

**Rechtsprobleme der Mitwirkung  
von Behinderten in Werkstätten  
für Behinderte**

- Gutachtliche Stellungnahme -

von Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Bremen

Im Verlauf des Projekts sind eine Reihe von Rechtsfragen aufgetreten, die teils rechtsdogmatischer, teils rechtspolitischer Art sind. Im einzelnen handelt es sich um folgende Probleme:

- Welche Bedeutung kommt der Tatsache zu, daß Behinderten ggfs. die volle Geschäftsfähigkeit fehlt? Dabei ist insbes. das neue Betreuungsgesetz zu berücksichtigen (dazu unten I).
- Wie ist die Wahlberechtigung zum Werkstattrat von der Wahlberechtigung zum Betriebsrat abzugrenzen? (Dazu unten II)
- Kann die Errichtung eines Werkstattrats und die Einräumung bestimmter Mitwirkungsrechte auch für Werkstätten in kirchlicher Trägerschaft vorgeschrieben werden? (Dazu unten III)
- Sind die anthroposophischen Werkstätten für Behinderte wie kirchliche Werkstätten zu behandeln? (Dazu unten IV)
- Wäre es zulässig, neben dem Werkstattrat auch eine Elternvertretung mit beratender Funktion vorzusehen? (Dazu unten V)
- Wäre es sinnvoll, der Gruppe der Schwerstbehinderten einen Sonderstatus einzuräumen, für sie beispielsweise eine separate Vertretung oder eine Art Minderheitenschutz im Werkstattrat vorzusehen? (Dazu unten VI)

## I. Die Bedeutung fehlender Geschäftsfähigkeit für Wahl und Funktionsweise des Werkstattrats

### 1. Das Problem

Je nach Alter, Art und Grad der Behinderung kann der Fall eintreten, daß einzelnen in der Werkstätte Beschäftigten die volle Geschäftsfähigkeit fehlt. Dabei ist zu unterscheiden:

- Der Beschäftigte ist minderjährig, verfügt jedoch über die nötige Einsichtsfähigkeit in bezug auf die Bedeutung seiner Tätigkeit und die Funktion des Werkstattrats.

- Der Beschäftigte ist entmündigt und steht unter Vormundschaft.

- Der Beschäftigte ist volljährig, doch ist seine Behinderung so stark, daß er nach allgemeinen Maßstäben gem. § 104 Nr. 2 BGB als geschäftsunfähig angesehen wird.

In allen drei Fällen stellt sich die Frage, ob die nichtvolle Geschäftsfähigkeit das aktive oder passive Wahlrecht beeinflusst; verneint man dies, so stellt sich das weitere Problem, wie sich die fehlende Geschäftsfähigkeit auf Beschlüsse des Werkstattrats und dadurch bewirkte Rechtsfolgen auswirkt.

## 2. Der einsichtsfähige Minderjährige

Das Problem, daß Minderjährige eine betriebliche Interessenvertretung (mit)wählen, stellt sich auch in der Betriebsverfassung: Das aktive Wahlrecht zur Jugendvertretung steht auch Arbeitnehmern unter 18 Jahren zu. Nach allgemeiner Auffassung spielt die Minderjährigkeit hier keine Rolle; die Ermächtigung des gesetzlichen Vertreters, in Dienst und Arbeit zu treten (§ 113 BGB), umfaßt auch das Recht, das mit der Arbeit verbundene Wahlrecht wahrzunehmen.

S. statt aller Fitting-Auffarth-Kaiser-Heither, BetrVG, Handkommentar, 16. Aufl., München 1990, § 61 Rn 5; Hess-Schlochauer-Glaubitz, Kommentar zum BetrVG, 3. Aufl., Neuwied 1987, § 61 Rn 3

Fehlt ausnahmsweise die Zustimmung des gesetzlichen Vertreters zum Abschluß des Arbeits- oder Ausbildungsvertrags, so ist dieser zwar (schwebend) unwirksam, doch ist auch dies für das Wahlrecht ohne Bedeutung: Der Lehre vom faktischen Arbeitsverhältnis entsprechend werden auch solche Beschäftigte so lange als Arbeitnehmer wie alle übrigen behandelt, wie die Nichtigkeit oder Anfechtbarkeit des Arbeitsvertrags nicht geltend gemacht wurde.

S. Dietz-Richardi, Kommentar zum BetrVG, 6. Aufl., München 1982, § 7 Rn 7; Fitting-Auffarth-Kaiser-Heither, a.a.O., § 7 Rn 13; Gemeinschaftskommentar zum BetrVG (GK)-Kreutz, Bd.1, 4.Aufl., Neuwied 1987, § 7 Rn 61

Auch für die Betriebsratswahlen war die fehlende Geschäftsfähigkeit ohne Bedeutung, als die Volljährigkeit noch mit dem 21. Lebensjahr eintrat, gleichwohl jedoch bereits ab 18 das Wahlrecht zum Betriebsrat bestand.

Die Gruppe der Minderjährigen macht somit keine Probleme: Wer unter 18 ist, könnte gleichwohl den Werkstattrat mitwählen und auch für die Übernahme einer entsprechenden Funktion kandidieren.

### 3. Volljährige Beschäftigte unter Vormundschaft bzw.

#### Betreuung

Wer unter Vormundschaft gestellt ist, besitzt in der Betriebsverfassung weder das aktive noch das passive Wahlrecht. Dies gilt sowohl für die Wahl zur Jugend- und Auszubildendenvertretung

so Dietz-Richardi, a.a.O., § 61 Rn 2; Hess-Schlochauer-Glaubitz, a.a.O., § 61 Rn 2; einschränkend Fitting-Auffarth-Kaiser-Heither, a.a.O., § 61 Rn 3, wonach nur eine Entmündigung wegen geistiger Gebrechen das Wahlrecht ausschließen soll

als auch bei der Betriebsratswahl.

Dietz-Richardi, a.a.O., § 7 Rn 25; Fitting-Auffarth-Kaiser-Heither, a.a.O., § 7 Rn 18; GK-Kreutz, a.a.O., § 7 Rn 61

Zur Begründung beruft man sich darauf, daß durch die Entmündigung mit Wirkung für und gegen jedermann festgestellt sei,

daß dem Betroffenen die Fähigkeit zum selbständigen Handeln fehle. Auch wird in der genannten Literatur auf § 13 Nr. 2 des Bundeswahlgesetzes verwiesen, der entmündigten Personen das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag vorenthält: In dieser Vorschrift komme ein allgemeiner Rechtsgrundsatz zum Ausdruck.

Ob dem ohne Einschränkung zuzustimmen ist oder ob rechtspolitisch eine abweichende Sonderregelung für die Werkstätten für Behinderte erstrebenswert wäre, kann jedoch dahinstehen. Das "Gesetz zur Reform des Rechts der Vormundschaft und Pflegschaft für Volljährige (Betreuungsgesetz-BtG)" vom 12. September 1990 (BGBl I, 2002 ff.) schafft das Institut der Vormundschaft mit Wirkung vom 1. Januar 1992 an ab.

Art. 11 des Gesetzes sieht vor, dieses trete am 1. Januar 1992 in Kraft.

Auch die Vorschriften der §§ 104 Nr. 3 und 114 BGB, wonach Entmündigte geschäftsunfähig bzw. beschränkt geschäftsfähig sind, treten zu diesem Zeitpunkt außer Kraft.

Aufgehoben durch Art. 1 Nr. 2 und 3 des Betreuungsgesetzes

An die Stelle der Vormundschaft tritt die Betreuung, die die Geschäftsfähigkeit als solche nicht beeinträchtigt. Vielmehr muß das Vormundschaftsgericht im Einzelfall entscheiden, ob der Betreuer bei bestimmten (oder allen) Angelegenheiten

seine Einwilligung erteilen muß. Der neue § 1903 Abs.1 BGB bestimmt insoweit:

"Soweit dies zur Abwendung einer erheblichen Gefahr für die Person oder das Vermögen des Betreuten erforderlich ist, ordnet das Vormundschaftsgericht an, daß der Betreute zu einer Willenserklärung, die den Aufgabenkreis des Betreuers betrifft, dessen Einwilligung bedarf (Einwilligungsvorbehalt). Die §§ 108 bis 113, 131 Abs.2 und § 206 gelten entsprechend."

Dies bedeutet, daß der unter Betreuung Stehende auch insoweit wie ein Minderjähriger behandelt wird, als ein Einwilligungsvorbehalt besteht. Wie die Verweisung auf § 113 BGB deutlich macht, gilt dies auch für die Übernahme einer abhängigen Arbeit. Unter Betreuung Stehende haben deshalb in gleicher Weise aktives und passives Wahlrecht wie Minderjährige.

Steht ein Behinderter bei Inkrafttreten des Betreuungsgesetzes unter Vormundschaft, so verwandelt sich diese nach Art.9 § 1 des Gesetzes automatisch in eine Betreuung mit umfassendem Einwilligungsvorbehalt. An der Anwendbarkeit des § 113 BGB ändert dies nichts; der Behinderte verliert keinerlei Arbeitnehmerrechte, wenn er mit Zustimmung des Betreuers in der Werkstätte tätig ist oder wenn niemand die fehlende Zustimmung rügt.

#### 4. Das Problem der fehlenden Einsichtsfähigkeit

Die Anordnung der Betreuung führt zwar in Abweichung vom bislang noch geltenden Recht nicht zum Wegfall der Geschäftsfähigkeit, doch schließt sie nicht aus, daß eine sog. natürliche Geschäftsunfähigkeit besteht. Aufrechterhalten bleibt nämlich § 104 Nr. 2 BGB der bestimmt:

"Geschäftsunfähig ist...wer sich in einem die freie Willensbestimmung ausschließenden Zustande krankhafter Störung der Geistestätigkeit befindet, sofern nicht der Zustand seiner Natur nach ein vorübergehender ist."

Bei allen Behinderten kann sich daher ohne Rücksicht auf Lebensalter und Anordnung einer Betreuung die Frage stellen, ob die Voraussetzungen des § 104 Nr.2 BGB vorliegen und ob damit das aktive wie das passive Wahlrecht zum Werkstattrat hinfällig werden. Von praktischer Bedeutung ist dies insbes. im Hinblick darauf, daß verbreiteter Einschätzung nach häufig auch bei solchen Personen das Entmündigungsverfahren vermieden wurde, denen ersichtlich die für Rechtsgeschäfte nötige Einsichtsfähigkeit fehlt.

Das Problem einer solchen natürlichen Geschäftsunfähigkeit ist auch in anderen Zusammenhängen aufgetaucht und ist dort ohne größeren Dissens geregelt worden.

Was die Betriebsverfassung betrifft, so wird das Wahlrecht als eine Art "Derivat" des Arbeitsverhältnisses verstanden. Zwar sind die von diesem Personenkreis abgeschlossenen Ar-



beitsverträge nach § 104 Nr. 2 in Verbindung mit § 105 Abs.1 BGB nichtig, doch sind sie wie vollgültige Arbeitsverträge zu behandeln, wenn die Nichtigkeit von niemandem geltend gemacht wird. Dementsprechend bleibt auch das Wahlrecht bestehen.

Dietz-Richardi, a.a.O., § 7 Rn 7; Fitting-Auffarth-Kaiser-Heither, a.a.O., § 7 Rn 13

Wird die Nichtigkeit geltend gemacht und das Arbeitsverhältnis mit sofortiger Wirkung (oder einer kurzen Auslauffrist) beendet, entfällt auch das Wahlrecht zum Betriebsrat. Arbeitet der Betroffene allerdings weiter und bemüht sich der Arbeitgeber um die Bestellung eines gesetzlichen Vertreters und den korrekten Abschluß eines Arbeitsvertrags, so bleibt das faktische Arbeitsverhältnis einschließlich aller damit verbundenen Rechte und Pflichten bestehen. Auch für das Wahlrecht würde in einem solchen Fall nichts anderes gelten.

Das Problem der fehlenden Einsichtsfähigkeit im Sinne des § 104 Nr. 2 BGB stellt sich auch bei politischen Wahlen. § 13 des Bundeswahlgesetzes stellt jedoch ausdrücklich auf die Entmündigung ab; auch die durch das Betreuungsgesetz geänderte Fassung läßt das Wahlrecht nur dann entfallen, wenn ein Betreuer mit umfassendem Wirkungsbereich bestellt wurde.

Vgl. Art.7 § 1 des Betreuungsgesetzes

Dem liegt der einsichtige Gedanke zugrunde, daß es mit dem Prinzip der Allgemeinheit der Wahl nicht vereinbar wäre,

wollte man im Einzelfall zwischen "noch einsichtsfähigen" und "nicht mehr einsichtsfähigen" Wählern unterscheiden: Die Gefahr von Manipulationen läge auf der Hand.

Auf der anderen Seite ist allerdings nicht zu übersehen, daß auch das nach geltendem Recht eingeräumte universelle Wahlrecht dann zu Manipulationen führt, wenn nicht einsichtsfähige Personen unter dem Einfluß Dritter zu einem bestimmten Wahlverhalten veranlaßt werden. Im Vergleich mit einer allgemeinen "Intelligenzkontrolle" ist dies jedoch das geringere Übel.

Ein dritter Bereich ist der vorliegenden Problematik in besonderer Weise verwandt. Nach dem sog. Heimgesetz (Neufassung in BGBI 1990, I, 764) wirken die Bewohner der dort genannten Heime "durch einen Heimbeirat in Angelegenheiten des Heimbetriebs wie Unterbringung, Aufenthaltsbedingungen, Heimordnung, Verpflegung und Freizeitgestaltung mit." Dieses Mitwirkungsrecht hat seine nähere Ausgestaltung durch die sog. Heimmitwirkungsverordnung vom 19. Juli 1976 (BGBI I, 1820) erfahren, die auch unter dem neuen Heimgesetz zunächst weitergilt.

Kunz-Ruf-Wiedemann, Heimgesetz, 5. Aufl., München 1990, § 5, Rn 9 verweisen allerdings zu Recht darauf, daß wegen der durch § 5 Abs. 2 des neuen Heimgesetzes eingeführten Institution des Heimfürsprechers alsbald eine Änderung erfolgen wird.

Der Heimbeirat besitzt weitreichende Erörterungs- und Mitgestaltungsrechte, kann jedoch Entscheidungen der Heimleitung

weder hinausschieben noch definitiv verhindern. Wirtschaftliche Bedeutung hat seine Tätigkeit insofern, als der Träger der Einrichtung nach § 21 der HeimmitwirkungsVO Kosten und Sachaufwand des Heimbeirates zu tragen hat.

Nach § 1 Abs.1 erfaßt das Heimgesetz u.a. auch Heime, die "behinderte Volljährige" nicht nur vorübergehend aufnehmen. Deshalb stellt sich auch hier das Problem, inwieweit die ggfs. fehlende Geschäftsfähigkeit die Mitwirkung über den Heimbeirat beeinflusst.

In der einschlägigen Kommentarliteratur wird darauf hingewiesen, die HeimmitwirkungsVO regle die Frage der fehlenden Geschäftsfähigkeit nicht ausdrücklich. Aus dem umfassenden Geltungsbereich des Gesetzes und der Verordnung folge jedoch, daß auch in Einrichtungen für geistig behinderte Volljährige Heimbeiräte zu wählen seien; auf die Geschäftsunfähigkeit komme es daher weder beim aktiven noch beim passiven Wahlrecht an.

Kunz-Ruf-Wiedemann, a.a.O., § 3 HeimmitwirkungsVO Rn 1,2. Weiter heißt es dort: "Da nur unter den besonderen Voraussetzungen des § 11 Abs.1 Satz 2 (die hier nicht interessieren - W.D.) von der Wahl eines Heimbeirates abgesehen werden kann, ist davon auszugehen, daß für das Wahlrecht Geschäftsfähigkeit grundsätzlich nicht vorliegen muß. Es ist folglich darauf abzustellen, ob der Bewohner über die notwendige Einsicht in die betrieblichen Erfordernisse der Einrichtung verfügt."

Sowohl im Bereich der Betriebsverfassung wie im Bereich der politischen Wahlen und der Heimmitwirkung wird somit grundsätzlich die Geschäftsfähigkeit des Einzelnen bejaht; § 104 Nr. 2 BGB findet insoweit faktisch keine Anwendung. Dies läßt sich damit rechtfertigen, daß er sich nur auf Rechtsgeschäfte und geschäftsähnliche Handlungen bezieht, bei Wahlen jedoch ein andersartiges Verhalten vorliegt: Obwohl auch die Stimmabgabe und erst recht die Ausübung eines Wahlmandats Rechtsfolgen erzeugt, sind mit Rücksicht auf Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl sowie (bei der Heimmitwirkung) besondere gesetzgeberische Zielsetzungen eigenständige Rechtsgrundsätze anzuwenden. Schon nach geltendem Recht wird man deshalb z.B. im Rahmen freiwillig eingerichteter Werkstatträte zu dem Ergebnis kommen, daß die fehlende Geschäftsfähigkeit ohne Bedeutung ist: Insbes. die bei der HeimmitwirkungsVO entwickelten Grundsätze müssen auch in den Werkstätten für Behinderte gelten.

Rechtspolitisch ist eine solche Lösung zu begrüßen. Nach § 54 Abs.3 Schwerbehindertengesetz sollen die in der Werkstatt tätigen Behinderten in der Lage sein, "ein Mindestmaß an wirtschaftlich verwertbarer Arbeitsleistung zu erbringen." Dies bedeutet, daß in der Werkstatt im Regelfall "gearbeitet" wird, daß zumindest ein Arbeitstraining versucht wird. Anders als bei der Heimunterbringung ist deshalb ein Mindestmaß an sinnvoller Betätigung gewährleistet. Der Behinderte ist mehr oder weniger stark in eine arbeitsteilige Organisation integriert.

Jeder in der Werkstatt Beschäftigte hat ersichtlich das Recht, sich bei Problemen an seinem Arbeitsplatz oder in der Kantine bei Vorgesetzten zu beschweren. Niemand würde auf den Gedanken verfallen, ein Beschwerderecht von der Geschäftsfähigkeit abhängig zu machen; es ist vielmehr eine Art normaler Begleiterscheinung jeder Form von weisungsgebundener Arbeit. Ist dem aber so, so kann es im Ergebnis keinen Unterschied machen, ob man ausschließlich ein individuelles Beratungs- und Beschwerderecht vorsieht oder ob man diese Befugnisse bündelt und durch einen Werkstattrat wahrnehmen läßt. Auch dann handelt es sich um einen Teil der Arbeitsorganisation. Wollte man anders entscheiden, müßte man die wenig einsichtige Konsequenz in Kauf nehmen, daß in derselben Werkstätte zwei verschiedene Arten von Behinderten- Arbeit erbracht würden: Solche mit und solche ohne Beteiligungsrechte. Letztere wäre dann eine Art Arbeit 2. Klasse, deren Existenz nicht nur gesellschaftspolitisch unerwünscht wäre sondern auch gegen § 14 der Werkstättenverordnung verstoßen würde.

Die Mitwirkung ist deshalb als integrierender Bestandteil der Arbeit anzusehen; wer arbeitet, soll auch den Werkstattrat mitwählen können.

Will man für die Zukunft potentielle Auseinandersetzungen vermeiden, wird es sich empfehlen, eine gesetzliche Klarstellung vorzunehmen. So könnte etwa die Ermächtigung zum Erlaß einer "Verordnung über den Werkstattrat" ausdrücklich beto-

nen, daß allen Behinderten ohne Rücksicht auf den Grad ihrer Behinderung das Wahlrecht zum Werkstattrat zusteht. Möglicherweise würde entsprechend der im Heimgesetz bestehenden Rechtslage auch bereits eine Formulierung ausreichen, wonach "alle in der Werkstatt beschäftigten Behinderten" den Werkstattrat wählen.

Akzeptiert man nach geltendem wie nach künftigem Recht das aktive und passive Wahlrecht aller Behinderten, so kann die Wirksamkeit von Beschlüssen des Werkstattrats nicht mehr daran scheitern, daß dieser auch Personen als Mitglieder hat, denen die volle Geschäftsfähigkeit fehlt. Es muß daher in Kauf genommen werden, daß auch nichtgeschäftsfähige Personen dabei mitwirken, daß Entscheidungen der Werkstattleitung vorübergehend ausgesetzt werden oder im Rahmen des erforderlichen Geschäftsbedarfs Aufwendungen entstehen. Andernfalls wäre die Arbeitsfähigkeit des Werkstattrats nicht gesichert. Auf einem ähnlichen Gedanken beruht der bei allen Wahlen praktizierte Grundsatz, daß Mängel des Wahlverfahrens nur im Wege einer an bestimmte Fristen gebundenen Anfechtung geltend gemacht werden können: Sind die Fristen abgelaufen, darf die Legitimation und Handlungsfähigkeit des Gremiums auch dann nicht mehr in Zweifel gezogen werden, wenn beispielsweise eine Person gewählt wurde, die nicht das passive Wahlrecht besaß.

## II. Abgrenzung zu dem Personenkreis, der bei den Betriebsratswahlen wahlberechtigt ist

Die Werkstättenverordnung vom 13.8.1980 (BGBl I, 1365) läßt die Rechtsnatur des Vertrages zwischen Werkstatt und Behinderten dahinstehen; ihr § 13 sieht neben einem Arbeitsvertrag und einem Ausbildungsvertrag nach § 19 BBiG auch einen "sonstigen Vertrag" als möglich an. Letzteres dürfte die Regel sein. Der Sache nach handelt es sich dabei um ein sozialrechtliches Betreuungsverhältnis.

Näher dazu Dierks, Zwischen Arbeits- und Sozialrecht. Beschäftigungsverhältnisse in der Werkstatt für Behinderte, Bern-Frankfurt-New York 1986, S. 63 ff.; Leisten, Die rechtliche Stellung der Behinderten in der Werkstatt für Behinderte, Aachen 1989, S. 154 ff.

Liegt ausnahmsweise ein Arbeits- oder ein Berufsausbildungsvertrag nach BBiG vor, so besteht nach § 7 in Verbindung mit § 5 Abs.1 BetrVG zwingend ein Wahlrecht zum Betriebsrat.

Theoretisch könnte man gleichwohl auch dieser Behinderten-Gruppe ein Wahlrecht zum Werkstattrat einräumen, doch hätte dies zur Folge, daß sie als einzige in zwei Vertretungen repräsentiert wäre. Soweit ersichtlich ist deshalb an eine derartige Lösung nicht gedacht.

Beschränkt man das Wahlrecht zum Werkstattrat auf solche Personen, die nicht Arbeitnehmer oder Azubis sind, kann im Einzelfall streitig werden, ob eine bestimmte Person auf die Wählerliste für die Betriebsratswahl oder auf die Wählerliste

für die Wahl des Werkstattrats gehört. Auseinandersetzungen darüber können sehr langwierig werden, da der von der Rechtsprechung entwickelte Arbeitnehmerbegriff nicht immer eine eindeutige Abgrenzung ermöglicht. Dies würde in erheblichem Maße zu Rechtsunsicherheit führen, wenn beispielsweise die eine oder die andere Wahl wegen unrichtiger Zuordnung einzelner Beschäftigter angefochten würde. Insoweit muß ein relativ schnelles und unbürokratisches Verfahren gefunden werden, in dem noch vor der Wahl Zweifelsfragen geklärt werden.

Eine ähnliche Schwierigkeit ergibt sich bei der Abgrenzung zwischen leitenden und nicht-leitenden Angestellten, die für die Wahlberechtigung zum Sprecherausschuß bzw. zum Betriebsrat entscheidend ist. Der Gesetzgeber hat dort im Jahre 1988 das sog. Zuordnungsverfahren geschaffen, das in § 18a BetrVG niederlegt ist. Danach müssen sich der Wahlvorstand für die Betriebsratswahl und der Wahlvorstand für die Wahl des Sprecherausschusses um eine einvernehmliche Abgrenzung bemühen. Bleibt dies erfolglos, wird ein Vermittler eingeschaltet, der notfalls selbst die Entscheidung trifft. Auf seine Person müssen sich beide Wahlvorstände einigen. Ist auch dies nicht möglich, entscheidet das Los. Eine anderweitige gerichtliche Klärung bleibt nach § 18a Abs.5 Satz 1 BetrVG weiter möglich, doch kann die Wahl nur dann angefochten werden, wenn die Zuordnung "offensichtlich fehlerhaft" ist.



Eine entsprechende Regelung wäre auch hier zu treffen. Da das Wahlrecht zum Betriebsrat betroffen ist, müßte die gesetzliche Ermächtigung zum Erlaß einer Verordnung über den Werkstatttrat ausdrücklich auch diesen Problemkomplex umfassen. Am einfachsten und sichersten wäre eine vom Gesetzgeber ausdrücklich angeordnete entsprechende Anwendung des § 18a BetrVG.

Nach Art. 137 Abs. 1 Satz 1 WGV "ordnet und verwaltet jede Kirchengemeinschaft ihre Angelegenheiten selbständig inner- und außerhalb des Landes des Bundesvertragspartners, die in Folge der Ausübung des Bundesvertragspartners, die in Folge der Ausübung gelegt wird, hat diesen Grundatz voll in der Kirche ein für alle geltendes Gesetz". Das den kirchlichen Tätigkeiten beschreiben könnte, liegt nicht schon in der gesetzlichen Regelung, die für alle Staatsbürger gilt und auf verbindlichen Erhebungen beruht. Vielmehr ist bei allen potentiell einschneidenden Gesetzen eine Abwägung zwischen der Kirchenfreiheit und der mit dem Schranken verfolgten Zweck vorzunehmen.

zu Absatz 21, 22, 23

in einzelnen hat dies das Bundesvertragspartnerschaft im Zusammenhang mit der inneren Organisation von kirchlichen Körperschaften wie folgt auszulegen (Absatz 21, 22, 23):

### III. Werkstatttrat auch für Werkstätten in kirchlicher Trägerschaft?

Sind einzelne Werkstätten kirchlichen Trägern zugeordnet, stellt sich die Frage, ob die Schaffung von Werkstattträtern mit Hilfe des staatlichen Rechts gegen das kirchliche Selbstverwaltungsrecht nach Art. 140 GG in Verbindung mit Art. 137 Abs.3 WRV verstoßen würde.

Nach Art. 137 Abs.3 Satz 1 WRV "ordnet und verwaltet jede Religionsgesellschaft ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes." Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, die im folgenden zugrunde gelegt wird, hat diesen Grundsatz weit interpretiert: Ein "für alle geltendes Gesetz", das den kirchlichen Betätigungsraum beschränken könnte, liegt nicht schon in jeder staatlichen Regelung, die für alle Staatsbürger gilt und auf vernünftigen Erwägungen beruht. Vielmehr ist bei allen potentiell einschränkenden Gesetzen eine Abwägung zwischen der Kirchenfreiheit und dem mit den Schranken verfolgten Zweck vorzunehmen.

So BVerfGE 53, 366, 401

Im einzelnen hat dies das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit der inneren Organisation von kirchlichen Krankenhäusern wie folgt umschrieben (BVerfGE 53, 366, 404):

"Um den Kirchen und kirchlichen Einrichtungen die Möglichkeit zu geben, ihrer religiösen und diakonischen Aufgabe..., ihren vorgegebenen Grundsätzen und Leitbildern auch im Bereich von Organisation, Verwaltung und Betrieb umfassend nachkommen zu können, ist ihnen die selbständige Ordnung und Verwaltung ihrer Angelegenheiten von der Verfassung garantiert. Daß diese Garantie nur 'innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes' gegeben ist, besagt nicht, daß jegliche staatliche Rechtsetzung, sofern sie nur im Sinne eines klassischen Gesetzesbegriffs abstrakt und generell ist und aus weltlicher Sicht von der zu regelnden Materie her als vernünftig erscheint, ohne weiteres in den den Kirchen und ihren Einrichtungen zustehenden Autonomiebereich eingreifen könnte. Unabhängig von seiner formalen Ausgestaltung trifft vielmehr jedes in diesem Sinne den kirchlichen Selbstbestimmungsrecht Schranken ziehende Gesetz seinerseits auf eine eben solche Schranke, nämlich auf die materielle Wertentscheidung der Verfassung, die über einen für die Staatsgewalt unantastbaren Freiheitsbereich hinaus die besondere Eigenständigkeit der Kirchen und ihrer Einrichtungen gegenüber dem Staat anerkennt..."

Die Erkenntnis der wertsetzenden Bedeutung dieses Grundsatzes führt im Sinne einer Wechselwirkung dazu, daß über die formalen Maßstäbe des 'für alle Geltens' hinaus sich je nach der Gewichtung der Berührungspunkte staatlicher und kirchlicher Ordnung für die staatliche Rechtsetzungsbefugnis bestimmte materielle Grenzen ergeben."

Im konkreten Fall wurden deshalb organisatorische Bestimmungen des nordrhein-westfälischen Krankenhausgesetzes, die u.a. die Zusammensetzung der Krankenhausleitung und die Beteiligung der ärztlichen Mitarbeiter an den Chefarzthonoraren vorgeschrieben hatten, für unvereinbar mit der kirchlichen Selbstverwaltung erklärt.

BVerfGE 53, 366, 404 ff.

Nicht zuletzt im Hinblick auf die historische Entwicklung und die korrekte Aufgabenerfüllung der kirchlichen Krankenhäuser müsse der Staat die kirchlichen Krankenhausträger in ihrer Eigenständigkeit respektieren. Eine andere Lösung, d.h. ein anderes Ergebnis der Güterabwägung wurde für den - hypothetischen - Fall in Erwägung gezogen, daß sich gravierende Mißstände auf dem Gebiet des (kirchlichen) Gesundheitswesens zeigen würden, die für die Volksgesundheit nachhaltige Folgen haben könnten.

BVerfGE 53, 366, 407

Zur innerkirchlichen Organisation wurde in derselben Entscheidung auch der Bereich der Mitarbeitervertretung gerechnet (a.a.O., S. 403), so daß die Ausklammerung der Kirchen aus der staatlichen Betriebsverfassung und Personalvertretung von der Verfassung her geboten ist.

Näher dazu Fitting-Auffarth-Kaiser-Heither, a.a.O.,

§ 118 Rn 48 mwN

Aus denselben Erwägungen heraus wurden deshalb auch die Vorschriften über den Berufsbildungsausschuß für verfassungswidrig erklärt, soweit dieser auch die Ausbildung durch kirchliche Einrichtungen regeln konnte.

BVerfGE 72, 278, 288 ff.

Überträgt man diese Grundsätze auf den vorliegenden Zusammenhang, so ergibt sich die Konsequenz, daß kirchlichen Werkstätten nicht von Staats wegen die Errichtung von Werkstatträten mit bestimmten Mitwirkungsrechten verbindlich vorgeschrieben werden kann. Was für die interne Struktur kirchlicher Krankenhäuser und für die Vertretung der Mitarbeiter gilt, muß in gleicher Weise auch auf die innere Organisation der Werkstätten angewandt werden.

Die Tatsache, daß eine verbindliche Regelung mit Rücksicht auf das kirchliche Selbstbestimmungsrecht ausgeschlossen ist, verbietet es nicht, die Kirchen dennoch in eine staatliche Regelung einzubeziehen: Ihnen muß von Verfassungs wegen lediglich das Recht bleiben, sich eine eigene Ordnung zu geben, die dann die staatliche verdrängt. "Kirchendispositive" Vorschriften über einen Werkstattrat sind daher durchaus zulässig. Aus dem Kooperationsverhältnis zwischen Kirche und Staat dürfte allerdings das Gebot folgen, der Kirche einen angemessenen zeitlichen Spielraum zu belassen: Würde eine Verordnung über Werkstatträte erst zwei Jahre nach ihrer Veröffentlichung im Bundesgesetzblatt für die Kirchen in Kraft treten, könnten sich diese schlüssig darüber werden, ob sie eine eigenständige Regelung treffen wollen und wie diese beschaffen sein soll. Diese selbst unterliegt nur einer sehr eingeschränkten staatlichen Kontrolle; sie muß lediglich Grund-

prinzipien der Rechtsordnung beachten wie sie etwa im allgemeinen Willkürverbot, im Verbot sittenwidriger Geschäfte nach § 138 BGB und im ordre-public-Gedanken nach Art.6 EGBGB zum Ausdruck kommen.

BVerfGE 70, 138, 168

Was dies konkret im Zusammenhang mit der inneren Ordnung einer kirchlichen Werkstätte bedeutet, ist hier nicht zu untersuchen; statt dessen wird empfohlen, einen "Kirchenvorbehalt" des Inhalts in die Verordnung über Werkstatträte aufzunehmen, daß den Kirchen abweichende Regelungen möglich sind. Nach den bisherigen Erfahrungen besteht kein Anlaß zu der Befürchtung, etwaige kircheninterne Werkstattordnungen könnten elementaren Anforderungen der staatlichen Rechtsordnung zuwiderlaufen.

#### IV. Gleichbehandlung von kirchlichen und anthroposophischen Werkstätten?

Art. 140 GG bestimmt in Verbindung mit Art.137 Abs.7 WRV, daß den Religionsgesellschaften "die Vereinigungen gleichgestellt werden, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Weltanschauung zur Aufgabe machen." Als "Weltanschauungsgemeinschaft" werden solche Organisationen betrachtet, die eine "wertende Stellungnahme zum Ganzen der Welt" geben und die sich dazu ausdrücklich bekennen.

So Maunz, in: Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, Grundgesetz, Lobeblatt, Stand: Dezember 1973, Art.140 Rn 20; zustimmend Hemmrich, in: von Münch (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd 3, 2.Aufl., München 1983, Art.140 Rn 36

Daß die Anthroposophie eine Weltanschauung in diesem Sinne darstellt, wird in der Literatur beiläufig erwähnt.

Hollerbach, in: Isensee-Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Bd VI: Freiheitsrechte, Heidelberg 1989, S. 561

Im folgenden soll dies zugrunde gelegt werden, da eine nähere Prüfung auf der Grundlage des vorhandenen Tatsachenmaterials nicht möglich ist.

Die Gleichstellung der Weltanschauungsgemeinschaften besteht nicht generell sondern nur im Rahmen des Art.137 WRV, erfaßt also auch die dort in Abs.3 garantierte Autonomie.

Vgl. Hemmrich, a.a.O., Art.140 Rn 36

Umstritten ist allerdings, ob die Autonomie denselben Umfang hat oder ob sie angesichts des andersartigen Anspruchs dieser Vereinigungen einen geringeren Umfang besitzt. Dementsprechend wird die Frage uneinheitlich beurteilt, ob Weltanschauungsgemeinschaften von der Betriebsverfassung ausgenommen sind, da § 118 Abs.2 BetrVG ausdrücklich nur die "Religionsgemeinschaften und ihre karitativen und erzieherischen Einrichtungen" nennt.

Nachweise zum Diskussionsstand bei GK-Fabricius, Bd 2, 4.Aufl., Neuwied 1990, § 118 Rn 767 ff.

Eine definitive Entscheidung ist unter diesen Umständen nicht möglich, da vieles dafür spricht, daß sich der Grad der Autonomie nach dem Selbstverständnis der jeweiligen Gemeinschaft bestimmt.

Für differenzierende Lösung auch GK-Fabricius, a.a.O., § 118 Rn 769 a.E.

Empfehlenswert ist daher, den gleichen Weg wie bei den Kirchen zu gehen und eine für alle verbindliche Regelung mit dem Vorbehalt zu treffen, daß "Weltanschauungsgemeinschaften im Rahmen der ihnen nach Art. 137 Abs.3 WRV zustehenden Autonomie Abweichendes bestimmen können."



## V. Zulässigkeit einer obligatorischen Elternvertretung?

Im Laufe des Projekts wurde die Frage aufgeworfen, ob neben dem Werkstatttrat auch eine Elternvertretung gebildet werden kann. Dabei ist zu unterscheiden:

- Auf freiwilliger Grundlage kann der Träger der Werkstatt jederzeit eine Elternvertretung einrichten. Grundsätzlich steht es ihm frei, ob und in welchem Umfang er mit Eltern der in der Werkstatt tätigen Behinderten in Kontakt treten will. Auch ist es ihm überlassen, ob er diese Kontakte auf gelegentliche Gespräche beschränken oder in Form eines Vertretungsgremiums institutionalisieren will.

- Das eigentliche Problem liegt in der obligatorischen Einführung einer solchen Elternvertretung. Insoweit ergeben sich erhebliche rechtliche Bedenken.

Mit dem Erreichen der Volljährigkeit erlischt das elterliche Sorgerecht. Dies gilt auch bei Behinderten, ohne daß es auf Art und Grad der Behinderung ankäme. Erweist es sich als notwendig, wird nach bisherigem Recht ein Vormund bzw. nach künftigem Recht ein Betreuer bestellt. Dabei sind die Eltern vorrangig zu berücksichtigen, doch gibt es keinen Zwang, sie zu Vormündern oder Betreuern zu bestellen. Selbst wenn sie diese Aufgaben übernehmen, liegt ihre Legitimation in der staatlichen Verleihung, nicht in der Elternschaft.

Würde der Gesetzgeber nunmehr bestimmen, daß die Eltern der Behinderten mit Beratungsfunktionen betraut werden, würde er sich mit seinen eigenen im Familienrecht getroffenen Entscheidungen in Widerspruch setzen: Die Elternrechte würden nicht mehr mit dem 18. Lebensjahr enden, die Sorge für einen Volljährigen wäre nicht mehr von der Bestellung als Vormund bzw. Betreuer abhängig. Eine solche Durchbrechung der selbstgesetzten "Sachgesetzlichkeit" ist nicht beliebig möglich; der Gesetzgeber benötigt vielmehr gravierende Gründe, um sich von dem ansonsten befolgten Prinzip der "Systemtreue" zu entfernen.

Überblick bei von Mangoldt-Klein-Starck, Das Bonner Grundgesetz, Kommentar, Bd. 1, 3. Aufl., München 1985, Art. 3 ,Abs. 1, Rn 33

Die Gründe, die für die Durchbrechung des einmal gewählten Ordnungsprinzips sprechen, müssen um so gewichtiger sein, je größer die Abweichung von der bisherigen Regel ist.

Siehe die Nachweise in BVerfGE 59, 36, 49

Ein halbwegs überzeugender sachlicher Grund, weshalb die Elternrechte als solche partiell wiederbelebt werden sollen, ist nicht ersichtlich. Etwaige Unterhaltspflichten können keine Rechtfertigung liefern, da sie nicht mit der Personensorge verknüpft sind, ja im Verhältnis zu Minderjährigen sogar dann bestehen, wenn das Sorgerecht wegen schuldhaften Mißbrauchs nach § 1666 BGB entzogen wurde. Systemgerecht wäre allein eine "Betreuervertretung", die jene Personen zusammenfaßt oder repräsentiert, die die Funktion eines Betreuers ge-

genüber einem in der Werkstatt beschäftigten Behinderten ein-  
nehmen. Die Errichtung einer Elternvertretung kann demgegen-  
über nicht empfohlen werden.

VI. Sonderabteilung für Schwerbehinderte  
Will man Schwerbehinderten einen Sonderstatus einräumen,  
so muß man sich auf das schwer zu lösende Problem, zwischen minde-  
stens 2 Gruppen von Behinderten differenzieren zu können.  
Dies ist insbesondere innerhalb der großen Gruppe der geistig  
Behinderten objektiv nicht einfach. Darüber hinaus aber auch  
der Arbeitsmarktsituation entsprechend: Wer in die "besondere Pro-  
blemgruppe" kommt, wird dies nicht als persönliche Mangel-  
feststellung, als Unwerturteil der Umwelt empfinden. Von einer  
Sondervertretung oder einer Sonderorganisation ist daher abzur-  
aten. Der Werkstättenstandort ist ein Ziel der Organisation  
seiner Arbeit soll die Beförderung der Schwerbehinderten sein.  
Darauf Rücksicht zu nehmen. Dies kann sich in der Weise geäu-  
ßern, daß ein ständiger Ausschuss für diesen Bereich eingesetzt  
wird, der sachkundige Beratung in Anspruch nehmen kann.  
Ebenfalls zulässig wäre es auch, die Bildung eines beratenden  
Ausschusses verständlich vorzunehmen.

## VI. Sonderstellung für Schwerstbehinderte?

Will man Schwerstbehinderten einen Sonderstatus einräumen, stößt man auf das schwer zu lösende Problem, zwischen mindestens 2 Gruppen von Behinderten differenzieren zu müssen. Dies ist insbesondere innerhalb der großen Gruppe der geistig Behinderten objektiv nicht einfach, darüber hinaus aber auch der Arbeitsatmosphäre abträglich: Wer in die "besondere Problemgruppe" kommt, wird dies leicht als persönliche Disqualifizierung, als Unwerturteil der Umwelt empfinden. Von einer Sondervertretung oder einem Gruppenprinzip ist daher abzuraten. Dem Werkstattrat steht es frei, bei der Organisation seiner Arbeit auf die Belange der Schwerstbehinderten besonders Rücksicht zu nehmen. Dies kann etwa in der Weise geschehen, daß ein ständiger Ausschuß für diesen Bereich eingesetzt wird, der sachkundige Beratung in Anspruch nehmen kann. Rechtlich zulässig wäre es auch, die Bildung eines derartigen Ausschusses verbindlich vorzuschreiben.