mitteilungen, Ellguth/Kohaut, 04/2022, S. 328 sowie Hohendanner/Kohaut 04/2024, S. 289).

Bei Betrachtung der Anzahl der Beschäftigten, die von einem Betriebsrat vertreten werden, sind ebenfalls rückläufige Tendenzen erkennbar. Im Jahr 2000 waren 50 Prozent der Beschäftigten in Westdeutschland und 41 Prozent der Beschäftigten in Ostdeutschland durch einen Betriebsrat vertreten. Im Jahr 2023 waren noch 42 Prozent (Westdeutschland) bzw. 37 Prozent (Ostdeutschland) in einem mitbestimmten Betrieb tätig (WSI-Mitteilungen 4/2024, S.289).

Die Gründung von Betriebsratsgremien wird durch verschiedene Umstände erschwert. Zum einen wandeln sich betriebliche Strukturen und Organisationsmodelle, was zu Unwägbarkeiten im Hinblick auf das Vorliegen der Errichtungsvoraussetzungen führt. Zum anderen ergreifen einzelne Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber Maßnahmen gegen die Gründung von Betriebsräten bzw. zur Behinderung von Betriebsratsarbeit oder gehen sogar gezielt gegen einzelne Betriebsräte vor.

Im Zuge der Digitalisierung der Arbeitswelt verändern sich die Rahmenbedingungen für Arbeitsleistungen sowie strukturelle und organisatorische Abläufe und auch Arbeitsinhalte. Diese Veränderungen wirken sich auch auf das Belegschaftsgefüge aus. Neue Geschäftsmodelle ohne feste Betriebsstätte stellen eine Herausforderung für die betriebliche Mitbestimmung dar. Alternative Formen der Leistungserbringung, wie z.B. in Gestalt von Werk- oder Dienstverträgen, gewinnen an Bedeutung. In vielen Fällen wird die Abgrenzung des Status als Arbeitnehmerin bzw. Arbeitnehmer, Selbständige bzw. Selbständiger oder arbeitnehmerähnliche Person schwieriger. Die Zuordnung ist häufig nicht mehr eindeutig. Um alle Personen zu erfassen, die für einen Betrieb tätig sind, sollte der Arbeitnehmerbegriff des Betriebsverfassungsgesetzes überarbeitet und dessen Anwendungsbereich erweitert werden. Insbesondere sollten dabei arbeitnehmerähnliche Personen im Sinne des § 12a Tarifvertragsgesetz Berücksichtigung finden.

Neben der Überarbeitung des Anwendungsbereiches des Betriebsverfassungsgesetzes bedürfen auch die Mitbestimmungsrechte von Betriebsräten einer Modernisierung. Betriebsräte sind ein Garant dafür, dass Konflikte – und Interessenskonflikte sind bei Veränderungsprozessen unvermeidlich – frühzeitig erkannt und zum Wohl von Beschäftigten und Betrieben gelöst werden können. Wer mitbestimmt, übernimmt auch Mitverantwortung. Um diese Verantwortung angemessen auszufüllen, brauchen Betriebsräte zeitgemäße Handlungsmöglichkeiten, die insbesondere bei Zukunftsthemen zu erweitern sind.

Einer Weiterentwicklung bedürfen die Rechte des Betriebsrates in Bezug auf den Schutz von Beschäftigendaten. Die Einbeziehung des Betriebsrates in die Gestaltung verlässlicher Datenschutzregelungen ist mit Rücksicht auf die Einführung von Künstlicher Intelligenz und softwarebasierter Systeme in den Betrieben sowie der weitläufigen Verbreitung orts- und zeitungebundener Arbeit dringend geboten. Insbesondere sollten Betriebsräten Initiativ- und Mitbestimmungsrechte zustehen, wenn Zielvorgaben festgelegt werden für die Leistungssteuerung der Beschäftigten und die systematische Überprüfung inhaltlicher und zeitlicher Anforderungen für die Verrichtung von Arbeit.

Bei Betriebsübergängen nach § 613a BGB reicht das bisherige reine Informationsrecht des Betriebsrates nicht aus. Um die Folgen und Handlungserfordernisse des Inhaberwechsels umfassend einzuschätzen, die Rechte der Beschäftigten angemessen zu sichern und eine unter Umständen mit dem Wechsel einhergehende Betriebsänderung zu erkennen, ist es angemessen, dass der Betriebsrat sachverständige Beraterinnen und Berater hinzuziehen kann.

Im Rahmen der Plattformökonomie hat die Erbringung digital vermittelter Dienstleistungen zugenommen. In solchen Konstellationen finden Arbeitsprozesse häufig nicht mehr innerhalb einer Betriebsstätte statt, sondern werden ebenfalls nur noch digital gesteuert. Diese Entwicklung darf jedoch nicht dazu führen, dass die für Plattformbetreiber tätigen Beschäftigten keinen örtlich erreichbaren Betriebsrat gründen können. In mehreren aktuellen arbeitsgerichtlichen Entscheidungen wird Beschäftigten, die in einem mit Hilfe einer App abgegrenzten Liefergebiet tätig sind, überwiegend versagt, einen Betriebsrat für dieses Liefergebiet zu gründen (LAG Niedersachsen, Beschluss vom 30. Mai 2024 – 5 TaBV 84/23; LAG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 7. August 2024 – 6 TaBV 20/23; a. A. Arbeitsgericht Aachen, Beschluss vom 23. April 2024 – 2 BV 56/23). Dem liegt die Frage zugrunde, wie es sich auswirkt, dass Leitungs- und Weisungsbefugnisse nicht vor Ort, sondern ausschließlich von einer digital agierenden weit entfernten Zentrale ausgeübt werden. Insofern ist der Gesetzgeber gefordert, durch Vorgaben

zum Betriebsbegriff bzw. zur Definition eines Betriebsteils gemäß § 4 BetrVG Klarstellungen zu treffen. Es muss allen Beschäftigten unabhängig von dem Geschäftsmodell ihrer Arbeitgeberin bzw. ihres Arbeitgebers möglich sein, einen örtlich erreichbaren Betriebsrat zu wählen.

Der Schutz für die Errichtung und die Arbeit von Betriebsräten bedürfen – auch nach den Änderungen durch das Betriebsrätemodernisierungsgesetz – weiterhin einer Verbesserung. Ein modernes Betriebsverfassungsgesetz braucht Schutz- und Sanktionsmechanismen, die eingreifen, wenn die Bildung von Betriebsräten behindert oder die Arbeit bestehender Betriebsräte systematisch erschwert wird.

Nach wissenschaftlichen Erkenntnissen kam es zwischen 2020 und 2022 bei 21,2 Prozent erstmals durchgeführter Betriebsratswahlen bzw. Neugründungen zu Behinderungen oder Behinderungsversuchen durch Arbeitgeber (Behrens/Dribbusch, WSI-Mitteilungen 2024, S. 467). In den vergangenen Jahren mehrten sich zunehmend Fälle gezielten Vorgehens gegen Betriebsräte. Verletzungen von Persönlichkeitsrechten, unrechtmäßige Kürzungen des Arbeitsentgeltes oder ungerechtfertigte Kündigungen haben Eingang in die Rechtsprechung bis zum Bundesarbeitsgericht gefunden (so genanntes Betriebsrat-Bashing).

Um diesen Tendenzen zu begegnen, sollten weitergehende gesetzliche Schutzvorschriften geprüft werden. Es bedarf wirksamer Instrumente, um Union Busting entgegenzuwirken. Insbesondere weist der Bundesrat auf die Forderung der 101. Konferenz der Ministerinnen und Minister sowie Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales hin, weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Bekämpfung von Straftaten gegen die betriebliche Mitbestimmung nach § 119 BetrVG zu ergreifen und dabei insbesondere die Möglichkeit der Verfolgung dieser Straftaten als Officialdelikte zeitnah gesetzlich zu regeln.

Das derzeit bestehende Unterrichts- und Beratungsrecht des Betriebsrates zur Personalplanung ist nicht mehr zeitgemäß. Zu den zentralen zukunftsrelevanten Prozessen im Betrieb zählt insbesondere die Fachkräfteentwicklung. Diese sollten Betriebsräte durch ein Initiativrecht angemessen begleiten können.

Im Prozess des Umbaus der Wirtschaft und des Wandels der Arbeitswelt ist die Sicherung der Qualifizierung der Beschäftigten zentral, insbesondere mit Blick auf die Fachkräftesicherung. Betriebsräte müssen auch dann handlungsfähig sein, wenn gerade keine betriebliche Qualifizierungsstrategie besteht. Der Bundesrat spricht sich daher für eine Stärkung der Betriebsratsrechte in Bezug auf die Qualifizierung und Weiterbildung der Beschäftigten aus.

In den letzten Jahren haben digitale und hybride Sitzungsformate zunehmend an Bedeutung gewonnen. Betriebsräten sollte neben dem Recht, in eigenen Gremiensitzungen eine Teilnahme per Video oder Telefon zuzulassen, unter Einbeziehung der Beschäftigteninteressen auch die Entscheidungshoheit eingeräumt werden, Betriebsversammlungen und Wahlverfahren digital oder hybrid zu gestalten. Digitale Formate bieten Chancen, in Zeiten abnehmender Präsenzkultur Zugangshürden zu senken und die Rahmenbedingungen für die Einbeziehung sämtlicher Beschäftigter zu erleichtern.

Eine verlässliche Nutzung digitaler oder hybrider Formate bietet die Möglichkeit, sich umfassend über die Voraussetzungen von Mitwirkungsrechten zu informieren. Eine zuverlässige und schnelle Kommunikation mit der Belegschaft setzen eine technisch angemessene Ausstattung der Betriebsräte voraus. Daher ist es unabdingbar, Betriebsräten hier einen entsprechenden Anspruch sowie Zugang zu den betrieblich vorhandenen Kommunikationsmitteln zu gewähren.

Die Anwendungsfälle einer nachteiligen Betriebsänderung gemäß § 111 Satz 3 BetrVG sollten unter Berücksichtigung der aktuellen Rechtsprechung überprüft werden. Die Einbeziehung des Betriebsrates ist auch sicherzustellen, wenn eine betriebliche Veränderung in Ausmaß und Bedeutung den gesetzlich vorgesehenen Betriebsänderungen gemäß § 111 Satz 3 BetrVG entspricht, aber nicht unter die bisherige Aufzählung gefasst werden kann. Insbesondere, wenn ein Betriebsübergang nach § 613 a BGB für die Beschäftigten mit einem nachteiligen Tarifwechsel verbunden ist, erscheint es angezeigt, dass der Betriebsrat nach umfassender Unterrichtung und Beratung mit dem bisherigen Arbeitgeber Verhandlungen über einen angemessenen Ausgleich führt.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung schließlich im Zuge der Reform für Gewerkschaften ein Recht auf digitalen Zugang in die Betriebe zu regeln, das ihren analogen Rechten entspricht. Gewerkschaften soll es ermöglicht werden, den Beschäftigten über die betrieblichen Informations- und Kommunikationstechnologien Informationen und Mitgliederwerbung zur Verfügung zu stellen.