

Prof.Dr. Wolfgang Däubler
Universität Bremen

DIE AUSWIRKUNGEN DER SICHERUNG KERntechnischer ANLAGEN
AUF DAS ARBEITSRECHT

I.

Staatsintervention und Arbeitsrecht

Das uns vertraute Arbeitsrecht setzt die Existenz eines autonomen Unternehmens voraus. Ohne daß dies ausdrücklich hervorgehoben würde, geht man von der Prämisse aus, daß der Arbeitgeber alle für die betriebliche Existenz des Arbeitnehmers wesentlichen Entscheidungen trifft. Grenze seines Handelns sind dabei ausschließlich die Zwänge des Marktes, die bis hin zum Konkurs führen können; von derlei Extremfällen abgesehen ist jeder Unternehmer seines Glückes Schmied, ist er frei, die ihm zur Verfügung gestellten "Produktionsfaktoren" optimal zu koordinieren.

1. Der "Normalfall"

Dieses Bild strukturiert zwar bis heute die Mehrzahl der Arbeitsrechtslehrbücher und - was wichtiger ist - das Denken vieler Akteure, doch paßt es in Wirklichkeit nicht mehr in die Gegenwart. Dies aus dem simplen Grund,

weil viele Unternehmen in wesentlichen oder allen Teilen ihres Verhaltens von staatlichen Maßnahmen abhängig sind. Dies zeigt sich einmal an den globalen Vorgaben, die von Seiten des Staatsapparats kommen. Die Geldpolitik der Bundesbank kann und soll das Investitionsverhalten steuern; ob Geld in den Betrieb gesteckt oder ob es festverzinslich hier (oder vielleicht sogar in den USA) angelegt wird, bestimmt sich nicht nur nach marktmanenten sondern auch nach "von außen gesetzten" Kriterien. Auch die Steuerpolitik kann wichtige "Abschreckungs"- oder "Anreizfunktionen" entfalten, selbst die Empfehlungen des Sachverständigenrats können unternehmerisches Verhalten beeinflussen. Sichtbarer und in ihrer Wirkung leichter belegbar sind jedoch Einzelinterventionen, die nur bestimmte Unternehmen oder Branchen betreffen. Wenn im Bausektor 60% der Gesamtnachfrage von der öffentlichen Hand stammen, so fallen die eigentlichen Entscheidungen wohl nicht mehr im einzelnen Privatunternehmen. Die Abhängigkeit vieler Betriebe von staatlichen Subventionen wird in der Stahlindustrie und bei den Werften besonders deutlich, existiert aber natürlich auch in anderen Bereichen. Dabei ist keineswegs nur an notleidende Sektoren zu denken: Viele Entwicklungsvorhaben gerade der fortgeschrittensten Teile der Industrie werden im Rahmen der "Technologiepolitik" staatlich gefördert. So wäre es schwer denkbar, daß ein neuer Flugzeugtyp produziert würde, ohne daß der Staat mit mindestens 50% an den Entwicklungskosten beteiligt gewesen wäre. Viele Entscheidungen, die für die Existenz wie für das Funktionieren des Unternehmens wichtig sind, werden somit "außerhalb", d.h. im Staatsapparat im weitesten Sinne getroffen.

Die Tatsache, daß die arbeitsrechtliche Literatur auf dieses Phänomen nur ausnahmsweise einging, hängt damit

zusammen, daß ein "Verdrängungsmechanismus" dieser Art im Grunde unschädlich war: Die staatliche Intervention bezog sich üblicherweise auf das kaufmännisch-wirtschaftliche Betätigungsfeld der Unternehmen, hatte aber keinen direkten Einfluß auf die Personalpolitik oder die Arbeitsbedingungen. Genau dort liegt aber das Schwergewicht arbeitsrechtlicher Regelungen; es geht um Einstellung und Kündigung, um die Art und Weise der Erbringung der Arbeitsleistung, die Lohnhöhe usw.; die unternehmerische Sphäre bleibt weithin ausgeklammert. Ein Konflikt würde sich daher erst ergeben, wenn es zumindest in einem Teilbereich der Wirtschaft eine wirksame Unternehmensmitbestimmung mit Vetomacht der Arbeitnehmerseite gäbe. Der dann drohende Leerlauf könnte schwerlich unbeachtet bleiben: Bei einer Baufirma mitzubestimmen, die keine öffentlichen Aufträge mehr erhält, oder im Aufsichtsrat die Bedingungen staatlicher Technologieförderung widerspruchslos "absegnen" zu müssen, würde als ständiger Stachel im Fleisch empfunden. Von einer wirklichen Vetomacht, die mit einem entsprechenden Maß an Verantwortung verbunden wäre und die notwendigerweise auch die realen Entscheidungszentren in den Blick nehmen müßte, kann jedoch auch im Bereich der Montanindustrie nicht die Rede sein.

2. Der Sonderfall "gefährliche Technologien"

Bei bestimmten, kraft gesellschaftlicher Konvention als besonders gefährlich eingeschätzten Technologien ergeben sich andere, weitergehende Formen staatlicher Intervention. Dies betrifft insbes. die Kernenergie, in wachsendem Maße

aber auch andere Technologien, etwa im Rahmen der Großchemie (Stichwort: Seveso). Staatliche Interventionen erfolgen hier, um die Öffentlichkeit im allgemeinen vor besonderen Gefahren zu schützen. Diese spezifische Zwecksetzung führt nun dazu, daß nicht mehr allein der wirtschaftlich-kaufmännische Bereich erfaßt wird; betroffen sind auch die Auswahl der Personen, die Art und Weise ihres Einsatzes, die Arbeitsbedingungen im weitesten Sinn, die Geheimhaltung bestimmter Vorgänge und so fort. Damit ist zum ersten Mal ein unmittelbarer Konflikt entstanden zwischen den traditionellen Institutionen des Arbeitsrecht, die von den Verhandlungen bei der Einstellung über Tarifvertrag und Betriebsverfassung bis zum Streik reichen, und den Eingriffen staatlicher Instanzen, die allein auf den Zweck einer umfassend definierten "Sicherheit" ausgerichtet sind.

Dieser Konflikt zeigt sich einmal bei den personellen Angelegenheiten, konkret: bei der Überprüfung des Personals in fachlicher, gesundheitlicher und auch charakterlicher Hinsicht, letzteres eine schöne Umschreibung für den Begriff der politischen Überprüfung. Zum zweiten geht es um die Überwachung von Arbeitsvorgängen und den Objektschutz. Das schlägt sich beispielsweise darin nieder, daß bestimmte Teile von Kernkraftwerken einer Kontrolle durch Fernsehkameras unterworfen werden, aber auch bei der Anwesenheitskontrolle und Aufenthaltsdokumentation über den Beschäftigten, die es da und dort geben mag. Der Objektschutz reicht bis hin zu Befestigungsanlagen, deren nähere Einzelheiten der Geheimhaltung unterliegen. Ich will dazu nichts Näheres sagen. Die meisten der Anwesenden haben ja genügend Erfahrung mit diesem Bereich,

so daß man Eulen nach Athen tragen würde, wollte man über die Art der Zäune und die Ausrüstung der Wachmannschaften berichten. Im Regelfall wird man sicherlich davon ausgehen können, daß der Werkschutz über Waffen verfügt; ob er sie auf Streifengängen nun immer mitführt oder ob er sich mit einem "Diensthund" begnügt, ist eine andere Frage, die selbstredend eine Verschlußsache ist. Wo auch immer sich die Waffen im Einzelfall befinden mögen - ihre Existenz stellt einen nicht unbedeutlichen Unterschied zu den in anderen Unternehmen herrschenden Verhältnissen dar. Damit ist bereits ein weiterer Bereich angesprochen, der des umfassenden Geheimnisschutzes. Was darf man noch mitteilen? Wann wäre es besser zu schweigen? Wann hat man die Grenze der Legalität eindeutig überschritten? Probleme dieser Art stellen sich für praktisch alle Beschäftigten in kern-technischen Anlagen.

II.

Möglichkeiten der Konfliktlösung

Wie kann eigentlich das Arbeitsrecht auf diese Herausforderung reagieren? Denn es ist nichts anderes als eine Herausforderung, wenn die Auswahl und die Behandlung der Beschäftigten in umfassender Weise staatlich reglementiert werden und wenn ggf. Mitbestimmungsrechte dadurch leerlaufen, daß bestimmte Dinge zu Verschlußsachen erklärt werden, über die nicht geredet werden darf.

Ich glaube, man kann zwei mögliche Reaktionsformen als illusionär ausscheiden. Die eine besteht darin, den

neuerdings in Mode gekommenen Neo-Neoliberalismus hierher zu übertragen und den Betrieb von Kernkraftwerken zur Angelegenheit eines autonomen Unternehmers zu machen. Eine derartige Rücknahme von Staatsintervention kommt schon deshalb nicht in Betracht, weil die gesellschaftlichen Vorstellungen über die mit der Kerntechnologie verbundenen Gefahren eine derartige "Verselbständigung" nicht zulassen. Eine Regierung, die den generellen Abbau von Kontrolle in diesem Bereich zum Programm erheben würde, könnte schwerster Kritik sicher sein.

Die zweite und sehr viel kontroversere Alternative liegt in der Abschaffung der Kernenergie. Die staatliche Reglementierung und der mit ihr verbundene Freiheitsverlust wäre auch dann gegenstandslos, wenn es in absehbarer Zeit keine kerntechnischen Anlagen mehr geben würde. Die weiterreichenden Gründe, die für und gegen die Kernkraft als Energieträger sprechen, können und sollen hier nicht andiskutiert werden. Eine Auseinandersetzung über diese Grundsatzfrage ist im vorliegenden Zusammenhang überflüssig, ist doch keine Mehrheitsentscheidung in Richtung auf eine Abschaffung der Kernkraft in Sicht. Die öffentliche Diskussion müßte sich zudem mehr als bisher darauf konzentrieren, welche Konsequenzen der Verzicht auf bestimmte Technologien für die Gesamtwirtschaft, aber auch für das tägliche Leben des Einzelnen hätte. Dabei ist es völlig legitim, sich für ein Leben einzusetzen, das den Energiebedarf drastisch reduziert: Soll die Fortbewegung im wesentlichen durch kollektive Verkehrsmittel und nicht durch das Auto bewerkstelligt werden, so ist dies sicherlich vernünftig; nimmt man es in Kauf, wie in der Nachkriegszeit

nur ein Zimmer in der Wohnung zu heizen, so muß auch dies nicht notwendigerweise zu einem schlechten Leben führen. Wichtig ist nur, daß man die praktischen Konsequenzen bestimmter politischer Optionen einbezieht - und wichtig ist weiter, zu erkennen, daß nicht nur die Kerntechnik, sondern auch andere Technologien ein hohes Gefährdungspotential beinhalten. Doch dies ist alles nur ein kleiner Exkurs: Im Rahmen unseres eigentlichen Themas müssen wir festhalten, daß sich auch die zweite Alternative - Abschaffung der Kernenergie - als illusionär erweist.

Was bleibt ist eine Mittellösung, die die Existenz der Kernenergie akzeptiert oder (je nach Standort des Betrachters) zumindest hinnimmt und die dann danach fragt, wie die arbeitsrechtlichen Normen an die spezifische Problematik dieses Sachgebiets angepaßt werden können. Ist es möglich, die Schutzstandards, die das Arbeitsrecht für die Persönlichkeit des Einzelnen wie für die gemeinsame Interessenwahrung entwickelt hat, auch unter den oben beschriebenen Bedingungen aufrecht zu erhalten? Wie kann den arbeitsrechtlichen Wertungen auch unter den Bedingungen intensivster Staatsintervention Rechnung getragen werden?

Wir sollten dies in zwei Abschnitten diskutieren. Zum einen tut eine juristische Bestandsaufnahme not; welche rechtlichen Möglichkeiten bestehen noch für den Einzelnen wie für den Betriebsrat und die Gewerkschaft um den spezifischen Freiheitsschranken entgegenzuwirken?

Zum zweiten geht es dann um die sehr viel prinzipiellere und schwierigere Frage, ob es möglich ist, auf die

eigentlichen Entscheidungszentren zuzugreifen. Geht man von der realistischen Feststellung aus, daß der Betreiber, d.h. allgemeiner: der Unternehmer an eigener Entscheidungskompetenz verloren hat, so muß man die Frage stellen, ob nicht als Ersatz für die leerlaufende Mitbestimmung des Betriebsrats oder der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat neue Einwirkungsmöglichkeiten zu schaffen sind, die direkt bei den staatlichen Instanzen anzusiedeln wären. Heißt die Bewahrung des Status quo in Sachen Mitbestimmung nicht, neue, kompensatorische Institutionen zu entwickeln?

III.

Der juristische Status quo

Betrachten wir zunächst die Ausschöpfung der bestehenden Möglichkeiten. Neben dem Arbeitsschutz, der hier nicht weiter vertieft werden soll, gibt es drei neuralgische Punkte, wo das vom Staat definierte Sicherheitsinteresse mit arbeitsrechtlichen Wertungen kollidiert. Zum einen geht es um die Personenüberprüfung, zum zweiten um die Überwachung und Kontrolle des Betriebsablaufs einschließlich des Objektschutzes und zum dritten um den Geheimnisschutz.

1. Personenüberprüfung

Was zunächst die fachliche Qualifikation von Beschäftigten in kerntechnischen Anlagen betrifft, so besitzt die

Verwaltung einen - großen Ermessensspielraum, wenn sie die Qualifikationserfordernisse im einzelnen festlegen will. Das Bundesverfassungsgericht hat schon in den 50er Jahren festgestellt, der Staat sei relativ frei, Prüfungsanforderungen für bestimmte Tätigkeiten festzulegen. Nur bei offenkundig fehlerhaften Entscheidungen, die der Willkürgrenze zumindest nahekommen, soll anderes gelten: Würde für eine ganz einfache Tätigkeit ein Abschluß alsgraduierter Ingenieur vorausgesetzt, so wäre dies ein im Rechtswege zu korrigierender Mißbrauch. Die Berufsfreiheit des Einzelnen nach Art. 12 Abs 1 GG muß sich - von solchen Extremfällen abgesehen - die in Prüfungen liegende Einschränkung gefallen lassen.

Rechtliche Bedenken tauchen im Grunde nur in jenen Fällen auf, wo bestimmte Personen bereits 10 Jahre oder länger einzelne Funktionen zur vollen Zufriedenheit ihrer Umwelt ausüben, nun aber damit konfrontiert werden, daß ein neues Qualifikationserfordernis, z.B. ein Hochschulabschluß, eingeführt wird, dem sie aus einsehbaren Gründen nicht Rechnung tragen können. Wollte man in einem solchen Fall den Betroffenen effektiv von seinem Arbeitsplatz vertreiben und ihn mit geringerwertigen Tätigkeiten beschäftigen oder gar entlassen, so wäre dies ein Eingriff in die Berufsfreiheit nach Art. 12 GG, der nicht mehr durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt wäre. Art. 12 GG deckt ja nicht nur - das muß man leider ausdrücklich betonen - die Tätigkeit des selbständigen Gewerbetreibenden, sondern auch die des abhängig Beschäftigten. Das Bundesverfassungsgericht hat dies zuletzt in seiner Mitbestimmungsentscheidung aus dem Jahre 1979 ausdrücklich betont. Eine berufliche Betätigung zu untersagen, weil ein formaler Abschluß fehlt, ist dann völlig inakzeptabel, wenn die Tätigkeit seit langer Zeit dieselbe ist und wenn sie

von dem Betreffenden ohne Beanstandungen ausgeübt wurde. Weiter könnte man sich in diesen Fällen auf rechtsstaatliche Grundsätze berufen, wonach eine bestimmte Lebensplanung nicht nachträglich durch unvorhergesehene Neuregelungen zunichte gemacht werden darf. In sehr viel bescheidenerem Umfang kennt man entsprechende Grundsätze im Bereich von Prüfungsordnungen. Wer beispielsweise drei Jahre auf der Grundlage einer bestimmten Studien- und Prüfungsordnung studiert hat, darf nicht plötzlich mit neuartigen Examensanforderungen konfrontiert werden, die das bisher absolvierte Studium teilweise oder völlig gegenstandslos machen. Weiter ist an das Beispiel der Dentisten zu erinnern, für die in den 50er Jahren vernünftige Bestandsschutzregelungen gefunden wurden: Wer eine langjährige Berufspraxis hatte, konnte weiterarbeiten - obwohl er keinen akademischen Abschluß hatte, der von da an zwingend für alle mit Zahnheilkunde befaßten Personen vorgeschrieben war. Man kann nicht jemanden, der sich 10, 20 oder 30 Jahre lang erfolgreich um Patienten gekümmert hat, plötzlich mit Berufsverbot belegen; dies wäre eine Art von enteignungsgleichem Eingriff.

Ich würde also den Standpunkt vertreten, daß Bestandsschutzfälle einer befriedigenden Lösung zugeführt werden können. Soweit es allerdings darum geht, daß die Anforderungen für die Zukunft neu und sehr viel höher definiert werden, ist juristisch auch dann nichts zu machen, wenn jeder Praktiker von "Übersicherung" sprechen würde.

Um einiges problematischer ist die Überprüfung der politischen Zuverlässigkeit. Zunächst deshalb, weil sehr schwer an die Entscheidungskriterien heranzukommen ist und auch ein als "unzuverlässig" eingestufteter Bewerber

oder Mitarbeiter nicht immer von den gegen ihn sprechenden Bedenken erfahren muß. Ich habe vor kurzem mit dem Personalreferenten einer Firma gesprochen, die viele Rüstungsaufträge abwickelt, bei denen nur VS-ermächtigte Personen eingesetzt werden dürfen. Die Sache sei ganz einfach, wurde mir gesagt. Vor der Einstellung werde über das zuständige Ministerium das Bundesamt für Verfassungsschutz eingeschaltet, das die nötigen Auskünfte erteile. Sei die Antwort bis zum vorgesehenen Einstellungstermin nicht da, so erfolge eben eine Einstellung auf Probe; während der Probezeit liege dann allemal das Ergebnis der Sicherheitsüberprüfung vor. Sei dieses negativ, so werde eben mit freundlichen aber deutlichen Worten gesagt, die Probezeit sei nicht bestanden; der Einzelne erfahre im Grunde nie, was die wirklichen Gründe für die Nichtübernahme gewesen seien. Dies ist sicherlich nur eine mündliche Aussage, die ich hier referieren kann; wie weit sie auch für andere Bereiche repräsentativ ist, kann ich nicht sagen, doch wäre ein entsprechendes Verhalten einer Personalabteilung sicherlich nicht unplausibel.

Was die Überprüfungskriterien angeht, so habe ich eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Köln aus dem Jahre 1981 mitgebracht, die das Aktenzeichen 1 K 3652/80 trägt. Auch hier ging es um eine VS-Ermächtigung im Bereich von Rüstungsaufträgen. Ein Ingenieur hatte in den Jahren von 1949 bis 1969 an verschiedenen Arbeitsstellen gearbeitet, dann zweimal den Arbeitsplatz gewechselt und war von 1974 bis 1978 arbeitslos gewesen. Ende 1978 hatte er wieder etwas gefunden, war einige Monate bei einer Firma in Norddeutschland, und genau diese Firma wollte

ihn nun für die Bearbeitung von Rüstungsaufträgen einsetzen. Sie hielt dabei das übliche Verfahren ein, wandte sich an das Bundeswirtschaftsministerium, das seinerseits beim Bundesamt für Verfassungsschutz nachfragte, ob gegen den Betreffenden etwas vorliege. Außerdem füllte er einen Fragebogen aus, wo er korrekterweise angab, daß sowohl er wie auch seine Frau Verwandte in der DDR hätten. Er selbst hatte einen Onkel und eine Tante, die aber in der weiteren Geschichte keine Rolle mehr spielen. Seine Frau jedoch hatte - so zunächst das Bundesamt für Verfassungsschutz - einen Vetter, der Mitarbeiter des Ministeriums für Staatssicherheit sei. Außerdem besitze sie eine Großtante, die eine Parteirente von der SED beziehe. Es bestünden deshalb Bedenken dagegen, ihm eine VS-Ermächtigung zu erteilen. Dies würde dem Wirtschaftsministerium mitgeteilt, das die "Einwände" an die Firma und den Betroffenen mit der Bitte um Stellungnahme weitergab - eine im Grunde genommen ganz anständige und gar nicht so selbstverständliche Sache. Unser Ingenieur hat über den Stasimann Verwunderung geäußert, bei seinen Verwandten brieflich nachgefragt und so rausgekriegt: Der Sohn des Veters seiner Frau sei in den Diensten des Ministeriums für Staatssicherheit. Gesehen hatte er diesen noch nie. Was die Großtante seiner Frau betraf, so habe sie ihm schon seit Jahren erklärt, sie sei zwar weiter in der SED, aber der Kommunismus, für den sie vor 1933 gekämpft habe, sei nicht mit dem identisch, was heute in der DDR geschehe. Seine übrigen Verwandten seien nicht Mitglieder der SED und auch sonst politisch nicht in besonderem Maße engagiert. Das Bundesamt für Verfassungsschutz hat seine Bedenken gleichwohl aufrecht erhalten. Dabei kam noch eine etwas eigenartige Note in die Sache hinein. Der Ingenieur hatte nämlich angegeben, er habe

schon lange Krach mit seiner Frau. Auch unterhalte er gute Beziehungen zu einer anderen Frau, weshalb er überlege, sich scheiden zu lassen, wenn er dadurch die VS-Ermächtigung erhalte. Ich darf aus dem Urteil zitieren, das keinen VS-Stempel trägt und dessen Worte ja für Objektivität stehen: "Da seine Ehe seit Jahren mit gewissen Spannungen belastet sei, erwäge er, sich von seiner Ehefrau scheiden lassen und eine seit Jahren mit ihm befreundete Frau zu heiraten, die keine Verwandtschaft in der DDR habe, wenn er unter diesen Voraussetzungen die Ermächtigung zum Umgang mit Verschlusssachen erhalte." So heißt es wörtlich in dem Urteil. Ich muß also davon ausgehen, daß das stimmt. Das Bundesamt hat seine Bedenken auch dann noch nicht zurückgestellt, sondern im Gegenteil betont, der Ingenieur sei schon bei seiner letzten Beschäftigungsstelle, also im Jahre 1974, als schwieriger, eigenwilliger, kritischer und unkollegial reagierender Mensch bezeichnet worden - eine Einschätzung, die durch den Vorschlag, sich scheiden zu lassen, bestätigt werde. Die VS-Ermächtigung ist ihm daraufhin endgültig versagt worden. Dagegen richtete sich seine Klage vor dem Verwaltungsgericht in Köln. Ein Erfolg blieb auch hier aus. Instanzen, die geheimdienstliche Erfahrungen hätten, besäßen einen Beurteilungsspielraum - so das Verwaltungsgericht. Wenn das Bundesamt für Verfassungsschutz erkläre, jemand sei ein typischer Fall für Anwerbungsversuche von "drüben", so müsse man das aufgrund der besonderen Sachkunde der Behörde akzeptieren. Auch die Tatsache, daß es sich bei dem Stasi-Mitarbeiter nicht um den Vetter der Frau, sondern um den Sohn des Vetters handelte, tat der "Sachkunde" keinen Abbruch. Wenn weiter gesagt werde, die Verwandtschaft befinde sich - so wörtlich - "im Blickfeld der SED", so sei auch dies eine plausible Einschätzung, die die Verweigerung der VS-Ermächtigung

rechtfertige. Die Klage wurde also abgewiesen.

Ich weiß nicht, ob Berufung eingelegt wurde. Ich würde vermuten: Nein. Die Kriterien, die bei solchen Personenüberprüfungen angelegt werden, sind - wie gerade dieses Urteil deutlich macht - extrem weitreichend. Man braucht einen entfernten Vetter nicht einmal zu kennen, um schon als "verdächtig" qualifiziert zu werden; "Kontaktschuld" ohne Kontakt - eine nicht eben besonders alltäglich erscheinende Erwägung. Für Beschäftigte bedeutet dies, daß das Risiko außerordentlich hoch ist, für bestimmte Positionen und Funktionen untauglich zu werden, obwohl man selbst keinerlei Illoyalität begangen hat. Und darin liegt das Schlimme an dieser Sache. Würde man Auszeichnungen wie das Bundesverdienstkreuz davon abhängig machen, daß jemand ein besonders treuer, über jeden Verdacht staatsabträglicher Gesinnung erhabener Staatsbürger ist, so könnte das ja noch angehen; für einen Ingenieur bedeutet dies, daß er für bestimmte Tätigkeiten nicht mehr verwendbar ist, daß er damit rechnen muß, mangels ausreichender persönlicher Eigenschaften entlassen zu werden, wenn kein anderer Arbeitsplatz als Ausweichmöglichkeit zur Verfügung steht.

Bekannt geworden sind weiter auch Fälle, in denen Fremdfirmenleute, die auf dem Gelände von Kernkraftwerken arbeiten, in sehr weitem Umfang Sicherheitsüberprüfungen unterzogen wurden. Mir liegt insoweit eine Mitteilung der IG Metall vor, die ich nachher, wenn es interessiert, verlesen kann. Die Schwierigkeit liegt darin, daß in solchen Fällen die Handlungsmöglichkeiten des Einzelnen wie auch die des Betriebsrats praktisch gegen Null gehen. Der Fall, den ich hier in seiner Mischung aus Skurrilität und menschenverachtender Totalkontrolle skizziert habe,

ist so eine Art Spitze des Eisbergs. Niemand kann ausschließen, daß in zahllosen anderen Fällen nicht genauso verfahren wird - nur erfahren die Betroffenen nichts davon.

Personenüberprüfungen dieser Art machen Verhandlungen bei der Einstellung zur Farce. Letztlich wird von unbekanntem Spezialisten für Sicherheit entschieden, ob es wirklich zu einer Beschäftigung kommt oder nicht.

2. Überwachung und Objektschutz im Betrieb

Beim zweiten Problemkomplex ergibt sich die Frage, ob und in welchem Umfang Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats nicht nur bestehen, sondern auch faktisch durchgesetzt werden können. Lassen Sie mich dies etwas eingehender schildern.

Was die Installierung einer Fernsehkontrolle oder eines Abhörgerätes angeht, so greift zweifellos § 87 Abs. 1 Ziffer 6 BetrVG ein, wonach jede Kontrolle des Verhaltens der Arbeitnehmer im Betrieb durch technische Geräte der Mitbestimmung des Betriebsrats bedarf. Insofern gilt dasselbe wie bei den im Kaufhaus hängenden Fernsehgeräten, die auch nur mit Zustimmung des Betriebsrats angebracht und eingesetzt werden dürfen. Ähnlich unproblematisch ist im Hinblick auf das Mitbestimmungsrecht die Anwesenheitskontrolle. § 87 Abs. 1 Ziffer 1 BetrVG greift ein, wenn man am Eingang einen Dienstausweis oder ein anderes Personaldokument vorzeigen muß. Besteht eine EDV-gestützte Aufenthaltsdokumentation, wo festgehalten wird, wer wie lange in welchem Teil einer kerntechnischen Anlage, etwa innerhalb einer bestimmten Sicherungszone war, dann ist

dies ein Fall des § 87 Abs.1 Ziffer 6 BetrVG.

Schwieriger wird es bei den "Grenzbefestigungen", durch die manche Anlagen gegen die Umwelt abgeschirmt sind. Hier wird zunächst kein Mitbestimmungsstatbestand erfüllt; ob ein Stacheldrahtzaun errichtet oder eine Mauer gebaut wird, ist eine organisatorische Entscheidung des Arbeitgebers. Auch wenn man sich redlich müht und die Gesetzesbestimmungen hin und her wendet - es kommt allenfalls die Pflicht des Arbeitgebers heraus, den Betriebsrat nach § 90 BetrVG vorher zu unterrichten; von einem Mitbestimmungsrecht ist keine Rede. Etwas besser ist die rechtliche Ausgangslage in bezug auf die Einrichtung und insbes. die Bewaffnung des Werkschutzes. Man könnte durchaus den Standpunkt vertreten - und nun lachen Sie bitte nicht - daß der Werkschutz eine Sozialeinrichtung nach § 87 Abs.1 Ziffer 8 BetrVG sei, die nicht nur die Allgemeinheit, sondern auch die Beschäftigten mit dem Gut "Sicherheit" versehe. Dies hätte zur Folge, daß die Art und Weise seines Funktionierens, insbes. auch die Bewaffnung, von der Zustimmung des Betriebsrats abhängig wäre. Ein wenig ungewohnt klingt die Argumentation allerdings schon. Man könnte sich weiter überlegen, § 87 Abs.1 Ziffer 1 BetrVG heranzuziehen: Die Bewaffnung betrifft das Verhalten der Werkschutzangehörigen im Betrieb und fällt deshalb unter diese Vorschrift.

Das eigentliche Problem liegt allerdings weniger in den Mitbestimmungsstatbeständen als solchen - Abgrenzungsschwierigkeiten und Lücken gibt es insoweit auch bei anderen Unternehmen. Entscheidend ist vielmehr die Frage, ob nicht auch die "an sich" gegebenen Mitbestimmungsrechte deshalb versagen, weil eine sie verdrängende gesetzliche

Regelung vorhanden ist. Nach dem Einleitungssatz in § 87 Abs.1 sind die dort aufgeführten Angelegenheiten nur dann mitbestimmungspflichtig, wenn sie nicht bereits gesetzlich geregelt sind. Der Streit geht darum, was man eigentlich unter einer solchen gesetzlichen Regelung versteht. Sind nur Gesetze im förmlichen Sinne gemeint oder sind auch Verordnungen, Auflagen und Richtlinien erfaßt? Ist Letzteres der Fall, kann man die Mitbestimmungsrechte getrost vergessen.

Meinen eigenen Standpunkt darf ich kurz wie folgt skizzieren. Zum Begriff "gesetzliche Regelung" gibt es durchaus einen feststehenden Sprachgebrauch, der sich im Grundgesetz findet: Dort wird im Grundrechtsteil ausdrücklich zwischen einer Regelung "durch Gesetz" und einer Regelung "aufgrund Gesetzes" unterschieden. Spricht die Verfassung davon, daß ein Grundrechtseingriff nur durch Gesetz erfolgen kann, dann heißt dies, daß die Regelung in einem förmlichen Gesetz stehen muß und daß Ermächtigungen an die Exekutive dann allenfalls in sehr geringem Umfang möglich sind. Auf § 87 Abs.1 BetrVG übertragen würde dies bedeuten, daß insbes. Richtlinien und Auflagen die Mitbestimmungsrechte nicht verdrängen könnten. Weiter muß man berücksichtigen, daß § 87 Abs.1 Ziffer 7 einen speziellen und weitergehenden Vorbehalt zugunsten des staatlichen Rechts enthält, da dort als Grenzen der Mitbestimmung ausdrücklich auch untergesetzliche Rechtsquellen wie Verordnungen und Unfallverhütungsvorschriften genannt sind. Wenn Ziffer 7 Derartig ausdrücklich regelt, so ist es eigentlich wenig naheliegend davon auszugehen, daß "Gesetz" im Sinne des Einleitungssatzes jede verbindliche Rechtsnorm und auch jeden Verwaltungsakt meine: Die Nennung der Verordnungen und Unfallverhütungsvorschriften in der Ziffer 7 wären

dann völlig überflüssig.

Weiter kann man darauf verweisen, daß die Beschränkung auf förmliche Gesetze einen guten Sinn abgeben würde. Die Mitbestimmung ist nämlich ein demokratisches Verfahren; sie soll sicherstellen, daß die Betroffenen an der Aufstellung der Regeln beteiligt sind, die nachher für sie selbst gelten. Von diesem Ausgangspunkt her ist es einleuchtend, eine abweichende und das Mitbestimmungsrecht verdrängende Regelung durch den Gesetzgeber zuzulassen - gibt es doch an der demokratischen Legitimation parlamentarischer Gremien innerhalb des bestehenden Rechtssystems keinerlei Zweifel. Eine solche Legitimation fehlt aber völlig, wenn eine Auflagenverfügung in irgendeinem Ministerium erarbeitet wurde und von daher unter Verfahrensaspekten einen sehr viel weniger demokratischen Charakter als eine Betriebsvereinbarung besitzt.

Schließlich könnte man auch darauf abstellen, daß der Einleitungssatz zu § 87 Abs. 1 nicht nur einen Vorbehalt zugunsten des Gesetzes, sondern auch einen Vorbehalt zugunsten von Tarifverträgen kennt. Bei Letzteren ist aber völlig unbestritten, daß die in ihnen gelassenen Lücken nicht etwa durch einheitliche Arbeitsbedingungen, arbeitsvertragliche Abmachungen usw. zu Lasten des Betriebsrats ausgefüllt werden können. Sicher ist eine Lückenschließung nicht nur möglich sondern allgemein üblich, doch kann sie das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats nicht außer Kraft setzen. Ist dies aber so, so ist nicht einzusehen, warum die Ausfüllung eines vom Gesetz gelassenen Rahmens anders behandelt werden sollte.

Soviel dazu. Ich muß betonen, daß es zu diesem Problemkomplex keine in die hier skizzierte Richtung gehende Rechtsprechung gibt; auch in der Literatur fehlen - soweit ersichtlich - entsprechende Aussagen. Die Rechtsfolgen der hier entwickelten Auffassung stellen sich wie folgt dar. In Angelegenheiten, bei denen ein Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats existiert, besteht eine geteilte Handlungskompetenz; der Arbeitgeber kann nicht (mehr) alleine handeln, sondern benötigt die Zustimmung des Betriebsrats, um beispielsweise eine Fernsehüberwachung einzuführen. Kann eine Maßnahme nur durch das Zusammenwirken zweier Personen getroffen werden, wird aber nur einem Beteiligten ein entsprechender hoheitlicher Befehl gegeben, so wird etwas Unmögliches von ihm verlangt - es sei denn, der andere spielt freiwillig mit. So gehört es zu altem polizeirechtlichem Gedankengut, daß eine Polizeiverfügung unwirksam ist, wenn nur einem von mehreren Mit-eigentümern aufgegeben wird, beispielsweise seine verkehrsbehindernde Hecke zu beseitigen oder sein Gartenhaus ab-zubrechen. Auf den vorliegenden Fall übertragen bedeutet dies, daß eine an den Arbeitgeber gerichtete Ordnungsverfügung keine rechtliche Wirkung entfalten könnte, es sei denn, der Betriebsrat würde nachträglich zustimmen. Für die Verwaltungsbehörde würden sich auf dieser Grundlage zwei Handlungsalternativen ergeben. Zum einen könnte man ein zweistufiges Verfahren praktizieren, wonach zunächst dem Betreiber erst der Entwurf einer Ordnungsverfügung zu-gestellt wird. Dieser müßte sich dann um eine Einigung mit dem Betriebsrat bemühen, die ggf. über ein Einigungsstellenverfahren zu erreichen wäre. Erst wenn der innerbetriebliche Willensbildungsprozeß abgeschlossen wäre, könnte die endgültige Verfügung erfolgen. Traditionellem verwaltungsrechtlichen Denken näherliegend und wohl auch sinnvoller wäre jedoch die zweite Variante, wonach die Ordnungsbehörde ausdrücklich an beide "Beteiligten", d.h. Betreiber und Betriebsrat ihre Ordnungsverfügung schickt,

die sich dagegen dann jeweils aus ihrer Sicht zur Wehr setzen können.

Teilt man den hier skizzierten Standpunkt vom Vorrang gesetzlicher Regelungen nicht - und es handelt sich ja nur um einen Vorschlag, über den zu diskutieren ist - dann muß man allerdings der Frage näher treten, ob nicht bei untergesetzlichen Eingriffen in Betriebsratsbefugnisse durch Verordnungen und Auflagen der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz eingreift. Nach Art. 19 Abs. 4 GG kann jedermann, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten beeinträchtigt ist, sich dagegen gerichtlich zur Wehr setzen; nach den §§ 40, 42 und 47 VwGO sind dafür grundsätzlich die Verwaltungsgerichte zuständig. Eine Schwierigkeit besteht allerdings insoweit, als der Betriebsrat nach herrschender Auffassung keine rechtsfähige Einheit wie etwa ein Verein oder eine Aktiengesellschaft ist. Kann der Betriebsrat deshalb überhaupt Träger des prozessualen Hauptgrundrechts aus Art. 19 Abs. 4 GG sein? Die Frage ist - soweit ersichtlich - bislang nicht entschieden. Für eine positive Antwort spricht, daß bisweilen einzelne Grundrechte, aber auch andere Befugnisse nicht rechtsfähigen Einheiten zugeteilt werden. So kann etwa gerade der Betriebsrat in bestimmten gerichtlichen Verfahren als Partei auftreten, nämlich im Beschlußverfahren nach den §§ 80 ff. ArbGG. Entsprechendes gilt bei den Verwaltungsgerichten, wenn ein Personalrat eine Auseinandersetzung mit seinem Dienststellenleiter führt. Es gibt also schon heute Durchbrechungen des Prinzips, wonach nur derjenige, der voll rechtsfähig ist, auch vor Gericht auftreten kann. Es gibt dazu noch eine Reihe weiterer Beispiele, etwa die von der Rechtsprechung entgegen dem Wortlaut des § 50 ZPO anerkannte aktive Parteifähigkeit der Gewerkschaften. Angesichts der Neuartigkeit der Situation und der massiven staatlichen Gestaltung von

Arbeitsbedingungen wäre es im Interesse der Mitbestimmungsrechte gerechtfertigt, den Betriebsrat insoweit wie eine voll rechtsfähige Größe zu behandeln und ihm die Klagebefugnis im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zuzusprechen.

3. Geheimnisschutz

Was die Geheimhaltung bestimmter Angelegenheiten betrifft, so gilt an sich der Grundsatz, daß der Betriebsrat auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse des Arbeitgebers erfahren darf. Der Auskunftsanspruch nach § 80 Abs.2 BetrVG macht insoweit keine Einschränkungen; auch die Literatur zieht hier keine Grenzen. Der informierte Betriebsrat ist dann natürlich nach § 79 BetrVG verpflichtet, die ihm mitgeteilten Geheimnisse nicht an Dritte weiterzugeben, sofern der Arbeitgeber auf die Geheimhaltungsbedürftigkeit ausdrücklich hingewiesen hat. Hält sich der Betriebsrat nicht daran, kann er nach § 120 BetrVG bestraft werden. Dies ist eine in der Privatwirtschaft praktizierte, völlig sachgerechte Regelung.

Auch hier taucht jedoch wieder das Problem der Überlagerung durch staatliche Normen auf. Wie soll man verfahren, wenn bestimmte Dinge Verschlusssachen sind, die der Betreiber nur unter der Voraussetzung erhält, daß er sie nicht an andere als VS-ermächtigte Personen weitergibt? Hier taucht die Wahl zwischen zwei gleichermaßen inakzeptablen Alternativen auf. Die eine besteht darin, daß der Betriebsrat auf die Information verzichtet mit der Folge, daß seine Rechte leerlaufen oder daß von ihnen ein nicht sachgerechter Gebrauch gemacht wird. Die andere Alternative besteht darin, daß sich die einzelnen Betriebsratsmitglieder um eine VS-Ermächtigung bemühen. Dabei mag es unproblematische Fälle

geben, bei denen die Ermächtigung ohne jedes Zögern erteilt wird. Auf der anderen Seite steht aber immer das beträchtliche Risiko, daß die Sache beim einen oder anderen "schiefläuft", daß etwa jemand einen abschlägigen Bescheid erhält, weil er viel in Ostberlin im Theater war. Dies hat zur Folge, daß es dann zwei Arten von Betriebsratsmitgliedern gibt: Solche, die das Vertrauen gewissermaßen in vollem Umfang genießen, und solche, die die "höheren Weihen" nicht besitzen. Das egalitäre Prinzip, nach dem der Betriebsrat zu funktionieren hat, wäre aufgehoben. Das Problem läßt sich im Grunde nach geltendem Recht kaum bewältigen, kann man dem Betreiber doch nicht zumuten, sich über das hinwegzusetzen, was ihm von der Behörde auferlegt wurde. Zumindest sollte man in einer weiteren Öffentlichkeit das Problem erkennen und der Tatsache bewußt sein, daß hier ein schleichender Erosionsprozeß an den Mitbestimmungsrechten vonstatten geht. Es ist klar, daß mein Votum in die Richtung geht, den Betriebsräten auch die Verschlusssachen zugänglich zu machen und sie, wie auch bei anderen Betriebs- und Geschäftsheimnissen, zur Nichtweitergabe an Dritte zu verpflichten.

Ich darf diesen Bereich zusammenfassen. Es gibt nach geltendem Recht einige Möglichkeiten, Mitbestimmungsrechte auch in kerntechnischen Anlagen zu realisieren, aber sie sind beschränkt. Dies gilt sogar dann, wenn man die hier skizzierte Auffassung vertritt, daß der Gesetzesvorbehalt nur bei formellen Gesetzen greift oder daß der Betriebsrat zumindest beim Verwaltungsgericht klagen kann. Die Mitbestimmungsrechte sind erst recht beschränkt, wenn man ihnen auch Auflagen und Richtlinien vorgehen läßt. Letztlich läuft dies auf einen totalen Vorrang des Atomrechts vor dem Betriebsverfassungsgesetz hinaus. In Kernkraftwerken entsteht so eine Art von Notstandsarbeitsrecht, d.h. eine geminderte Form von Arbeitsrecht, das unter einem

generellen Sicherheitsvorbehalt steht: Arbeitsrechtliche Befugnisse können und dürfen nur insoweit wahrgenommen werden, als nicht ein von der Behörde weithin autonom definiertes Sicherheitsinteresse entgegensteht.

Ein solches Arbeitsrecht zweiter Klasse existiert allerdings schon in einigen anderen Bereichen. Zu denken ist etwa an das Arbeitsrecht in einzelnen Teilen des öffentlichen Dienstes wie in der Bundeswehr oder den Geheimdiensten, wo die Mitbestimmungsrechte eingeschränkt sind und auch gewerkschaftliche Betätigungsmöglichkeiten in vielfältiger Weise auf ein Minimum reduziert werden. Auch dort läßt sich konstatieren, daß das Sicherheitsinteresse letzten Endes absoluten Vorrang gegenüber den Mitwirkungsrechten, ja überhaupt allen arbeitsrechtlichen Befugnissen der Beschäftigten besitzt. Der Tendenzbetrieb ist im Vergleich dazu eine relativ harmlose Angelegenheit, obwohl bei tendenzbezogenen Maßnahmen gegenüber Tendenzträgern auch dort ein geminderter Rechtsstatus besteht. Was sonst nur im zentralen Herrschaftsfunktionen des Staates, d.h. in einzelnen Teilen des öffentlichen Dienstes praktiziert wird, wird auf kerntechnische Anlagen wegen der angenommenen oder tatsächlichen Gefährlichkeit der angewandten Technologie übertragen. Die Leidtragenden sind die Arbeitnehmer, allerdings nicht nur die in kerntechnischen Anlagen Beschäftigten: Der hier erfolgende Einbruch in Mitbestimmungsrechte kann sehr leicht auch auf andere Bereiche übertragen werden.

IV.

Einfluß auf die realen Entscheidungszentren?

Kommen wir zum letzten Punkt. Angesichts der begrenzten Möglichkeiten, die das geltende Recht bietet, stellt sich das schon eingangs angesprochene Problem mit besonderer Dringlichkeit: Gibt es irgendwelche juristischen Möglichkeiten, auch auf die eigentlichen Entscheidungszentren zuzugreifen? Ist eine Behörde allein ihrer Rechtsform wegen gegen alle arbeitsrechtlichen "Zumutungen" immun?

Was zunächst die Koalitionsfreiheit des Art.9 Abs.3 GG angeht, so garantiert sie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stillschweigend einen Kernbereich spezifisch koalitionsmäßiger Betätigung, insbes. auch den Abschluß von Tarifverträgen und den Streik. Zur Frage, was geschieht, wenn diese Rechte ins Leere stoßen, weil der Arbeitgeber im Grunde nur Durchlaufstation ist, existieren keine unmittelbaren Aussagen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich darauf beschränkt zu betonen, daß Art.9 Abs.3 GG auch zur Darstellung der Mitgliederinteressen gegenüber dem Staat und den politischen Parteien ermächtigt. Dies könnte ein Ansatzpunkt für weitergehende Einwirkungsmöglichkeiten sein. Sie zu entfalten ist aber nicht von heute auf morgen möglich, sondern kann nur Ergebnis eines längerfristigen politischen Prozesses sein. Einige Anregungen lassen sich allerdings auch aus der vorliegenden Rechtsprechung gewinnen. Von Interesse ist in diesem Zusammenhang etwa die Mülheim-Kärlich-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Dort wird sinngemäß gesagt, bevor ein Kernkraftwerk genehmigt werde und damit vollendete Tatsachen geschaffen seien, müßten die Betroffenen die Möglichkeit haben, ihre Interessen zur Geltung zu bringen, ggf. auch gerichtlichen Rechtsschutz

in Anspruch zu nehmen. Die darauf bezogenen Vorschriften der atomrechtlichen Verfahrensverordnung sind jedenfalls in ihrem Kern danach unmittelbar durch das Grundrecht auf Leben und Gesundheit nach Art.2 Abs.2 GG geboten. Werden etwa elementare Anforderungen der atomrechtlichen Verfahrensverordnung nicht beachtet, dann liegt schon allein deshalb ein Verstoß gegen das Grundrecht aus Art.2 Abs.2 GG vor. Bisher ist dies immer nur für die Anlieger von Kernkraftwerken diskutiert worden. Dasselbe muß jedoch für diejenigen gelten, die in einer kerntechnischen Anlage arbeiten: Auch sie müssen bei Maßnahmen, die für ihr Grundrecht auf Leben und Gesundheit und ihre berufliche Existenz wichtig sind, zumindest die Möglichkeit haben, rechtzeitig ihre Interessen einzubringen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn bereits eine Belegschaft vorhanden ist, die neuen Sicherheitsanforderungen unterstellt werden soll.

Der Rückgriff auf die Mülheim-Kärlich-Entscheidung bringt allerdings insofern keinen übermäßig großen Schritt nach vorne, als das Bundesverfassungsgericht aus Art.2 Abs.2 GG ja nur Anhörungsrechte ableitet. Das eigentliche Problem bleibt ungelöst, nämlich ein Verfahren zu finden, wie die in Art.9 Abs.3 GG angelegten Formen von Mitbestimmung auch staatlichen Entscheidungszentren gegenüber wirksam gemacht werden können. Die Verfassungsinterpretation ist hier im Grunde überfordert. Am wichtigsten scheint mir, die schleichende Entdemokratisierung einer immer weiteren Öffentlichkeit bekanntzumachen, immer wieder auf die Verschiebung von Entscheidungskompetenzen hin zu einer schwer kontrollierbaren staatlichen Bürokratie zu verweisen. Nach geltendem Recht wird man nur erzwingen können, daß Richtlinien, Verordnungen und Auflagen nicht erlassen werden, ohne daß den Betroffenen und ihren Interessenvertretungen, d.h. Betriebsräten und Gewerkschaften wenigstens

die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben wird. Weiterzugehen und eine Art Veto-Recht bei der Schaffung des "Notstandsarbeitsrechts" einzuräumen, bedarf einer längerfristigen politischen Konsensbildung, in deren Verlauf bei vielen Beteiligten erstmal ein realistischeres Bild von staatlicher Intervention entstehen muß. Hierzu einen Beitrag zu leisten wäre für Wissenschaftler wie für Praktiker eine sinnvolle Arbeitsperspektive. Ich danke Ihnen.