

WOLFGANG DAUBLER

MITBESTIMMUNG  
IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND



giuffrè editore - 1988

---

*Estratto dal Volume:*

MODELLI DI DEMOCRAZIA INDUSTRIALE E SINDACALE

a cura di ALESSANDRO ANASTASI

Tomo Primo

WOLFGANG DAUBLER

MITBESTIMMUNG  
IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

I. WAS VERSTEHT MAN UNTER MITBESTIMMUNG?

1. *Begriffliche Vorklärung.*

Die Darstellung und kritische Würdigung der bestehenden Mitbestimmungsrechte wird durch eine terminologische Vorklärung erleichtert. Um Mißverständnisse zu vermeiden, wird im folgenden in Anlehnung an die wohl herrschende Terminologie nur dann von « Mitbestimmung » die Rede sein, wenn es um gleichberechtigte Mitentscheidung der Arbeitnehmer oder ihrer Repräsentanten geht (1). Bloße Anhörung oder Beratung scheidet daher aus, zumal beides auch dem Wortsinne nach schwerlich als ein « Bestimmen » qualifiziert werden kann. Für diese Formen der Einschaltung des Arbeitnehmers empfiehlt sich der Terminus « Mitwirkung », der am ehesten deutlich macht, daß zwar eine Möglichkeit der Einflußnahme, nicht aber eine Entscheidungskompetenz besteht. Versucht man, einen beide Phänomene umfassenden Oberbegriff zu entwickeln, so wäre es wenig sinnvoll, von Mitwirkung oder Mitbestimmung « im weiteren Sinne » zu reden; die Klarheit gebietet vielmehr, sich mit Hueck-Nipperdey (2) für das Wort « Beteiligungsrechte » zu entscheiden.

---

(1) Ebenso HUECK-NIPPERDEY, *Lehrbuch des Arbeitsrechts*, 7. Aufl., Berlin und Frankfurt/Main 1970, Bd II/2, § 68A; von NELL-BREUNING, *Mitbestimmung*, Frankfurt/Main 1968, S. 19.

(2) HUECK-NIPPERDEY, Bd II/2, § 68 A I (S. 1310).

Die gewählten Begriffe enthalten keine verdeckten Wertungen. Sie sind insoweit formal, als sie ausschließlich auf die Einschaltung der Arbeitnehmer in die Entscheidungsprozesse abstellen, jedoch den damit verfolgten Zweck ebenso offenlassen, wie die Frage, welchen materialen Zielen der Produktionsprozeß dient oder aufgrund der Beteiligung der Arbeitnehmer dienen sollte. Als « Mitbestimmung » werden daher sowohl die (institutionellen) Vorkehrungen bezeichnet, die die Integration der abhängig Beschäftigten in das bestehende System fördern, als auch Regelungen mit systemtranszendierendem antikapitalistischem Anspruch und entsprechend weitreichenden Wirkungen. Soweit erforderlich, müssen im Einzelfall klärende Zusätze gewählt werden.

Die Bezeichnung « Mit-Bestimmung » unterstreicht die entscheidende Grenze der Beteiligung, die Existenz eines als Partner oder Gegenspieler aufgefaßten « anderen », dessen Gleichberechtigung auch bei den stärksten Formen der Arbeitnehmerbeteiligung erhalten bleibt. Dabei ist freilich die Gesamtheit des Unternehmens und Konzerns zu betrachten; von Mitbestimmung kann daher auch dann noch die Rede sein, wenn die Verwaltung von Sportplatz und Kantine *ausschließlich* dem Betriebsrat untersteht (3), während die Anteilseignerseite stärkeren Einfluß auf die Unternehmenspolitik besitzt. Unanwendbar wird dieser Begriff erst dort, wo sich im Konfliktfall die Arbeitnehmerinteressen automatisch durchsetzen, wenn etwa die von der Belegschaft gewählten oder von der Gewerkschaft entsandten Personen die Mehrheit in den Unternehmensorganen besitzen. Für diesen Fall dürfte der Begriff « Arbeiterselbstverwaltung » angemessen sein; will man die damit häufig verbundenen und keineswegs immer zutreffenden Assoziationen zu sozialistischen Gesellschaftsordnungen vermeiden und den hier angesprochenen rein institutionellen Charakter des Phänomens verdeutlichen, so kommt trotz

---

(3) FITTING-AUFFARTH-KAISER, *Betriebsverfassungsgesetz. Handkommentar*, 14. Aufl., München 1984, § 87 Rn 104 mwN.

gewisser sprachlogischer Bedenken auch der Begriff der « überparitätischen Mitbestimmung » in Frage.

## 2. *Die Ebenen der Arbeitnehmerbeteiligung.*

Mitbestimmung ist überall dort denkbar, wo Entscheidungen fallen. Man sollte daher erwarten, daß die Rechtswissenschaft auf die Erkenntnisse der Betriebswirtschaftslehre oder der Organisationssoziologie zurückgreift, um die von diesen Disziplinen herausgearbeiteten « Schaltstellen » im Produktionsprozeß zum Ausgangspunkt für die Einteilung der bestehenden oder geforderten Mitbestimmungsnormen zu wählen. Von wenigen Versuchen im Schrifttum abgesehen (4) wurde dieser Weg bisher jedoch nicht beschritten. Man bildete vielmehr eigene, genuin juristische Begriffe zur Unterteilung und näheren Aufgliederung der einschlägigen Vorschriften. Herkömmlicherweise unterscheidet man daher in Literatur und Rechtsprechung 4 « Ebenen », die durch die Prädikate « Arbeitsplatz », « Betrieb », « Unternehmen » und « überbetrieblicher Bereich » gekennzeichnet werden, und zu denen in jüngster Zeit die Mitbestimmung im supranationalen Raum hinzugekommen ist.

Es wäre gewiß reizvoll, die Berechtigung dieser Einteilung näher zu untersuchen, und dies wäre sogar unumgänglich, wollte man sich die Ausarbeitung einer konkreten Handlungsanleitung für die praktische Durchsetzung von Mitbestimmungsforderungen zum Ziel setzen. Für die Zwecke der vorliegenden Arbeit, die die deutschen Erfahrungen skizzieren will, ist jedoch die Beibehaltung der überkommenen Kategorien unschädlich, zumal sie den Gesamtbereich des Arbeits- und Produktionsprozesses abdecken. Zunächst sollen daher die einzelnen « Ebenen » einer näheren inhaltlichen Darstellung zugeführt werden.

---

(4) Vgl. GUY/KIRSCH, *Machtverteilung im Unternehmen. Von der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips im Unternehmen*, Köln 1967, S. 118 ff., der an Erkenntnisse der Betriebswirtschaftslehre anknüpft, und THOMAS RAISER, *Das Unternehmen als Organisation. Kritik und Erneuerung der juristischen Unternehmenslehre*, Berlin 1969, S. 123 ff., der mit Hilfe der Organisationssoziologie die Unterscheidung zwischen Betrieb und Unternehmen einer eingehenden Kritik unterzieht.

a) *Arbeitsplatz*. — Die sog. Mitwirkung am Arbeitsplatz erfaßt alle « unterbetrieblichen » in kleineren Einheiten getroffenen Entscheidungen (5). In diesen Rahmen gehören einmal die den sog. Arbeitsgruppen zustehenden Anhörungs-, Informations-, Vorschlags- und Beschwerderechte, sowie alle Befugnisse, die den Beschäftigten einer Betriebsabteilung oder einer Werkshalle eingeräumt werden (6). Im wesentlichen handelt es sich dabei bis heute allerdings um rechtspolitische Vorstellungen. Schließlich zählen zu diesem Bereich auch die Fälle, in denen der einzelne Arbeitnehmer allein entscheiden darf — wie etwa in Fragen der Ausgestaltung des Arbeitsplatzes oder der zeitlichen Lage einer « gleitenden Arbeitszeit » (7).

b) *Betrieb*. — Die nächst höhere Ebene, die des Betriebs, ist zwar Anknüpfungspunkt für die Mehrzahl aller Regelungen des Betriebsverfassungsgesetzes, doch findet sich dort weder eine Rückschlüsse zulassende Umschreibung noch gar eine exakte Definition. Rechtsprechung und Literatur verweisen daher häufig auf 2 Entscheidungen des Reichsarbeitsgerichts, das den Betrieb als « wirtschaftlichen Gesamtorganismus » bezeichnete, « der die Betriebseinrichtung nach der sachlichen und den Arbeitgeber und die Arbeitnehmerschaft nach der persönlichen Seite umfaßt, ohne jedoch davon abhängig zu sein, daß diese Personen ständig dieselben bleiben ». Das BAG hebt zusätzlich auf die von der Einheit « Betrieb » verfolgten Zwecke ab, und spricht von der « organisatorischen Einheit », innerhalb deren Unternehmer und Arbeitnehmer mit Hilfe von sachlichen und immateriellen Mitteln bestimmte arbeitstechnische Zwecke fortgesetzt verfolgen (8). Die Literatur stimmt dem grundsätzlich zu (9).

(5) LEMINSKY, *Mitbestimmungs-Gespräch*, 1969, 164; VON OERTZEN, *Analyse der Mitbestimmung - ein Diskussionsbeitrag*, Hannover 1965, S. 9 f.

(6) S. LEMINSKY und VON OERTZEN, *aaO*.

(7) Vgl. DÄUBLER, *Gewerkschaftsrechte im Betrieb*, 3. Aufl., Neuwied 1983, 234 ff. mwN.

(8) BAGE 1, 175, 178 = AP Nr. 1 zu § 88 BetrVG; BAGE 2, 91 = AP Nr. 1 zu § 81 BetrVG.

(9) S. die Nachweise bei FITTING-AUFFARTH-KAISER, *aaO*, § 1 Rn 13

Auch die seit Anfang der 70er Jahre bestehende Mitbestimmungskommission hat sich dieser Auffassung angeschlossen, wenn sie ausführt, der Betrieb definiere sich durch einen vorgegebenen Produktionsauftrag und durch die an der Erfüllung dieses Auftrags orientierte Produktionsleistung (10).

c) *Unternehmen*. — Von dieser Aufgabenstellung her bestimmt sich die Abgrenzung zum Unternehmen, das anders als der Betrieb nicht durch arbeitstechnische, sondern durch « entferntere » wirtschaftliche oder ideelle Zwecke charakterisiert wird. Bisweilen als « wirtschaftliche Leistungseinheit » oder als « eigentlich handelndes Wirtschaftssubjekt » definiert, ist es die Stelle, an der in einer marktwirtschaftlichen Ordnung die wichtigsten Entscheidungen fallen. Da das liberale Wirtschaftsmodell weithin auch der Mitbestimmungsdiskussion zugrunde liegt, ist die überragende Bedeutung verständlich, die der Neustrukturierung des Unternehmens beigemessen wird (11). Dabei wird zwischen der klassischen Konzeption des dem Kapitalisten gehörenden Handelsgeschäfts und dem « Personenverbund » unterschieden, der sich gleichermaßen aus Anteilseignern und Arbeitnehmern zusammensetzt (12). Im vorliegenden Zusammenhang kann diese Auseinandersetzung zunächst auf sich beruhen; hier genügt die Feststellung, daß im Einzel- wie im konzernmäßig verbundenen Unternehmen über die Festlegung der wirtschaftlichen Ziele entschieden wird, soweit die vom politischen System her gesetzten Daten einen entsprechenden Spielraum lassen.

d) *Überbetrieblicher Bereich*. — Mitbestimmung kann nach der üblichen Einteilung schließlich im « überbetrieblichen »

---

ff. Aus der Weimarer Literatur s. insbes. JACOBI, *Grundlehren des Arbeitsrechts*, Leipzig 1927, S. 286.

(10) Bundestags-Drucksache VII/334, S. 60.

(11) S. schon VON NELL-BREUNING, *Unternehmensverfassung*, in *Festschrift Heinrich Kronstein*, Karlsruhe 1967, S. 47 ff.; WIETHÖLTER, *Juristenjahrbuch* 7, S. 162 ff. jeweils mwN.

(12) Vgl. statt aller schon VON NELL-BREUNING, *Mitbestimmung*, aaO, S. 69 ff.

Bereich ansetzen, wie in sprachlich mißglückter Form die über dem Unternehmen stehende Ebene bezeichnet wird. Damit sind einmal alle diejenigen Einflußrechte erfaßt, die sich auf mehrere Unternehmen gleichzeitig oder einen ganzen Wirtschaftszweig erstrecken. Neben dem Tarifvertrag sind dies insbes. die gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien, durch die ein bestimmter Teil der Arbeitgeberfunktionen aus dem Unternehmen ausgegliedert und (meist) paritätischer Verwaltung unterstellt wird. Zum andern zählt dazu die Beteiligung von Arbeitnehmervertretern an den Selbstverwaltungsorganen der Wirtschaft (Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer). Schließlich gehört hierher die Mitwirkung der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen im gesamtwirtschaftlichen Raum, insbes. ihre rechtlich sanktionierte Einflußnahme auf die staatliche Wirtschaftspolitik. Insoweit besteht allerdings nur ein wenig ausdifferenziertes Handlungsinstrumentarium.

e) *Internationaler Bereich.* — Trotz fortschreitender internationaler Kapitalverflechtungen beschränken sich die diskutierten Mitbestimmungskonzepte in der Regel auf den nationalen Raum. Auch gelegentlich geäußerte Kritik vermochte nichts daran zu ändern, daß die juristische Diskussion über Ansätze im « supranationalen » EWG-Bereich bislang nicht hinausgekommen ist. Kontrovers ist insbes. die Zulässigkeit sog. europäischer Tarifverträge (13), die Beteiligung der Arbeitnehmer an einer sog. europäischen Aktiengesellschaft (14) sowie die Vereinheitlichung der Unternehmensstruktur durch die 5. Direktive (15). Wenig diskutiert ist bisher das Problem, wie die durch Kartellierung und Konzernierung geschaffenen transnationalen Machtzentren dem Arbeitnehmereinfluß geöffnet werden können.

---

(13) WALZ, *Multinationale Unternehmen und internationaler Tarifvertrag. Eine arbeitskollisionsrechtliche Untersuchung*, Baden Baden 1981; DÄUBLER-HEGE, *Tarifvertragsrecht*, 2. Aufl., Baden Baden 1981, Rn 679 ff.

(14) Dazu etwa den Entwurf eines Status der Europäischen Aktiengesellschaft, abgedruckt RdA 1973, 304 ff.

(15) Dazu etwa BRAUN *Mitbestimmungs-Gespräch*, 1977, 52.

### 3. *Institutionelle und vertragliche Mitbestimmung.*

Die historisch älteste und auch heute noch wichtigste Form der Mitbestimmung ist der Tarifvertrag (16). Von einer Gewerkschaft auf der einen und einem Arbeitgeber bzw. einem Arbeitgeberverband auf der anderen Seite abgeschlossen, soll er die machtmäßige Unterlegenheit des Arbeitnehmers aufheben und die Möglichkeit schaffen, die Regeln des kollektiven arbeitsteiligen Produktionsprozesses auf der Ebene prinzipieller Gleichordnung auszuhandeln. Die im Individualbereich versagende Vertragsfreiheit soll so auf höherer Stufe wiederhergestellt werden (17).

Tarifverträge können sich im Prinzip auf alle Ebenen der Mitbestimmung beziehen, doch sind — wie noch im einzelnen zu zeigen sein wird — Unternehmerentscheidungen über Investitionen, Preise usw. von der Tarifautonomie ausgenommen. Auch wird das Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Staat nicht tarifvertraglich gestaltet; nur für den öffentlichen Dienst gilt anderes.

Das Tarifsysteem wird de lege lata durch die gesetzlichen Mitbestimmungsregelungen ergänzt. Sie sind im Betriebsverfassungsgesetz von 1972, im Mitbestimmungsgesetz von 1976 und im Montanmitbestimmungsgesetz von 1951 niedergelegt. Anders als beim Tarifvertrag handelt es sich in allen drei Fällen um Formen der « institutionellen » Mitbestimmung. Sie vollzieht sich in bestimmten Gremien mit normativ festgelegter Zusammensetzung, deren Kompetenzen und Verfahrensweisen detaillierten Regeln unterliegen und die im Grundsatz zu permanenter und kontinuierlicher Ausübung ihrer Befugnisse in der Lage sind. Durch diese Institutionalisierung hebt sie sich von Tarifverhandlungen ab, die nur in größeren Intervallen stattfinden und deren « Spielregeln » größtenteils von den Beteiligten selbst bestimmt

---

(16) Für Qualifizierung des Tarifvertrags als Mittel der Mitbestimmung BIEDENKOPF, *Grenzen der Tarifautonomie*, Karlsruhe 1964, S. 6 ff.; Zöllner, 48. DJT, S. G 22.

(17) Vgl. auch SINZHEIMER, *Der korporative Arbeitnormenvertrag. Eine privatrechtliche Untersuchung*, 1. Teil, Leipzig, 1907, S. 22.

werden. Diese Unterscheidung ist freilich nicht prinzipieller, sondern nur gradueller Natur. So ist es auf der einen Seite denkbar, auch die Tarifverhandlungen in hohem Maße zu institutionalisieren, sie etwa in eine Gewerkschaften wie Arbeitgeber umfassende Körperschaft zu verlegen, in der nach festgefügtten Normen und ohne längere Unterbrechung über Fragen von gemeinsamem Interesse verhandelt wird. Andererseits gibt es Arbeitsverfassungen, die generell auf institutionalisierte Beteiligungsrechte verzichten und sich mit einer in bestimmten zeitlichen Abständen oder nach Bedarf tätig werdenden « betrieblichen Tarifkommission » begnügen. Gerade diese Grenzfälle zeigen die Verwandtschaft, ja die partielle Austauschbarkeit der beiden Mitbestimmungsformen, so daß erst eine eingehende rechts- und gesellschaftspolitische Betrachtung Auskunft über das wünschenswerte Maß an Institutionalisierung geben kann (18).

#### 4. *Überblick über den Gang der Darstellung.*

Im folgenden Abschnitt soll zunächst ein historischer Abriss gegeben werden, der sich schwerpunktmäßig auf die institutionelle Mitbestimmung bezieht, jedoch auch das Tarifvertragssystem mitbehandelt (unten II). Im Anschluß daran werden die einzelnen Formen der heute bestehenden Mitbestimmung samt ihrer praktischen Relevanz und der hinter ihnen stehenden Konzeption dargestellt. Einleitend geht es um die Tarifautonomie (unten III); es folgen die betriebliche Mitbestimmung (unten IV) und die Mitbestimmung in Unternehmen (unten V), d.h. diejenigen Formen, die im Vergleich zu anderen Arbeitsverfassungen der Gegenwart die meisten Besonderheiten aufweisen. Im Anschluß daran soll es um die « Verlängerung nach unten », d.h. um die Mitwirkung am Arbeitsplatz gehen (unten VI). Den Abschluß bilden Überlegungen zur Interessenvertretung gegenüber dem den Wirtschaftsprozeß gestaltenden Staat und anderen « überbetrieblichen » Instanzen (unten VII).

---

(18) Zu dieser Unterscheidung s. schon SINZHEIMER, *aaO*, S. 23.

## II. ÜBERBLICK ÜBER DIE HISTORISCHE ENTWICKLUNG

### 1. *Die Zeit bis zur Etablierung der Weimarer Republik.*

Nach ihrer Entstehung in den 60er Jahren des 19. Jahrhunderts waren die Gewerkschaften zunächst auch im betrieblichen Bereich die einzigen Instanzen, deren Aufgabe in der Wahrung und Förderung der Arbeits- und Lebensbedingungen aller abhängig Beschäftigten lag. Trotz erheblicher Restriktionen des Streiks verbreitete sich das Institut des « Tarifvertrags », der kollektiven Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen, in immer stärkerem Umfang. Nachdem die Buchdrucker schon 1873 durch den Abschluß des ersten Tarifvertrags die künftige Entwicklung vorweggenommen hatten (19), setzte die eigentliche « Tarifpolitik » nach der Aufhebung des Sozialistengesetzes, d.h. nach 1890 ein. Die Zweckmäßigkeit derartiger Verträge war wegen der mit ihnen verbundenen Selbstbindung der Gewerkschaften zunächst umstritten (20). Da die Mehrheit innerhalb der Organisationen jedoch dem Tarifgedanken positiv gegenüberstand, wurden insbes. im Bereich der kleineren und mittleren Industrie zahlreiche Verträge geschlossen (21), während sich die Großindustrie bis 1918 ablehnend verhielt und keine gewerkschaftlichen Verhandlungsangebote akzeptierte.

Der erste Versuch, neben den Gewerkschaften ein weiteres Vertretungsorgan im Betrieb zu installieren, stammt gleichfalls aus dem Jahre 1890. Im Laufe des großen Bergarbeiterstreiks von 1889 war die Forderung nach « obligatorischen Arbeiterausschüssen » erhoben worden, die die Beschwerden der Belegschaft vorbringen und bei einzelnen Angelegenheiten mitbestimmen sollten. Der erst seit kurzem regierende Kaiser Wilhelm II. griff diese Vorstellung auf und äußerte in der Kronratsitzung

---

(19) NESTRIEPKE, *Die Gewerkschaftsbewegung*, 1. Bd, Stuttgart 1919, S. 213 f.

(20) NESTRIEPKE, *aaO*, S. 398 ff.

(21) GREBING, *Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung*, 4. Aufl., München 1973, S. 103: 1913 wurden annähernd 13 500 Tarifverträge gezählt, die für 218 000 Betriebe mit über 2 Mio Arbeitern galten.

vom 24.01.1890 den Wunsch, Fabrikordnungen sollten in Zukunft nicht mehr einseitig von den Unternehmern erlassen, sondern mit den Vertretern der Arbeiterschaft vereinbart werden; « um den sozialdemokratischen Einfluß fernzuhalten », sollten die Arbeiterausschüsse allerdings nicht von den außerbetrieblichen « Arbeiterfach- oder Gewerkvereinen » bestimmt (wie es wohl die Absicht der Streikenden war), sondern innerhalb jedes Betriebs gewählt werden (22). Während die katholische Zentrumsparlei sich aktiv für die kaiserlichen Vorstellungen obligatorischer Ausschüsse eingesetzt hatte, lehnte die Sozialdemokratie ebenso wie die ihr nahestehende freie Gewerkschaftsbewegung Vorstellungen dieser Art rundheraus ab (23). August Bebel erklärte im Reichstag, die Arbeiterausschüsse bedeuteten « nichts weiter als was ähnliche Verfassungseinrichtungen auf politischem Gebiet bedeuten; sie sind das scheinconstitutionelle Feigenblatt, mit dem der Fabrikfeudalismus zugedeckt werden soll » (24) — eine in dieser Deutlichkeit beispielhafte Absage an jede Politik der Klassenversöhnung und Partnerschaft. Daß sich der kaiserliche Vorschlag nicht durchsetzte und daß der Gesetzgeber 1891 nur die Bildung von Arbeiterausschüssen auf freiwilliger Grundlage erleichterte, war allerdings nicht dem sozialdemokratischen Protest, sondern dem Widerstand der Großindustrie zu verdanken, die selbst einen so bescheidenen (und langfristig für sie nützlichen) Eingriff in ihre Rechte nicht dulden wollte. In fast allen Betrieben blieb es so bei dem bisherigen Zustand. Interessenvertretung war nur mit Hilfe der gewerkschaftlichen Organisation möglich (25). Daran änderte sich auch durch die 1905

(22) TEUTEBERG, *Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland*, Tübingen 1961, S. 342 ff.

(23) Vgl. die bei BLANKE-ERD u.a., *Kollektives Arbeitsrecht, Quellentexte zur Geschichte des Arbeitsrechts in Deutschland*, Bd 1, Reinbek 1975, S. 86-92 abgedruckten Dokumente.

(24) TEUTEBERG, *adO*, S. 381.

(25) Unrichtig ist es deshalb, wenn Bulla (BB 1975, 889) von einer « nahezu parallelen Entwicklung » von Arbeiterausschüssen und Vertrauensleutkörpern ausgeht und dann gar zu der Annahme kommt, der Gesetzgeber habe diese Parallelität unterbrochen und die wesentlichsten Aufgaben der Vertrauensleute auf die Ausschüsse übertragen.

verabschiedete Novelle zum Preußischen Berggesetz nichts, die die obligatorische Einrichtung von Arbeiterausschüssen auf allen Bergwerken mit mehr als 100 Arbeitnehmern anordnete (26). Ein Aufruf zum Boykott der ersten Wahlen wurde trotz gegenteiliger Aufforderungen des Zentrums in weiten Teilen des Ruhrgebiets befolgt (27). Kennzeichnend für die Haltung der Mehrheit in Sozialdemokratie und Gewerkschaften war eine 1907 veröffentlichte Stellungnahme, in der es heißt (28):

« Es soll hier nicht auf den Streit der Meinungen innerhalb der Bergarbeiterschaft über den Wert von Arbeiterausschüssen eingegangen werden. Nur darauf sei verwiesen, daß auch die sozialdemokratischen Gewerkschaften für Arbeiterausschüsse votierten, die mit *wirklichen Befugnissen* (Hervorhebung im Original - W.D.) ausgestattet sind; in diesem Sinne kam auf jenem Bergarbeitertag ein einstimmiger Beschluß zustande... ».

« Arbeiterausschüsse können nur wirksame Arbeitervertretungen sein, wenn sie hinter sich straff organisierte Werksbelegschaften haben; ohne diesen Rückhalt werden auch die weitestgehenden gesetzlichen Befugnisse dem Arbeiterauschuß wenig nutzen. Der Arbeiterauschuß kann nur soweit eine vermittelnde Rolle spielen, wie die Stärke der hinter ihm stehenden Arbeiterorganisationen es dem Unternehmer geraten sein läßt, den puren Herrn im Hause-Standpunkt nicht zu betonen. Mit anderen Worten: Arbeiterausschüsse müssen *Organe der gewerkschaftlichen Berufsvereine* (Hervorhebung im Original - W.D.) sein. Sie dürfen nicht — nach dem Preußischen Berggesetzmuster — die Arbeiterorganisation verdrängen wollen, sondern müssen sie ergänzen... ».

Die Ablehnung spezieller betrieblicher Interessenvertretungen war so keine totale; ein von seinen Befugnissen wie von seiner Einbindung in die Gewerkschaftsbewegung her starker Betriebsrat wäre offensichtlich auch damals durchaus akzeptiert worden. An dieser Haltung änderte sich auch bei der Verab-

(26) Gesetz betreffend die Abänderung einzelner Bestimmungen des Allgemeinen Berggesetzes für die preußischen Staaten 1865/1892, Preußische Gesetzsammlung 1905, S. 307.

(27) TEUTEBERG, aaO, S. 450.

(28) HUE, *Arbeiterausschüsse als Arbeitervertretungen*, *Sozialistische Monatshefte*, 1907, S. 16 ff., auszugsweise abgedruckt bei BLANKE-ERD u.a., S. 116 ff.

scheidung des Vaterländischen Hilfsdienstgesetzes im Jahre 1916 nichts (29). Es sah die *obligatorische* Bildung von Arbeiter- und Angestelltenausschüssen in allen Betrieben mit mehr als 50 Arbeitnehmern vor, gewährte jedoch nur geringfügige Mitbestimmungsrechte, so daß es nach den bisherigen Maßstäben völlig unannehmbar war. Die dennoch erfolgende Zustimmung der sozialdemokratischen Reichstagsfraktion hatte deshalb andere Gründe, die vorwiegend in der Unterstützung der kaiserlichen Kriegspolitik zu suchen waren (30).

Die 1918 einsetzende *Rätebewegung* (31) war ihrer ursprünglichen Zielsetzung nach eine politische Bewegung, für die der Betrieb nur *ein* Aktionsfeld und seine Demokratisierung durch umfassend mitbestimmende und den Belegschaften verantwortliche Räte nur *ein* Ziel war. Ihre (hier nicht auf ihre Ursachen hin zu untersuchende) Niederlage hatte zunächst eine Abdrängung auf die Rolle einer betrieblichen Interessenvertretung zur Folge (32), die schon in Art. 165 der Weimarer Reichsverfassung zum Ausdruck kam und die dann durch das Betriebsrätegesetz von 1920 vollendet wurde.

Der Sturz der Monarchie am 9.11.1918 und die Einsetzung des « Rats der Volksbeauftragten » erfolgte ohne Beteiligung der Gewerkschaften. Das am 12.11.1918 verkündete Programm der neuen Regierung sah in Ziffer 2 ein unbeschränktes Vereins- und Versammlungsrecht vor. Das kam einer Anerkennung der Koalitionsfreiheit gleich.

Wenig berührt von den revolutionären Ereignissen verhandelten unterdessen die Gewerkschaftsführer mit den Spitzen-

(29) RGBl I, S. 1335.

(30) S. die Rede des ADGB-Vorsitzenden und SPD-Abgeordneten Legien (abgedruckt bei BLANKE-ERD u.a., S. 164 ff.).

(31) Dazu grundlegend VON OERTZEN, *Betriebsräte in der Novemberrevolution*, 2. erweiterte Aufl., Berlin 1976.

(32) Näher dazu EBERHARD SCHMIDT, *Die Rolle der Betriebsräte in der Gewerkschaftsbewegung*, in JACOBI u.a., *Gewerkschaften und Klassenkampf, Kritisches Jahrbuch*, Frankfurt/Main 1973, S. 177 ff. S. weiter CRUSIUS-SCHIEFELBEIN-WILKE, *Die Betriebsräte in der Weimarer Republik. Von der Selbstverwaltung zur Mitbestimmung*, 2 Bände, Berlin 1978.

vertretern der nunmehr auch verhandlungsbereiten Großindustrie. Am 15.11.1918 wurde dann die « Arbeitsgemeinschaft industrieller und gewerblicher Arbeitnehmer und Arbeitgeber », die sog. Zentralarbeitsgemeinschaft gegründet. Hier waren schon während des Krieges mehrere Arbeitsgemeinschaftsabkommen auf Branchenebene vorangegangen. Aber erst der militärische Zusammenbruch und die Möglichkeit einer revolutionären Umgestaltung bewegten die Unternehmerverbände zum umfassenden « historischen Kompromiß ». Der mäßigende Einfluß der Gewerkschaftsspitzen sollte revolutionäre Änderungen verhindern, die Gewerkschaften sollten durch die Unterstützung einer « geordneten » Demobilisierung dazu beitragen, daß die zurückströmenden Fronttruppen nicht mehr als unvermeidlich in den Revolutionsstrudel hineingezogen würden. Für die Gewerkschaften brachte das Abkommen die volle formelle Anerkennung durch ihre sozialen Gegenspieler. Die Unternehmer versprachen, die von ihnen ausgehaltenen, sog. « gelben » Gewerkschaften nicht mehr zu unterstützen. Tarifverträge wurden generell als Mittel zur Regelung der Arbeitsbedingungen anerkannt, der 8-Stundentag wurde eingeführt und ein paritätischer Zentralausschuß zur Aufrechterhaltung des Wirtschaftslebens errichtet.

Die Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919 ging über das bereits Erreichte nicht hinaus, sicherte es jedoch verfassungsrechtlich ab: Art. 159 garantierte ausdrücklich das Recht zur Bildung von Vereinigungen zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen, sah jedoch wegen erheblicher Meinungsverschiedenheiten in der Nationalversammlung von einer ausdrücklichen Streikgarantie ab (33). Art. 165 Abs. 1 Satz 2 sprach eine (im Grunde selbstverständlich gewordene) Anerkennung der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften sowie der von ihnen abgeschlossenen Vereinbarungen aus. Auch in diesem letzten Punkt wurde nur wiederholt, was seit der Tarifvertrags-Verordnung vom 23.12.1918 (34) bereits geltendes

---

(33) ANSCHÜTZ, *Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.8.1919*, 14. Aufl., 1933, Art. 159 Anm. 5.

(34) RGBl. I S. 1456.

Recht war: Tarifverträge gestalteten unmittelbar das einzelne Arbeitsverhältnis und hatten insoweit zwingenden Charakter, als die Arbeitsvertragsparteien nicht zu Ungunsten des Arbeitnehmers von ihnen abweichen konnten. Ihr personeller Geltungsbereich war zwar auf die Mitglieder der vertragschließenden Verbände beschränkt, doch konnte der Reichsarbeitsminister Tarifverträge auf Antrag für « allgemeinverbindlich » erklären, so daß sie auch für und gegen unorganisierte Arbeitgeber und Arbeitnehmer galten.

Das Betriebsrätegesetz von 1920 schien seinem Wortlaut nach den Räten eine selbständige Funktion neben den Gewerkschaften zu belassen und sie gleichzeitig in eine betriebliche Sozialpartnerschaft mit dem Arbeitgeber zu zwingen; seiner Praktizierung durch die Beteiligten und die Arbeitsgerichte nach machte es die Betriebsräte jedoch nach einem berühmten Wort von Flatow zum « verlängerten Arm der Gewerkschaften im Betrieb » (35). Bereits in § 1 des Gesetzes wird betont, « zur Wahrnehmung der gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen der Arbeitnehmer... dem Arbeitgeber gegenüber und zur Unterstützung des Arbeitgebers in der Erfüllung der Betriebszwecke « seien in allen Betrieben mit mehr als 20 Arbeitnehmern Betriebsräte zu bilden. Der damit angesprochene Doppelcharakter des Betriebsrats, Interessenvertretungsorgan und Unterstützungsorgan des Arbeitgebers gleichzeitig zu sein, wird in § 66 dahingehend konkretisiert, der Betriebsrat habe unter anderem die Betriebsleitung durch Rat zu unterstützen, um dadurch mit ihr « für einen möglichst hohen Stand und für möglichste Wirtschaftlichkeit der Betriebsleistungen zu sorgen »; außerdem treffe ihn die Aufgabe, « den Betrieb vor Erschütterungen zu bewahren », wovon insbes. das Verbot der Organisierung oder Förderung von Arbeitskämpfen verstanden wurde (36). Der Betriebsrat schien also nicht nur dadurch, daß er von der gesamten Belegschaft

(35) FLATOW, *Gewerkschaften und Betriebsräte*, in KASKEL (Hrsg.), *Koalitionen und Koalitionskampfmittel*, Berlin 1925, S. 157, 165.

(36) FLATOW/KAHN-FREUND, *Betriebsrätegesetz*, 13. Aufl., Berlin 1931, § 66 Ziffer 3, Anm. 3 mwN.

gewählt wurde und organisatorisch-institutionell von der Gewerkschaft getrennt war, sondern auch durch seine Zielsetzung ein Eigendasein zu führen. Die Gewerkschaft war unbestrittenermaßen nicht auf die Förderung der betrieblichen Rentabilität und die Wahrung des Betriebsfriedens festgelegt. Wenn dies in der Praxis nicht zu einem « Auseinanderdividieren » von Betriebsräten und Gewerkschaften und dem 1920 von der USPD befürchteten Betriebsegoismus (37) führte, so hatte dies verschiedene Gründe. Einmal enthielt das Gesetz außer den zitierten auch andere Bestimmungen, die den Gewerkschaften einen konkreten Einfluß auf den Betrieb sicherten. Zu nennen ist etwa der Vorrang des Tarifvertrags vor betrieblichen Mitbestimmungsrechten, die Überwachung seiner Anwendung durch die Betriebsräte und das gewerkschaftliche Teilnahmerecht an Betriebsrats-sitzungen und Betriebsversammlungen (38). Jedem Monopolan-spruch des Betriebsrats bei der betrieblichen Interessenvertretung wirkte außerdem § 8 Betriebsrätegesetz entgegen, der die Befugnisse der Koalitionen ausdrücklich aufrecht erhielt, damit dem Art. 165 Abs. 1 Satz 2 Weimarer Reichsverfassung Rechnung trug, der die Koalitionen auch gegenüber der in den folgenden Absätzen desselben Verfassungsartikels ausdrücklich vorgesehe-nen Räteorganisation absicherte (39). Zum zweiten führte eine Reihe von sozialen Ursachen wie der geringe Spielraum für eine betriebliche Lohnpolitik und die Häufigkeit von Streiks, die ohne Rückgriff auf die überbetriebliche Gewerkschaftsorganisation nicht erfolgreich durchzuführen waren (40), zu einer weitgehen-den Integration der Betriebsräte in die Gewerkschaftsbewe-

---

(37) BLANKE-ERD u.a., *aaO*, S. 316 ff.

(38) Vgl. SINZHEIMER, *Grundzüge des Arbeitsrechts*, 2. Aufl., Jena 1927, S. 222.

(39) ANSCHÜTZ, *aaO*, Art. 165 Anm. 3.

(40) S. die Statistiken bei STEINHAUS, *Streiks in der Bundesrepublik 1966-1974*, Frankfurt/Main 1975, S. 11 ff., aus denen sich u.a. ergibt, daß das Deutsche Reich zwischen 1919 und 1932 sehr viel mehr Streiks kannte als Großbritannien, Frankreich und Italien, während für die Bundesrepublik bis zur Gegenwart das genaue Gegenteil gilt. Zur Bedeutung von Streiks für die Volkswirtschaft wie für die Bewußtseinsbildung s. DÄUBLER, *Arbeitsrecht I*, 6. Aufl., Reinbek 1983, S. 168 ff.

gung (41). Die Mitberücksichtigung des Arbeitgeberinteresses nach den §§ 1,66 Betriebsrätegesetz hatte unter diesen Umständen nur die Bedeutung, daß sich Betriebsräte in manchen Situationen Zurückhaltung auferlegen und z.B. vom Mittel des Arbeitskampfes Abstand nehmen mußten, wo die Gewerkschaft als Institution weitergehen konnte. Die nie durchbrochene oder in Frage gestellte institutionelle Eigenständigkeit wurde dadurch mit dem Gedanken überbetrieblicher solidarischer Interessenswahrung in Einklang gebracht, daß die Wahl zum Betriebsrat nach gewerkschaftlichen Listen erfolgte; jedes « Ausscheren » hatte den Gewerkschaftsausschluß zur Folge (42). Als Teil der Gewerkschaftsbewegung waren die Betriebsräte allgemein akzeptierte Interessenvertretungsorgane, die im übrigen länger als die sonstigen Institutionen der Weimarer Verfassung dem Nationalsozialismus Widerstand leisteten (43).

Die Mitbestimmung durch Entsendung von Arbeitnehmervertretern in Unternehmensorgane fand in § 70 des Betriebsrätegesetzes zum ersten Mal einen gesetzlichen Niederschlag. Danach hatten — nach näherer Maßgabe des Ausführungsgesetzes vom 15.02.1922 — die Betriebsräte das Recht, ein Mitglied (bei mehr als dreiköpfigem Aufsichtsrat: zwei) in den Aufsichtsrat zu entsenden, das volles Stimmrecht besaß und das — wie § 70 Satz 1 ausdrücklich sagte — « die Interessen und Forderungen der Arbeitnehmer sowie deren Ansichten und Wünsche hinsichtlich der Organisation des Betriebs zu vertreten » hatte. Dahinter stand die Erwägung, « daß nichts so sehr die Arbeitsfreudigkeit, das Verantwortungsgefühl und das Interesse an der Hebung der Betriebsleistungen und des Ertrags zu steigern geeignet ist, als die verantwortliche Mitwirkung an der obersten Leitung des Unternehmens » (44). Diese sozialpartnerschaftliche Absicht ließ sich

(41) Dies ist im Ergebnis unbestritten. Vgl. GERMELMANN, *Arbeitsrecht der Gegenwart*, Bd. 14 (1977), S. 52; HUECK-NIPPERDEY, *Arbeitsrecht*, Bd. 2, 3./5. Aufl., Mannheim-Berlin-Leipzig 1931, S. 527; EBERHARD SCHMIDT, *aaO*, S. 179 ff.

(42) EBERHARD SCHMIDT, *aaO*, S. 149.

(43) Dazu DÄUBLER, *Arbeitsrecht I*, *aaO*, S. 227 f.

(44) So die amtliche Begründung des Regierungsentwurfs, mitgeteilt bei FLATOW/KAHN-FREUND, *aaO*, § 70 Anm. 1.

durchaus mit der im Gesetz vorgesehenen ausschließlichen Ausrichtung an Arbeitnehmerinteressen vereinbaren, waren doch die Arbeitnehmervertreter aufgrund ihrer Minderheitenposition im Konfliktfall sowieso zu extremer Nachgiebigkeit gezwungen, wollten sie überhaupt etwas für die Belegschaft erreichen.

In der weiteren Weimarer Diskussion spielte die Unternehmensmitbestimmung keine wesentliche Rolle mehr; die vom ADGB, dem sozialdemokratischen Gewerkschaftsbund, entwickelte Konzeption der Wirtschaftsdemokratie (45) bezog sich ausschließlich auf eine verstärkte Einschaltung der Gewerkschaften in den überbetrieblichen Bereich und die staatliche Wirtschaftspolitik, nicht jedoch auf eine Demokratisierung der Unternehmensleitung. Abgesehen von zahlreichen anderen Irrtümern, deren schwerster die völlige Fehleinschätzung der Voraussetzungen sozialer Veränderungen war (46), wurde damit eine Entscheidungsebene ausgeklammert, die trotz aller staatlicher « Eingriffe » noch immer zentrale Bedeutung für die Arbeitnehmerexistenz besaß (und besitzt).

Die nationalsozialistische Arbeitsverfassung beseitigte mit der Koalitionsfreiheit auch alle anderen Errungenschaften der Arbeiterbewegung. An die Stelle der Gewerkschaften trat die « Deutsche Arbeitsfront » (DAF), eine Gliederung der NSDAP, die nach einem Führererlaß vom 24.10.1934 « insbes. die Angehörigen der ehemaligen Gewerkschaften, der ehemaligen Angestelltenverbände und ehemaligen Unternehmervereinigungen » zusammenfassen sollte. Ihr Ziel bestand darin, « den Arbeitsfrieden dadurch zu sichern, daß bei den Betriebsführern das Verständnis für die berechtigten Ansprüche ihrer Gefolgschaft, bei den Gefolgschaften das Verständnis für die Lage und die Möglichkeiten ihres Betriebs geschaffen wird » (47). Die Bildung anderer Organisationen wurde ausdrücklich ausgeschlossen; lakonisch sprachen Hueck-Nipperdey-Dietz 1943 davon, daß « es keine

---

(45) NAPHTALI, *Wirtschaftsdemokratie*, Frankfurt/Main 1966 (Neudruck).

(46) Zur Kritik dieser Konzeption s. DEPPE-v. FREYBERG u.a., *Kritik der Mitbestimmung. Partnerschaft oder Klassenkampf?*, Frankfurt/Main 1969, S. 50 ff.

(47) ERDMANN, *Die deutschen Arbeitgeberverbände*, Neuwied 1966, S. 211.

Koalitionen mehr gibt » (48). Die Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen war allerdings nicht Sache des « Harmonievereins » DAF, sondern wurde den vom Reichsarbeitsminister ernannten sog. « Treuhändern der Arbeit » übertragen, die für bestimmte Bereiche Tarifordnungen erließen (49). Aufforderungen zur Arbeitsniederlegung waren als « Verhetzung » der Belegschaft gem. § 36 Abs. 1 Ziffer 2 Arbeitsordnungsgesetz verboten (50). An die Stelle des Betriebsrats trat ein sog. Vertrauensrat, der aus dem Betriebsführer als dem Vorsitzenden und aus höchstens 10 Vertrauensmännern bestand. Diese sollten durch die Belegschaft gewählt werden, doch wurden vom Gesetzgeber ausreichende Vorkehrungen getroffen, um trotz geheimer Abstimmung jedem « Unfall » vorzubeugen. So war nach § 8 AOG u.a. nur wählbar, wer der Deutschen Arbeitsfront angehörte, sich durch « vorbildliche menschliche Eigenschaften auszeichnete » und « die Gewähr dafür bot, daß er jederzeit rückhaltlos für den nationalen Staat eintritt ». Schon der Verdacht politischer Unzuverlässigkeit und mangelnder « Staats- und Verfassungstreue » konnte so zum Verlust des passiven Wahlrechts führen. Doch nicht genug: Die Liste der Vertrauensmänner wurde nach § 9 Abs. 1 AOG vom Betriebsführer im Einvernehmen mit dem Obmann der NS-Betriebszellenorganisation aufgestellt. Wurde sie von der Belegschaft abgelehnt, so ging das Recht zur Bestimmung der Vertrauensmänner auf den vom Reichsarbeitsminister ernannten Treuhänder der Arbeit über. Dies hatte keineswegs nur theoretische Bedeutung, da noch im Jahre 1935 13 % der Betriebe « die Führer-Liste » nicht akzeptierten (51). In der Folgezeit wurde deshalb auf Wahlen ganz verzichtet und die Amtsdauer der eingesetzten Vertrauensmänner auf unbestimmte Zeit verlän-

(48) HUECK-NIPPERDEY-DIETZ, *Kommentar zum Arbeitsordnungsgesetz*, 4. Aufl., München/Berlin 1943, § 69 Rn. 5.

(49) Rechtsgrundlage war § 32 des Gesetzes zur Ordnung der nationalen Arbeit vom 20.1.1934 (RGBl. I, S. 45).

(50) Im einzelnen hierzu HUECK-NIPPERDEY-DIETZ, *aaO*, § 36 Rn 28.

(51) ABENDROTH, *Der Widerstand der Arbeiterbewegung*, in *Deutscher Widerstand 1933-1945*, hrsg. von Edgar Weick, Heidelberg 1967, S. 87 ff.

gert (52). Der Vertrauensrat hatte nach dem Gesetz zudem nur beratende Funktion.

## 2. Der Neuanfang nach 1945.

Unmittelbar nach dem Zusammenbruch des NS-Regimes bildeten sich in zahlreichen Betrieben « Ausschüsse » oder « Betriebsräte »; die Initiatoren stammten in der Regel aus den illegalen Organisationen der Arbeiterbewegung. Obwohl in manchen Betrieben ein Machtvakuum herrschte, da zahlreiche Eigentümer und Manager geflohen oder wegen aktiver Kollaboration mit dem Nationalsozialismus inhaftiert waren, kam es so gut wie nie zu einer Beherrschung der Betriebe durch die Arbeitnehmer. Für eine solche « Arbeiterselbstverwaltung » fehlten alle bewußtseinsmäßigen Voraussetzungen (53).

Die Bildung überbetrieblicher Interessenvertretungen der Arbeitnehmer traf auf erhebliche Schwierigkeiten. Der Aufbau der Gewerkschaften mußte dem sog. « Drei-Phasen-Schema » folgen, durch das sich die Besatzungsmächte weitgehende Eingriffsmöglichkeiten vorbehielten (54). Danach bedurfte der Übergang von der formellen Gründung auf örtlicher Ebene (Phase 1) zum Kassieren von Mitgliedsbeiträgen, zur Miete von Büroräumen und zur öffentlichen Mitgliederwerbung (Phase 2) ebenso der Genehmigung durch die Alliierten Militärbehörden wie der Zusammenschluß auf Bezirks-, Landes- oder Zonenebene (Phase 3). Diese Regelung führte dazu, daß es im Oktober 1945 zwar bereits 367 örtliche Gewerkschaften allein in Westfalen gab, daß es jedoch bis April 1947 dauerte, ehe sich der « DGB » (britische Zone) mit insgesamt 2 Mio Mitgliedern konstituieren konnte.

---

(52) Gesetz vom 8.4.1938, RGBl. I, S. 358.

(53) Zum Bewußtseinsstand der deutschen Bevölkerung nach dem Ende des Krieges s. die Angaben bei DEPPE, *Das Bewußtsein der Arbeiter*, Köln 1971, S. 282 ff.

(54) EBERHARD SCHMIDT, *Die verbinderte Neuordnung 1945-1952*, 2. Aufl., Frankfurt/Main 1971, S. 37 ff. Vgl. das Dokument in BLANKE-ERD, u.a., *Kollektives Arbeitsrecht, Quellentexte*, Bd. 2, S. 164 ff.

Die Westalliierten nutzten ihren Einfluß vor allem zur Erreichung von zwei Zielen:

— Der kommunistische Einfluß, der in den Betrieben sehr stark war, durfte nicht auf die neuen Gewerkschaften « durchschlagen », damit die Politik des « kalten Krieges » auch in den Westzonen Deutschlands reibungslos funktionieren konnte. Den entsprechenden Bemühungen, insbes. der amerikanischen und britischen Besatzungsmacht war ein voller Erfolg beschieden.

— Zweites Ziel alliierter Intervention war die Schaffung einer Organisationsstruktur, die eine starke Stellung der Zentrale verhinderte, gleichzeitig jedoch den von der deutschen Arbeiterbewegung gemachten Erfahrungen einigermaßen Rechnung trug. Allgemeiner Konsens bestand zunächst im Hinblick auf das Prinzip der Einheitsgewerkschaft im Gegensatz zu den früher bestehenden Richtungsgewerkschaften: Das Neben- und Gegenüber von sozialdemokratischen, christlichen, liberalen und kommunistischen Gewerkschaften sollte sich nicht wiederholen (55). Die Einheitsgewerkschaft war jedoch insoweit dezentral aufgebaut, als die auf eine Branche beschränkten Industriegewerkschaften weithin autonom waren.

Tarifverträge wurden zunächst ohne gesetzliche Grundlage abgeschlossen. Angesichts des von den Alliierten aufrecht erhaltenen Lohnstopps kam ihnen allerdings nur eine beschränkte Bedeutung zu. Am 9.04.1949 wurde das Tarifvertragsgesetz für das vereinigte Wirtschaftsgebiet der sog. Bi-Zone (amerikanische und britische Zone) verkündet (56), das im wesentlichen die Grundstrukturen der Tarifvertragsverordnung von 1918 fortführt.

Sehr viel differenzierter war die Entwicklung der betrieblichen Interessenvertretung. Die zunächst entstandenen Ausschüsse arbeiteten ebenfalls im « rechtsfreien » Raum, gab es doch noch kein demokratischen Verhältnissen angepaßtes Recht.

---

(55) ABENDROTH, *Die deutschen Gewerkschaften. Weg demokratischer Integration*, S. 36 ff.

(56) Zur Entstehung des Tarifvertragsgesetzes vgl. die in ZfA 1973, 129 ff. abgedruckten Materialien sowie Herschel, ZfA 1973, 183 ff.

Die bald einsetzenden Bemühungen um eine (landes)gesetzliche Regelung der Befugnis dieser Betriebsvertretungen wurde durch das Kontrollratsgesetz Nr. 22 (57) unterbrochen, das eine für alle 4 Besatzungszonen einheitliche Rahmenordnung brachte (59). Art. 1 « gestattete » die Errichtung und Tätigkeit von Betriebsräten und ermächtigte sie zur « Wahrnehmung der beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Arbeiter und Angestellten in den einzelnen Betrieben ». Von einer Unterstützung des Unternehmers bei der Erfüllung der Betriebszwecke war nicht die Rede. Funktionäre der DAF und ehemalige Mitglieder der NSDAP waren nicht wählbar; auch war die Wahlperiode auf höchstens 1 Jahr beschränkt. Auf die Aufzählung einzelner Mitbestimmungsrechte wurde im Gesetz verzichtet; Art. 5 begnügte sich mit der Bezeichnung bestimmter Sachgebiete, über die der Betriebsrat mit dem Unternehmer verhandeln könne und erteilte in seinem Absatz 2 den Betriebsräten eine Generalvollmacht; (sie) « bestimmen im Rahmen dieses Gesetzes ihre Aufgaben und das dabei zu befolgende Verfahren selbst ». Der ungewohnte Spielraum wurde nur z.T. ausgenutzt. So ließ die Gewerkschaftsführung der britischen Zone eine Muster-Betriebsvereinbarung ausarbeiten, die als Verhandlungsgrundlage bei den Auseinandersetzungen mit den Arbeitgebern dienen sollte und die neben einer paritätischen Besetzung des Aufsichtsrats ein Mitbestimmungsrecht bei Einstellungen und Entlassungen vorsah (58). Streiks und andere Kampfmaßnahmen zur Durchsetzung dieser Vorstellungen wurden grundsätzlich nicht begrüßt; dennoch kam es zu einer Reihe von Auseinandersetzungen, die meist mit einem Sieg der Belegschaft endeten (59).

Der Schwerpunkt gewerkschaftlicher Bemühungen um eine neue Ordnung betrieblicher Interessenvertretung lag auf der

---

(57) Vom 10.4.1946, abgedr. u.a. bei HEMKEN, *Sammlung der vom Alliierten Kontrollrat und der amerikanischen Militärregierung erlassenen Proklamationen, Gesetze, Verordnungen, Befehle, Direktiven*, Stuttgart 1946 ff.

(58) Hierzu und zum Folgenden EBERHARD SCHMIDT, *Die verhinderte Neuordnung*, S. 90 ff.

(59) KLESSMANN-FRIEDEMANN, *Streiks und Hungermärsche im Ruhrgebiet 1946-1948*, Frankfurt/Main 1977, S. 35 ff.

Beeinflussung der Länderparlamente. Den weitestgehenden Erfolg brachte das Hessische Betriebsrätegesetz vom 26.05.1948, das nicht nur Mitbestimmungsrechte in sozialen und personellen, sondern auch in wirtschaftlichen Angelegenheiten vorsah. So bestimmte etwa § 52, das Mitbestimmungsrecht erstreckte sich auf « die Änderung des Betriebszwecks und Veränderungen in den Betriebsanlagen, die geeignet sind, die Beschäftigungsverhältnisse der Arbeitnehmer des Betriebs wesentlich umzustellen ». Genannt wurden weiter alle Entscheidungen, die geeignet sind, durch Umstellung in dem Einkauf, der Erzeugung oder dem Absatz die Grundlage des Betriebs wesentlich zu verändern, die « Einführung grundlegend neuer Arbeitsmethoden » sowie « wesentliche Änderungen des Betriebsumfangs bei Betriebseinschränkungen, Verschmelzungen und Betriebsstillegungen ». Kam in diesen Fällen keine Einigung mit dem Arbeitgeber zustande, so hatte gem. § 57 Hessisches Betriebsrätegesetz ein Schiedsausschuß zu entscheiden, der aus je einem von den sozialen Gegenspielern entsandten Beisitzer und einem vom Arbeitsminister ernannten neutralen Vorsitzenden bestand (60). Die halbe Macht schien den Betriebsräten so jedenfalls sicher — doch § 52 scheiterte zusammen mit einigen anderen Vorschriften am Veto der amerikanischen Besatzungsmacht, die derart weitgehende Eingriffe in die Machtstellung der Unternehmer mit dem Vorwand ablehnte, man dürfe der Entscheidung einer künftigen deutschen Zentralgewalt über Fragen der Wirtschaft nicht vorgreifen. Dennoch blieb das Hessische Betriebsrätegesetz auch als Torso bemerkenswert, zumal es in der Pflicht zur Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber etwas hinter dem Betriebsrätegesetz 1920 zurückblieb und sich auf die allgemeine Vorschrift beschränkte, « zur Wahrnehmung der gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen der Arbeitnehmer und zur Unterstützung der Arbeitgeber in der Erfüllung der Betriebszwecke » seien Betriebsräte zu wählen — eine Tendenz, die sich auch in anderen Ländergesetzen wiederfindet (61).

---

(60) GVBl. Nr. 23, S. 117 ff.

(61) Vgl. das badische Betriebsrätegesetz vom 24.9.1948 (GVBl. S. 209) §§ 1, 24 Abs. 1.

Was die Mitbestimmung in den Unternehmensorganen betrifft, so stand für die Gewerkschaften zunächst das Ziel im Vordergrund, Grundstoff- und Schlüsselindustrien zu verstaatlichen und die Reaktivierung der kapitalistischen Produktionsweise zu verhindern. Besonders nachhaltig wurde an Rhein und Ruhr für die Vergesellschaftung des Bergbaus und auch der Stahlindustrie gekämpft, wobei die Initiative in der Regel bei den Betriebsräten, nicht bei den gewerkschaftlichen Führungsorganen lag (62). Dort herrschte vielmehr die Auffassung vor, die in der Weimarer Zeit erstrebte Wirtschaftsdemokratie mit einem « Unterbau », im Betrieb und Unternehmen zu versehen und im Wege parlamentarischer Gesetzgebung zu einer gleichberechtigten Beteiligung der Arbeitnehmerseite in den Unternehmensorganen zu gelangen (63). Die Unternehmen selbst waren größtenteils von den Alliierten beschlagnahmt worden; nach dem Potsdamer Abkommen waren sie zu « entflechten », d.h. in kleinere Wirtschaftseinheiten aufzuteilen (64). In dieser Situation machte die Arbeitgeberseite den Gewerkschaften das Angebot, die Aufsichtsräte zur Hälfte mit Arbeitnehmern zu besetzen und einen gewerkschaftlich orientierten Arbeitsdirektor in den Vorstand aufzunehmen (65). Die Beweggründe für dieses Umdenken gerade in der traditionell gewerkschaftsfeindlichen Schwerindustrie wurden bisweilen sehr offen ausgesprochen. So erklärte der Leiter der Treuhandstelle, Heinrich Dinkelbach (66):

« Ich habe diese Form der Beteiligung der Arbeiter gewählt, erstens, damit man ihnen sagen kann, daß es ihre Werke sind... und sie dieselben verteidigen müssen. Und zweitens, weil dadurch die Möglichkeit besteht, die Arbeiter gegen die Sozialisierung in Bewegung zu bringen ».

(62) Näher dazu U. SCHMIDT-FICHTER, *Der erzwungene Kapitalismus*, S. 23 ff.

(63) DEPPE-v. FREYBERG u.a., *Kritik der Mitbestimmung*, aaO, S. 75.

(64) EBERHARD SCHMIDT, *Die verhinderte Neuordnung*, aaO, S. 53 ff.

(65) HUSTER-KRAIKER u.a., *Determinanten der westdeutschen Restauration*, Frankfurt/Main 1972, S. 206 ff.

(66) Zit. bei DEPPE-v. FREYBERG u.a., S. 85. Dort auch weitere Nachweise. Siehe auch das von Reusch unterzeichnete « Angebotsschreiben der Gutehoffnungshütte » vom 18.1.1947, abgedr. bei NAGEL, *Unternehmensmitbestimmung. Eine problemorientierte Einführung*, Köln 1980, S. 27.

Das Angebot wurde akzeptiert. Bis Frühjahr 1948 wurden 24 neue, entflochtene Gesellschaften geschaffen, deren Aufsichtsräte mit 5 Arbeitnehmer- und 5 Arbeitgebervertretern sowie mit einem Vertreter der Treuhandverwaltung besetzt waren. Die tatsächliche Zusammensetzung berücksichtigte auch weitere Interessen: Nur drei der Unternehmervertreter stammten wirklich aus dem Bereich der Anteilseigner, einer mußte aus dem Bereich der öffentlichen Hand kommen, und ein weiterer wurde von der Unternehmensleitung entsandt (67). Die Arbeitnehmerseite war in zwei innerbetriebliche und zwei von der Gewerkschaft entsandte Vertreter aufgeteilt, zu denen ein der Arbeitnehmerseite nahestehender Repräsentant der öffentlichen Hand kam. In Wahrheit lag daher eher ein « Drei-Bänke-System » vor, das es einer Koalition aus Arbeitnehmervertretern und Vertretern der öffentlichen Hand prinzipiell ermöglicht hätte, das Unternehmen gegen den Willen der Anteilseigner zu führen.

In anderen Teilen der Wirtschaft geschah nichts Vergleichbares. Die zwischen 1946 und 1950 verabschiedeten Landesverfassungen enthielten ausdrückliche Bekenntnisse zur Mitbestimmung auf allen Ebenen, deren Wortlaut z.T. erheblich über Art. 165 Weimarer Reichsverfassung hinausging (68); dem Gesamtzusammenhang der Texte nach war dies nicht als Aufruf zur Partnerschaft von Arbeit und Kapital gemeint, da dieselben Verfassungen weitgehende Sozialisierungsbestimmungen enthielten (69). Versuche, einiges davon in die Tat umzusetzen, scheiterten spätestens am Widerstand der Alliierten (70). Nachdem das Grundgesetz seiner wirtschaftspolitischen Offenheit wegen (71) zur paritätischen Mitbestimmung im Unternehmen weder positiv noch negativ Stellung genommen hatte, unternahm die

---

(67) DEPPE-v. FREYBERG u.a., *Kritik der Mitbestimmung*, S. 87.

(68) Siehe die Übersicht bei OTTO, *Festschrift Hans Böckler*, S. 412 ff., und Wahsner, in MAYER-REICH (Hrsg.), *Mitbestimmung kontra Grundgesetz*, Darmstadt und Neuwied, 1975, S. 96 ff.

(69) Übersicht bei DÄUBLER, in DÄUBLER/SIELING-WENDELING/WELKOBORSKY, *Eigentum und Recht*, Darmstadt 1976, S. 143 ff.

(70) Siehe Fn 70.

(71) Dazu DÄUBLER, *Arbeitsrecht I*, aaO, S. 52 ff.

Regierung Adenauer den Versuch, die entflochtenen Gesellschaften wieder dem deutschen Recht, d.h. konkret dem Aktiengesetz vom 1937 und dem GmbH-Gesetz von 1892 zu unterstellen, die selbstredend keine Arbeitnehmervertretung im Aufsichtsrat vorsahen (72). Die Gewerkschaften mobilisierten daraufhin die Belegschaften an Rhein und Ruhr; in einer Urabstimmung entschieden sich 95,87 % der organisierten Metaller und 92,8 % der organisierten Bergleute dafür, ggf. für die Mitbestimmung in den Streik zu treten (73). Eine derart eindeutige Willensbekundung verfehlte ihre Wirkung nicht; in der CDU gewannen die Anhänger des Mitbestimmungsgedankens die Oberhand, Adenauer bekannte sich demonstrativ zum (antikapitalistischen) Ahlener Programm. In Verhandlungen zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und Regierung wurden die wichtigsten Fragen einer gesetzlichen Regelung der « Montanmitbestimmung » geklärt, ehe dann am 10.04.1951 das noch heute geltende « Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen der Unternehmen des Bergbaus und der eisen- und stahlerzeugenden Industrie » (kürzer: Montanmitbestimmungsgesetz - MMitbG) verabschiedet wurde (74). Auf seinen Inhalt ist an späterer Stelle einzugehen (75).

Was die betriebliche Mitbestimmung betraf, so wurden von gewerkschaftlicher Seite zunächst keine Vorstellungen entwickelt, die über die landesrechtlichen Regelungen hinausgegangen wären. Der Ende 1950 vorgelegte Regierungsentwurf eines Betriebsverfassungsgesetzes (76) ging jedoch weit hinter diese Gesetze und das Kontrollratsgesetz Nr. 22 zurück, in dem er einen extrem sozialpartnerschaftlichen Kurs steuerte und weniger Mitbestimmungsrechte als selbst das Betriebsrätegesetz 1920 gewährte. Für die Gewerkschaften stellte sich die Frage, wie die Entmachtung der Betriebsräte verhindert werden konnte. Die Meinungen

---

(72) EBERHARD SCHMIDT, *Die verhinderte Neuordnung*, S. 183 ff.

(73) EBERHARD SCHMIDT, S. 184 ff., auch zum Folgenden.

(74) BGBl. I, S. 347.

(75) Unten V.

(76) Abgedr. in RdA 1950, 343 ff.

hierzu waren geteilt, sodaß nur zögernd Demonstrationen und Warnstreiks organisiert wurden. Der vom 27. bis 29. Mai 1952 durchgeführte sog. Zeitungsstreik legte zwar die gesamte Tagespresse lahm, fand jedoch in der Öffentlichkeit ein ausgesprochen negatives Echo (77). Geschickt nutzte Adenauer die Situation der Gewerkschaften aus und bot erneut Verhandlungen an, was zu einem vorläufigen Abbruch aller Aktionen führte. Als deutlich wurde, daß keine Einigung mit der Regierung mehr möglich war, fehlte die Zeit, um neue Arbeitsniederlegungen zu organisieren. Mit den Stimmen der aus CDU/CSU, FDP und DP bestehenden Regierungskoalition und gegen das Votum von SPD und KPD wurde am 19.07.1952 das (erste) Betriebsverfassungsgesetz vom Bundestag verabschiedet (78), das am 11.11.1952 in Kraft trat und rund 20 Jahre lang die betriebliche Realität zumindest mitbestimmte. Erwähnenswert ist, daß es für alle Kapitalgesellschaften mit mehr als 500 Beschäftigten eine Vertretung der Arbeitnehmerseite im Aufsichtsrat vorschrieb; diese sollte ein Drittel der Aufsichtsratssitze erhalten.

Mit dem Tarifvertragsgesetz, dem Montanmitbestimmungsgesetz und dem Betriebsverfassungsgesetz 1952 waren die grundlegenden Entscheidungen gefallen.

### 3. *Vorläufige Einschätzung.*

Mitbestimmung ist in allen ihren Erscheinungsformen in der Bundesrepublik Deutschland gesetzlich geregelt. Diese Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen läßt sich als nationale Tradition begreifen, deren Ursachen freilich weniger in irgendwelchen kulturellen Besonderheiten als darin liegen, daß die Gewerkschaftsbewegung frühzeitig damit rechnen konnte, zumindest einen Teil ihrer Forderungen mit Hilfe des Staatsapparats durchzusetzen. Das schon im Kaiserreich bestehende allgemeines Wahlrecht, erst recht aber die beherrschende Position der sozialdemokratischen Partei in den ersten Jahren der Weimarer Repu-

(77) BGBl. I, S. 681.

(78) BGBl. I, S. 681.

blik ließen den « politischen Weg » einfacher erscheinen als den Weg über die direkte Konfrontation mit dem Arbeitgeber. Auch auf Seite der Herrschenden konnte eine solche Form des sozialen Kompromisses mit einem gewissen Entgegenkommen rechnen, wurde auf diese Weise doch das unmittelbare Interesse an reibungsloser Produktion relativ wenig berührt und die betriebliche Ordnung von unmittelbaren Erschütterungen verschont.

Sozialen Wandel mit Hilfe des Rechts bewirken zu wollen, bedeutet gleichzeitig, bestimmte Handlungsformen in den Vordergrund zu rücken. Die Stimmabgabe bei politischen Wahlen gewinnt an Bedeutung, ebenso die Pflege der Kontakte zu den oder den Parteien der Arbeiterbewegung. Daneben stehen all jene Einflußversuche, die auch bei anderen « Verbänden » zu verzeichnen sind und die man etwas pauschal mit dem Begriff des « Lobbyismus » etikettiert. Der Streik ist unter solchen Umständen ein Mittel für absolute Extremfälle. Der Kampf gegen den Abbau vom Mitbestimmungsrechten in den Jahren 1951 und 1952 ist hierfür ein Beispiel. Umgekehrt ist ein solcher « casus belli » niemals angenommen worden, wenn es um die Erweiterung der Unternehmensmitbestimmung ging. Die Zurückhaltung bei der Entfaltung von sozialem Druck gegenüber der Staatsmacht ging so weit, daß selbst angesichts der revolutionären Rätebewegung 1918/19 nur die Gunst der Stunde genutzt und ein Kompromiß mit der Arbeitgeberseite vereinbart wurde: Mehr zu erreichen und die Bewegung aktiv mitzutragen, kam allen sozialistischen Programmen zum Trotz nicht ernsthaft in Betracht. Ansätze in dieser Richtung gab es nur im Anschluß an den sog. Kapp-Putsch, der 1920 an einem Generalstreik scheiterte. Der Versuch, auf der Basis des Generalstreiks auch nach der Niederlage Kapps weitergehende Umgestaltungsforderungen durchzusetzen, wurde jedoch nach wenigen Tagen abgebrochen.

Die Institutionen der Mitbestimmung waren bereits in der Weimarer Zeit auf Ausgleich und Sozialpartnerschaft ausgerichtet. Man kann vermuten, daß dies durchaus nicht immer als Belastung empfunden wurde; ein am sozialen Konflikt orientiertes Arbeitsrecht hätte die Gewerkschaften eher in einen Rollenkonflikt ge-

bracht. Das controllratsgesetz. Nr. 22 war ein Fremdkörper der deutschen Entwicklung. Bemerkenswert ist, daß die Offenheit seiner Strukturen nicht dazu führte, nunmehr eine konfliktlose Politik zu praktizieren. Vieles spricht dafür, daß die Sozialpartnerschaft als praktisches Handlungsmuster nicht Folge, sondern Ursache für die Struktur des Weimarer Arbeitsrechts ist.

### III. TARIFAUTONOMIE ALS FORM DER MITBESTIMMUNG

#### 1. Tarifvertragsrecht.

Das Recht, mit der Arbeitgeberseite Tarifverträge abzuschließen, ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im « Kernbereich » durch die Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG mitgarantiert, obwohl sich dort vom Wortlaut her nur die individuelle Koalitionsfreiheit findet (79). Diesen Kernbereich hat der Gesetzgeber durch Erlaß des Tarifvertragsgesetzes näher bestimmt. Danach gilt folgendes:

Ein gültiger, rechtswirksamer Tarifvertrag setzt voraus, daß er auf Arbeitnehmer- wie auf Arbeitgeberseite von tariffähigen Parteien abgeschlossen wurde. Tariffähig ist auf Arbeitnehmerseite lediglich eine Gewerkschaft oder ein Zusammenschluß von Gewerkschaften, auf Arbeitgeberseite der einzelne Unternehmer sowie der Unternehmerverband. Die tarifschließenden Parteien müssen nach ihrer Satzung für die geregelten Arbeitsverhältnisse zuständig sein. Weiter bedarf der Tarifvertrag der Schriftform.

Inhaltlich unterscheidet man zwei Teile des Tarifvertrags. Im obligatorischen Teil werden Rechte und Pflichten der Tarifvertragsparteien begründet; nach herrschender Auffassung gehört dazu unter allen Umständen die Friedenspflicht, die auch durch ausdrückliche Vereinbarung nicht abbedungen werden kann. Daneben steht der normative Teil, das eigentliche « Herzstück » des Tarifvertrags: Er kann Vorschriften über die Begründung, den Inhalt und die Beendigung von Arbeitsverhältnissen, über betriebliche und betriebsverfassungsrechtliche Fragen sowie über

(79) Ständige Rechtsprechung seit BVerfGE 4, 96 ff.

gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien enthalten. Die Unternehmensverfassung, d.h. insbes. die Zusammensetzung der Unternehmensorgane ist tariflicher Regelung entzogen; nach herrschender Auffassung gilt dies auch für Tarifverträge über Unternehmerentscheidungen wie Investitionen oder Stilllegungen (80). Während etwa über die Folgen von Rationalisierungsmaßnahmen tarifliche Abmachungen getroffen werden können, ist dies in bezug auf die Rationalisierungsmaßnahme selbst nicht möglich.

Tarifnormen sind Mindestnormen; nach dem sog. Günstigkeitsprinzip können sie jederzeit im Arbeitsvertrag zugunsten des Arbeitnehmers verbessert werden (§ 4 Abs. 3 Tarifvertragsgesetz).

## 2. *Tarifpraxis.*

Nach dem Zweiten Weltkrieg und der Aufhebung des von den Alliierten beibehaltenen Lohnstopps konzentrierte sich die gewerkschaftliche Tarifpolitik zunächst auf die Durchsetzung von Lohnerhöhungen. Die allmähliche Beseitigung der Arbeitslosigkeit und ein stetiges Wirtschaftswachstum ermöglichten insoweit beträchtliche Erfolge. Freisetzungen durch technischen Wandel konnten angesichts der Wirtschaftsexpansion unschwer aufgefangen werden (81). Schlechte Arbeitsbedingungen wurden häufig durch « Schmutzzulagen », « Nachtschichtzulagen » und ähnliches kompensiert (82). Dies schließt allerdings nicht aus, daß im Einzelfall auch die Verausgabung der Arbeitskraft als solche (und nicht nur die Gegenleistung des Arbeitgebers) Gegenstand von Tarifverträgen wurde; als Beispiel sei die im schleswig-holsteinischen Metallarbeiterstreik erkämpfte Lohnfortzahlung im Krankheitsfalle erwähnt, die jedenfalls *eine* Form des Leistungs-

(80) BAG AP Nr. 64 zu Art. 9 GG Arbeitskampf.

(81) So wurden etwa in den Jahren 1950-1960 insgesamt 47,9 % aller in der Industrie Beschäftigten freigesetzt und von 1960-1968 verloren noch einmal rund ein Drittel aller Arbeitnehmer ihren Arbeitsplatz, ohne daß dies zu mehr als ganz kurzfristiger Arbeitslosigkeit geführt hätte - Zahlen nach OSTERLAND-DEPPE u.a., *Materialien zur Lebens- und Arbeitssituation der Industriearbeiter in der BRD*, 5. Aufl., Frankfurt/Main 1973, S. 43.

(82) Gerlach WSI-Mitteilungen 1979, 221.

drucks am Arbeitsplatz beseitigte (83). Auch kann die schrittweise Realisierung der 40-Stunden-Woche als Beitrag zur Reduzierung der Arbeitsbelastung gewertet werden. Einen gewissen Stellenwert besaßen schließlich noch die sog. Anerkennungsforderungen, mit denen die Gewerkschaft ihre Bedeutung als soziale Ordnungsfaktor honoriert sehen wollte (Beispiel: Einziehung der Gewerkschaftsbeiträge durch den Arbeitgeber, Differenzierung zwischen Gewerkschaftsmitgliedern und Außenseitern usw.). Praktische Erfolge waren diesen Forderungen jedoch kaum beschieden.

Die Krise der Jahre 1966/67 hatte ihrer kurzen Dauer wegen keine nachhaltigen Auswirkungen auf die Tarifpraxis. Die Erfahrung, daß Freisetzungen nicht unverzüglich durch anderweitige Arbeitsmöglichkeiten aufgefangen werden konnten, führt allerdings zum Abschluß von Rationalisierungsschutzabkommen (84). Sie erschwerten ein unfreiwilliges Ausscheiden der Arbeitnehmer und sahen im Falle der gleichwohl unvermeidlich werdenden Kündigung einen finanziellen Ausgleich vor; mehr als eine (geringfügige) «Verteuerung» von Rationalisierungsprozessen konnte sie nicht bewirken (85).

Ein Schritt in tarifpolitisches Neuland wurde mit dem 1977 in der Metallindustrie Nordwürttemberg-Nordbaden erkämpften Lohnrahmentarif II getan (86). Er hatte den betrieblichen Arbeitsprozeß als solchen zum Gegenstand und versuchte, durch Einführung bezahlter Erholungspausen, durch Veränderung der Takt- und Fließbandarbeit und durch zahlreiche andere Regelungen einen wesentlichen Beitrag zur Humanisierung der Arbeitsbedingungen zu leisten (87). Daß ein solches Ziel in die praktische

(83) Dazu BERGMANN u.a., *Gewerkschaften in der Bundesrepublik*, Frankfurt/Main 1975, S. 224 ff.

(84) Zu ihnen etwa BÖHLE-LUTZ, *Rationalisierungsschutzabkommen*, 1974.

(85) Gerlach WSI-Mitteilungen 1979, 222.

(86) Abgedr. in RdA 1974, 177 ff. Dazu Güntner RdA 1974, 153 ff.

(87) Zur Konzeption und zu den praktischen Schwierigkeiten bei der Umsetzung siehe Steinkühler GMH 1977, 394; Vorstand der IG Metall (Hrsg.), *Werktag werden besser*, Köln 1977; DABROWSKI-NEUMANN u.a., *Der Lohnrahmentarifvertrag I in der betrieblichen Praxis*, 1977.

Tarifpolitik einging, hing vermutlich damit zusammen, daß das « Anspruchsniveau » der Arbeitnehmer gestiegen war, die die finanzielle Kompensation nicht mehr als ausreichendes « Trostpflaster » für drohenden Gesundheitsverschleiß betrachteten. Dies ist wiederum nicht nur als Reaktion auf gestiegene Arbeitsanforderungen, sondern auch als « Politisierungsprozeß » zu begreifen, der seine Impulse von der Studentenbewegung und einer innovatorisch ausgerichteten SPD erhielt.

Die Ende 1973 einsetzende Krise verschob die Gewichte gewerkschaftlicher Tarifpolitik. Zwar blieb die Lohn- und Gehaltspolitik zentrales Stück gewerkschaftlicher Bemühungen (88), doch trat neben sie der Kampf um die Erhaltung der Arbeitsplätze und des sozialen Besitzstands. Die dafür eingesetzten rechtlichen Mittel sind unterschiedlicher Art (89). So hat etwa die Gewerkschaft Nahrung Genuß Gaststätten im Manteltarifvertrag der Zigarettenindustrie von 1976 ein volles Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats bei Rationalisierungsmaßnahmen sowie bei Einstellungen und Entlassungen durchgesetzt (90). Der Manteltarifvertrag für die gewerblichen Arbeitnehmer der Druckindustrie sieht sogar quantitative Besetzungsregelungen vor, die die Mindestzahl der mit der Bedienung einer Maschine betrauten Arbeitnehmer festlegen (91). In seinem dreiwöchigen Arbeitskampf gelang es der IG Druck und Papier im Frühjahr 1978, sog. qualitative Besetzungsregelungen zu erreichen, wonach bestimmte Arbeitsplätze vorrangig mit Fachkräften der Druckindustrie zu besetzen sind (92). Die IG Metall erkämpfte ebenfalls 1978 in Nordwürttemberg-Nordbaden einen Absicherungstarifvertrag, der insbes. die Abgruppierung um mehr als 2 Lohngruppen (bzw. mehr als eine Gehaltsgruppe bei Angestellten) verbot (93). Die

(88) ZACHERT, *Tarifvertrag. Eine problemorientierte Einführung*, Köln 1979, S. 119.

(89) Gerlach WSI-Mitteilungen 1979, 224.

(90) Mitgeteilt bei Gerlach WSI-Mitteilungen 1979, 223.

(91) Mitgeteilt bei Reuter ZfA 1978, 2.

(92) Der Tarifvertrag ist abgedruckt in RdA 1978, 116.

(93) Der Tarifvertrag « Zur Sicherung der Eingruppierung und der Verdienstsicherung bei Abgruppierungen » ist abgedruckt, in RdA 1978, 384.

weitergehende Forderung, die bisherige Eingruppierung sowie die bisherige durchschnittliche Lohnhöhe festzuschreiben (94) konnte im Arbeitskampf nicht durchgesetzt werden. Damit ist ein möglicher sozialer Abstieg in Grenzen gehalten, die Beschäftigung mit einer unter der Qualifikation des betroffenen Arbeitnehmers liegenden Tätigkeit jedoch nicht verhindert. Eine wichtige Rolle spielen schließlich Forderungen nach einer weiteren Verkürzung der Arbeitszeit, die nicht nur als solche, sondern auch als Mittel erstrebt wird, um die Arbeitgeber zu Neueinstellungen zu veranlassen und so die Arbeitslosigkeit zu verringern (95). Die bisherigen Resultate sind durchaus unterschiedlich. Während auf dem Urlaubssektor (also bei der Jahresarbeitszeit) große Fortschritte erreicht wurden (96) und auch eine schrittweise Verkürzung der Arbeitszeit älterer Arbeitnehmer möglich erscheint (97), stößt die Herabsetzung der Wochenarbeitszeit auf unter 40 Stunden auf den erbitterten Widerstand der Arbeitgeber: Da dieser Punkt zum sog. Tabu-Katalog zählt, ließ sich auch beim Stahlarbeiterstreik Ende 1978/Anfang 1979 nur ein Teilerfolg in Form zusätzlicher Freischichten erreichen (98). Während die gegenwärtig (März 1984) beginnende Auseinandersetzung um die 35-Stunden-Woche ausgehen wird, läßt sich schwer prognostizieren.

Versucht man die gewerkschaftlichen Forderungen unter einem leitenden Gesichtspunkt zusammenzufassen, so fällt der defensive Charakter der meisten Forderungen wie auch die verstärkte Einbeziehung der konkreten Arbeitsbedingungen ins Auge. Letzteres hat dazu geführt, daß sich die tarifrechtliche Diskussion auf neue oder bislang wenig problematisierte Fragen erstreckte

---

(94) Der Tarifvertragsentwurf der IG-Metall ist abgedruckt bei Blomeyer *ZfA* 1980, 75.

(95) DGB-Bundesvorstand (Hrsg.), *Vorschläge des DGB zur Wiederherstellung der Vollbeschäftigung*, Köln 1977; Aktionsprogramm vom Juni 1979, *ÖTV-Magazin* 7/1979, S. 19.

(96) Zahlenangaben: *RdA* 1979, 49.

(97) Zu den diesbezüglichen Tarifverträgen der NGG s. Gerlach *WSI-Mitteilungen* 1979, 226.

(98) Gerlach *WSI-Mitteilungen* 1979, 226.

So wurde etwa die Zulässigkeit der Besetzungsregeln bestritten (99), und dasselbe widerfuhr dem (nicht durchgesetzten) IG Metall-Modell der vollen individuellen und der kollektiven Absicherung (100); « klassische » Fragen wie das Verhältnis von Tarifverträgen zu betrieblicher Lohnpolitik oder die Dynamisierung der Tariflöhne haben demgegenüber an Bedeutung verloren.

Die Skala der unterschiedlichen Gestaltungsformen, die zur Verteidigung der Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen eingesetzt wurden, mag auf den ersten Blick beeindruckend sein, doch darf sie nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich um « Spitzenerfolge », nicht um das Normalmaß der Absicherung handelt. In vielen Bereichen ist es bisher nicht möglich gewesen, auch nur entfernt Vergleichbares durchzusetzen; der Arbeitsplatzabbau kann dort ungehindert von Gegenwehr vonstatten gehen. Die praktische Wirksamkeit der Tarifautonomie muß deshalb nicht nur nach ihren spektakulären Erfolgen, sondern auch nach ihren weniger sichtbaren Niederlagen beurteilt werden.

## VI. BETRIEBLICHE MITBESTIMMUNG

### 1. Grundstrukturen.

Der zweite, über die Betriebsräte laufende Strang der Interessenvertretung ist in besonders starkem Maße rechtlich reglementiert: Die Gesetze, aber auch die Rechtsprechung enthalten sehr viel konkretere Vorgaben für das Verhalten im Betrieb, als dies etwa im Bereich der Tarifautonomie der Fall ist.

Vom äußeren Aufbau her unterscheidet man einmal die Beteiligung der Arbeitnehmerseite nach dem Betriebsverfassungsgesetz, die in allen Betrieben mit mindestens 5 ständig Beschäftigten Platz greifen kann. Die sog. Personalvertretung, die im Personalvertretungsgesetz des Bundes sowie den entsprechenden Gesetzen der Länder geregelt ist, bezieht sich auf den öffentlichen Dienst und enthält eine Reihe von nicht unwichtigen Besonder-

---

(99) Bulla DB 1980, 108; Reuter ZfA 1978, 1 ff.

(100) Blomeyer ZfA 1980, 1 ff.

heiten. Einen Sonderstatus besitzen sog. Tendenzbetriebe wie z.B. die Presse oder wissenschaftliche Einrichtungen, bei denen dem Betriebsrat nur solche Rechte zustehen, die nicht mit der besonderen ideellen Ausrichtung des Unternehmens im Widerspruch stehen. Am stärksten ausgeprägt ist dies im kirchlichen Bereich, der aus der Betriebsverfassung wie aus der Personalvertretung ausgenommen ist und wo kircheninterne Regelungen eine erheblich hinter dem allgemeinen Standard zurückbleibende Beteiligung der sog. Mitarbeitervertretung vorsehen. Die Ausdifferenzierung der Beteiligungsmodelle hat sich in dieser Deutlichkeit erst in der Bundesrepublik herausgebildet; das Betriebsrätegesetz von 1920 erfaßte ebenso wie das Kontrollratsgesetz Nr. 22 auch den öffentlichen Dienst, eine Sonderregelung für Tendenzbetriebe war während der Weimarer Zeit nur in allerersten Ansätzen vorhanden. Die Gewerkschaften haben diese Entwicklung zunächst kritisiert, dann jedoch die Zweiteilung im « öffentlichen Dienst » und « Rest » akzeptiert. Die Sonderbehandlung von Tendenzbetrieben und Kirchen stößt bis heute auf gewerkschaftliche Kritik, ohne daß deshalb allerdings ernsthaft um eine Veränderung des bestehenden Rechtszustands gekämpft wurde. Im folgenden werden grundsätzlich die Verhältnisse unter dem Betriebsverfassungsgesetz zugrunde gelegt.

Nach § 2 Abs. 1 BetrVG arbeiten Arbeitgeber und Betriebsrat unter Beachtung der geltenden Tarifverträge « vertrauensvoll und im Zusammenwirken mit den im Betrieb vertretenen Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen zum Wohl der Arbeitnehmer und des Betriebs zusammen ».

Wie die amtliche Begründung zum gleichlautenden Regierungsentwurf (101) und der Bericht des Bundestagsausschusses für Arbeit und Soziales (102) betonen, wurde das Gebot der vertrauensvollen Zusammenarbeit bewußt an die Spitze des Gesetzes gestellt, um seine grundlegende Bedeutung zu unterstreichen. Damit sind zwei grundsätzliche Entscheidungen ausgesprochen:

---

(101) Bundestags-Drucksache VI/1786, S. 35.

(102) Zu Bundestags-Drucksache VI/2729, S. 18.

— Der Betriebsrat ist verpflichtet, bei seiner gesamten Tätigkeit in einer bestimmten Art und Weise, d.h. kooperativ, nicht konfliktorientiert vorzugehen;

— der Betriebsrat ist inhaltlich darauf festgelegt, nicht nur das Wohl der Arbeitnehmer, sondern auch das des Betriebs zu verfolgen.

Der Grundsatz der vertrauensvollen Zusammenarbeit hat in § 74 Abs. 2 BetrVG Konkretisierung erfahren, die den Betriebsrat auf totale Wirtschaftsfriedlichkeit festlegt.

— § 74 Abs. Satz 1 BetrVG verbietet alle « Maßnahmen des Arbeitskampfes » zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat, wovon nicht nur Streik und Aussperrungen, sondern auch Erscheinungen wie « Dienst nach Vorschrift » und die dazugehörigen Vorbereitungshandlungen verstanden werden (103). Zu beachten ist allerdings, daß das Arbeitskampfvorbot des § 74 Abs. 2 Satz 1 BetrVG nur die Institution Betriebsrat trifft und außerdem ausschließlich bei Konflikten im eigenen Betrieb eingreift. Das einzelne Betriebsratsmitglied ist insbs. mit Rücksicht auf die Vorschrift des § 74 Abs. 3 nicht gehindert, in seiner Eigenschaft als gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmer an einem gewerkschaftlichen Streik teilzunehmen, und zwar auch in führender Rolle, etwa in der Streikleitung.

— § 74 Abs. 2 Satz 3 BetrVG übernimmt entgegen den Vorstellungen der Gewerkschaften das schon in § 51 Satz 2 BetrVG 1952 enthaltene Verbot parteipolitischer Betätigung, schwächt es jedoch insoweit ab, als die Behandlung tarifpolitischer, sozialpolitischer und wirtschaftlicher Fragen, die den Betrieb oder seine Arbeitnehmer unmittelbar betreffen, erlaubt ist.

§ 74 Abs. 2 BetrVG begnügt sich nicht mit dem ausdrücklichen Verbot von Arbeitskämpfen und parteipolitischer Betätigung, sondern enthält in Satz 2 die darüber hinausgehende Pflicht, « Betätigungen zu unterlassen, durch die der Arbeitsablauf oder Frieden des Betriebs beeinträchtigt werden ». Diese Formulierung stellt — so erstaunlich dies etwa für einen ausländischen Betrach-

---

(103) DIETZ-RICHARDI, *Betriebsverfassungsgesetz mit Wahlordnung*, Kommentar, Bd. 2, 6. Aufl., München 1982, § 74 Rn. 9, 10.

ter erscheinen mag — einen relativen Fortschritt gegenüber der bis 1972 bestehenden Rechtslage dar, nach der Arbeitgeber und Betriebsrat alles zu unterlassen hatten, « was geeignet ist, die Arbeit und den Frieden des Betriebs zu gefährden » (§ 49 Abs. 2 Satz 1 BetrVG 1952). Statt der « Eignung zur Gefährdung » kommt es nur noch auf die tatsächliche Beeinträchtigung des Betriebsfriedens an. Eine rein abstrakte Gefährdung ohne konkrete Störung des Betriebsablaufs ist daher rechtlich ohne Bedeutung (104), doch wird dies von der herrschenden Meinung zu Lasten des Betriebsrats dadurch wieder relativiert, daß angeblich bereits jede Handlung unterbleiben muß, von der die Beteiligten wissen oder wissen müßten, daß sie « mit hoher Wahrscheinlichkeit » zu einer Beeinträchtigung des Betriebsfriedens führen würde (105).

— § 79 Abs. 1 BetrVG verpflichtet die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Betriebsrats, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die ihnen wegen ihrer Zugehörigkeit zum Betriebsrat bekannt geworden und die vom Arbeitgeber ausdrücklich als geheimhaltungsbedürftig bezeichnet worden sind, nicht zu offenbaren und nicht zu verwerten. Im Gegensatz zum bisherigen Recht bezieht sich die Geheimhaltungspflicht von Betriebsratsmitgliedern nicht mehr auf bloße « vertrauliche Angaben », sondern nur noch auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Der Arbeitgeber hat es daher nicht mehr in der Hand, die Weitergabe von Informationen an die Belegschaft dadurch einzuschränken, daß er bestimmte Tatsachen als « vertraulich » bezeichnet. Die entscheidende Frage, wann ein « Betriebs- und Geschäftsgeheimnis » vorliegt, bestimmt sich danach, ob einzelne Tatsachen nur einem beschränkten Personenkreis bekannt sind und ob der Arbeitgeber ein begründetes Interesse an ihrer Nichtverbreitung besitzt (106). Wann ein Interesse als « begründet » oder als « berechtigt » anzusehen ist, ist eine Wertungsfrage; richtiger-

---

(104) THIELE, *Gemeinschaftskommentar zum BetrVG*, 2. Aufl., Neuwied 1981, § 84 Rn 38.

(105) FITTING-AUFFARTH-KAISER, *BetrVG*, aaO, § 74 Rn. 7.

(106) DIETZ-RICHARDI, aaO, § 79 Rn. 4 m.w.N.

weise wird man hierbei nicht nur die wirtschaftlichen Interessen des Arbeitgebers, sondern auch die Belegschaftsinteressen mitberücksichtigen (107).

## 2. *Verhältnis Belegschaft - Betriebsrat.*

Die sozialpartnerschaftliche Ausrichtung des Betriebsrats wird durch eine institutionelle Verselbständigung ergänzt: Der Betriebsrat hat kein gebundenes, sondern ein freies Mandat.

Die alle drei Jahre stattfindende Wahl liegt in der Hand der Belegschaft, d.h. aller innerhalb der Produktionseinheit « Betrieb » beschäftigten Arbeitnehmer, die das 18. Lebensjahr vollendet haben.

Jüngere Arbeitnehmer wählen eine sog. Jugendvertretung, die beratende Funktion gegenüber dem Betriebsrat besitzt.

Gewählt wird grundsätzlich in Gruppen, d.h. getrennt nach Arbeitern und Angestellten. Die Zahl der jeder Gruppe zustehenden Betriebsratssitze entspricht im Grundsatz ihrem Anteil an der Gesamtbelegschaft, doch muß auch eine sehr kleine Gruppe mindestens einen Vertreter besitzen. Die Belegschaft kann mit absoluter Mehrheit der Stimmen der Arbeiter wie der Angestellten eine Gemeinschaftswahl beschließen, doch ändert dies an der gruppenmäßigen Zusammensetzung des Betriebsrats nichts.

Der einmal gewählte Betriebsrat ist in seiner Amtsführung frei. Die Belegschaft kann ihm keinerlei Weisungen erteilen. Verletzt er die ihm kraft Gesetzes obliegenden Verpflichtungen, so kann er nach § 23 Abs. 1 BetrVG durch das Arbeitsgericht aufgelöst werden. Eine Abwahl ist dagegen nicht möglich. Kritik der Belegschaft kann daher nur über eine Nicht-Wiederwahl einzelner Betriebsratsmitglieder wirksam werden. Dies bedeutet nicht, daß sich der Betriebsrat etwa leichtfertig über Forderungen wesentlicher Teile oder gar der ganzen Belegschaft hinwegsetzen würde. In der Regel versucht er, sie in seine Politik aufzunehmen

---

(107) Zutreffend Kittner, ZHR 136 (1972), S. 208 ff. Ebenso ZACHERT, *Betriebliche Mitbestimmung. Eine problemorientierte Einführung*, Köln 1979, S. 132.

oder aber auf die vom Recht gezogenen Grenzen seines Handelns hinzuweisen.

Die Willensbildung innerhalb der Belegschaft und die Kommunikation mit dem Betriebsrat kann sich auf verschiedene Weise vollziehen. Neben dem informellen Gespräch gibt es insbes. folgende Möglichkeiten:

— Die Arbeitnehmer können sich einzeln oder auch gruppenweise an den Betriebsrat wenden. Nach § 39 Abs. 3 BetrVG darf dadurch kein Lohnausfall entstehen.

— Der einzelne Arbeitnehmer hat weiter das Recht, sich beim Arbeitgeber sowie beim Betriebsrat zu beschweren, wenn er sich vom Arbeitgeber oder von Arbeitnehmern des Betriebs benachteiligt und ungerecht behandelt oder in sonstiger Weise beeinträchtigt fühlt (§§ 84, 85 BetrVG).

— Nach § 43 Abs. 1 Satz 1 BetrVG hat der Betriebsrat einmal in jedem Kalendervierteljahr eine Betriebsversammlung einzuberufen und auf ihr einen Tätigkeitsbericht zu erstatten. Daneben können aus dringendem Anlaß zwei weitere Betriebsversammlungen durchgeführt werden. Ihre Einberufung kann von einem Viertel der Belegschaft erzwungen werden. Eine zeitliche Grenze für die einzelne Betriebsversammlung gibt es im übrigen nicht; sie kann solange fortgesetzt werden, bis die Tagesordnung erschöpft ist (108). Das Arbeitsgericht Hamburg hat deshalb sogar eine Gesamtdauer von 4 Tagen unbeanstandet gelassen, da es um drohende Massenentlassungen ging (109) — eine bemerkenswerte Entscheidung, da der Arbeitgeber ja zur Lohnfortzahlung verpflichtet ist. In der Praxis dauern Betriebsversammlungen allerdings meist nur 1 bis 2 Stunden.

Neben dem Tätigkeitsbericht auf der Betriebsversammlung kann der Betriebsrat die Belegschaft auch durch ein « Schwarzes Brett », in größeren Betrieben auch durch ein Mitteilungsblatt informieren, dessen Kosten der Arbeitgeber tragen muß (110).

---

(108) Ebenso FITTING-AUFFARTH-KAISER, *aaO*, § 44 Rn. 7.

(109) Entscheidung vom 28.6.1977, 4 Ga BV 19/77, mitgeteilt bei ZACHERT, *Betriebliche Mitbestimmung*, S. 130 Fn 21.

(110) BAG DB 1979, 751; ebenso Reinhard Hoffmann AuR 1974, 266.

### 3. *Das Verhältnis von Betriebsräten und Gewerkschaften.*

Der Betriebsrat ist kein gewerkschaftliches Organ. Da er von der gesamten Belegschaft gewählt und überdies auf das Betriebswohl verpflichtet ist, ist er rechtlich von den existierenden gewerkschaftlichen Organisationen getrennt. *Faktisch* ist in den meisten Fällen die Zusammenarbeit zwischen Betriebsrat und Gewerkschaft außerordentlich eng, da seit vielen Jahren über 80 % der Betriebsratsmitglieder zugleich Gewerkschaftsmitglieder sind. Dazu kommt, daß in vielen größeren Betrieben gewerkschaftliche Vertrauensleute existieren, die eine Art « Vermittlerfunktion » zwischen Belegschaft und Betriebsrat ausüben. Sie werden ausschließlich von den gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern gewählt (etwa ein Vertrauensmann auf 10 bis 20 Arbeitnehmer), genießen keinerlei besondere Schutzrechte, sind jedoch für die Entwicklung der Politik betrieblicher Interessenvertretung von großer Bedeutung.

Daneben existieren eine Reihe ausdrücklich im Gesetz festgeschriebener Einflußrechte der Gewerkschaft auf den Betriebsrat. So kann etwa die Gewerkschaft in Betrieben ohne Betriebsrat die Wahl eines solchen initiieren und ausnahmsweise auch eine eigene Liste einreichen; in allen anderen Fällen liegt das Recht zur Einreichung einer Liste ausschließlich bei den im Betrieb beschäftigten Arbeitnehmern, die natürlich auch als Gewerkschaftsmitglieder eine « Gewerkschaftsliste » einreichen können (und dies in der Praxis in aller Regel auch tun). Weiter kann die Gewerkschaft einen Vertreter zur Betriebsversammlung entsenden und auch an den Betriebsratssitzungen teilnehmen, sofern ihr ein Betriebsratsmitglied angehört und wenigstens ein Viertel der Betriebsratsmitglieder oder die Mehrheit einer Gruppe ihre Hinzuziehung verlangt. Die Gewerkschaft hat gegenüber den meisten Betriebsräten eine wichtige Beratungsfunktion. Zur Wahrnehmung ihrer gesetzlich ausdrücklich verankerten Aufgaben steht der Gewerkschaft nach § 2 Abs. 2 BetrVG ein Zugangsrecht zu. Will sie dagegen nicht Rechte aus dem BetrVG ausüben, sondern beispielsweise Mitglieder werben, steht ihr ein solches Zugangsrecht nicht zu: Eine Entscheidung des Bundesarbeitsge-

richts, die eine entsprechende Befugnis unmittelbar aus der Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG abgeleitet hatte (111), ist vom Bundesverfassungsgericht aufgehoben worden (112).

#### 4. *Flankierende Schutzmaßnahmen zugunsten des Betriebsrats*

Das einzelne Betriebsratsmitglied genießt eine Reihe von « Privilegien », die die ungestörte und effiziente Ausübung seines Amtes sicherstellen sollen. Hervorzuheben sind insbes. die folgenden Regelungen:

Nach § 78 Satz 2 BetrVG darf die Mitgliedschaft und die Tätigkeit im Betriebsrat nicht zu einer Benachteiligung oder Begünstigung führen.

— Wichtiger ist der weitreichende Kündigungsschutz nach § 103 BetrVG in Verbindung mit § 15 Kündigungsschutzgesetz. Danach ist die ordentliche Kündigung von Betriebsratsmitgliedern generell ausgeschlossen. Eine Ausnahme besteht nur bei Stilllegung des ganzen Betriebs oder einer Betriebsabteilung, letzteres jedoch nur unter der Voraussetzung, daß eine Weiterbeschäftigung in einer anderen Abteilung nicht möglich ist. In Fällen schwerer Pflichtverletzung bleibt zwar eine außerordentliche Kündigung möglich, doch bedarf sie der Zustimmung der Betriebsratsmehrheit. Wird sie nicht erteilt, kann sie auf Antrag des Arbeitgebers vom Arbeitsgericht ersetzt werden. Die dadurch geschaffene Arbeitsplatzsicherheit gibt dem Betriebsratsmitglied erst die notwendige Unabhängigkeit gegenüber dem Arbeitgeber und läßt ihn so zum Sprecher der Belegschaft werden.

— Die Tätigkeit als Betriebsratsmitglied kann während der Arbeitszeit ausgeübt werden. Während dieser Zeit ist diejenige Vergütung fortzubezahlen, die der Einzelne ohne die Betriebsrats-tätigkeit verdient hätte. Darin liegt ein wichtiger Anwendungsfall des Diskriminierungsverbots. Betriebsrats-tätigkeit, die aus betrieblichen Gründen außerhalb der normalen Arbeitszeit geleistet wird, ist in Freizeit abzugelten. In mittleren und

(111) BAG DB 1978, 892.

(112) BVerfGE 57, 220, 247.

großen Unternehmen können einzelne Betriebsratsmitglieder ganz von der Arbeit freigestellt werden; näheres ist in § 38 BetrVG geregelt.

— Der Betriebsrat hat umfassende Informationsansprüche, um seinen gesetzlichen Aufgaben nachkommen zu können. Er kann diese dem Arbeitgeber gegenüber notfalls auch gerichtlich durchsetzen. Weiter kann er sich durch Teilnahme an Schulungs- und Bildungsveranstaltungen das nötige Wissen verschaffen, um zum ebenbürtigen Verhandlungspartner zu werden. Nach § 57 Abs. 6 BetrVG können alle erforderlichen Kenntnisse erworben werden, wobei der Arbeitgeber nicht nur den Lohn fortzuzahlen, sondern auch die Kosten der (meist von der Gewerkschaft veranstalteten) Schulung zu tragen hat. Nach § 37 Abs. 7 BetrVG hat jedes Betriebsratsmitglied während seiner Funktionsperiode von 3 Jahren einen « Bildungsurlaub » von 3 Wochen Dauer, der der Vermittlung solcher Kenntnisse dienen soll, die für die Betriebsrats Tätigkeit (zwar nicht notwendig aber) nützlich sind. In diesem Bereich schuldet der Arbeitgeber lediglich Lohnfortzahlung, jedoch keine Erstattung der Schulungskosten.

— Der Betriebsrat kann im Einvernehmen mit dem Arbeitgeber einen Sachverständigen hinzuziehen, wenn dies zur Ausübung seiner Aufgaben erforderlich ist. Verweigert der Arbeitgeber das Einvernehmen, so kann der Betriebsrat ein arbeitsgerichtliches Verfahren einleiten; in der Praxis bedeutet dies, daß wegen der Prozeßdauer in der Regel das in Frage stehende Problem der Vergangenheit angehört, bis über die Berechtigung der Hinzuziehung eines Sachverständigen entschieden ist.

— Die Kosten der Betriebsrats Tätigkeit trägt nach § 40 BetrVG der Arbeitgeber. Er hat ein Telefon und eine Schreibmaschine ebenso wie Papier und Bücher sowie einen Geschäftsraum zur Verfügung zu stellen. Maßstab für den Umfang seiner Leistungspflicht ist die « Erforderlichkeit für die Betriebsrats Tätigkeit », wobei im Streitfalle darauf abgestellt wird, ob der Betriebsrat eine bestimmte Aufwendung für erforderlich halten konnte. Dies ist auf der einen Seite eine relativ großzügig erscheinende Regelung, auf der anderen Seite aber auch ein Mittel,

die Betriebsratsstätigkeit für den Arbeitgeber transparent zu machen.

### 5. *Die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats.*

Die wichtigste Aufgabe des Betriebsrats besteht darin, die Belegschaftsinteressen durch Mitbestimmung über bestimmte Angelegenheiten zur Geltung zu bringen. Das deutsche Recht folgt dabei dem Enumerationsprinzip: Nur in den ausdrücklich vom Gesetz genannten Fällen kann der Betriebsrat mitbestimmen, in allen anderen Fällen bleibt es bei der generellen Entscheidungszuständigkeit des Arbeitgebers.

« Mitbestimmung » bedeutet, daß nur Arbeitgeber und Betriebsrat gemeinsam eine Entscheidung treffen können. Will der Arbeitgeber eine bestimmte Maßnahme ergreifen, so benötigt er hierfür die Zustimmung des Betriebsrats. Umgekehrt kann in den mitbestimmungspflichtigen Materien auch der Betriebsrat eine bestimmte Regelung vorschlagen, die — wenn sie vom Arbeitgeber akzeptiert wird — ebenfalls verbindliche Kraft gewinnt.

Kommt keine Einigung zustande, so muß eine sog. Einigungsstelle tätig werden, die aus einem neutralen Vorsitzenden (meist einem Arbeitsrichter) und einer gleichen Anzahl von Vertretern der Geschäftsleitung und des Betriebsrats besteht. Sie entscheidet mit Mehrheit, sodaß dem neutralen Vorsitzenden die ausschlaggebende Stimme zukommt. Bevor sie keine Entscheidung getroffen hat, liegt keine wirksame Maßnahme vor. Für Vorschläge des Betriebsrats versteht sich dies von selbst, da das Direktionsrecht beim Arbeitgeber liegt; auch Arbeitgebermaßnahmen sind jedoch nach ganz herrschender Auffassung zunächst unwirksam, wenn der Betriebsrat seine Zustimmung verweigert hat.

Umstritten ist derzeit, inwieweit sich der Betriebsrat gegen einseitige Maßnahmen des Arbeitgebers im Wege der einstweiligen Verfügung zur Wehr setzen kann. Das BAG vertritt mit begriffsjuristischen Argumenten den Standpunkt, es fehle an einem durch einstweilige Verfügung zu sichernden Anspruch, da die

Mitbestimmungsrechte nicht zugleich einen gegen den Arbeitgeber gerichteten Anspruch enthalten würden, bestimmte mitbestimmungswidrige Maßnahmen zu unterlassen (113). Die Gegenposition verweist darauf, daß auch bei anderen subjektiven Rechten eine Actio negatoria ohne ausdrückliche gesetzliche Fixierung angenommen wird (114).

#### 6. *Der Katalog der Mitbestimmungsrechte.*

Die Mitbestimmung des Betriebsrats konzentriert sich auf die in § 87 Abs. 1 BetrVG genannten sozialen Angelegenheiten. Daneben steht die Mitbestimmung über die Errichtung eines Sozialplans gem. § 112 BetrVG, die zu den wirtschaftlichen Angelegenheiten gezählt wird. Einzelne Mitbestimmungsrechte bestehen auch im personellen Bereich und in bezug auf die Humanisierung der Arbeitsbedingungen. Ein relativ cursorischer Überblick muß genügen; nähere Informationen finden sich in den neueren Kommentaren (115).

§ 87 Abs. 1 Ziffer 1: Fragen der Ordnung des Betriebs und des Verhaltens der Arbeitnehmer im Betrieb.

Beispielsfälle sind etwa die Einrichtung einer Stechuhr oder einer Torkontrolle sowie der Erlaß eines Rauchverbots oder das Abstellen von Arbeitnehmerfahrzeugen auf Firmenparkplätzen. Allerdings geht es in solchen Fällen immer nur um generelle Regelungen; Einzelweisungen des Arbeitgebers werden nicht durch die Mitbestimmung erfaßt.

§ 87 Abs. 1 Ziffer 2: Beginn und Ende der täglichen Arbeitszeit einschließlich der Pausen sowie Verteilung der Arbeitszeit auf die einzelnen Wochentage.

Der Mitbestimmung unterliegen damit der Übergang zur Fünf- oder Viertagewoche (116) ebenso wie die Einführung und

---

(113) BAG DB 1983, 1926 f.

(114) Derleder AuR 1983, 289 f.

(115) DIETZ-RICHARDI und FITTING-AUFFARTH-KAISER, Anm. zu § 87 BetrVG.

(116) DIETZ-RICHARDI, § 87 Rn. 159.

der Abbau von Schichtarbeit (117) sowie die Einführung der gleitenden Arbeitszeit (118).

§ 87 Abs. 1 Ziffer 3: Vorübergehende Verkürzung oder Verlängerung der betriebsüblichen Arbeitszeit.

Wichtigster Anwendungsfall ist die Anordnung von Überstunden und von Kurzarbeit.

§ 87 Abs. 1 Ziffer 4: Zeit, Ort und Art der Auszahlung der Arbeitsentgelte.

Erfaßt ist etwa die Einführung der bargeldlosen Lohnzahlung (119). Auch kann der Betriebsrat des engen Sachzusammenhangs wegen die Erstattung von Kontoführungsgebühren verlangen (120).

§ 87 Abs. 1 Ziffer 5: Aufstellung allgemeiner Urlaubsgrundsätze und des Urlaubsplans sowie die Festsetzung der zeitlichen Lage des Urlaubs für einzelne Arbeitnehmer, wenn zwischen dem Arbeitgeber und den beteiligten Arbeitnehmern kein Einverständnis erzielt wird.

§ 87 Abs. 1 Ziffer 6: Einführung und Anwendung von technischen Einrichtungen, die dazu bestimmt sind, das Verhalten oder die Leistung der Arbeitnehmer zu überwachen.

Die Bedeutung dieses Mitbestimmungsrechts ist mit Rücksicht auf den technischen Wandel in den vergangenen 10 Jahren beträchtlich gewachsen. Nach der Rechtsprechung des BAG greift es dann ein, wenn eine technische Einrichtung unmittelbar « geeignet » ist, die Arbeitnehmer zu überwachen. Bei Bildschirmgeräten, die mit einer zentralen EDV-Anlage verbunden sind, wird dies dann bejaht, wenn personenbezogene Daten erfaßt und so für den Arbeitgeber verfügbar gemacht werden (121). Erst recht gilt dies für eine « Computerisierung der Personal-

(117) FITTING-AUFFARTH-KAISER, § 87 Rn. 24.

(118) FITTING-AUFFARTH-KAISER, § 87 Rn. 25.

(119) So schon zum (insoweit zweifelhaften) alten Recht BAG AP Nr. 2 zu § 56 BetrVG 1952 Entlohnung.

(120) Näher dazu BAG AP Nr. 1 zu § 87 BetrVG 1972 Auszahlung und Fitting-Auffarth-Kaiser § 87 Rn. 29 m.w.N.

(121) BAG EzA § 87 BetrVG Nr. 1 Bildschirmarbeitsplatz.

akte », d.h. eine Speicherung aller personenbezogenen Daten in einer Rechenanlage (122). Traditionelle Kontrollmittel wie der Produktograph oder die Fernschkamera sind demgegenüber in den Hintergrund getreten.

§ 87 Abs. 1 Ziffer 7: Regelungen über die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie über den Gesundheitsschutz im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften oder der Unfallverhütungsvorschriften.

Das seiner Formulierung nach scheinbar recht weitgehende Mitbestimmungsrecht sieht sich dadurch entscheidend eingeschränkt, daß lediglich solche Normen erfaßt sind, die die jeweils vom Betriebsrat erstrebte Maßnahme der Art nach vorsehen, jedoch bei der Realisierung einen Spielraum lassen. So wurde etwa ein Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats über die Vornahme von Augenuntersuchungen bei Bildschirmarbeit verneint, weil die allgemeinen gesundheitsschützenden Vorschriften, insbes. § 120a Gewerbeordnung, Augenuntersuchungen als spezielle Schutzmaßnahme nicht vorsehen. Dasselbe gilt für eine Unterbrechung und eine zeitliche Beschränkung der Bildschirmarbeit.

§ 87 Abs. 1 Ziffer 8: Form, Ausgestaltung und Verwaltung von Sozialeinrichtungen, deren Wirkungsbereich auf den Betrieb, das Unternehmen oder den Konzern beschränkt ist.

In der Praxis spielt dieses Mitbestimmungsrecht eine sehr große Rolle; bisweilen wird ihm die Funktion zugeschrieben, Betriebsräte von der Wahrung wichtiger Aufgaben abzuhalten. Eine beträchtliche Bedeutung besitzt insbes. die sog. betriebliche Altersversorgung, die — meist aus steuerlichen Gründen — vom Arbeitgeber zugunsten seiner langjährig Beschäftigten eingerichtet wird. Dabei ist jedoch zu beachten, daß die Mitbestimmung des Betriebsrats die wirtschaftliche Gesamtbelastung des Arbeitgebers nicht erhöhen darf; der sog. Dotierungsrahmen ist dem Betriebsrat vorgegeben, so daß er nur über eine andersartige Verteilung des vorhandenen Volumens und über Einzelfälle mit-

---

(122) LAG Frankfurt/Main DB 1984, 459.

entscheiden kann (123). Auch bleibt dem Arbeitgeber das Recht, eine Sozialeinrichtung wieder zu schließen, sofern er dadurch nicht arbeitsvertragliche Verpflichtungen verletzt (124).

§ 87 Abs. 1 Ziffer 9: Zuweisung und Kündigung von Wohnräumen, die den Arbeitnehmern mit Rücksicht auf das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses vermietet werden, sowie die allgemeine Festlegung der Nutzungsbedingungen.

§ 87 Abs. 1 Ziffer 10: Fragen der betrieblichen Lohngestaltung, insbes. die Aufstellung von Entlohnungsgrundsätzen und die Einführung und Anwendung von neuen Entlohnungsmethoden sowie deren Änderung.

Das sehr wichtige Mitbestimmungsrecht hat zwei wesentliche Schranken: Zum einen greift es dann nicht ein, wenn die betreffende Frage durch Tarifvertrag abschließend geregelt ist, wenn etwa dort die Entlohnungsmethoden festgelegt sind. Zum zweiten ermächtigt Ziffer 10 den Betriebsrat nicht zu einer eigenständigen Lohnpolitik. So kann er nicht über die Höhe der dem Arbeitnehmer zustehenden Vergütung mitbestimmen oder gar eine Initiative zugunsten einer bisher nicht gezahlten Zulage entfalten (125). Möglich ist lediglich, daß sich durch Wahl einer neuen Lohnform (z.B. Akkord) oder durch Neubestimmung der Vorgabezeiten mittelbar eine höhere Vergütung ergibt (126).

§ 87 Abs. 1 Ziffer 11: Festsetzung der Akkord- und Prämiensätze und vergleichbar leistungsbezogener Entgelte, einschließlich der Geldfaktoren.

In diesem Fall besteht ausnahmsweise ein Mitbestimmungsrecht über die Lohnhöhe; seine praktische Bedeutung wird durch die weitreichende tarifliche Regelung dieses Bereichs reduziert.

---

(123) BAG AP Nr. 1 und 3 zu § 87 BetrVG Werkmietwohnungen.

(124) Die Leistungen sind allerdings häufig stillschweigender Inhalt der Arbeitsverträge geworden und können dann nur mit Hilfe von Änderungskündigungen (oder mit Zustimmung der einzelnen Arbeitnehmer) endgültig wieder abgebaut werden.

(125) So zuletzt BAG AuR 1980, 384.

(126) BAG AP Nr. 1 zu § 87 BetrVG 1972; Hanau BB 1977, 356; Richardi ZfA 1976, 23 ff., 38 ff.; Strieder BB 1980, 420; weitergehend Gester-Isenhardt RdA 1974, 80 ff.

§ 87 Abs. 1 Ziffer 12: Grundsätze über das betriebliche Vorschlagswesen.

Das Mitbestimmungsrecht bezieht sich auf Verbesserungsvorschläge auf technischem, organisatorischem, kaufmännischem und sozialem Gebiet. Erfindungen und solche technischen Verbesserungsvorschläge, die dem Arbeitgeber eine ähnhlich abgesicherte Position wie ein gewerbliches Schutzrecht, z.B. ein Patent, verschaffen, unterliegen allerdings den Sonderregeln des Arbeitnehmererfindergesetzes (127). Auch Ziffer 12 erstreckt sich nicht auf die finanzielle Gegenleistung des Arbeitgebers (128).

§ 112 Abs. 1 Satz 2: Sozialplan.

Liegt eine sog. Betriebsänderung vor, so kann der Betriebsrat den Abschluß eines Sozialplans verlangen.

Die Betriebsänderung ist im einzelnen in § 111 BetrVG definiert. Wichtigster Anwendungsfall ist die völlige oder teilweise Betriebschließung, doch wird von der Rechtsprechung auch der Fall erfaßt, daß die Produktionsanlagen unverändert bleiben, jedoch aufgrund einer einheitlichen unternehmerischen Maßnahme mindestens 5 % der Belegschaft abgebaut werden. Eine Betriebsänderung liegt auch dann vor, wenn grundlegend neue Arbeitsmethoden eingeführt werden oder ein wesentlicher Teil der Betriebsanlagen umgestaltet wird; letzteres ist etwa bei Umstellung auf EDV der Fall.

Der Inhalt des Sozialplans bestimmt sich nach zwei relativ allgemeinen Kriterien: Zum einen müssen die Leistungen nach den Nachteilen bemessen werden, die den betroffenen Arbeitnehmern durch die Betriebsänderung entstehen, zum andern müssen die vorgesehenen Leistungen für das Unternehmen selbst « wirtschaftlich vertretbar » sein. In der Praxis ergeben sich intensive Verhandlungsprozesse sowie zahlreiche Einigungsstellenverfahren. Mehrheitsentscheidungen der Einigungsstelle können überdies (hier wie auch in anderen Fällen) der Überprüfung

---

(127) FITTING-AUFFARTH-KAISER, § 87 Rn. 68.

(128) DIETZ-RICHARDI, § 87 Rn. 365; FITTING-AUFFARTH-KAISER, § 87 Rn. 67; WIESE, *Gemeinschaftskommentar zum BetrVG, aaO*, § 87 Rn. 161.

durch die Arbeitsgerichte zugeführt werden. Bei der Bemessung von Abfindungen haben sich « Faustformeln » etwa der Art herausgebildet, daß pro Jahr der Betriebszugehörigkeit ein halbes Monatsgehalt geschuldet wird. Auch kann es Zuschläge wegen des Lebensalters oder auch einen Grundbetrag geben, der von Alter wie von Betriebszugehörigkeit unabhängig ist. Neben Abfindungen enthalten Sozialpläne häufig Regelungen über betriebliche Sozialleistungen (Beispiel: Weitergewährung der Werkswohnung), über Umschulungskosten sowie über Zuschüsse zum Arbeitslosengeld. Für sozial besonders stark betroffene Arbeitnehmer wird häufig ein sog. Härtefonds zur Verfügung gestellt.

#### § 94: Erstellung von Personalfragebögen.

In personellen Angelegenheiten kann der Betriebsrat insbes. über die Erstellung von Personalfragebögen mitbestimmen, die Bewerbern, aber auch Belegschaftsmitgliedern vorgelegt werden. Dasselbe gilt für die Aufstellung allgemeiner Beurteilungsgrundsätze.

#### § 95: Auswahlrichtlinien.

Die Frage, nach welchen Kriterien Arbeitnehmer eingestellt, befördert, versetzt oder gekündigt werden, unterliegt der Mitbestimmung, soweit der Arbeitgeber nach einheitlichen Regelungen (« Richtlinien ») verfährt. Tut er dies nicht, sondern entscheidet er von Einzelfall zu Einzelfall, so hat der Betriebsrat grundsätzlich keinen Einfluß. Eine Ausnahme gilt nur bei Betrieben über 1000 Beschäftigten, bei denen der Betriebsrat die Erstellung von Auswahlrichtlinien erzwingen kann.

§ 91 BetrVG: Mitbestimmung bei fehlender menschengerechter Gestaltung der Arbeitsbedingungen.

Werden die Arbeitnehmer durch Änderungen der Arbeitsplätze, des Arbeitsablaufs oder der Arbeitsumgebung, die den gesicherten arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen über die menschengerechte Gestaltung der Arbeit offensichtlich widersprechen, in besonderer Weise belastet, so kann der Betriebsrat angemessene Maßnahmen zur Abwendung, Milderung oder zum Ausgleich der Belastung verlangen. Der Wortlaut der Vorschrift zeigt, daß nur ausnahmsweise sämtliche Voraussetzungen erfüllt

sein werden: Häufig fehlt es an « gesicherten » arbeitswissenschaftlichen Erkenntnissen, zweifelhaft kann sein, ob Arbeitnehmer « in besonderer Weise » betroffen und ob der Widerspruch zu den Grundsätzen « offensichtlich » ist. Selbst dann kann nicht die volle Herstellung menschengerechter Arbeitsbedingungen verlangt werden.

#### 7. *Sonstige Aufgaben des Betriebsrats.*

Neben den Mitbestimmungsrechten stehen dem Betriebsrat eine Reihe schwächerer Befugnisse zu, die man üblicherweise mit dem Begriff « Mitwirkungsrechte » umschreibt. Zu denken ist dabei etwa an das in § 102 Abs. 1 BetrVG vorgesehene Anhörungsrecht vor Kündigungen sowie die in § 99 enthaltene Befugnis, einer Einstellung aus bestimmten (engen) Gründen widersprechen zu können. Auch ist von einer gewissen Bedeutung, daß bei geplanten Betriebsänderungen zunächst ein sog. Interessenausgleich versucht werden muß, der die Vornahme der unternehmerischen Maßnahme im Einvernehmen mit dem Betriebsrat vorsieht. Ein solcher Interessenausgleich ist jedoch nicht erzwingbar; kommt er gleichwohl zustande, hält sich aber der Arbeitgeber aus irgendwelchen Gründen nicht daran, so hat er lediglich den gekündigten Arbeitnehmern eine in § 113 BetrVG vorgesehene Mindestabfindung zu bezahlen.

#### 8. *Einschätzung.*

Der sehr umfangreiche Katalog an Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrechten verstellt leicht den Blick dafür, daß zentrale Fragen der Arbeitnehmerexistenz im Betrieb allenfalls Gegenstände informeller Gespräche zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber sein können. Alle unternehmerischen Grundsatzentscheidungen wie die Einführung einer neuen Technologie, die arbeitsorganisatorische Rationalisierung, die Produkt- und Preispolitik oder auch die Vornahme von Investitionen im In- oder Ausland ist allein Sache des Arbeitgebers. Auch Veränderungen der Arbeitsbedingungen sind nicht generell, sondern nur dann

der Mitbestimmung unterworfen, wenn einer der genannten Tatbestände vorliegt.

Die Aufzählung der Rechte darf außerdem nicht zu der Fehlvorstellung verleiten, Betriebsräte würden sich immer und ausschließlich nur innerhalb des rechtlich bestimmten Rahmens bewegen. So gibt es in der Praxis durchaus Fälle, wo über das Gesetz hinausgegangen, beispielsweise jede Kündigung von der Zustimmung des Betriebsrats abhängig gemacht wird. Auf der anderen Seite existieren zahlreiche Betriebsräte, die die durch das Gesetz verliehenen Kompetenzen bei weitem nicht ausschöpfen. Außerdem ist zu berücksichtigen, daß es im Betrieb häufig informelle Strukturen gibt, die zu einem « relativen Gleichgewicht » zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat führen. So kann es für den Arbeitgeber sinnvoll sein, bestimmte faktische Einflußmöglichkeiten des Betriebsrats nicht anzutasten, da er andernfalls riskieren würde, daß die Belegschaft sehr viel weniger kooperativ wäre. Oft ergeben sich auch « Gentleman's agreements » etwa der Art, daß die Zahl der jährlichen Betriebsversammlungen auf zwei reduziert wird, gleichzeitig jedoch bestimmte im Gesetz und in Tarifverträgen nicht vorgesehene Zusatzleistungen gewährt werden. Eine empirische Aufarbeitung dieser Zusammenhänge steht noch aus. Gleichwohl ist die Feststellung möglich, daß die « Verrechtlichung » der betrieblichen Interessenvertretung zwar sehr weit gediehen ist, daß sie aber nicht den alleinigen Bestimmungsgrund für das Verhalten der Betriebsräte darstellt.

## V. MITBESTIMMUNG IM UNTERNEHMEN

### 1. *Die institutionelle Seite.*

Die Mitbestimmung auf Unternehmensebene konzentriert sich auf die Entsendung von Arbeitnehmervertretern in den Aufsichtsrat. Dabei sind drei Modelle zu unterscheiden.

(1) Das im Montanmitbestimmungsgesetz geregelte sogenannte Montanmodell (129). Es beruht auf der Vorstellung einer

---

(129) Zu seiner Entstehung s. oben II 2.

(halb) paritätischen Zusammensetzung des Aufsichtsrats: Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter sollen sich zahlenmäßig die Waage halten, im Konfliktsfalle entscheidet das neutrale Mitglied.

(2) Das Mitbestimmungsgesetz 1976, das der Form nach ebenfalls eine paritätische Zusammensetzung des Aufsichtsrats vorsieht, jedoch auch die leitenden Angestellten zur Arbeitnehmerseite rechnet und überdies bei einer Pattsituation der Arbeitgeberseite den Stichentscheid gibt.

(3) Die Drittelbeteiligung der Arbeitnehmer nach den weiter geltenden Bestimmungen der §§ 76 ff. BetrVG 1952, die auf AGs und GmbHs mit 500 bis 2000 Beschäftigten Anwendung findet.

Im einzelnen gilt Folgendes:

a) Das *Montanmitbestimmungsgesetz* findet auf den Bergbau sowie die eisen- und stahlerzeugende Industrie (nicht jedoch auf die Eisenverarbeitung) Anwendung. Voraussetzung ist, daß es sich um eine Aktiengesellschaft, eine GmbH oder eine sogenannte bergrechtliche Gewerkschaft (eine selten gewordene Rechtsfigur) handelt und daß in der Regel mehr als 1000 Arbeitnehmer im Unternehmen beschäftigt sind.

Die Beteiligung der Arbeitnehmer wird soweit irgend möglich in das bestehende Aktienrecht eingepaßt. Die von ihm vorgesehenen Unternehmensorgane — die über Grundsatzfragen wie Satzungsänderungen und Kapitalerhöhungen entscheidende Hauptversammlung, der die Unternehmensleitung wählende und kontrollierende Aufsichtsrat sowie der Vorstand selbst als maßgebende Unternehmensleitung — bleiben bestehen. Lediglich die *Zusammensetzung* des Aufsichtsrats erfährt eine Umgestaltung: Er muß aus einer gleichen Anzahl von Vertretern der Arbeitnehmer- wie der Arbeitgeberseite (in der Regel 5) sowie einem neutralen elften Mann bestehen, auf den sich beide Seiten einigen müssen.

Der so zusammengesetzte Aufsichtsrat wählt den Vorstand, doch muß diesem notwendigerweise ein Arbeitsdirektor angehören, der nicht gegen die Stimmen der Mehrheit der Arbeit-

nehmervertreter bestellt werden kann (§ 13 Abs. 1 Montanmitbestimmungsgesetz).

Zwei der fünf Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat werden von den Betriebsräten vorgeschlagen, wobei das Gruppenprinzip eine erneute Bestätigung findet: Es muß sich um einen Arbeiter und einen Angestellten handeln. Der Einfluß der Gewerkschaften wird dadurch gewahrt, daß jede Spitzenorganisation gegen einen solchen Vorschlag mit der Begründung Einspruch einlegen kann, der Vorgeschlagene biete nicht die Gewähr dafür, « zum Wohle des Unternehmens und der gesamten Volkswirtschaft verantwortlich im Aufsichtsrat mitzuarbeiten ». Wird dieser Einspruch zurückgewiesen, so liegt die letzte Entscheidung beim Bundesminister für Arbeit (§ 6 Abs. 2 Montanmitbestimmungsgesetz).

Wichtiger als dieses nie praktisch werdende Vetorecht ist die den Spitzenorganisationen in § 6 Abs. 3 Montanmitbestimmungsgesetz eingeräumte Befugnis, nach vorheriger Beratung mit den im Betrieb vertretenen Gewerkschaften und den Betriebsräten zwei weitere Mitglieder zu benennen. Zu diesen beiden « außerbetrieblichen » kommt ein ebenfalls von den Spitzenorganisationen vorzuschlagendes weiteres Mitglied hinzu, das weder ein Repräsentant der Gewerkschaft noch ein als Arbeitnehmer oder in anderer Weise am Unternehmen Interessierter sein darf. Sämtliche Vorschläge waren bis zu der Neuregelung im Mai 1981 (130) für die Hauptversammlung, die dem Aktienrecht entsprechend den gesamten Aufsichtsrat wählt, bindend (§ 6 Abs. 5 Montanmitbestimmungsgesetz). Nunmehr tritt die Bindungswirkung erst dann ein, wenn der Vorgeschlagene von der Versammlung aller unternehmensangehörigen Betriebsräte gewählt wird (134). Das bisherige Verfahren hatte in besonderem Maße sichergestellt, daß nicht nur (in der Belegschaft vielleicht nicht vorhandene) Experten in den Aufsichtsrat gelangen, sondern daß auch die Gesamtinteressen aller Arbeitnehmer ausreichend zur Geltung kommen können.

(130) Gesetz vom 31.5.1981, BGBl. I 441.

(131) § 6 Abs. 5 Montanmitbestimmungsgesetz n.F. Überblick über die Novellierung bei Engels BB 1981, 1349 ff.

Der in Konfrontationssituationen entscheidende elfte Mann wird auf Vorschlag der Mehrheit beider « Fraktionen » von der Hauptversammlung gewählt. Kommt ein solcher Vorschlag nicht zustande oder wird er von der Hauptversammlung abgelehnt, so wird ein mit je zwei Vertretern beider Seiten besetzter Vermittlungsausschuß tätig, der binnen eines Monats drei Kandidaten benennt. Die Hauptversammlung ist verpflichtet, aus dieser Liste einen zu wählen, es sei denn, gegen jeden spreche ein wichtiger Grund. Ist Letzteres der Fall, so kann die Prozedur einmal wiederholt werden. Kann die Hauptversammlung auch gegen die im zweiten Durchgang Vorgesprochenen wichtige Gründe vorbringen oder kommt — was ungleich wichtiger ist — wegen einer Patt-situation im Vermittlungsausschuß überhaupt kein Vorschlag zustande, so kann die Hauptversammlung frei entscheiden, wen sie als elften Mann bestimmt (132). Dieses Letztentscheidungsrecht der Kapitaleigner ist zwar noch nie praktisch geworden, doch schließt dies nicht aus, daß es sich gleichwohl schon im Vorfeld auf die Auswahl des « elften Mannes » auswirkt.

Der so zusammengesetzte Aufsichtsrat wählt den Vorstand, zu dem auch der sog. Arbeitsdirektor gehört. Er ist im Vorstand für das Personal- und Sozialwesen zuständig und kann nicht gegen die Stimmen der Mehrheit der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat gewählt werden.

Die beiden anderen Mitbestimmungsmodelle folgen im Grundsatz der Montanmitbestimmung, sehen jedoch eine schwächere Repräsentanz der Arbeitnehmerseite im Aufsichtsrat vor.

Das Mitbestimmungsgesetz 1976 erstreckt sich auf Unternehmen mit in der Regel mehr als 2 000 Arbeitnehmern, sofern sie in Form einer Aktiengesellschaft, einer Kommanditgesellschaft auf Aktien, einer GmbH, einer bergrechtlichen Gewerkschaft oder einer Genossenschaft betrieben werden. Nicht erfaßt sind demnach alle « kleineren » Unternehmen mit 2 000 und weniger Beschäftigten sowie Stiftungen, Versicherungsvereine auf Gegen-

---

(132) § 8 Montanmitbestimmungsgesetz. Für den Fall, daß der Vermittlungsausschuß keinen Vorschlag macht, ebenso BOLDT, *Mitbestimmungsgesetz*, München und Berlin 1952, § 8 Anm. d. a.E.; HUECK-NIPPERDEY, *aaO*, Bd II/2, S. 1534.

seitigkeit, Personengesellschaften, Einzelhandelsgeschäfte sowie sämtliche Tendenzbetriebe.

Die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat werden in Unternehmen bis zu 8 000 Beschäftigten unmittelbar von der Belegschaft bestimmt. In größeren Unternehmen wählen die Arbeitnehmer sog. Wahlmänner, die ihrerseits die Aufsichtsratsmitglieder bestimmen. Wichtig ist die Betonung des schon aus der Betriebsverfassung bekannten Gruppenprinzips: Arbeiter, Angestellte und leitende Angestellte müssen mindestens einen Vertreter im Aufsichtsrat haben, die Wahl erfolgt getrennt nach Arbeitern und Angestellten, sofern nicht ausdrücklich Gemeinschaftswahl beschlossen wird. Um zu verhindern, daß in der Gruppe der leitenden Angestellten ein gewerkschaftlich orientierter « Minderheitskandidat » durch die Gesamtheit der Angestellten gewählt wird, ist für einen Wahlvorschlag der « Leitenden » eine Mehrheitsentscheidung dieser Beschäftigtengruppe erforderlich. Die für den Aufsichtsrat vorgesehene « halbparitätische » Zusammensetzung (50 % Arbeitnehmer, 50 % Anteilseigner) erfährt von daher eine gewisse Verzerrung. Sollte es gleichwohl im Aufsichtsrat zu einer Pattsituation kommen, wird anders als im Montanmodell nicht auf ein neutrales Mitglied zurückgegriffen; vielmehr steht dem Vorsitzenden bei einer erneuten Abstimmung ein doppeltes Stimmrecht zu. Vorsitzender ist aber grundsätzlich ein Vertreter der Anteilseignerseite, so daß dieser das Recht zur Letztentscheidung erhalten bleibt.

Der so zusammengesetzte Aufsichtsrat wählt nach § 33 Abs. 1 Mitbestimmungsgesetz 1976 den Arbeitsdirektor, doch fehlt die Klausel, wonach dieser nicht gegen die Stimmen der Mehrheit der Arbeitnehmervertreter gewählt werden darf. Dies bedeutet, daß die Anteilseignerseite jederzeit eine Person ihres Vertrauens durchsetzen kann.

Der gewerkschaftliche Einfluß soll dadurch sichergestellt werden, daß den im Unternehmen vertretenen Gewerkschaften ein Vorschlagsrecht in bezug auf zwei (bei großen Unternehmen: drei) Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat zusteht. Diese sog. Außerbetrieblichen sind in der Regel Experten, deren Wahl

vorher mit den Wahlmännern abgesprochen ist. Findet eine unmittelbare Wahl durch die Belegschaften statt, bieten die Betriebsräte in der Regel ihren Einfluß auf, um die Wahl dieser Personen durchzusetzen.

Die « Mitbestimmung » nach den §§ 76 ff. BetrVG 1952 bleibt hinter den beiden bisher skizzierten Modellen zurück. Den Arbeitnehmern steht lediglich ein Drittel der Sitze im Aufsichtsrat zu; die Arbeitnehmervertreter werden grundsätzlich in Urwahl gewählt. Eine nichtbetriebsangehörige Person ist nur dann wählbar, wenn die Arbeitnehmer mindestens drei Vertreter im Aufsichtsrat haben, dieser also aus wenigstens 9 Mitgliedern besteht. Da die Zahl der Aufsichtsratsmitglieder durch die Satzung der Gesellschaft bestimmt wird, haben es die Anteilseigner in der Hand, außerbetriebliche Arbeitnehmervertreter von vornherein aus dem Aufsichtsrat fernzuhalten.

## 2. *Die Rechtsstellung der Aufsichtsratsmitglieder - Mitbestimmung im Rahmen des Gesellschaftsrechts.*

Alle drei Mitbestimmungsrechte besitzen die Gemeinsamkeit, daß die von der Arbeitnehmerseite bestimmten Aufsichtsratsmitglieder dieselbe Rechtsstellung wie die von den Anteilseignern gewählten besitzen. Die Mitbestimmung ist gewissermaßen in die überkommene gesellschaftsrechtliche Struktur « eingebaut »; Abweichungen vom Recht der Aktiengesellschaft oder GmbH bedürfen ausdrücklicher gesetzlicher Normierung. Dies hat beträchtliche praktische Konsequenzen.

Zunächst zu den positiven Befugnissen. Der Aufsichtsrat hat ein allgemeines Informationsrecht gegenüber dem Vorstand, das sich auf alle « Angelegenheiten der Gesellschaft » bezieht (§ 90 Abs. 3 Satz 1 AktG); seine Erfüllung kann notfalls durch Ordnungsstrafen erzwungen werden (§ 407 Abs. 1 AktG). Auch das einzelne Aufsichtsratsmitglied kann vom Vorstand Auskunft verlangen, doch ist dieser nur dann zu einer Antwort verpflichtet, wenn ein weiteres Mitglied dieses Verlangen unterstützt (§ 90 Abs. 3 Satz 3 AktG). Wichtig ist dieses Recht nicht nur zur Klärung kontroverser Einzelfälle, sondern auch zur Erlangung

Informationen über das Unternehmen, die sich nicht nur aus der Bilanz ergeben (133). In der Praxis orientiert man sich dabei immer stärker an sog. Kennziffern, die die speziell für Arbeitnehmer wichtigen betriebswirtschaftlichen Größen abfragen (134). Mit ihrer Hilfe soll in Zusammenarbeit mit den Betriebsräten und dem Wirtschaftsausschuß ein « Frühwarnsystem » aufgebaut werden, das rechtzeitige Gegenwehr gegen Arbeitsplatzabbau oder Verschlechterung der Arbeitsbedingungen ermöglichen soll (135). Dieses für Arbeitnehmervertreter wichtige Minderheitenrecht wird allerdings dadurch entwertet, daß nur der Aufsichtsrat als solcher (d.h. seine Mehrheit!) das Recht besitzt, zur Auswertung der gegebenen Informationen einen vom Unternehmen zu bezahlenden Sachverständigen zuzuziehen (136).

Der Aufsichtsrat besitzt weiter sog. Gestaltungsrechte: Er wählt die Vorstandsmitglieder und kann eine Geschäftsordnung für den Vorstand beschließen, die dessen interne Arbeitsteilung im einzelnen festlegt. Weiter ist er befugt, einzelne Rechtsgeschäfte von seiner Zustimmung abhängig zu machen (§ 111 Abs. 4 Satz 2 AktG) und so erheblichen Einfluß auf die Unternehmenspolitik auszuüben. Dies wird freilich dadurch relativiert, daß der Vorstand die Hauptversammlung, d.h. die Versammlung der Anteilseigner anrufen kann, die den Aufsichtsrat mit Dreiviertelmehrheit überstimmen und sein Veto so aus dem Weg räumen kann (§ 111 Abs. 4 Satz 3 AktG). Das letzte Wort liegt also auch hier bei der Kapitalseite.

Der Aufsichtsrat (d.h. seine Mehrheit!) hat ein allgemeines Kontrollrecht gegenüber dem Vorstand, das sich auch auf die

(133) Zu den Defiziten der Bilanzanalyse s. etwa VOLKMANN, in BREHM-POHL (Hrsg.), *Interessenvertretung durch Information*, Köln 1978, S. 224 ff., 253 ff.

(134) Dazu etwa die Beiträge von Strohauer und Briefs, in BREHM-POHL (Hrsg.), *aaO*, S. 262 ff. bzw. 284 ff. Ein Beispiel für einen Kennziffernbogen ist abgedruckt bei NAGEL, *aaO*, S. 148.

(135) Zur Kontroverse um die Kennziffern s. KRÜER-BUCHHOLZ, *Mitbestimmungsgespräch* 1979, 207 ff.; ALFRED MÜLLER, *Mitbestimmungsgespräch* 1979, 21 ff.; TH. SCHMIDT-ZACHERT, *WSI-Mitt.* 1979, 449 ff.

(136) Dazu ZACHERT, *Betriebliche Mitbestimmung*, S. 21.

ckmäßigkeit der Unternehmenspolitik bezieht. Aufgrund der ebenen Informationen kann er seine abweichenden Auffassungen kundtun und im etremfall damit drohen, dem Jahresabluß die Zustimmung zu verweigern, eine Hauptversammlung zu berufen oder einzelne Vorstandsmitglieder abzuwählen.

Nun zu den bedenklichen Konsequenzen. Nach §§ 116, 93 AktG haben die Arbeitnehmer wie die Kapitalvertreter die Sorgfalt eines ordentlichen und gewissenhaften Geschäftsleiters anzuwenden. Was dies konkret bedeutet, ist reichlich unklar. Einige Autoren behaupten die Existenz einer besonderen Treuepflicht, die die Aufsichtsratsmitglieder auf die Wahrung des « Unternehmensinteresses » festlege (137), andere leugnen, daß es etwas Derartiges überhaupt gäbe und sehen die Arbeitnehmer nur verpflichtet an, in erster Linie Arbeitnehmerinteressen zu vertreten (138). Letzteres in die Praxis umzusetzen, stößt allerdings auf beträchtliche Schwierigkeiten. Sie rühren u.a. daher, daß die einzelnen Aufsichtsratsmitglieder bei Pflichtverletzungen Schadensersatz leisten müssen. Wird nun aufgrund ihres Verhaltens die Gewinnsituation des Unternehmens verschlechtert (Beispiel: Man beschäftigt nicht mehr voll benötigte Arbeitskräfte weiter), so läßt sich dieser Nachteil in Mark und Pfennig ausdrücken, so daß die Haftung reale Bedeutung gewinnen kann. Wird umgekehrt durch das Verhalten der Aufsichtsratsmitglieder den Arbeitnehmerinteressen weniger als an sich möglich Rechnung getragen (Arbeitnehmer werden beispielsweise entlassen, weil eine andere Firma Aufgaben etwas billiger erfüllt), so droht kein Ersatzanspruch: Eine rechtliche Beziehung besteht nur zwischen Aufsichtsratsmitgliedern und Gesellschaft, diese ist jedoch den Arbeitnehmern gegenüber nicht ersatzpflichtig, da unternehmerische Entscheidungen grundsätzlich keiner gerichtlichen Kontrolle unterliegen.

Zu dieser « Schlagseite » kommt hinzu, daß die Belegschaft nur sehr wenig Kontrollmöglichkeiten gegenüber den Aufsichts-

---

(137) BAUMBACH-HUECK, *Kommentar zum Aktiengesetz*, § 111 Rn 4; MERTENS, *Kölner Kommentar zum Aktiengesetz*, Anhang zu § 96 Rn 93.

(138) Radke NJW 1956, 1581; ZACHERT, *Betriebliche Mitbestimmung*, S. 36.

ratsmitgliedern besitzt. Letztere sind nach dem Gesetz nicht zur Rechenschaft verpflichtet; ob und inwieweit sie die Belegschaften über anstehende Fragen unterrichten, ist ihrem Ermessen überlassen. Hinzu kommt Folgendes: Nach § 25 Mitbestimmungsgesetz in Verbindung mit §§ 116, 93 Abs. 1 Satz 2 AktG haben Aufsichtsratsmitglieder « über vertrauliche Angaben und Geheimnisse der Gesellschaft, namentlich Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, die ihnen durch ihre Tätigkeit im Vorstand bekanntgeworden sind, Stillschweigen zu bewahren ». Diese Geheimhaltungspflicht besteht zwar nicht gegenüber Betriebsräten, doch sind diese ihrerseits zur Nichtweitergabe der erhaltenen Informationen verpflichtet. Soweit es um die Information der Belegschaften, der gewerkschaftlichen Vertrauensleute oder der Öffentlichkeit geht, kommt es entscheidend auf den Begriff « vertrauliche Angaben und Geheimnisse der Gesellschaft » an. Voraussetzung ist, daß die in Frage stehende Tatsache nur wenigen bekannt ist und ein berechtigtes Unternehmerinteresse daran besteht, sie nicht an Dritte gelangen zu lassen. Bei der Bestimmung dieses Interesses sind nach allerdings umstrittener Auffassung auch die Arbeitnehmerbelange zu berücksichtigen (139). Was dies konkret bedeutet, muß durch Abwägung im Einzelfall bestimmt werden. So sind in der Regel Erfindungen, technische Verfahren, Kundenlisten und Absatzanalysen geheimzuhalten, während bei geplanten Stilllegungen oder Unternehmenszusammenschlüssen das Informationsinteresse der Arbeitnehmerseite eher überwiegt (140). Auch die Vergütungen von Vorstands- und Aufsichtsratsmitgliedern sowie von leitenden Angestellten gehören nicht zur « Geheimsphäre », da ihr Bekanntwerden dem Unternehmen keinen nachweisbaren materiellen oder immateriellen Schaden verursacht (141). Bei Äußerungen einzelner Aufsichtsratsmitglieder und bei ihrem Abstimmungsverhalten nimmt der

(139) h.M.; s. die Nachweise bei KITTNER-FUCHS-ZACHERT, *Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat*, 2. Aufl., Köln 1982 Rn 1346 und FITTING-WLOTZKE-WISSMANN, *Kommentar zum Mitbestimmungsgesetz*, 2. Aufl., München 1978, § 25 Rn 101.

(140) Richtig NAGEL, *aaO*, S. 154; UNTERHENNINGHOFEN, in BENZE-FÖHR u.a., *Mitbestimmungsgesetz '76. Kommentar für die Praxis*, Hannover 1977, § 25 Rn 47.

(141) KITTNER-FUCHS-ZACHERT, Rn 1357.

Bundesgerichtshof einen engen Standpunkt ein (142). Warum eine « Abschirmung » hier im Unternehmensinteresse geboten sein soll, ist nicht ersichtlich (143). Die Regeln über die Verschwiegenheitspflicht sind zwingend; auch die Satzung der Gesellschaft oder die Geschäftsordnung des Aufsichtsrats kann sie nicht auf weitere Vorgänge ausdehnen, allerdings auch nicht einschränken (144).

Hat die Belegschaft gleichwohl Bedenken gegen die Amtsführung eines Aufsichtsratsmitglieds, so kann theoretisch eine Abwahl erfolgen. Praktisch ist sie allerdings kaum realisierbar. Nach dem Montanmodell kann zwar die vorschlagende Stelle die Abberufung verlangen, doch bedarf sie einer Dreiviertelmehrheit in der Hauptversammlung. Sie ist somit allenfalls dann zu erwarten, wenn sich ein Arbeitnehmervertreter über die gewerkschaftliche Position hinaus für Arbeitnehmerinteressen eingesetzt hat. Nach dem Mitbestimmungsgesetz 1976 fehlt zwar die Einschaltung der Hauptversammlung, doch ist für die Abwahl auch hier eine Dreiviertelmehrheit unter den Wahlmännern bzw. in der Belegschaft erforderlich.

Die Vertretung von Arbeitnehmerinteressen stößt unter diesen Umständen sehr viel stärker auf Hindernisse als beispielsweise im Rahmen von Tarifverhandlungen. Welche Funktion dies entfaltet, kann erst dann beurteilt werden, wenn die Praxis der Mitbestimmung wenigstens in Grundzügen skizziert ist.

### 3. *Praxis der Montanmitbestimmung.*

Die Mitbestimmung in der Montanindustrie ist empirisch relativ eingehend erforscht worden. Soweit Erfahrungen mit dem

---

(142) BGHZ 64, 325 ff. = Mitbestimmungsgespräch 1976, 51.

(143) Wie hier KITTNER-FUCHS-ZACERT, Rn 1359; NAGEL, S. 154; REICHLERWENZ, *AuR* 1976, 352; UNTERHINNINGHOFEN, *aaO*, § 25 Rn 47; differenzierend FITTING-WLOZKE-WISSMANN, § 25 Rn 106; für grundsätzliche Vertraulichkeit dagegen LUTTER, *Informationsrechte*, 1978, S. 158 f.; SÄCKER, *Informationsrechte der Betriebs- und Aufsichtsratsmitglieder und Geheimsphäre des Unternehmens*, Heidelberg 1979, S. 97.

(144) So BGHZ 64, 325 ff.; KITTNER-FUCHS-ZACERT, Rn 1348.

Mitbestimmungsgesetz 1976 aufgearbeitet wurden, machen sie deutlich, daß der Arbeitnehmereinfluß erheblich hinter dem in der Montanindustrie bestehenden zurückbleibt. Dies rechtfertigt es, sich im Folgenden auf dieses zu konzentrieren: Wo schon die Avantgarde versagt, wird das Fußvolk schwerlich einen Erfolg vorweisen können.

Trotz der paritätischen Zusammensetzung des Aufsichtsrats erfolgt die Wahl der Vorstandsmitglieder keineswegs « paritätisch »: Die Arbeitnehmerseite bestimmt im Endergebnis nur die Person des Arbeitsdirektors, während die übrigen, für kaufmännische und technische Angelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglieder von den Anteilseignervertretern ausgesucht werden (145). Dies schließt nicht aus, daß jede Seite in den dem Kandidatenvorschlag vorausgehenden informellen Gesprächen auch die andere Seite einbezieht, doch besteht über die Aufteilung der Einflußsphären kein Zweifel (146). Das damit geschaffene Übergewicht des « Faktors Kapital » im Vorstand ist deshalb besonders gravierend, weil der Aufsichtsrat seinerseits nur in beschränktem Maße als Kontrollorgan im Interesse der Arbeitnehmer einsetzbar ist.

Zum einen existiert auch hier kein volles Gleichgewicht zwischen Kapital und Arbeit. Die Anteilseigner stellen in der Regel den Vorsitzenden, die Arbeitnehmer lediglich seinen Stellvertreter (147), so daß sich vom Informationsstand und von der Handhabung der Tagesordnung her ein Vorsprung für die Kapitaleseite ergibt. Eine ähnliche Tendenz zeigt sich bei der Besetzung der Aufsichtsratsausschüsse, wo sich die Arbeitnehmerseite stärker in den für soziale und personelle Fragen zuständigen Gremien engagiert, während sich die Anteilseigner die Mehrheit

(145) BLUME, in POTTHOFF-BLUME-DUVERNELL, *Zwischenbilanz der Mitbestimmung*, Tübingen 1962, S. 266; Mitbestimmungskommission, BT-Drucksache VI/334, S. 49; VOIGT-WEDDIGEN, *Zur Theorie und Praxis der Mitbestimmung*, Bd. 1, Berlin 1962, S. 357 ff.

(146) BRINKMANN-HERZ, *Die Unternehmensmitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland*, Köln 1975, S. 63 ff.

(147) BLUME, *aaO*, S. 71; BRINKMANN-HERZ, *Entscheidungsprozesse in den Aufsichtsräten der Montanindustrie*, Berlin 1972, S. 108.

in den Finanz- und Investitionsausschüssen vorbehalten (148). Daraus folgt fast zwangsläufig eine höhere Durchsetzungschance im Aufsichtsratsplenium gerade bei den für das Schicksal des Unternehmens zentralen Fragen, während sich die « Arbeitnehmerfraktion » auf die « Folgeprobleme », d.h. auf den sozialen und personellen Sektor konzentriert.

Zum zweiten ist der Aufsichtsrat in seiner bisherigen Form nicht geeignet, eine volle Kontrolle der Vorstandspolitik sicherzustellen. In der Regel wird er als Gremium erst eingeschaltet, wenn die Vorstandsentscheidungen schon weitgehend gefallen sind; die Aktivitäten der Aufsichtsratsmitglieder beschränken sich selbst bei der Diskussion des Jahresabschlusses häufig auf Nachfragen und ergänzende Informationen, die eine vollständigere Bewertung sicherstellen sollen (149). Als nebenamtlich tätige Personen besitzen die Arbeitnehmervertreter meist einen sehr viel geringeren Informationsstand als die Vorstandsmitglieder und sind schon von daher nicht in der Lage, eigene Alternativkonzepte zu entwickeln. Wenn überhaupt, so erfolgt die Einflußnahme außerhalb des Aufsichtsrats in informellen Gesprächen mit dem Vorstand: Insoweit sind erfolgreiche Initiativen nachweisbar (150), die sich jedoch in der Regel auf die Vermeidung von Einzelmaßnahmen wie z.B. Stillelegungen, nicht jedoch auf die Unternehmenspolitik als ganze bezogen (151). Es überrascht daher nicht, daß die Mitbestimmungskommission die Feststellung traf, die Arbeitnehmervertreter hätten den Investitionsvorhaben des Vorstands in aller Regel keinen Widerstand entgegengesetzt (152) und auch die Dividendenvorschläge akzeptiert, zumal sie « Verständnis für die Erfordernisse des Kapitalmarkts » gezeigt hätten (153).

Der Verzicht auf eine sichtbare Beeinflussung des unterneh-

---

(148) VON OERTZEN, *Analyse, aaO*, S. 56; THOMSSSEN, *Wirtschaftliche Mitbestimmung und sozialer Konflikt*, Neuwied und Berlin 1970, S. 40 ff.

(149) BRINKMANN-HERZ, *Unternehmensmitbestimmung*, S. 67 ff.

(150) BRINKMANN-HERZ, S. 73.

(151) Dies gilt auch für den von NAGEL auf S. 113 mitgeteilten Fall.

(152) BT-Drucksache VI/334, S. 44.

(153) BT-Drucksache VI/334, S. 47.

menspolitischen Bereichs ist von den Arbeitnehmerinteressen her gesehen solange sinnvoll, wie keine ausreichende Anzahl gewerkschaftlich orientierter Manager zur Verfügung steht und die Marktlage des Unternehmens außerdem keinen großen Spielraum zugunsten einer besseren Alternative bietet. Wenig einleuchtend ist es freilich, daß man gleichwohl den Vorstandsinitiativen in der Regel zustimmt, legitimiert man damit doch Entscheidungen, die für die Arbeitnehmer schmerzlich sein können, auf deren Zustandekommen man jedoch kaum Einfluß nahm. Würde man Mitbestimmung voll als Interessenvertretung verstehen, so müßte man auch in der Abstimmung deutlich machen, daß die Unternehmenspolitik ausschließlich Sache der anderen Seite ist (154).

Der Schwerpunkt der Aktivitäten der Arbeitnehmervertreter liegt — unter den gegebenen Verhältnissen zu Recht — im sozialen und personellen Bereich (155). Der Sozialplan ist eine Erfindung der Montanindustrie (156), eine Pionierleistung, die freilich auch damit zusammenhängt, daß nach Art. 56 des Montanunionvertrages in weitem Umfang staatliche Beihilfen gewährt wurden (157). Die erste Betriebsvereinbarung über einen absoluten Kündigungsschutz für Arbeitnehmer über 50 Jahre stammt aus einem mitbestimmten Unternehmen (158), doch ist mittlerweile in der nicht mitbestimmten Metallindustrie Baden Württembergs sowie in vielen anderen Bereichen Vergleichbares tarifvertraglich vereinbart worden (159). Weiter wird mit Recht darauf hingewiesen, daß das BetrVG im Montansektor voll respektiert, ja z.T. in der Praxis noch übertroffen wird, da keine Personalentscheidung ohne volle Mitbestimmung des Betriebsrats erfolge (160); auch eine Aussperrung sei nicht mehr zu befürch-

(154) Etwa durch Nicht-Teilnahme an der Abstimmung, durch Stimmenthaltung oder durch Gegenstimmen.

(155) Mitbestimmungskommission, BT-Drucksache VI/334, S. 43. Für Stimmausschluß bei Tariffragen mit Recht Hanau ZGR 1977, 402 ff. mwN (Fn 12).

(156) RADKE, *Frankfurter Hefte* 1969, 324.

(157) Dazu A. MÜLLER, *Mitbestimmungsgespräch* 1975, 72. Die Quelle « Montanunion » wird nicht erwähnt bei NAGEL, S. 111.

(158) HENSCKE, *Mitbestimmungsgespräch*, 1973, 165.

(159) § 9 MTV (abgedruckt RdA 1974, 176).

(160) HENSCKE, *Mitbestimmungsgespräch*, 1973, 165/166.

eine Überzeugung, die während des Stahlarbeiter-  
1979 widerlegt wurde.

deutlich und unbestritten sind die Nachteile, die  
Arbeitnehmer gewissermaßen als Kompensation für den  
sozialen Fortschritt in Kauf nehmen müssen. Körner  
hingewiesen, daß die Effektivlöhne in der nordrhein-  
ischen Metallverarbeitung in den Jahren 1958 bis 1966  
um 1,86 % stärker stiegen als in der mitbestimmten  
Stahlerzeugung (162). Bezieht man die in dieser Zeit  
erzielte Produktivitätssteigerung mit ein, so ergibt sich, daß in  
der Metallverarbeitung die Lohnkosten um 2,52 % schneller  
sanken, während im Motan Sektor eine « arbeitskostenneu-  
euerung » eine mit dem Produktivitätsfortschritt gekoppelte  
Entwicklung zu verzeichnen war (163). In erster Linie wird dies  
auf den « mäßigenden » Einfluß der Arbeitsdirektoren zurück-  
geführt (164), der auch ein nicht ganz unmaßgeblicher Faktor  
sein dürfte, daß es bis 1978 in der Montanindustrie des  
Westens zu keinem einzigen gewerkschaftlich organisierten  
Streik mehr kam. Der dadurch bewirkte Mangel an Streik-  
berichten (165) wurde durch die zahlreichen spontanen Arbeits-  
niederlegungen der Jahre 1969 und 1973 teilweise ausgeglichen,  
was zeigte, daß die als Vorzug der Mitbestimmung  
gesehene Sicherheit vor Kündigungen in Fällen dieser Art fast  
verschwindet (166). Der Preis, den man für die Mitbestim-  
mung bezahlt, ist deshalb keineswegs niedrig, und man kann  
recht die (gerne als « radikal » abqualifizierte) Frage stellen,  
ob dasselbe oder ein größeres Maß an sozialem Fortschritt nicht  
auf dem Wege der Tarifpolitik — und damit ohne die Konzes-

(161) DGB (Hrsg.), Mitbestimmung jetzt, Referentenmaterial o.J. (1973),

(162) KÖRNER, *Mitbestimmung der Arbeitnehmer als Instrument gesamtwirt-  
schaftlicher Einkommenspolitik*, Göttingen 1974, S. 94.

(163) KÖRNER, S. 97 ff.

(164) KÖRNER, S. 91 mwN.

(165) Kritisch dazu Nanning-Alemann GMH 1979, 539 ff.

(166) S. die Streikberichte bei JACOBI u.a., *Gewerkschaften und Klassen-  
kampf*, 1975, S. 55 ff.

sionen an allzu weitgehende Sozialpartnerschaft — erreichbar gewesen wäre (167).

#### 4. Unternehmensmitbestimmung und neokorporative Steuerung.

Die rechtliche Ausgestaltung wie die Praxis der deutschen Unternehmensmitbestimmung machen deutlich, daß es sich hier um ein Stück « gebremster » Interessenvertretung handelt. Dies bedeutet nicht, daß die Vertretung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat ohne jede praktische Bedeutung wäre, also nur symbolischen Wert hätte. Ein gewisses Maß an sozialer Absicherung (und sei es an Beschränkung des sozialen Rückschritts) ist sicherlich erreichbar. Gleichzeitig muß man jedoch sehen, daß alle Sachbereiche, die im Aufsichtsrat verhandelt und entschieden werden, aus dem « konfliktorischen » Modell der Tarifverhandlungen herausgenommen sind. Als Druckmittel steht der Arbeitnehmerseite nur das Stimmrecht im Aufsichtsrat, nicht aber der Streik oder eine sonstige Form der Kooperationsverweigerung zur Verfügung.

Anders als die Zwangsschlichtung, die die Gegensätze deutlich macht und den autoritativen staatlichen Spruch ggf. der Kritik aussetzt, ist die Unternehmensmitbestimmung ein sehr viel « flexibleres » Mittel: Die im Aufsichtsrat gefundenen Lösungen werden um so leichter akzeptiert, als sie von den eigenen Interessenvertretern mitgetragen wurden. Daß deren Rechtstellung einen gewissen Zwang in der Richtung ausübt, sich mit der Kapitaleseite zu arrangieren, wird dabei meist übersehen.

Ein weiteres kommt hinzu: In den Aufsichtsräten finden sich häufig führende Vertreter der Gewerkschaften, deren Hal-

(167) Dies gilt auch für die angeblichen politischen Auswirkungen der Mitbestimmung, die die Finanzierung rechtsradikaler Parteien oder die « Erpressung » der öffentlichen Hand, insbes. der Gemeinden, verhindern soll (HENSCHKE, *Mitbestimmungsgespräch*, 1973, 166). Könnte die IG Metall wirklich eine Spende der Familie Thyssen an die NPD verhindern? Und was ist davon zu halten, daß es die Ruhrkohle AG, also ein mitbestimmtes Unternehmen war, das eine Verfassungsbeschwerde mit dem (teilweise erreichten) Ziel einlegte, das Wohnraumkündigungsschutzgesetz wegen Vestoßes gegen das Vermietereigentum für verfassungswidrig zu erklären (zu lesen in BVerfGE 37, 132).

tung für die innergewerkschaftliche Willensbildung von großer Bedeutung ist. Durch die Stellung als Aufsichtsratsmitglied, die überdies recht gut vergütet wird (168), wird ein gewisser Rollenzwang in der Richtung ausgeübt, das Wohlergehen des Unternehmens zum Maßstab des eigenen Verhaltens zu machen. Zur Illustration mag auf die Aussage eines dem linken Flügel der Gewerkschaftsbewegung zugehörigen Aufsichtsratsmitglieds verwiesen werden, der sich dem Verfasser gegenüber nachhaltig darüber beschwerte, daß angesichts der Gesetzeslage und der gewerkschaftlichen Situation in Spanien und Italien eine Schließung der dortigen Zweigstellen « seines » Unternehmens ausscheiden müsse — in der Bundesrepublik hatte er immer für eine Erweiterung des Kündigungsschutzes gekämpft (und tut dies auch heute noch).

Alle diese Faktoren tragen dazu bei, daß die Gewerkschaftsbewegung die bestehende Wirtschaftsordnung nicht nur hinnimmt, sondern sich mit ihr identifiziert. Man ist bereit, die bestehenden Spielregeln zu akzeptieren und sich deshalb auch in die staatliche Wirtschaftspolitik einbinden zu lassen. Dies bedeutet nicht, daß die Integration der Gewerkschaften in das bestehende ökonomische und politische System nur über den Weg der Mitbestimmung möglich wäre — dieser Weg zeichnet sich jedoch dadurch aus, daß er in besonderem Maße Sicherungen dagegen besitzt, daß die Arbeitnehmerseite zu einer konfliktorischen oder gar einer klassenkämpferischen Position zurückfindet. Man mag sich die Frage stellen, ob diese Konsequenz unabdingbar ist. Wenn man das deutsche Modell zugrunde legt, scheint mir dies unbestreitbar zu sein. Unternehmensmitbestimmung muß freilich nicht gleich Arbeitnehmermitbestimmung sein. Man könnte einmal daran denken, die Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat mit

---

(168) Die Aufsichtsratsvergütungen bewegen sich zwischen 500 und 2000 DM pro Monat, was angesichts der geringen Zahl von Aufsichtsratssitzungen pro Jahr (etwa bis 2) eine recht umfangreiche Vergütung darstellt. Alle über DM 400 hinausgehenden Beträge müssen allerdings an die Hans-Böckler-Stiftung abgeführt werden, doch dürfte dieser gewerkschaftsinterne Grundsatz nicht immer befolgt werden. Auch besitzen zahlreiche Vorstandsmitglieder mehrere Aufsichtsratsmandate, so daß ihnen ein Mehrfaches von DM 400 als « Zubrot » verbleibt.

einem Sonderstatus zu versehen, der ihre Rechtsstellung an die von Verhandlungsführern in Tarifverhandlungen annähert. Dies würde eine freie Kommunikation zwischen Belegschaft und Interessenvertretern ebenso voraussetzen wie die jederzeit gegebene Möglichkeit der Abwahl. Zum zweiten könnte man daran denken, die letztlich auch im Montanmodell angelegte Minderheitenposition zu überwinden und der Arbeitnehmerseite effektiv paritätischen Einfluß nicht nur im Aufsichtsrat, sondern auch im Vorstand und der Hauptversammlung zu gewähren. Beides wird derzeit in der Bundesrepublik nicht diskutiert. Der neue Gesetzesvorschlag des DGB bleibt innerhalb des bisherigen Rahmens. Er will das Montanmodell auf alle Großunternehmen mit mehr als 1 000 Beschäftigten ausdehnen und für Unternehmen dieser Größenordnung auch einen sog. Rechtsformzwang vorsehen. Das bedeutet, daß diese Unternehmen automatisch in der Form einer Aktiengesellschaft oder einer GmbH geführt werden müssen und damit auch der Mitbestimmung unterliegen. Irgendwelche Realisierungschancen sind diesem Entwurf derzeit jedoch nicht einzuräumen (169).

## VI. MITBESTIMMUNG AM ARBEITSPLATZ

Die « unterbetriebliche » Ebene, d.h. der Bereich der Abteilung, Werkshalle, Arbeitsgruppe usw. wird durch das deutsche System der Mitbestimmung relativ wenig erfaßt. Der Einzelne ist deshalb darauf beschränkt, nur in größeren Zusammenhängen wie dem Betrieb oder der Gewerkschaft mitbestimmen und sich an bestimmte Vertreter wenden zu können. Gewisse Ansätze sind allerdings auch im deutschen Recht sowie in der wissenschaftlichen Diskussion vorhanden.

### 1. *Arbeitsgruppensprecher nach § 3 Abs. 1 Ziffer 1 BetrVG.*

Das BetrVG 1972 hat in § 3 Abs. 1 Ziffer 1 den Tarifparteien die Ermächtigung erteilt, durch Tarifvertrag « zusätzliche

---

(169) Abgedruckt in RdA 1983.

etriebsverfassungsrechtliche Vertretungen der Arbeitnehmer be-  
 unter Beschäftigungsarten und Arbeitsbereiche (Arbeitsgrup-  
 » zu schaffen, « wenn dies nach den Verhältnissen der er-  
 en Betriebe der zweckmäßigen Gestaltung der Zusammenar-  
 des Betriebsrats mit den Arbeitnehmern dient ». Tarifver-  
 e dieser Art sind jedoch nur wirksam, wenn sie von der  
 eitsbehörde genehmigt werden. Der Gesetzgeber hat damit  
 n Schritt in juristisches Neuland getan, gleichzeitig jedoch  
 h Statuierung zahlreicher Voraussetzungen einer allzu weiten  
 dehnung des neuen Rechtsinstituts von vornherein einen Rie-  
 vorgeschoben.

Die zusätzliche Arbeitnehmerrepräsentanz ist einmal nicht  
 jede beliebige, sondern nur für solche Gruppen der Beleg-  
 aft zulässig, die wie Meister oder Aushilfskräfte durch funk-  
 ale Gemeinsamkeiten verbunden sind oder die derselben be-  
 blichen Organisationsabteilung, etwa der Buchhaltung oder  
 n Versand angehören (170). Ausgeschlossen ist dagegen bei-  
 lsweise jede separate Frauen oder Gestarbeitervertretung, da  
 sich auf keine Arbeitsgruppe im Sinne des § 3 Abs. 1 Ziffer 1  
 rVG stützen könnte. Weiter darf von der Ermächtigung des  
 Abs. 1 Ziffer 1 nur zu dem einen Zweck Gebrauch gemacht  
 rden, die Kommunikation zwischen Betriebsrat und Belegschaft  
 verbessern und auch das nur, wenn die jeweiligen betriebli-  
 n Verhältnisse eine derartige Maßnahme nahelegen.

In der Praxis hat die Vorschrift des § 3 Abs. 1 Ziffer 1  
 rVG bislang keinerlei Bedeutung erlangt. Dies hängt damit  
 ammen, daß die Gewerkschaften befürchten, die Arbeitsgrup-  
 nsprecher könnten Interessenvertretung am Betriebsrat vorbei  
 reiben. Gravierender ist vermutlich noch die Befürchtung, daß  
 mit die gewerkschaftlichen Vertrauensleute in ihrer Funktion  
 geschränkt oder gar überflüssig gemacht werden könnten:  
 ar stehen ihnen keinerlei rechtlich abgesicherte spezifische  
 gnisse zu, doch haben sie eine wichtige « Transportfunktion »  
 n Arbeitnehmerforderungen in den Betriebsrat hinein. Auch

(170) FITTING-AUFFARTH-KAISER, *aaO*, § 3 Rn 13.

sichern sie die Verankerung der Gewerkschaft im Betrieb. Unter den bestehenden Bedingungen ist die Gewerkschaft zwar meist in der Lage, einen von der gesetzlichen Konstruktion her « nicht gewerkschaftlichen » Betriebsrat mehr oder weniger unter ihre Kontrolle zu bringen, doch wäre dies auf der Ebene der einzelnen Arbeitsgruppen außerordentlich schwierig. Ohne formale Absicherung durch Tarifvertrag existieren allerdings in einigen Großunternehmen, insbes. der chemischen Industrie sog. betriebliche Vertrauensleute, die von einzelnen Arbeitsgruppen gewählt werden. Sie unterstützen — nach allem was man weiß — die sozialpartnerschaftliche Politik der in Frage stehenden Betriebsräte — möglicherweise ein weiteres Argument dafür, von der Ermächtigung des § 3 Abs. 1 Ziffer 1 keinen Gebrauch zu machen.

## 2. *Schaffung weiterer Vertretungsorgane.*

Die Regelung des § 3 Abs. 1 Ziffer 1 BetrVG hat abschließenden Charakter, da sonst die im Gesetz vorgesehenen Beschränkungen sinnlos wären.

Daraus folgt freilich nicht etwa die Unzulässigkeit jeder anderen Form der Mitbestimmung am Arbeitsplatz; ausgeschlossen ist lediglich die tarifliche Einrichtung anderer *betriebsverfassungsmäßiger* Vertretungsorgane, die dadurch charakterisiert sind, daß sie alle bestimmten Kriterien unterfallenden Arbeitnehmer nach Art einer Zwangsvormundschaft repräsentieren. Durch § 3 Abs. 1 Ziffer 1 BetrVG nicht berührt ist weiter jede Umgestaltung der Produktionsabläufe im Sinne erweiterter Autonomie von Arbeitsgruppen, da § 3 bestimmte Vertretungsverhältnisse regeln, nicht aber die Ablösung hierarchischer durch kooperative Arbeitsformen verhindern will.

## 3. *Ersetzung hierarchischer durch kooperative Arbeitsformen?*

Die Veränderung des Arbeitsprozesses in Richtung auf eine erweiterte Autonomie von Gruppen oder Individuen wird von verschiedenen Seiten und mit unterschiedlicher gesellschaftspolitischer Intention vorgetragen. Der Arbeitgeberseite nahe steht

Das sog. Harzburger Modell, das durch Delegation von Verantwortung die Initiativen der Mitarbeiter entwickeln, die Führungsspitze entlasten, das Betriebsklima verbessern und den « Mitarbeiter » zum « Mitunternehmer » machen will, der sich mit mehr Energie für die Erreichung der betrieblichen Ziele einsetzen soll. Während damit also eine unter den gegebenen Umständen ausschließlich dem Kapital zugute kommende Produktivitätssteigerung erreicht wird, sehen andere in derart erweiterten Dispositionsmöglichkeiten eine « Befreiung der Arbeit » (171), die dem Arbeitnehmer eine teilweise Kontrolle über die Produktion erlaubt. Die in diesem Zusammenhang diskutierten konkreten Vorschläge gehen freilich sehr viel weiter als das die Kompetenzkompetenz der Führungsspitze niemals in Zweifel ziehende Harzburger Modell; gedacht ist etwa daran, daß die einzelne Arbeitsgruppe einen bestimmten Teil des Produktionsablaufs selbständig organisiert und das gemeinsam geschaffene « Gesamtprodukt » für einen Kollektivlohn an die Geschäftsleitung verkauft (172).

Die juristische, spezielle tarifvertragliche Bewältigung dieser « Enthierarchisierung » macht keine allzu großen Schwierigkeiten. Die Tarifpraxis kennt den Gruppenakkord (173), der wenigstens ansatzweise eine kollektive Kontrolle über Arbeitsabläufe ermöglicht (174). Mangels entgegenstehender zwingender Gesetzesvorschriften erstreckt sich die Tarifautonomie auch auf die Art und Weise der Produktionsabläufe; als Betriebsnorm würde eine entsprechende tarifliche Abmachung gem. § 3 Abs. 2 TVG alle bei einem tarifgebundenen Arbeitgeber tätigen Arbeitnehmer erfassen.

Die rechts- und gesellschaftspolitische Beurteilung bereitet sehr viel größere Schwierigkeiten. Die zu partieller Produktions-

(171) HILLMANN, *Die Befreiung der Arbeit. Die Entwicklung kooperativer Selbstorganisation und die Auflösung bürokratisch-hierarchischer Herrschaft*, Reinbek 1970.

(172) S. REINHARD HOFFMANN, *Rechtsfortschritt durch gewerkschaftliche Gegenwart*, Frankfurt/Main 1968, S. 49 ff.

(173) Vgl. HUECK-NIPPERDEY, *aaO*, Bd 1, § 78 II (S. 79 ff.); NIKISCH, *Lehrbuch des Arbeitsrechts*, Bd I, § 24 I (S. 227 ff.).

(174) HOFFMANN, *aaO*, S. 50.

kontrolle führende Dezentralisierung hat den Vorzug, im einzelnen Arbeitnehmer die Fähigkeit zur Mitgestaltung des Arbeitsprozesses zu entwickeln, eigene Bedürfnisse zu artikulieren und demokratisches Verhalten einzuüben (175). Ihm steht der nicht unerhebliche Nachteil gegenüber, daß sich « Selbstverwaltung » notwendigerweise auf relativ enge Bereiche beschränkt, sei es weil bestimmte Entscheidungen in der Unternehmensspitze fallen müssen, sei es, weil in concreto das Unternehmerinteresse an Beibehaltung hierarchischer Strukturen nicht völlig zu überwinden war. Das bedeutet nun, daß der « autonome Bereich » in ein profitorientiertes Unternehmen eingebettet ist, das seinerseits dem Zwang zur Kapitalverwertung unterliegt. Es kann daher seine ökonomischen Ziele nicht selbst setzen, sondern erhält sie von « außen » zudiktiert; seine Mitglieder sind gezwungen, ihrerseits nach Rentabilitätsgrundsätzen zu arbeiten. Daraus resultieren zwei schwer zu vermeidende Gefahren: Einmal liegt es nahe, daß die täglich erlebte Partizipation an Ausführungsentscheidungen die Überzeugung schafft, in einem vollkommen demokratisierten System zu leben, was die Bereitschaft mindert, die kapitalistischen Rahmenbedingungen auf ihre Berechtigung hin zu befragen. Konkret ausgedrückt: Demokratisierung in Randbereichen verstärkt die Integration in das bestehende Gesellschaftssystem.

Zum anderen führt das System relativ autonomer Arbeitsgruppen fast automatisch zu wechselseitiger Disziplinierung der Arbeitnehmer. Hängt die Höhe des Kollektivlohns von der Gesamtleistung ab, wird jeder darauf achten, daß der andere seine gesamten Reserven mobilisiert. Englische Erfahrungen bestätigen diese Vermutung, da bei erhöhter Produktivität die Kosten des Unternehmens für Verwaltung und Aufsicht erheblich zurückgingen (176).

Will man diese Nachteile vermeiden, so bleibt nur der Ausweg, den Lohn aus der Kollektivierung herauszunehmen und

---

(175) Vgl. VILMAR, *Mitbestimmung am Arbeitsplatz. Basis demokratischer Betriebspolitik*, Neuwied und Berlin 1971, S. 15 ff.

(176) DEPPE-VON FREYBERG u.a., *aaO*, S. 239.

die « Selbstorganisation » nicht zu einem beliebigen Zeitpunkt, sondern erst dann zu fordern, wenn bereits das Bewußtsein von der Notwendigkeit der Aufhebung kapitalistischer Produktionsverhältnisse in weiten Teilen der Arbeitnehmerschaft vorhanden ist. Wird die gemeinschaftliche Produktionskontrolle nicht als Selbstzweck, sondern als Zwischenziel verstanden, das die Beherrschung der gesamten Wirtschaft vorbereiten und im Hinblick auf zu erwerbende technische und organisatorische Kenntnisse erleichtern soll, so wird der integrationistische Effekt vermieden. Mit Rücksicht auf den augenblicklichen Entwicklungsstand der westdeutschen Arbeiterbewegung wären derartige Forderungen sicherlich verfrüht. Die Ersetzung hierarchischer durch kooperative Arbeitszusammenhänge ist daher nur selten eine sinnvolle Tagesforderung. Wichtiger erscheint unter den gegebenen Bedingungen, das System gewerkschaftlicher Vertrauensleute auszubauen und so die Probleme des überschaubaren Arbeitsbereichs zum Gegenstand der Interessenvertretung zu machen.

## VII. MITBESTIMMUNG UND STAATLICHE WIRTSCHAFTSPOLITIK

Traditionellem deutschen Bewußtsein entspricht es, die « Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen » als Problem des Verhältnisses zum Arbeitgeber zu begreifen. Je mehr diesem gewerkschaftliche Gegenmacht entgegengesetzt werden kann, umso eher darf mit einer Verbesserung der Lage der abhängig Beschäftigten gerechnet werden (177). Übersehen werden dabei zumindest drei Dinge.

---

(177) Es kann daher erst recht nicht überraschen, daß die gängigen Lehrbücher des Arbeitsrechts das Verhältnis von Gewerkschaften und Staat nicht als selbständigen Teilbereich des Arbeitsrechts begreifen, sondern unerwähnt lassen oder mit einigen Sätzen abtun. Vgl. etwa neben den « klassischen » Lehrbüchern von Hueck-Nipperdey und Nikisch die neueren Lehrbücher von HANAU-ADOMEIT, *Arbeitsrecht*, 7. Aufl., Frankfurt/Main 1983, C I 5; SÖLLNER, *Arbeitsrecht*, 8. Aufl., Stuttgart u.a. 1984, S. 130 k.; ZÖLLNER, *Arbeitsrecht*, 3. Aufl., München 1983, § 8 I 2.

Zum einen werden zahlreiche lebensnotwendige Leistungen vom Wohngeld bis zur Altersrente nicht vom Arbeitgeber, sondern von der öffentlichen Hand erbracht. Auf eine Formel gebracht tritt eine partielle « Entkoppelung » von Tarifvertrag und Reproduktionsleistungen ein (178). Je weiter sich derartige sozialpolitische Aktivitäten des Staates entwickeln, umso mehr stellt sich die Frage, wie die von der Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG gewollte Selbstbestimmungsordnung auch unter solchen Bedingungen realisiert werden kann. Es stellt sich das für das deutsche Verständnis ungewöhnliche Problem, ob nicht auch der Staat zum Adressaten gewerkschaftlicher Forderungen und gewerkschaftlichen Kampfes werden muß.

Zum zweiten ist das Verhalten der Arbeitgeberseite, ihr Handlungs- und Konzessionsspielraum in wachsendem Umfang nicht mehr allein vom Markt, sondern auch von den Entscheidungen politischer Instanzen abhängig. Währungs- und Außenwirtschaftspolitik, Subventionen und Steuervorteile sowie Erklärungen über « tragbare » und « nicht mehr tragbare » Lohnerhöhungen beeinflussen das Arbeitgeberverhalten in beträchtlichem Umfang. Neben diesen globalen Vorgaben stehen Interventionen im Einzelfall. So tritt die öffentliche Hand etwa in vielen Bereichen als entscheidender Nachfrager auf, wie das Beispiel der Flugzeug- und Rüstungsindustrie (179), aber auch der Bausektor zeigen, wo ca. 60 Prozent der Gesamtnachfrage aus dem staatlichen und kommunalen Bereich stammen (180). In zahlreichen Fällen sind Unternehmen darüber hinaus auf Subventionen angewiesen — der Staat fördert etwa neue Technologien, aber auch die Industrieansiedlung in strukturschwachen Gebieten oder das Überleben der Werftindustrie. Weiter gibt es einzelne Branchen, in denen das Unternehmerverhalten etwa aus Gründen der öffentlichen Sicherheit total durchreglementiert ist — zu denken ist dabei insbesondere an Atomkraftwerke und sonstige kerntechnische Anlagen, wo Auflagen und Richtlinien nach dem Atomge-

(178) Münchenberger KJ 1980, 258 ff.

(179) HUFFSCHMID (Hrsg.), *Rüstungs- oder Sozialstaat?*, Köln 1981, S. 57 ff.

(180) Angaben nach Menzel DB 1981, 303.

z bis in die Details der Arbeitsvorgänge hinein alles rechtlich programmieren (181). Schließlich übernimmt der Staat zahlreiche Aufgaben in eigene Regie, weil sie in der Regel nicht gewinnbringend sind und deshalb nicht in privatwirtschaftlicher Form erbracht werden können. Auch in diesen Bereichen staatlicher Wirtschaftspolitik stellt sich mit gleicher Schärfe das Problem, wie die Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG, wie die Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen wirksam werden soll.

Zum dritten wird oft zu wenig bedacht, wieviele Fragen mittlerweile durch den Gesetzgeber oder die Gerichte geregelt sind. Die Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen — sicherlich nicht nur eine deutsche Besonderheit (182) — reduziert drastisch den Spielraum legaler gewerkschaftlicher Aktivitäten. Wenn das Bundesarbeitsgericht etwa einen Streik um die Wiedereinstellung gekündigter Kollegen mit der Begründung für rechtswidrig erklärt, diese könnten ja den Rechtsweg beschreiten, Rechtsfragen seien aber nicht « streikfähig » (183), so wird deutlich, wie weit dieser Prozeß schon gediehen ist.

#### 1. *Vorhandene Ansätze.*

Das geltende Arbeits-, Sozial- und Verwaltungsrecht sieht eine Reihe von Regelungen vor, die den Gewerkschaften bestimmte Einflußrechte sichern sollen. Sie werden mit den Handlungsmöglichkeiten zu vergleichen sein, die Art. 9 Abs. 3 GG in seinem « eigentlichen » Anwendungsbereich, der Auseinandersetzung mit dem Arbeitgeber, gewährt.

a) *Sozialpolitik.* — Die wenigsten theoretischen und praktischen Schwierigkeiten bereitet die Beteiligung von Arbeitnehmersvertretern dort, wo öffentliche Aufgaben nicht durch

(181) Einzelheiten bei DÄUBLER, *Arbeitsrecht* 1, aaO, S. 404 ff.

(182) So aber in bewußter Überspitzung Unterseher, *Arbeitsrecht - eine deutsche Spezialität*, in JACOBI u.a., *Gewerkschaften und Klassenkampf, Kritisches Jahrbuch*, Frankfurt/Main 1972, S. 190 ff.

(183) BAG DB, 1978, 1403.

den Staat selbst, sondern durch autonome, mit eigenem Handlungsspielraum ausgestattete Gremien oder Körperschaften erfüllt werden: Dem Gesetzgeber steht es unbestrittenermaßen frei, die Zusammensetzung der dezentralen Entscheidungsgremien nach eigenen Vorstellungen zu ordnen.

Wichtigster, wenn auch in der öffentlichen Diskussion relativ wenig beachteter Anwendungsfall sind die Sozialversicherungsträger, deren Organe zur Hälfte mit Vertretern der Versicherten und zur anderen Hälfte mit Arbeitgebervertretern besetzt sind (184). Den Gewerkschaften steht dabei das Recht zu, Vorschläge für die Wahl der Versicherten-Vertreter zu machen, was ihnen in der Regel einen beträchtlichen Einfluß sichert (185). Von diesem halbparitätischen Grundmodell gibt es verschiedene Abweichungen: So bestehen die Organe der Bundesanstalt für Arbeit nach § 192 Abs. 1 AFG nur zu einem Drittel aus Arbeitnehmervertretern (neben einem Drittel Arbeitgebern und einem Drittel öffentliche Hand); sie werden nicht gewählt, sondern vom Bundesarbeitsminister auf Vorschlag der Gewerkschaften ernannt (186). Auf der anderen Seite stellen die Versicherten bei den sogenannten Knappschaften zwei Drittel aller Vertreter (187). — eine « Überparität », die zu keinerlei Auffälligkeiten geführt hat und die während der Weimarer Zeit für alle Sozialversicherungsträger galt (188). Ganz ohne Arbeitgebervertreter kommen die Ersatzkassen aus (189) — eine « Insel » der Selbstverwaltung, deren Bedeutung nicht überschätzt werden darf, da die Einbindung in gesetzliche Regelungen und erst recht in das bestehende Wirtschaftssystem der Entfaltung neuartiger Initiativen umfassende Grenzen setzt.

Außerhalb des Selbstverwaltungsbereichs liegt der Schwerpunkt gewerkschaftlicher Präsenz bei denjenigen staatlichen In-

(184) § 29 SGB IV.

(185) § 48 Abs. 1 Ziffer 1 SGB IV.

(186) Die Gewerkschaftsvorschläge sind bindend, doch sind nach § 91 Abs. 3 AFG auch Minderheitengewerkschaften zu berücksichtigen.

(187) § 44 Abs. 1 Ziffer 3 SGB IV.

(188) FÖHR, *Arbeitsrecht für Arbeitnehmer*, 2. Aufl., Köln 1980, S. 92.

(189) § 44 Abs. 1 Ziffer 4 SGB IV.

en, die für einzelne Fragen auf dem Lohnsektor und für die mittelbaren Arbeitsbedingungen zuständig sind. So werden die Arbeitsbedingungen von Heimarbeitern durch sog. Arbeitsausschüsse festgelegt, die aus einem staatlichen Vordritten und je zwei Beisitzern aus Kreisen der Auftraggeber oder Heimarbeiter bestehen. Für die zweite Gruppe kann die zuständige Gewerkschaft Vorschläge an die Arbeitsbehörde einbringen.

Versucht man, diese Mitbestimmungsrechte der Gewerkschaften im sozialpolitischen Bereich einzuschätzen, so ergeben sich eine Reihe von Charakteristika: Zum einen geht es um eine sehr selektive Beteiligung, die im Bereich der Sozialversicherung recht weit entwickelt ist, bei anderen Sozialleistungen beispielsweise der Sozialhilfe jedoch völlig fehlt. Zum zweiten ist die Handlungsautonomie der in staatliche Gremien aufgenommenen Arbeitnehmervertreter nicht entfernt in dem Maße wie bei Auseinandersetzungen mit dem Arbeitgeber gegeben. In einigen Fällen — wie etwa bei der Bundesanstalt für Arbeit oder im Beamtenrecht — wird dies bereits an der Minderheitenposition bzw. der Reduzierung auf ein Anhörungsrecht deutlich. Dazu kommt aber auch in Fällen paritätisch besetzter Gremien die sehr viel gravierendere Beschränkung, daß sich beispielsweise Sozialversicherungsträger genau wie andere Behörden am Allgemeininteresse zu orientieren haben (190). Was bei der Tarifautonomie das letzte Ziel ist — das Bundesverfassungsgericht spricht von « Ordnung und Befriedung des Arbeitslebens » (191) — ist hier mittelbar verbindliche Handlungsmaxime. Schließlich ist zu beachten, daß die Selbstverwaltungsträger im allgemeinen nicht nur an das Gesetz als solches, sondern auch an die dort festgelegte Beitragshöhe und die dort bestimmten Leistungsansprüche der Versicherten gebunden sind und daß sie von daher nur wenig Spielraum für neue Initiativen besitzen (192).

(190) Vgl. § 87 Abs. 1 SGB IV.

(191) So zuletzt BVerfGE 50, 290, 372.

(192) Richtig BVerfGE 39, 302, 313, wonach nur noch bedingt von Selbstverwaltung gesprochen werden kann. Näher dazu BLEY, *Sozialrecht*, 3. Aufl., Frankfurt/Main 1980, C II 2 b aa (3).

b) *Informelle Beteiligung an einzelnen Entscheidungen staatlicher Wirtschaftspolitik.* — Die — wenn auch mangelhafte — Beteiligung der Gewerkschaften an vielen sozialpolitischen Entscheidungen des Staates findet keine unmittelbare Parallele im Bereich der Wirtschaftspolitik. Gewisse Ansätze sind allerdings auch dort vorhanden. Zu nennen ist einmal die sog. konzertierte Aktion, in der über Orientierungsdaten für Löhne und Preise verhandelt wurde (193). Wichtiger und erst in jüngster Zeit von der Öffentlichkeit beachtet ist gegenwärtig jedoch die Beteiligung der Betriebsräte an bestimmten Programmen des Bundesministeriums für Forschung und Technologie (194).

Nach den maßgebenden Förderungsgrundsätzen muß bei Projekten auf dem Gebiet « Humanisierung des Arbeitslebens » der Antrag auf staatliche Förderung vom örtlich zuständigen Betriebsrat gegengezeichnet sein (195). Etwas vorsichtiger heißt es im Forschungsprogramm « Fertigungstechnik » desselben Ministeriums, daß bei Vorhaben, die « Bedeutung für die Arbeitsplätze des zu fördernden Betriebs haben », den Anträgen eine schriftliche Stellungnahme des jeweiligen Betriebsrats beizufügen ist. Stimmt sie nicht mit dem Antrag des Arbeitgebers überein, so wird ein drittelparitätisch besetzter Ausschuß (bestehend aus Vertretern der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und der Wissenschaft) tätig, dessen Stellungnahme bei der Endentscheidung des Ministeriums zu « berücksichtigen » ist (196).

Dieser auf den ersten Blick erfreuliche Zuwachs an Mitbestimmung kann die gleichwohl vorhandenen Defizite nicht verdecken. Zum einen muß man sich fragen, wie groß wohl die Handlungsautonomie eines Betriebsrats ist, dessen Veto eine für das Unternehmen lukrative, vielleicht sogar lebensnotwendige staatliche Förderung verhindern würde. Zum zweiten ist bemer-

---

(193) Dazu etwa MERTENS-KIRCHNER-SCHANZE, *Wirtschaftsrecht*, Reinbek 1978, S. 270 ff.; RINCK, *Wirtschaftsrecht*, 5. Aufl., Köln u.a. 1976, Rn 230.

(194) Dazu insbes. Janzen GMH 1980, 256 ff.

(195) S. die Förderungsgrundsätze vom 2.11.1976, Bundesanzeiger vom 13. 11.1976.

(196) Zitiert nach Scholz BB 1981, 441.

wert, daß das Beteiligungsrecht nicht den Gewerkschaften überbetrieblichen Arbeitnehmervertretungen, sondern dem Betriebsrat eingeräumt wird. Dies kann in vielen Fällen nämlich die Folge haben, daß bei der Mitentscheidung ausschließlich die Erhaltung oder Schaffung von Arbeitsplätzen im eigenen Unternehmen oder Betrieb bedacht wird. Eine neue Technologie, die ihrem Produzenten zwar Beschäftigungsmöglichkeiten sichert, in anderen Betrieben aber zur massenhaften Wegrationalisierung von Arbeitsplätzen führt, kann so schwerlich verhindert oder an beschäftigungspolitische Auflagen geknüpft werden. Die Frage hängt sich auf, ob die ungewohnte « Großzügigkeit » in der Anerkennung von Mitbestimmungsrechten nicht primär den Zweck hat, genau solche Vorhaben leichter durchsetzen zu können. Es ist daher durchaus fraglich, ob die bestehende Praxis mit Art. 9 Abs. 3 GG vereinbar ist (197).

Verlassen wir diesen Bereich, so geraten wir vollends in eine gewerkschaftspolitische Wüste. Weder die Geldpolitik der Bundesbank noch die Steuererhebung, weder die staatliche Auftragsvergabe noch die Gewährung anderer als technologiebezogener Subventionen kann seitens der Gewerkschaften irgendwie beeinflußt werden. Dies hat Rückwirkungen auch auf den Bereich der erhalten gebliebener Handlungsmöglichkeiten: 5 Prozent Lohnsenkungen werden relativ uninteressant, wenn die Inflationsrate bei 10 oder 15 Prozent liegt.

*c) Beteiligung der Arbeitnehmer an der Arbeit- und Sozialgerichtsbarkeit.* — Die rechtliche Reglementierung zahlreicher, mit der Lohnarbeit verbundener Fragen scheint dadurch ein wenig erträglicher zu werden, als die Handhabung des geltenden Arbeits- und Sozialrechts bei Gerichten liegt, wo die Arbeitnehmerseite in jedem Spruchkörper vertreten ist (198). Auch insoweit ergeben sich jedoch spezifische Grenzen. Die Arbeitnehmervertreter werden — anders als bei den Gewerbegerichten der

(197) Das Problem ist der Sache nach auch bei Janzen GMH 1980, 261 f. genannt, freilich ohne jede Andeutung konkreter Konsequenzen.

(198) §§ 14 ff. ArbGG; §§ 7 ff. SGG.

Zeit vor dem ersten Weltkrieg (199) — nicht gewählt, sondern auf Vorschlag der Gewerkschaften und anderer sozialpolitischer Vereinigungen durch den Arbeitsminister ernannt. Im Spruchkörper selbst haben sie eine Minderheitenposition, was ihre Durchsetzungsmöglichkeiten entscheidend beschränkt. Schließlich wird in diesem Bereich die Verpflichtung auf das Allgemeininteresse besonders ernstgenommen. Selbst eine These wie die, die ehrenamtlichen Richter hätten ihr spezifisches Vorverständnis, ihre Sicht der Dinge einzubringen (200), stößt auf Widerspruch: Nach Auffassung von Gerhard Müller haben sie sich voll in die Rolle des neutralen Richters zu fügen und — wie immer das möglich sein soll — ihre bisherigen Erfahrungen und rechtspolitischen Prioritäten spätestens an der Tür zum Beratungszimmer zu vergessen (201).

## 2. *Arbeitnehmerpartizipation und Parlamentarismus.*

Die Bescheidenheit der beschriebenen Arbeitnehmerrechte kann schwerlich mit dem verbreiteten Argument gerechtfertigt werden, der Staat dürfe nicht einer Interessengruppe ausgeliefert werden. Dem Anspruch des Grundgesetzes nach sind zwar alle parlamentarischen Entscheidungen in völliger Unabhängigkeit von mächtigen sozialen Interessen zu treffen (202), doch geht es in der Praxis meist gar nicht um die Beteiligung an der Willensbildung des Parlaments. Die staatliche Wirtschaftsförderung ist im Prinzip durch den Haushaltsplan nur summenmäßig festgelegt, über die einzelnen Anträge entscheidet die Bürokratie. Die Arbeitnehmerseite hieran voll zu beteiligen, würde daher dem parlamentarischen Prinzip nicht widersprechen. So könnte etwa die Vergabe von Subventionen einem paritätischen, zur Hälfte mit Ge-

(199) Dazu MICHEL, in FRER u.a., *Arbeitsgerichtsprotokolle*, Neuwied und Darmstadt 1978, S. 31 ff.; WIENZEL, 1965, 698.

(200) DÄUBLER, *AuR*, 1976, 371.

(201) GERHARD MÜLLER, *AuR*, 1978, 18.

(202) Bemerkenswert allerdings die Aussage des Bundesverfassungsgerichts im KPD-Urteil, an sich sei es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, daß Interessengruppen auf die Mitglieder des Parlaments einzuwirken versuchen; auch Massenaaktionen der Arbeiterschaft seien grundsätzlich nicht unzulässig (BVerfGE, 5, 85, 232).

erkschaftsvertretern besetzten Ausschuß überlassen werden (203).

Sehr viel brisanter wird das Problem, wenn man danach fragt, ob die Verfassungsprinzipien der Unabhängigkeit des Parlaments und der Eigenständigkeit der Exekutivspitze nicht in der Realität mit einer spezifischen Schlagseite versehen sind. Die den Staatsapparat steuernden Funktionsträger sehen sich einer Wirtschaftsstruktur gegenüber, die sie zwingt, wesentlichen Unternehmerinteressen Rechnung zu tragen. Würden sie dies — etwa in Rücksicht auf die andersartige Programmatik der Regierungspartei — nicht tun, so wäre der Staat einem immensen Sanktionspotential ausgesetzt, das von der Verweigerung von Lehrstellen (204) bis zur Produktionsverlagerung in Billiglohnländer (205) und zu gewaltsamen Aktionen reicht (206). Ihnen könnte nur dann erfolgreich begegnet werden, wenn eine antikapitalistische Massenbewegung sowie eine sichere Mehrheit im Parlament existieren würde und wenn ein Minimum an Unterstützung von außen her erfolgt. Fehlt es an einer dieser Voraussetzungen, so begrenzt jede reale (und nicht nur demagogisch behauptete) anti-kapitalistische Politik an Tollkühnheit (207); ein solches Experiment zu unterlassen (und damit gegebenenfalls einen Rückfall in offenen Faschismus zu verhindern), liegt dann durchaus im Interesse der abhängig Beschäftigten. In aller Regel kommt es aller-

(203) Vgl. auch den Beschluß des 13. ordentlichen Gewerkschaftstags der IG Metall 1980 zur Wirtschaftspolitik, abgedruckt in: *Der Gewerkschafter* Heft 9a/1980, S. 40 ff., wo eine «Beteiligung» der Arbeitnehmer an der Subventionsvergabe auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene gefordert wird.

(204) Zur Entwicklung der Lehrstellen s. die Angaben in: *Statistisches Jahrbuch 1980*, 330. Eine Politik systematischer Lehrstellenverknappung im Gefolge der Ausbilder-Eignungsverordnung vom 20.4.1972 und der Bemühungen um ein neues Berufsbildungsgesetz läßt sich nicht konkret belegen, doch kann schon eine entsprechende Möglichkeit den Spielraum des Gesetzgebers engelegen.

(205) Dazu weiterhin grundlegend FROEBEL-HEINRICHS-KREYE, *Die neue internationale Arbeitsteilung*, Reinbek, 1977.

(206) Dazu etwa ESCHENHAGEN (Hrsg.) *Revolution und Konterrevolution in Chile. Analysen zu einem Lehrstück*, Darmstadt und Neuwied, 1974.

(207) Anders möglicherweise dann, wenn die Massenbewegung solche Ausmaße und einen solchen Bewußtseinsgrad annimmt, daß auch längere Entbehrungen nach einem grundlegenden politischen Wandel hingenommen werden.

dings gar nicht zu einer solchen Konstellation; sogar die entsprechenden Überlegungen bleiben fast immer auf akademische Zirkel beschränkt. Sozialisationsbedingte Grundhaltungen von Funktionsträgern, Personenaustausch zwischen « Wirtschaft » und Staat, Abhängigkeit des staatlichen Finanzaufkommens von einer « florierenden Wirtschaft » (208) und andere Gründe sorgen dafür, daß sich die Unternehmerinteressen in « friedlicheren » Formen durchsetzen.

Dies alles bedeutet nicht, den Begriff « Unternehmerinteressen » als statisches Phänomen zu sehen. Es handelt sich vielmehr um eine sehr flexible Größe, die in zweierlei Richtung situationsgebunden ist: Zum einen besteht sie aus einem Kompromiß durchaus nicht immer einheitlicher und gleichgerichteter Interessen von Einzelunternehmen und Unternehmensgruppen, der die « wahren », auf möglichst langfristige Erhaltung des Kapitalverhältnisses gerichteten Interessen des ideellen Gesamtkapitals keineswegs automatisch zum Ausdruck bringt. Zum andern geht in das « Unternehmerinteresse » auch das Anspruchsniveau und die dahinterstehende Kampfkraft der Arbeiterbewegung ein; geboten sind unter diesem Aspekt alle Maßnahmen, die größere, eventuell systemgefährdende Konflikte vermeiden.

Dieser zweite Punkt führt zu der relativ häufigen Erscheinung, daß Rechtsnormen erlassen werden, die nur legitimatorischen Charakter besitzen. Etwas salopp formuliert: Man weiß, daß sich die praktische Wirksamkeit eines Rechtssatzes in sehr engen Grenzen hält oder gegen Null geht, aber man erläßt ihn trotzdem, um die Freiheitlichkeit und/oder den sozialen Charakter des Gemeinwesens zu dokumentieren und dieses so auch zweifelnden Bürgern attraktiver zu machen (209). Das soll nicht heißen, daß es *nur* solche Normen gibt oder daß sie nicht auch einen gewissen Eigenwert besitzen, verbessern sie doch die Möglichkeit zunächst nur scheinbar Begünstigter, ihre « verbrieften »

---

(208) Näher dazu GRAUHAN-HICKEL (Hrsg.), *Krise des Steuerstaats? Widersprüche, Perspektiven, Ausweichstrategien*, Sonderheft 1/1981 des Leviathan.

(209) Zu dem Beispiel des Gesetzes über allgemeine Geschäftsbedingungen s. Reinhardt *DuR*, 1977, 246 ff.

Rechte bei veränderten Kräfteverhältnissen auch tatsächlich durchzusetzen. Die getroffene Feststellung ist nur insofern von Bedeutung, als nicht jedes gute Gesetz für bare Münze oder gar als Beweis dafür genommen werden darf, daß das « Unternehmerinteresse » eben doch nicht alles erkläre.

Legt man diese « Vorprogrammierung » des Staatshandelns zugrunde, so entfällt die Rechtfertigung dafür, daß die Arbeitnehmervertretungen von zentralen wirtschaftspolitischen Entscheidungen ausgeschlossen sind; Ihre Aktivierung würde die beschriebene Schlagseite der Verfassungsprinzipien nur etwas verringern, also einen Zustand herbeiführen, der näher am Anspruch der Verfassung als der bestehende Zustand liegt (210). Dabei besteht die Besonderheit, daß sich in einer kapitalistischen Gesellschaft das Unternehmerinteresse gewissermaßen lautlos, durch den Zwang der Verhältnisse, auch im Staatsapparat durchsetzt, während die Arbeitnehmerinteressen nur über besondere Mechanismen wie institutionalisierte Beteiligungsrechte oder die Anerkennung des politischen Streiks zur Geltung kommen können. Selbst in dem utopischen Fall, daß zentrale wirtschaftspolitische Entscheidungen nur mit Zustimmung von konsequent an Arbeitnehmerinteressen orientierten Gewerkschaften möglich wären, wäre damit noch keine Übermacht der Arbeitnehmerseite geschaffen, käme dabei doch in nicht revolutionären Situationen nichts Anderes als ein in besonders weitem Umfang Arbeitnehmerinteressen in sich aufnehmendes Unternehmerinteresse heraus. Erst recht ist es schlichte (in der Regel böswillige) Phantasie, schon den heutigen Zustand als « Gewerkschaftsstaat » zu bezeichnen.

### 3. *Weitere Perspektiven.*

Die Skizzierung der vorhandenen Ansätze hat im Grunde schon angedeutet, wo weitere Perspektiven liegen können. Zum Höhe ausgestattet werden könnten (211). eine rechtlichen Be-

---

(210) Vgl. dazu auch ABENDROTH, *Die Berechtigung gewerkschaftlicher Demonstrationen für die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaft*, in DERS., *Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie*, Neuwied und Berlin 1967, S. 203 ff.

tracht. Dies betrifft einmal eine Effektivierung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, wo die Vertreterversammlungen mit mehr Spielräumen auch in bezug auf Beitrags- und Leistungshöhe ausgestattet werden könnten (211). Keine rechtlichen Bedenken bestehen auch gegen eine Ausdehnung der Arbeitnehmerbeteiligung auf alle Technologieprogramme, ja auf Subventionen schlechthin, sowie gegen eine Einbeziehung der Gewerkschaften in all jenen Fällen, in denen Auswirkungen nicht nur für den Empfängerbetrieb zu erwarten sind. Auch wäre es sicherlich nützlich, Arbeitnehmerrechte nicht nur in jederzeit aufhebbaaren, oft nicht einmal veröffentlichten Richtlinien, sondern in Gesetzen festzuschreiben.

Zum zweiten ist an die Schaffung neuer Institutionen zu denken. Ihres rein beratenden Charakters wegen sind dabei die von den Gewerkschaften vorgeschlagenen Wirtschafts- und Sozialräte (212) von geringerem Interesse als die Schaffung halbparitätisch zusammengesetzter Gremien, die über staatliche Förderungsmaßnahmen entscheiden. Folgt man der traditionellen Auffassung von parlamentarischer Demokratie und Eigenständigkeit der Exekutive, so bleibt allerdings eine staatliche Rechtsaufsicht unabdingbar.

Zum dritten muß die Handhabung und Auslegung der Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG überdacht und auf die heutige Situation umfassender staatlicher Aktivitäten bezogen werden (213). Das bedeutet, daß insbes. der sog. politische Streik kein Tabu mehr sein darf: Wo institutionalisierte oder vertragliche Formen der Interessenvertretung fehlen, muß notfalls die Arbeitsniederlegung als elementarste Form der Mitentscheidung über die eigenen Arbeits- und Lebensbedingungen eingreifen. Nur auf diese Weise würde ein wirksames Gegengewicht

---

(211) Zur gewerkschaftlichen Einschätzung der bisherigen Erfahrungen mit der Selbstverwaltung s. HEINZ OSKAR VETTER, *Die Entwicklung der Selbstverwaltung aus der Sicht der Gewerkschaften*, in *Sozialrechtsprechung - Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat*, Festschrift zum 25-jährigen Bestehen des BSG, S. 109 ff.

(212) Dazu LEMINSKY-OTTO, *Politik und Programmatik des DGB*, Köln 1974, S. 147 ff.

(213) Richtig in der Tendenz Mückenberger KJ 1980, 258 ff.

gegen jene Interessen geschaffen, die heute das Verhalten des Staatsapparats determinieren. Wie sehr die Diskussion hierüber noch in den Anfängen steckt, wird daran deutlich, daß eine Praktizierung des Streiks in bezug auf sozial- und wirtschaftspolitische Entscheidungen des Staatsapparats auch Rückwirkungen auf die innergewerkschaftliche Organisation haben müßte: Wenn sich die die Arbeitnehmer betreffenden Entscheidungen auf den Unternehmer X und das Ministerium Y verteilen, so wird die möglichst enge Zusammenarbeit zwischen den Gewerkschaften der Branche X und den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes zur absolut entscheidenden Voraussetzung. Je mehr die Problembewältigung von einzelnen Branchen weg auf Teile des Staatsapparats verlagert wird, um so eher wird das heutige dezentrale Modell der Einheitsgewerkschaft in Frage gestellt, um so mehr muß der institutionellen Vertretung des « Gesamtunternehmerinteresses » das Gesamtinteresse der Arbeitnehmer entgegengestellt werden. Dies läßt sich hier nicht weiter vertiefen. Ein erster großer Schritt wäre bereits getan, würde etwa in Anlehnung an die Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichtshofs (214) die innergewerkschaftliche Tabuisierung des politischen Streiks beendet. Zunächst geht es darum, Verständnis dafür zu schaffen, daß Interessenvertretung notwendigerweise den Staatsapparat einbeziehen muß. Wie im Verhältnis zum Arbeitgeber geht es darum, die eigene Position deutlich zu markieren, über ihre Realisierung zu verhandeln und sich notfalls überkommener Druckmittel zu erinnern. Es entspricht guter gewerkschaftlicher Tradition, dabei nicht auf Worte, sondern allein auf Taten der Gegenseite zu achten. Ohne Einfluß auf den Staatsapparat muß auch die Tarifpolitik sowie die Mitbestimmung in Betrieb und Unternehmen notwendigerweise Stückwerk bleiben.

---

(214) Deutsche Übersetzung in *DuR*, 1975, 77 ff. und *EuGRZ*, 1975.