

WISSENSCHAFTLICHE KONFERENZ

zur mitbestimmungsrechtlichen Situation im öffentlichen
Dienst und den öffentlich-rechtlichen Unternehmen

Verfassung – Mitbestimmung – Öffentlicher Dienst

am 22. und 23. Oktober 1987
in Bad Homburg

Mitbestimmungs-, Forschungs-
und Studienförderungswerk
des Deutschen Gewerkschafts-
bundes

Hans-Böckler-Stiftung



Prof. Dr. Wolfgang Däubler*

"Die grundrechtliche Fundierung der Mitbestimmung im öffentlichen Bereich"

Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine sehr verehrten Damen und Herren, das Grundgesetz gibt uns eine große Zahl von Freiheiten. Wir haben das Recht, von Zeit zu Zeit das Parlament zu wählen, wir können einer Partei beitreten und manchmal auch in der Öffentlichkeit unsere Meinung sagen, bisweilen können wir auch demonstrieren. Unser Eigentum ist gewährleistet gegenüber Freizügigkeit und Schutz vor willkürlicher Verhaftung. Jeder Deutsche kann ein Gewerbe aufmachen, einen Arbeitsplatz wählen und Verträge prinzipiell beliebigen Inhalts abschließen.

Diese Aufzählung ist nicht vollständig, gleichwohl fällt auf, daß die Sphäre der Arbeit in Betrieb und Dienststelle kaum auftaucht. Zwangsarbeit ist verboten nach Artikel 12, Absatz 2. Aber wie die freigeählte Arbeit beschaffen sein muß, wird im Grundgesetztext selbst nicht deutlich. Außer der Zuständigkeit des Gesetzgebers, des Arbeitsrechts einschließlich des Betriebsverfassungs- und des Personalvertretungsrechts, finden wir nur die Koalitionsgarantie des Artikel 9, Absatz 3 Grundgesetz. Eine ausdrückliche Streikgarantie kennt der Wortlaut nicht, der 1968 eingefügte Artikel 3, Absatz 3, Satz 3 Grundgesetz sieht nur vor, daß sich bestimmte Notstandsmaßnahmen nicht gegen Streik und Aussperrung richten dürfen. Mitbestimmung ist an keiner Stelle geregelt.

Die Ursachen dieser weißen Flecken im Katalog der Grundfreiheiten sind bekannt. Im parlamentarischen Rat hat man bewußt die konkrete Festlegung der Arbeits- und Wirtschaftsordnung vermieden, um so das Projekt der neuen Verfassung rechtzeitig unter Dach und Fach bringen zu können. Entscheidend ist dabei, daß es nur um die konkrete Festlegung des Sozialstaatsprinzips geht.

Die Schwierigkeiten bestanden darin, daß sich nach der Verabschiedung des Grundgesetzes die alten Strukturen in Arbeit und Wirtschaft wieder voll durchgesetzt haben. Das bedeutet für das Recht und die Juristen eine Dominanz bürgerlich-liberalen Denkens. Der abstrakte Marktbürger, das Rechtssubjekt als solches, steht im Mittelpunkt, ist Zurechnungssubjekt aller Rechte und Pflichten. Die konkrete Lebens- und Arbeitssituation spielt in dieser Perspektive nur ausnahmsweise eine Rolle.

* Universität Bremen

Zu dieser Sicht der Dinge gehört, daß man - nicht nur im Verfassungstext, sondern sonst auch im juristischen Denken - den Tatbestand der abhängigen Arbeit im Grunde verdrängt. Arbeitsrecht ist ein kleines Nebengebiet des Zivilrechts, vergleichbar dem Mieterschutz oder der Kontrolle allgemeiner Geschäftsbedingungen. Arbeitsverträge werden ja ohne rechtlichen Zwang abgeschlossen - so die traditionelle Sicht -, ihre Abwicklung interessiert nur insoweit, als es zu Leistungsstörungen kommt. Betrieb und Dienststelle werden gewissermaßen als ausschließliche Sphäre des Arbeitgebers oder Dienstherrn anerkannt. Dies zeigt sich schon daran, daß dem einzelnen Beschäftigten beispielsweise kein Besitz, keine rechtlich abgesicherte Sachherrschaft über die Gegenstände eingeräumt wird, mit denen er seine Arbeitszeit verbringt. Daß die Arbeitsergebnisse dem Arbeitgeber zustehen, ist so selbstverständlich, daß man darüber kaum ein Wort verliert. Es würde ja auch ein wenig unfein klingen, wenn etwa ein Gesetz oder ein Arbeitsvertrag ausdrücklich bestimmen würden, die vom Arbeitnehmer geschaffenen Werte stehen dem Arbeitgeber zu, der mit ihnen nach Belieben verfahren kann.

Ähnlich verhält es sich mit der Organisation der Arbeit. Auch außerhalb der selten genannten Vorschrift des § 101 Gewerbeordnung, die das Direktionsrecht für einen bestimmten Bereich ausdrücklich garantiert, ist es gewissermaßen eine Elementartatsache, daß der Arbeitgeber mit Hilfe seines Direktionsrechts eine Art universelles Alleinbestimmungsrecht besitzt. Ich will diesen Zustand hier gar nicht als solchen kritisieren und etwa stattdessen die Wahl der Unternehmensleitung oder der Dienststellenleiter durch die Belegschaft befürworten. Mein Erkenntnisinteresse ist viel bescheidener. Aus der überkommenen Struktur folgt nachgerade zwingend, daß Interessenwahrung in Betrieb und Unternehmen als mehr oder weniger systemfremde Ausnahmen erscheinen. Menschenrechte im Betrieb haben eine prekäre, jederzeit gefährdete Position. Der Kampf um das Streikrecht kann hierfür als Beispiel stehen, doch gibt es zahlreiche andere. Die Meinungsfreiheit etwa gilt auch am Arbeitsplatz, wenngleich mit Einschränkungen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es dem Gesetzgeber oder dem an seiner Stelle handelnden Richter lediglich untersagt, die Freiheit der politischen Meinungsäußerung im Bereich der betrieblichen Arbeitswelt schlechthin auszuüben. Ein Stückchen Meinungsfreiheit, so könnte man formulieren, muß erhalten bleiben. Das Tragen beispielsweise einer Anti-Strauß-Plakette liegt meistens schon außerhalb dieses geschützten Bereichs.

Das Fernsprecheheimnis nach Artikel 10 Grundgesetz ist in Betrieb und

Dienststelle noch weniger heimisch geworden. Nach einer neuer DAG-Entscheidung darf der Arbeitgeber Telefondaten erfassen, weil er schließlich erfahren dürfe, wer mit seinen Apparaten wie lange und mit wem telefoniere. Im Öffentlichen Dienst führt dieser Grundansatz fast zwangsläufig zu dem Schluß, daß alles, was dort geschehe, Ausübung von Staatsgewalt sei. Entsprechend schwierig ist dann die Position desjenigen, der Grenzen dieser Staatsgewalt mit Rücksicht auf die Interessen der Betroffenen behauptet.

Mitbestimmung: Noch kein selbstverständlicher Teil politischer Kultur

Was folgt daraus für die Mitbestimmung? Sei es eine solche kraft Tarifvertrag oder sei es eine über Betriebs- und Personalräte institutionalisierte, Mitbestimmung ist für traditionelles Denken noch immer eine begründungsbedürftige Ausnahme. Wer sie beansprucht, muß belegen, daß sie legitim ist, daß das gut funktionierende Gemeinwesen nicht unter ihr leidet, daß man auch ganz bestimmt nicht zu viel davon wolle. Es geht ja beispielsweise nie um die Parität des Vorstands, sondern nur des Aufsichtsrats, und der tagt viermal im Jahr. Was dieser Ausnahmecharakter der Mitbestimmung bedeutet, wird vielleicht dann deutlich, wenn man dieselbe Argumentationsstruktur auf das Wahlrecht bezieht. Parteien müßten dann Tagungen und Kongresse veranstalten, wo sie sich um den Nachweis bemühen, die Erledigung der Staatsaufgaben werde durch die Einschaltung des Volkes nicht gefährdet. Der Entscheidungsprozeß könne sich zwar durch die Auseinandersetzungen im Parlament verlängern, aber dies sei notfalls in Kauf zu nehmen. Sie würden sich dann mit dem monarchischen Gegenargument auseinandersetzen, die Masse des Volkes sei nicht nur uninteressiert, sondern auch wenig sachkundig. Man würde erwidern, daß die neueste Infas-Umfrage neunzig Prozent Zustimmung für eine Wahl des Parlaments durch das Volk gebracht habe und daß auch der Bildungsstand in den vergangenen zehn Jahren erheblich besser geworden ist. Auch wolle man ja nur das Parlament und nicht etwa auch die Ministerialbeamten wählen. Man würde mit einem Appell schließen, wonach es bei den bisherigen Umständen unter keinen Umständen bleiben dürfe und wonach man seine ganze Kraft einsetzen wolle, um an diesen Umständen etwas zu ändern.

Genau das ist unsere Situation in der Mitbestimmungsdebatte. Wir haben es noch nicht geschafft, daß Mitbestimmung zu einem selbstverständlichen Bestandteil unserer politischen Kultur - wie das Wahlrecht - geworden ist. Die Selbstverständlichkeiten des herrschenden Konsens' beziehen sich noch immer auf Autorität und Hierarchie. Die herrschende Sicht der Dinge tut unserer Verfassung unrecht. Trotz fehlender kon-

Objekt eines staatlichen, noch eines privaten Verfahrens werden. Ich

kreter Vorgaben für die Arbeits- und Wirtschaftsordnung ist es für sie selbstverständlich, daß die Demokratie nicht am Werkstor enden darf. Das Grundgesetz kennt keine Zonen verdünnter Freiheit, weder ein besonderes Gewaltverhältnis gegenüber Beamten, noch eine festgezurrte Zugorganisation von Arbeitnehmern. Ich darf mich dabei auf eine gewichtige Autorität stützen und zitieren: "Inhaltlich beruht die Wertentscheidung für die Mitbestimmung auf dem grundlegenden Bekenntnis zur Würde der Person, zu den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft und zum Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit" (Artikel 1 und 2 Grundgesetz). Zunächst allgemein ausgedrückt besagt dies, daß die Unterordnung des Arbeitnehmers unter fremde Leitungs- und Organisationsgewalt im Unternehmen mit seiner Selbstbestimmtheit, der ihm rechtlich zuerkannten Möglichkeit seine Zwecke selbst zu wählen und eigene Initiativen zu entfalten, nur solange vereinbar ist, wie sie ihrer Entsprechung in Gestalt der Freiheit der Beteiligung an den Entscheidungen findet, die den Arbeitsprozeß regeln und gestalten, also keine Subordination ohne Freiheit der Beteiligung an den Entscheidungen im Arbeitsprozeß regeln und gestalten. Mitbestimmung wird hier in diesem Zitat als notwendige Folge der Garantie der Menschenwürde in Artikel 1 Grundgesetz gesehen.

Dies ist keine Wunschinterpretation, sondern steht im Bericht der Biedenkopf-Kommission von 1971. Offensichtlich waren also keine Systemveränderer am Werk, sondern Personen, unter denen sich sicherlich auch einige Träger des Bundesverdienstkreuzes befanden. Dennoch will ich mich nicht mit einem solchen Hinweis begnügen, sondern auch ein paar eigene Argumente nennen. Ausgangspunkt ist zunächst die Feststellung, daß das Grundgesetz aus der Perspektiven des Jahres 1949 ausgelegt wird. Dies wird nicht zuletzt daran deutlich, daß Artikel 79, Absatz 1, Satz 2 des Grundgesetzes eine Verfassungsänderung nur im Wege einer ausdrücklichen Textänderung vorsieht. Ein schleichender Verfassungszwang durch neuartige oder andere Interpretationen ist daher von vornherein ausgeschlossen.

Das 1949 beschlossene Grundgesetz ist eine Kontrastverfassung, die sich von dem 1945 zu Ende gegangenen System bewußt distanziert. Wie die Präambel deutlich macht, geht es um die Schaffung einer neuen Ordnung, die genau das beseitigen will, was den Faschismus inhuman macht. Für das fundamentale Konstruktionsprinzip des Artikel 1 Grundgesetz für den Schutz der Menschenwürde hat dies konkrete Konsequenzen. Es geht nicht um eine humanisierte Form des Totalitarismus, der auf Verketterung und Vernichtung einzelner Mitbürger oder ganzer

Minderheiten ausgerichtet war, das Individuum aber im Zustand eines hilflosen Objektes einer von wenigen gesteuerten Apparatur beließ. Die neue Ordnung, die das Grundgesetz will, ist kein aufgeklärter Faschismus, sondern sie will den Menschen in seiner Totalität aus den Zwängen des verflössenen Systems befreien, seine unteilbare Würde soll in allen Lebensbereichen anerkannt werden. Das bedeutet nicht nur Freiheit der Kommunikation im weitesten Sinne, es bedeutet auch Freiheit des einzelnen in seiner Rolle als Produzent, es bedeutet Freiheit am Arbeitsplatz. Bestätigt wird dies durch die Weimarer Reichsverfassung, die in Artikel 151, Absatz 1 bestimmt, die Ordnung des Wirtschaftslebens müsse den Grundsätzen der Gerechtigkeit mit dem Ziele der Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins für alle entsprechen. Damit wird schon für die Weimarer Zeit der Würdebegriff nicht nur mit der geistig leistungsfähigen, sondern auch mit der materiellen Existenz des einzelnen verknüpft. Die Konsequenz der Fortsetzung dieses Gedankens ermächtigt gemäß Artikel 165, Absatz 1 der Weimarer Reichsverfassung die Arbeiter und Angestellten, gleichberechtigt mit den Unternehmern an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken, und nahm insoweit selbst eine grundgesetzunterbliebene Konkretisierung vor.

Unbestritten gehörten diese Normen nicht zu jenen, die für das Scheitern der Weimarer Republik verantwortlich zu machen waren, von denen sich also der Grundgesetzgeber bewußt distanziert hat. Sie zählten vielmehr zu jenen positiven Traditionen, denen im Jahre 1949 allgemeine Anerkennung zuteil wurde.

Ein weiteres Hilfsmittel für die inhaltliche Erschließung der 1949 getroffenen Grundentscheidungen stellen die nach 1945 beschlossenen Landesverfassungen dar, die dem damals herrschenden Wertbewußtsein adäquaten Ausdruck verliehen und die daher auch vom Bundesverfassungsgericht als Auslegungshilfe herangezogen wurden. Sie enthalten fast durchweg ein Bekenntnis zur Würde des Menschen, die sich gerade nicht als reines Phänomen des geistig-leistungsfähigen Bereichs, sondern als einen durch die Sozial- und Wirtschaftsordnung zu garantierenden Wert betrachtet und gehen davon aus, daß der Mensch in Abkehr von der nationalsozialistischen Ordnung auch im Arbeitsprozeß nicht Objekt der Institution, sondern selbständig seine Umwelt gestaltendes Individuum sein sollte.

Das Grundgesetz kennt somit keine Untertanen, weder einem staatlichen Souverän, noch einem Fabrikherrn gegenüber. Der einzelne darf weder Objekt eines staatlichen, noch eines privaten Verfahrens werden. Ich

bin allerdings vorsichtig geworden, da dies auch das Bundesverfassungsgericht anerkannte, als es betonte, das Personalvertretungsrecht gehe auf Vorstellungen zurück, die auch den Grundrechtsverbürgungen der Artikel 1 (Menschenwürde), 2 (freie Entfaltung der Persönlichkeit) und 5, Absatz 1 (Meinungsfreiheit) zugrunde liegen.

Das Verbot, den einzelnen zum Objekt zu erniedrigen, ist eine zentrale Vorgabe für die Gestaltung des Arbeits- und Wirtschaftsprozesses, überläßt jedoch alles übrige dem Gesetzgeber und den sozialen Gegenspielern. Der Gesetzgeber hat deshalb durchaus innerhalb des von der Verfassung gezogenen Rahmens gehandelt, als er sich in den 50er Jahren zugunsten der sozialen Marktwirtschaft entschied. Weiter ist es ihm überlassen, hier die Einflußnahme der Beschäftigten auf die sie betreffenden Entscheidungen im einzelnen auszugestalten. Der deutschen Tradition entsprechend gibt es die drei Wege: Tarifverträge, Interessenvertretung durch Personalräte und Repräsentanz in Aufsichts- und Kontrollorganen auf Unternehmensebene. Andere Modelle wären denkbar und nach dem Grundgesetz zulässig, so etwa eine stärkere Ausgestaltung des Streikrechts, das nicht an die Abschlüsse von Tarifverträgen gekoppelt sein müßte oder die Ausbildung von Institutionen der überbetrieblichen Mitbestimmung. Wie auch immer die Entscheidungen im konkreten Fall aussehen mögen, den Betroffenen muß zumindest die Möglichkeit gleichberechtigter Einflußnahme bleiben. Das adäquate und primäre Mittel hierfür ist der Tarifvertrag, der überall dort eingreifen muß, wo sonstige Vertretungsformen die Arbeitnehmer in einer Position minderen Ranges belassen.

In der gewerblichen Wirtschaft stellt sich das Problem, inwieweit die Berufsfreiheit der Arbeitgeber und ihr Eigentum durch die Mitbestimmung angetastet werden. Dieses Problem ist zu einem beträchtlichen Teil durch die Mitbestimmungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 1. März 1979 beantwortet, wonach lediglich eine Mehrheitsbeteiligung der Arbeitnehmer sowie ein Modell verfassungswidrig wäre, bei dem das Unternehmen funktionsunfähig wäre. Im staatlichen Bereich besteht die Besonderheit, daß auf der Gegenseite kein Grundrechtsträger steht. Die Grenzen möglicher Mitbestimmung werden daher durch die Staatsorganisationsrechte bestimmt. Dazu nur kurz zwei Anmerkungen:

Soweit der Gesetzgeber oder die parlamentarisch verantwortliche Regierung den Inhalt der Staatstätigkeit festlegt, kann keine Mitbestimmung Platz greifen. Insoweit ist dem Demokratieprinzip durch die Wahl des Parlaments und durch den allgemeinen Grundrechtsschutz Rechnung getra-

gen. Soweit es jedoch um die Art und Weise der Erfüllung von Staatsaufgaben geht, liegen die Dinge anders. Hier kann ohne Verbiegung des Gesamtbildes weitgehende Mitbestimmung praktiziert werden. Ob eine bestimmte Form der Erledigung von Staatsaufgaben die Funktionsfähigkeit der Verwaltung beeinträchtigt, ob also Mitbestimmung etwa das Erreichen der inhaltlichen Ziele gefährdet, ist eine Frage, die grundsätzlich der Gesetzgeber zu beurteilen hat. Insoweit gilt dasselbe wie im Rahmen der Unternehmensmitbestimmung im privaten Bereich. Sind alle Erkenntnismöglichkeiten ausgeschöpft, ist die vom Gesetzgeber getroffene Prognose maßgebend. Sollte sie sich als fehlerhaft erweisen, wäre eine nachträgliche Korrektur vorzunehmen. Ein wichtiges Erkenntnismittel sind dabei auch jene Erfahrungen, die in bestimmten Bundesländern bereits gesammelt wurden.

Schlag gegen die Mitbestimmung statt Abwehr realer Gefahren

So hätte beispielsweise der Hessische Staatsgerichtshof sich die Frage stellen müssen, ob denn die in einigen Bundesländern praktizierte volle Mitbestimmung bei personellen Angelegenheiten gehobener Angestellter irgendwelche negativen Folgen für die Handlungsfähigkeit der Regierung gehabt hat. Daß er dies nicht tat, daß er sich also nicht um die Praxis in Bundesländern mit vollem Mitbestimmungsrecht gekümmert hat, unterstreicht einmal mehr, daß es vermutlich der Mehrheit der Richter mehr um einen Schlag gegen die Mitbestimmung als um die Abwehr realer Gefahren für unser Staatswesen ging.

Lassen Sie mich abschließend einiges zu den praktischen Problemen sagen, die sich bei der Realisierung der Mitbestimmung stellen. Die Tatsache allein, daß das Grundgesetz Mitbestimmung will, daß es die Objektstellung des einzelnen auch am Arbeitsplatz ablehnt, ist für sich allein noch keine Erfolgsgarantie. Zwischen Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit klaffen Lücken, um es vorsichtig auszudrücken. Das gilt nicht nur dann, wenn man einen Anspruch ernst nimmt, der auf abstrakter Ebene vor fast vierzig Jahren formuliert wurde. Selbst wenn man sich etwa sehr viel gegenwartsnäher die Volkszählungsentscheidung vom Dezember 1983 vornimmt, wird man feststellen, daß wir noch weit von ihrer Realisierung im Arbeitsleben entfernt sind. Dies hat nichts mit guter oder weniger guter Arbeit von Juristen zu tun, sondern ist schlichter Ausdruck politischer Machtverhältnisse. Der Hinweis auf bestehende Rechte wird häufig wichtige Unterstützungsfunktion haben, den Kampf um ihre Durchsetzung kann er nicht ersetzen.

Nicht sehr viel weiter führt in der heutigen Situation auch der

Appell, sich seine Rechte einfach zu holen, gewissermaßen ohne Rücksicht auf Verluste schon morgen anzufangen, umfassende Mitbestimmung zu praktizieren. Wenn ein gesellschaftlicher Umbruch zur Debatte steht, mag diese Strategie erfolgreich sein. In der Gegenwart ist sie es nicht. Heute geht es nicht um spektakuläre Aktionen, sondern um bescheidenere, aber sehr solide. Urteile von Staatsgerichtshöfen werden nicht im luftleeren Raum gefällt, sondern tragen im Regelfall dem Umfeld Rechnung. Aus der Perspektive der Entscheidungsträger muß die Akzeptanz der Urteile gesichert sein. Akzeptanz bedeutet aber nicht notwendigerweise inhaltliche Zustimmung oder gar freudiges Kopfnicken, es reicht, wenn die benachteiligte Seite sich - wenn auch zähneknirschend - mit dem Ergebnis abfindet und die Rechtsprechung nicht insgesamt in Frage stellt.

Um genau diese Akzeptanz geht es bei den Urteilen des hessischen Staatsgerichtshofs und des Verfassungsgerichtshofs in Nordrhein-Westfalen. Das Schlimmste, was der gewerkschaftlichen Seite passieren kann, ist, daß zur Tagesordnung übergegangen wird, daß man diese Urteile hinnimmt, als wären es irgendwelche Entscheidungen von Gerichten über Verkehrsunfälle oder Körperverletzung. Genau das gleiche gilt für den neuen Entwurf eines hessischen Personalvertretungsgesetzes. Notwendig ist, daß man nicht ein- oder zweimal, sondern immer wieder deutlich macht, daß diese Entscheidungen absolut inakzeptabel sind. Wir dürfen es nicht widerspruchslos hinnehmen, daß Mitbestimmung abgeschafft und so ein Persönlichkeitsrecht beseitigt wird. Wir dürfen es nicht hinnehmen, daß durch die Wiedereinführung des Modells "Befehl und Gehorsam" auch die politische Demokratie in Gefahr gerät. Wir dürfen es nicht hinnehmen, daß dem einzelnen die Chance genommen wird, sich mit seiner Arbeit wirklich zu identifizieren, weil er sie mitgestalten kann.

Der Protest gegen diese Urteile darf sich nicht auf Verlautbarungen oder die Organisation von Tagungen beschränken. Er muß konkrete Gestalt in den Betrieben und Dienststellen annehmen. Das bedeutet, daß man - bezogen auf den einzelnen überschaubaren Arbeitsbereich - sich Gedanken darüber macht, was man unter den alten Bedingungen hätte erreichen können und wie die konkreten Konsequenzen der neuen Situation aussehen. Nur wenn für den einzelnen nachvollziehbar ist, daß der Wegfall der Mitbestimmungsrechte auch seine eigene Arbeit am Bildschirmgerät, seinen Schutz gegen Versetzungen oder seine Eingruppierung betrifft, nur dann kann mit Widerstand gerechnet werden.

Den Personalräten kommt hier die wichtige Funktion zu, die neuen Gren-

"Mitbestimmung im öffentlichen Bereich - ein Grundrecht oder systemwidriger Fremdkörper?"

zen ihrer Handlungsmöglichkeiten am Beispiel der in der Dienststelle anstehenden Probleme deutlich zu machen. Gelingt dies, wird das Urteil der Staatsgerichtshöfe genau jene Akzeptanz verlieren, von der ihre dauerhafte Wirkung abhängt. Erweisen sie sich als Unruhestifter, wird die Regierung - egal welcher politischen Richtung - alles tun, um wieder zu besseren, mehr Mitbestimmung gewährenden Bedingungen zurückzukehren. Wir müssen immer wieder deutlich machen, daß wir Mitbestimmung brauchen wie die Luft zum Atmen. Wenn Staatsmänner in fernen Ländern dies für die Demokratie in ihrem Land betonen, finden sie hier allgemeine Zustimmung. Warum sollte die Mitbestimmung in der Bundesrepublik weniger wichtig sein?

... würden an dem Verfahren vor dem Staatsgerichtshof beteiligt, in Ihrem Augen wohl auch nicht ganz unbefangt. Zum anderen reicht aber auch die Zeit für eine präzise Darstellung des Inhalts der beiden konträren Urteile nicht aus. ...
Insoweit will ich aber versuchen, in dieser kurzen Stellungnahme immer wieder einmal auf die von Ihnen so kritisierten Entscheidungen zurückzukommen. ...
Beginnen darf ich mit einer These, über die vielleicht Einigkeit besteht, mit einer These, die dennoch immer wieder ausgesprochen werden sollte, weil man sie in der Praxis zu leicht vergißt. Die These lautet: "Die öffentliche Verwaltung hat allen Bürgern zu dienen, nicht diesem oder jenem Partikularinteresse." Das heißt insbesondere, sie soll nicht den Interessen irgendwelcher Verbände dienen: das Landwirtschaftsministerium und die Landwirtschaftsverwaltung etwa dürfen nicht zu Pflanzlag des Bauernverbandes degradiert werden. Aber auch für die Schulen wäre es nicht akzeptabel, wenn sie Narrenschafstanzeln von GEW oder Philologenverband würden. - Die öffentliche Verwaltung darf sich in ihrer Ausübung auch nicht an den privaten Wünschen ihrer Bediensteten orientieren, walter an diesen materiellen Interessen - Stellenplätze für Professorenkinder, Telefonanschlüssen bevorzugt für Etatbedienstete - noch zu diesem politischen Präferenzen. Es ist nicht Aufgabe der Personalarbeits, im Schulbereich die Förderstufe durchzusetzen oder zu verhindern.

Wie gesagt, das sind vermutlich - Widerspruch kann ja noch kommen - auch für die Selbstverständlichkeiten. Aber aus diesen Selbstverständlichkeiten ergeben sich Folgerungen, die nicht überall gezogen werden. Aus ihnen ergibt sich zum Beispiel, daß die Argumente, die für die Mitbestimmung im privaten Unternehmensbereich insoweit diskutabel sind, nicht auf die öffentliche Verwaltung übertragen werden können.

Prof. Dr. Wolfgang Däubler

Ich hätte gerne eine kleine Ergänzung zu diesem Bericht gemacht, und zwar nicht als Theoretiker, sondern als Praktiker. Ich bin seit kurzem als Aufsichtsratsmitglied in der Bremer Landesbank und habe dort genau die gleichen Widrigkeiten erfahren, wie sie hier beschrieben werden. Auch bei uns steht in der Satzung, daß die Profitorientierung nicht alleinentscheidend ist, daß es auch um die Förderung der regionalen Wirtschaft geht. Man könnte daher höhere Risiken eingehen - doch ob man das tut, hängt von der Mehrheit ab, und die liegt nun mal bei den Gewährträgern. Im Gegensatz zu Schleswig-Holstein - und das bitte ich bei der Verallgemeinerung zu berücksichtigen - können bei unterschiedlicher politischer Färbung der Gewährträger die Stimmen der Arbeitnehmervertreter allerdings von ganz erheblichem Gewicht sein.

Als Arbeitnehmervertreter sind wir im Kreditausschuß vertreten. Ich nahm gestern zum ersten Mal an einer Sitzung teil und habe festgestellt, es ist leichter, an ein militärisches Dokument heranzukommen als an Unterlagen einer Landesbank. Die Geheimhaltung ist eine geradezu perfekte Sache, verglichen mit dem relativ transparenten militärischen Bereich. Welcher Unternehmer bei der Bremer Landesbank zu welchen Konditionen einen Kredit bekommt, ist natürlich überhaupt nicht ersichtlich und man denke nur nicht, daß der Kreditausschuß erfährt, wieviel Prozent die Kreditnehmer bezahlen müssen: Dies wird nicht in die Vorlage aufgenommen, das sei nicht üblich, weil sonst Vertreter anderer Banken falsche Schlüsse ziehen könnten. Doch noch wichtiger ist die Bewältigung des Informationsproblems: Wie will ich diese Massen an Vorlagen verarbeiten, wie will ich mir als Jurist, der keine Banklehre hat, die nötige Sachkunde verschaffen?

Wenn man eine halbwegs fundierte Meinung über den Börsenkrach in New York hat, dann hat man eine Chacne, ernst genommen zu werden. Das Insider- und Outsidergefühl ist außerordentlich groß. Meines Erachtens müßte man aber für die eigene Qualifikation eine ganze Menge tun. Ich frage jeden, der mir über den Weg läuft, alle möglichen Dinge, sonst ist man da vollständig überfahren und verkauft, weil man schlichte Geschäftsvorgänge nicht nachvollziehen kann.

Ein anderer Punkt, der mir auch noch aufgefallen ist, ist der, daß es im Bankenbereich eine Art von Comment von ungeschriebenem Einverständnis zwischen den Banken gibt. Wenn man zum Beispiel einer ausländischen Bank ein Darlehn gibt, könnte man ja daran zweifeln, ob das Geld auch wiederkommt. Nun weiß man aber bei bestimmten Ländern, daß

es Abmachungen zwischen der dortigen Zentralbank und der Deutschen Bundesbank gibt, wonach dem ausländischen Kreditgeber nie etwas passiert. Das steht nirgends geschrieben, ist aber eine Art verbindliche Verhaltensregel. Würde sich eine Bank nun vom Üblichen entfernen, etwa Risikokriterien anders handhaben und kleinen Kreditnehmern übermäßig entgegenkommen, so hätte man natürlich keinerlei Garantie mehr, daß diese so wichtigen ungeschriebenen Regeln weiter praktiziert werden. Außenseiter ließen sich schnell "ruhig stellen".

Um auf die Ausgangsfrage zurückzukommen: im Öffentlichen Dienst gibt es Teile, die genauso unmittelbar den Zwängen des Marktes unterworfen sind wie die Privatunternehmen.

Insofern besteht mit meine Argumentation auch auf die Landesbanken, über die jetzt eben gesprochen wurde. In beiden Fällen ist die Frage lang verfassungskonform.

Effektiver kann der Gesamtgeber insbesondere die Berufsfreiheit - Artikel 12 Grundgesetz - und, soweit die Wahl über gewerkschaftliche Listen erfolgen kann, die Koalitionsfreiheit, Artikel 9, Absatz 3, der Beschäftigten. Damit zweifele ich das mit, was heute wegen von verschiedenen Diskussionsrunden angebracht wurde, nämlich der Mitarbeiter- und Arbeitnehmer von Grundrechten für die Beschäftigten bedürftig kann. Ich werde das jetzt konkret auf unseren Bereich an und sage, die Berufsfreiheit der Beschäftigten umfaßt auch die Sicherheit ihrer Arbeitsplätze und die Sicherheit ihrer in Ausbildung und beruflichen Praxis erworbenen Qualifikation. Durch die Einführung der neuen Informatik- und Kommunikationstechnologien, bei der die Sparkassen eine Vorrangrolle spielen - ich bin dem Kollegen Sonder dankbar, daß er das Beispiel der Bausparkasse in Schleswig-Holstein gebracht hat, das beschäftigt sich - werden Arbeitsplätze gefährdet. Nach Schätzungen der Deutschen Sparkassen- und Giroverbände sollen bis 1990 infolge der Rationalisierung 27.000 Arbeitsplätze wegfallen. Die meisten davon werden in der Regel mit Minderheiten besetzten Anstellern gefüllt. Diese Qualifikation ist völlig verschieden von der beruflichen Qualifikation der Fachbediensteten. Die Rationalisierung wird - wie ich das einschätze - über noch höhere Arbeitsplatzverluste zur Folge haben, als die Schätzung des Sparkassen- und Giroverbandes. Wir können also ruhig von 30.000 bis 40.000 gefährdeten Arbeitsplätzen sprechen.

* Gesamthochschule Kassel
 ** Anhang (S. 205)