

Schnorr, Gerhard

Article — Digitized Version

Grundgedanken des Betriebsverfassungsgesetzes

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schnorr, Gerhard (1952) : Grundgedanken des Betriebsverfassungsgesetzes, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 32, Iss. 10, pp. 609-620

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/131606>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

BETRIEBSVERFASSUNG UND WIRTSCHAFTSORDNUNG

Mit der Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes hat ein jahrelanges Tauziehen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer über die Stellung des Arbeiters im Betrieb, über das Verhältnis von Unternehmerleistung, Kapital und Arbeit und über die Verwirklichung einer Wirtschaftsdemokratie seinen vorläufigen Abschluß gefunden. Sind die Probleme durch das neue Gesetz nun wirklich gelöst? Bildet es die Grundlage für ein neues, zeitentsprechendes Vertrauensverhältnis zwischen den Sozialpartnern? Im modernen Industriestaat stellt die Betriebsverfassung zweifellos einen wesentlichen Teil der Wirtschafts- und Lebensordnung dar. Wenn auch die Kodifizierung von Ordnungsregeln erforderlich ist, so kann diese neue Betriebsverfassung doch nur Leben gewinnen, wenn sie Ausdruck des gegenseitigen Vertrauens ist und sich beide Partner ihrer dienenden Rolle am gesellschaftlichen Werk bewußt sind. Die folgenden Abhandlungen, die im Novemberheft durch eine dritte über die Entwicklung der Wirtschaftsdemokratie (Prof. Ortlieb, Hamburg) ergänzt werden, versuchen durch eine rechtliche und soziale Analyse des neuen Gesetzes zu ergründen, inwieweit es seiner Aufgabe gerecht wird.

Grundgedanken des Betriebsverfassungsgesetzes

Dr. jur. Gerhard Schnorr, Köln

Der Bundestag der Bundesrepublik Deutschland hat am 19. 7. 1952 in seiner 227. Sitzung nach nahezu zweijähriger Beratung das Betriebsverfassungsgesetz mit 195 gegen 139 Stimmen bei 7 Stimmenenthaltungen angenommen. Der Bundesrat hat gegen das Gesetz keinen Einspruch nach Art. 77 GG eingelegt. Sonach ist der Entwurf des BetrVerfG. nach seiner Verkündung im Bundesgesetzblatt zum rechtswirksamen Gesetz geworden und wird einen Monat nach seiner Verkündung in Kraft treten. Damit ist der seit Anfang des Jahres 1950 zwischen den Sozialpartnern geführte Kampf um die Gestaltung des Mitbestimmungsrechts der Arbeitnehmerschaft in den Betrieben zu einem gewissen Abschluß gekommen. Das neue Gesetz wird wahrscheinlich auf noch nicht absehbare Zeit das Verhältnis zwischen Kapital und Arbeit, zwischen Unternehmern und Arbeitnehmern auf betrieblicher Ebene entscheidend bestimmen. Es wird nicht nur die Rechtswissenschaft und -praxis vor neue rechtliche Probleme stellen, sondern es wird vor allem auch das sozial- und wirtschaftspolitische Gesicht der deutschen Wirtschaft stark beeinflussen und unter Umständen sogar verändern. Es wird sich in der Zukunft erweisen, ob das, was der Gesetzgeber durch das BetrVerfG. formell geschaffen hat, der soziologischen, sozialen und wirtschaftlichen Realität, an der sich jedes Recht ausrichtet, gewachsen ist.

ENTSTEHUNGSGESCHICHTE UND SINNGEHALT

Wer den Geist des BetrVerfG. richtig verstehen will, kommt nicht umhin, ihn in die historische Tradition des deutschen Betriebsverfassungsrechts hineinzu stellen und dessen Entwicklung zu erkennen. Obwohl Deutschland das erste Land war, das über das reine Schuldverhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeit-

nehmer hinaus eine auf dem Kollektivgedanken beruhende Arbeitsverfassung planmäßig entwickelte, ist nicht und war niemals die deutsche Betriebsverfassung das Ergebnis einer genialen schöpferischen Idee, das Ergebnis eines gegenseitigen Verstehenswollens der sozialen Gegenspieler, wie man das etwa vom englischen Whitleyismus behaupten kann. Die deutschen Betriebsverfassungsgesetze entstanden vielmehr stets aus einer gewissen Not der Zeit heraus, wobei die Gegensätze zwischen Kapital und Arbeit in ihrer schroffen gegenseitigen Abneigung und ihrem Kampf eine wesentliche Rolle spielten. Daher kommt es, daß sich — von wenigen Ausnahmen abgesehen — in Deutschland im Gegensatz zu England und den USA. das Betriebsverfassungsrecht und vor allem das Mitbestimmungsrecht nicht auf der Grundlage freiwilliger Übereinkommen zwischen den Sozialpartnern entwickelt haben, sondern daß hinter ihnen stets der Zwang des Gesetzes stehen mußte. Auch das neue BetrVerfG. ist dieser Tradition verhaftet geblieben.

Das deutsche Betriebsverfassungsrecht hatte in seinen ersten Anfängen den Versuch unternommen, die Mitwirkung der Arbeitnehmer an der Betriebsleitung dem freiwilligen Entschluß der Sozialpartner zu überlassen: Das sog. Arbeiterschutzgesetz vom 1. 6. 1891, das den Titel VII der Gewerbeordnung neu faßte und für gewerbliche Arbeiter die Bildung sog. Arbeiterausschüsse zur Mitwirkung an der Betriebsleitung auf freiwilliger Grundlage vorsah, hat in der Praxis keine große Bedeutung erlangt. Es zeigte sich, daß die Zeit für ein Mitbestimmungsrecht auf freiwilliger Basis noch nicht reif und die Gegensätze zwischen den sozialen Gegenspielern im allgemeinen noch unüberbrückbar waren.

Ein wirksames Mitwirkungsrecht der Arbeitnehmerschaft kam erst zustande, als es im Jahre 1916 durch das Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst vom 5. 12. 1916 mittels staatlichen Zwanges eingeführt wurde. § 11 dieses Gesetzes sah in den Betrieben des sog. vaterländischen Hilfsdienstes, d. h. den kriegswichtigen Betrieben, die obligatorische Bildung von Arbeiter- und Angestelltenausschüssen vor. Diese Ausschüsse wirkten an der Unternehmensleitung in der Weise mit, daß sie über alle Fragen, die die Betriebseinrichtungen, die Lohn- und Arbeitsverhältnisse und die Wohlfahrts-einrichtungen betrafen, Anträge stellen und Beschwerden und Wünsche vorbringen konnten. Kam es zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeiter- oder Angestelltenausschuß zu keiner Einigung, so entschied auf Antrag eines Partners entweder das Gewerbe-, Berggewerbe- oder Kaufmannsgericht als Einigungsamt oder ein besonderer Bezirksschlichtungsausschuß. Dieses Gesetz war keineswegs die Frucht einer stärkeren gegenseitigen Annäherung der sozialen Gegenspieler, sondern es entstand aus rein kriegsbedingten Gründen. Man wollte, wie aus § 12 des Gesetzes selbst hervorgeht, ein gutes gegenseitiges Einvernehmen der Arbeitnehmer untereinander und zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgeber gesetzlich sicherstellen, um Erschütterungen der Rüstungswirtschaft durch soziale Spannungen und Arbeitskämpfe zu vermeiden. Daher war auch der Schiedsspruch der staatlichen Schlichtungsinstanzen ungeachtet seiner Annahme durch die Sozialpartner für beide Teile verbindlich. Das Mitwirkungsrecht der Arbeitnehmerschaft nach dem Hilfsdienstgesetz verfolgte in erster Linie einen staatlichen Schutzzweck. Es fehlte noch eine faßbare, von jedem Opportunitätsgedanken freie Idee des Mitbestimmungsrechts als solchem.

Nach dem ersten Weltkrieg wurde zwar die im Hilfsdienstgesetz in ihren Anfängen berührte moderne Betriebsverfassung, der Gedanke der „konstitutionellen Fabrik“, dessen wichtigstes Grundprinzip eine Mitwirkung der Arbeitnehmerschaft an der Betriebsleitung zunächst in personeller und sozialer Hinsicht war, zu einem dauernden Institut des deutschen Arbeitsrechts, aber noch immer fehlte der formalen gesetzlichen Regelung die tragende geistige Idee, der wirkliche Versöhnungswille zwischen Kapital und Arbeit¹⁾: Die Tarifvertragsverordnung vom 23. 12. 1918 behielt in ihrem Abschnitt II die Arbeiter- und Angestelltenausschüsse als dauernde obligatorische betriebliche Einrichtungen bei. Aber sie wurde von dem sozialistischen Rätegedanken getragen, der damals mehr auf eine Alleinherrschaft der Arbeitnehmer als

auf eine sachlich gerechtfertigte Zusammenarbeit zwischen Kapital und Arbeit hinzielte. Auch die sog. Novembervereinbarungen zwischen den großen Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften vom 15. 11. 1918, die zur gleichen Zeit mit dem Aufruf des Rates der Volksbeauftragten abgeschlossen wurden, sind mit äußerster Vorsicht zu betrachten. Jedenfalls war damals die Übermacht des Proletariats so offensichtlich, daß von der Idee einer echten Sozialpartnerschaft kaum gesprochen werden konnte. Der Mitbestimmungsgedanke war damals einem politischen Druck zum Opfer gefallen.

Als die Revolution endgültig niedergeschlagen war und man in Weimar an die Schaffung eines neuen Verfassungswerkes eines demokratischen Staates ging, tauchte abermals die Frage der Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern auf. Als bald zeigte sich, daß die Zeit eines auf freiwilliger Grundlage beruhenden gegenseitigen Einvernehmens zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern über die Betriebsverfassung noch nicht gekommen war. Noch auf der Vollversammlung der Arbeiterräte am 15. 1. 1919 und auf dem zweiten Rätekongreß am 8. 4. 1919 in Berlin nahmen die Arbeiter unter der Führung von Kaliski die überwiegende politische Macht für sich in Anspruch, ohne eine Verständigung mit den Unternehmern über die Betriebsverfassung zu wollen. Es sollte eine Kammer der Arbeit gebildet werden, die neben der Volkskammer (Reichstag) mit allen Rechten eines Gesetzgebers ausgestattet werden sollte²⁾. An diesen politischen Machtansprüchen der Arbeiterschaft konnte der Verfassungsgesetzgeber in Weimar nicht ganz vorbegehen, wenn er nicht neue Revolutionen und neues Chaos heraufbeschwören wollte. Er konnte sich jedenfalls auf eine gütliche Einigung der sozialen Gegenspieler über ihre gegenseitigen Beziehungen auch auf betrieblicher Ebene nicht verlassen und sah sich gezwungen, diese Beziehungen kraft öffentlichen Rechts zu regeln, wobei er den Forderungen der Arbeiterschaft nach einem Räteystem wenigstens auf sozialem und wirtschaftlichem Gebiet in gewissem Maße Rechnung tragen mußte. So wurde noch während der Beratungen der Weimarer Verfassung der bekannte Räteartikel 165 in die Verfassung eingefügt, der die Bildung von Bezirkswirtschafts- und -arbeiterräten sowie eines Reichswirtschafts- und -arbeiterrates vorsah³⁾. Die unterste Instanz dieses öffentlich-rechtlich-wirtschaftlichen Räteystems sollten die Betriebsarbeiterräte bilden. Gleichzeitig wurde den Angestellten und Arbeitern durch Art. 165 Abs. 1 WRV ein den Unter-

¹⁾ Das hat Sinzheimer, Grundzüge des Arbeitsrechts, 2. Auflage 1927, S. 209, der selbst von der Idee einer wahren Zusammenarbeit von Kapital und Arbeit beseelt war, klar zum Ausdruck gebracht, wenn er im Hinblick auf Art. 165 WRV sagt: „Die Gemeinschaft (scil. die Gemeinschaft zwischen Kapital und Arbeit) ist eine Gemeinschaft kraft Gesetzes. Nicht privater Wille hat sie geschaffen. Geschaffen hat sie das öffentliche Recht der Reichsverfassung . . . Art. 165 . . . „beruft“ die Arbeit zur Gemeinschaft mit dem Eigentum.“

²⁾ Vgl. den ausführlichen Bericht und die wörtliche Wiedergabe der auf dem zweiten Rätekongreß angenommenen Entscheidung bei H e r k n e r, Die Arbeiterfrage, 7. Aufl. 1921, Bd. 1, S. 111 ff.

³⁾ Freilich erhielten diese Räte nicht die staatspolitischen Aufgaben, die ihnen Kaliski auf dem zweiten Rätekongreß zugeacht hatte. Außer einem Begutachtungs- und Initiativrecht des Reichswirtschaftsrates für Gesetzesvorlagen von wirtschaftlicher Bedeutung nahmen die Wirtschafts- und Arbeiterräte an der Gesetzgebung nicht teil. Zu dieser Mäßigung hatte schon die Sozialdemokratische Partei auf ihrem Weimarer Parteitag am 18. 6. 1919 unter Führung Sinzheimers aufgerufen. Vgl. „Vorwärts“ 1919, S. 406—454.

nehmern gleichberechtigtes Mitwirkungsrecht an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte zugestanden. Was für die Entwicklung der deutschen Betriebsverfassung besonders bedeutsam war, ist die Tatsache, daß den Sozialpartnern nunmehr die freie Regelung der Betriebsverfassung entzogen und kraft Verfassungsrechts in die Hände des Gesetzgebers gelegt war. Am 18. 1. 1920 verabschiedete dann die Verfassungsgebende Deutsche Nationalversammlung das Betriebsrätegesetz, das am 4. 2. 1920 verkündet wurde und bis zum Zusammenbruch des Weimarer Reichs im Jahre 1933 galt.

ENTWICKLUNG NACH 1945

Wenn man die Zeit, in der das Kontrollratsgesetz Nr. 22 vom 10. 4. 1946 und die in den einzelnen Bundesländern seit 1947 erlassenen Betriebsrätegesetze⁴⁾ galten, unberücksichtigt läßt, da es sich bei ihnen zum Teil um Übergangsregelungen handelte, so setzte eine neue Phase der deutschen Betriebsverfassung im Januar 1950 ein, als seitens der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer eine bundeseinheitliche Neugestaltung des Betriebsverfassungsrechts sowie der Zusammenarbeit von Kapital und Arbeit auf überbetrieblicher Ebene gefordert wurde. Es verdient besonders darauf hingewiesen zu werden, daß diese Forderungen eine völlig veränderte rechtliche Situation antrafen. Während nämlich nach Art. 165 WRV das Reich verfassungsmäßig verpflichtet war, das Betriebsverfassungsrecht gesetzlich zu regeln, hatte man in das Bonner Grundgesetz eine derartige Verpflichtung des Bundesgesetzgebers absichtlich nicht aufgenommen, so daß den Sozialpartnern zunächst die Möglichkeit gegeben war, außerhalb jeder staatlichen Einmischung das Betriebsverfassungsrecht im Wege freier Vereinbarung zu regeln. Dementsprechend hielt sich der Bundesgesetzgeber bis fast zuletzt in der Hoffnung auf eine Einigung unter den Sozialpartnern stark zurück, obwohl ihm gemäß Art. 74 Ziff. 12 GG die Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiete der Betriebsverfassung zustand, und forcierte eine gesetzliche Regelung erst dann, als die Einigungsversuche der Sozialpartner als gescheitert anzusehen waren.

Zunächst trafen sich Vertreter der Spitzenverbände der Arbeitnehmer und Arbeitgeber (Deutscher Gewerkschaftsbund einerseits und die damalige Vereinigung der Arbeitgeberverbände andererseits) vom 9. bis 13. 1. 1950 in Hattenheim (Rheingau), um sich auf freiwilliger Basis über die Grundsätze eines zu schaffenden betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmungsrechts der Arbeitnehmer zu einigen. Das gemeinsam herausgegebene Kommuniké⁵⁾ ließ auf weitere erfolgreiche Verhandlungen schließen.

Auf einer zweiten Hattenheimer Tagung, die am 30. und 31. 3. 1950 stattfand, konnte wohl über das sozi-

ale und personelle Mitbestimmungsrecht, nicht aber über das Mitbestimmungsrecht in wirtschaftlichen Fragen eine Einigung erzielt werden. Insbesondere folgende Forderungen der Gewerkschaften wurden von Arbeitgeberseite abgelehnt:

- a) Paritätische Besetzung der Aufsichtsräte der Kapitalgesellschaften aus Aktionären und Arbeitnehmern. (Die Arbeitgeberseite ließ sich nur auf eine Besetzung der Aufsichtsräte mit einem Drittel Arbeitnehmer und zwei Dritteln Aktionäre ein.)
- b) Vorschlag der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten durch die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften, wobei auch Betriebsfremde dem Aufsichtsrat angehören können. (Die Arbeitgeberseite wollte die Zugehörigkeit zum Aufsichtsrat auf betriebsangehörige Arbeitnehmer beschränken.)
- c) In Unternehmen ohne Aufsichtsrat Bildung eines paritätisch aus Arbeitnehmern und Vertretern des Arbeitgebers zusammengesetzten Wirtschaftsausschusses, dem bei grundlegenden wirtschaftlichen Veränderungen innerhalb des Betriebes ein Vetorecht zustehen soll. (Die Arbeitgeberseite wollte das Mitbestimmungsrecht in wirtschaftlichen Angelegenheiten auf ein Informationsrecht sowie auf ein Vorschlagsrecht des Betriebsrates beschränken.)

Da in den ersten Hattenheimer Besprechungen vereinbart worden war, daß ein Übereinkommen über die Betriebsverfassung nur dann wirksam zustande kommen sollte, wenn über sämtliche Punkte eine Einigung erzielt würde, dies aber in der zweiten Hattenheimer Besprechung nicht der Fall war, verlief diese ergebnislos.

Schon vor den zweiten Hattenheimer Besprechungen hatte der Bundesarbeitsminister erklärt, daß in seinem Ministerium ein Referentenentwurf über ein Betriebsverfassungsgesetz ausgearbeitet worden sei, der aber in Erwartung einer Einigung der Sozialpartner noch nicht dem Kabinett zur Beschlußfassung vorgelegt würde. Nach dem Scheitern einer Einigung unter den Sozialpartnern kündigte der Bundesarbeitsminister an, daß er seinen Referentenentwurf nunmehr dem Kabinett zur Beschlußfassung vorlegen und dann als Regierungsentwurf beim Bundestag einbringen werde. Der Regierungsentwurf wurde jedoch erst am 31. 8. 1950 vom Kabinett verabschiedet und zunächst dem Bundesrat zugeleitet, der ihn am 22. 9. 1950 in seiner 35. Sitzung beriet und mit weiteren Empfehlungen an die Bundesregierung zurückreichte. Diese sah jedoch aus Gründen der Dringlichkeit der Einbringung der Vorlage, und um die einheitliche Systematik des Regierungsentwurfs nicht zu zerstören, von einer nochmaligen Überarbeitung des Entwurfs ab und brachte ihn sogleich beim Bundestag ein, der ihn in seiner 103. Sitzung vom 16. 11. 1950 zunächst ohne Aussprache an seinen Ausschuß für Arbeit überwies. Zu erwähnen ist, daß auch die CDU. und die SPD. je einen Entwurf über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer eingebracht haben. Diese beiden Entwürfe unterscheiden sich dadurch, daß der CDU-Entwurf neben eingehenden Vorschriften über die Zusammensetzung, Wahl und Arbeitsweise des Betriebsrates das eigentliche personelle, soziale und wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht nur in seinen wesentlichen Grundzügen regelt und seine Ausgestaltung im einzelnen betrieblichen Vereinbarungen überläßt, während der

⁴⁾ Vgl. die Zusammenstellung bei Nipperdey, Textsammlung Arbeitsrecht Nr. 581—593.

⁵⁾ RdA 1950, S. 63.

SPD.-Entwurf überhaupt nur das Mitbestimmungsrecht in wirtschaftlichen Angelegenheiten, dieses aber dafür sehr genau behandelt. Außerdem enthält der SPD.-Entwurf Vorschriften nicht nur über das betriebliche, sondern auch über das überbetriebliche Mitbestimmungsrecht, die im CDU.-Entwurf gänzlich fehlen. Hinsichtlich der Zusammensetzung der Aufsichtsräte und der Aufgaben der Wirtschaftsausschüsse trägt der CDU.-Entwurf den Wünschen der Arbeitgeber, der SPD.-Entwurf denjenigen der Arbeitnehmer Rechnung. Bis zur Verabschiedung des Regierungsentwurfs im Kabinett am 31. 8. 1950 versuchten sowohl die Sozialpartner als auch die interessierten staatlichen Stellen immer wieder, eine gütliche Einigung zwischen dem DGB. und der Vereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände herbeizuführen. Es soll hier nur auf die wichtigsten Ereignisse hingewiesen werden:

Nachdem der DGB. dem deutschen Unternehmertum am 14. 4. 1950 seine Vorschläge zum Mitbestimmungsrecht schriftlich unterbreitet hatte, kam es auf Vorschlag des Bundestagsausschusses für Arbeit am 18. 4. 1950 abermals zu einer Aussprache zwischen den Sozialpartnern, wobei kein endgültiges Ergebnis erzielt werden konnte. Am 28. 4. 1950 erörterte der Gemeinschaftsausschuß der Deutschen Wirtschaft in Köln wiederum das Mitbestimmungsrecht und prüfte insbesondere die Frage, ob und in welcher Weise erneute Verhandlungen mit dem DGB. zweckmäßig seien. Unterdessen hatten Mitte Mai die verschiedenen Spitzenorganisationen der deutschen Wirtschaft zu den Vorschlägen des DGB. vom 14. 4. 1950 in einer Denkschrift Stellung genommen und das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht in der vom DGB. vorgeschlagenen Form abgelehnt sowie dem DGB. eigene Vorschläge unterbreitet. Die letzte offizielle Besprechung zwischen den Sozialpartnern fand unter Teilnahme von Vertretern des Bundesarbeitsministeriums und des Bundeswirtschaftsministeriums am 5. und 6. 7. 1950 in Maria Laach statt. Als auch hier keine Einigung erzielt werden konnte und die darauffolgenden Erklärungen der Sozialpartner, die auf Seiten des DGB. mit der Ankündigung gewerkschaftlicher Kampfmittel verbunden waren, die Differenzen zwischen der gewerkschaftlichen und der unternehmerischen Auffassung stärker denn je hervortreten ließen, wurden die Verhandlungen kurzerhand abgebrochen⁶⁾.

Während die Gesetzesberatungen im Bundestag ihren Verlauf nahmen, verwandelte sich das Gespräch zwischen den Sozialpartnern alsbald in ein solches zwischen den Sozialpartnern und der Bundesregierung bzw. dem Bundestag, indem der DGB. und die Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände jeweils getrennt bei Bundesregierung und Bundestag ihre Wünsche vortrugen. Dabei entspann sich ein recht bewegter persönlicher Briefwechsel zwischen dem Vorsitzenden des DGB. und dem Bundeskanzler, in dem beide ihre konträren Standpunkte darlegten und

mit aller Entschiedenheit vertraten⁷⁾. Am 13. 6. 1952 kamen der Bundeskanzler, Vertreter der Koalitionsparteien, der Bundesregierung und des DGB. sowie der Ministerpräsident Nordrhein - Westfalens nochmals zusammen und bildeten aus 4 Vertretern des DGB. und 4 aus den Besprechungsteilnehmern ausgewählten Bundestagsabgeordneten einen Ausschuß (sog. Achterausschuß), der die Vorschläge des DGB. zum Betriebsverfassungsgesetz nochmals besprechen sollte. Obwohl damals mit einer Vertagung der Beratungen in den Bundestagsausschüssen bis nach Beendigung der Besprechungen im Achterausschuß sowie mit einer Verzögerung der Verabschiedung des Betriebsverfassungsgesetzes überhaupt gerechnet wurde, kam dieses doch noch überraschend vor den Parlamentsferien am 19. 7. 1952 zustande.

Diese Entwicklung zeigt, daß auch das neue deutsche BetrVerfG. ein Ergebnis politischer und sozialer Wirren ist und sich nicht auf eine echte Verständniserbereitschaft der Sozialpartner berufen kann. Wie auch immer die Kritik der Öffentlichkeit zu diesem Gesetz ausfallen mag, das eine ist dem Bundesgesetzgeber zugute zu halten: Er hat nach langen Verständigungsversuchen das vollendet, was die Sozialpartner aus eigener Kraft nicht zu vollenden vermochten, er hat einen Notstand in der wirtschaftlichen und sozialen Zusammenarbeit zwischen Kapital und Arbeit vorläufig beendet und damit wenigstens formell den sozialen Frieden sichergestellt. Diese tatsächliche und rechtliche Lage hat aber zugleich bewirkt, daß dem Betriebsverfassungsgesetz ein gewisser Kompromißcharakter anhaftet, der bei der nun folgenden Besprechung des Gesetzes ganz besonders zu berücksichtigen ist.

DER GELTUNGSBEREICH

Das BetrVerfG. greift ebenso wie schon das Betriebsrätegesetz vom 4. 2. 1920 (BRG 1920) nur ein Teilproblem des sozialen Friedens heraus und unterwirft es der gesetzlichen Regelung: die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf betrieblicher Ebene. Es schreibt vor, daß in den Betrieben der Privatwirtschaft Betriebsräte und Wirtschaftsausschüsse zu bilden sind, denen gesetzlich festgelegte Mitwirkungsrechte an den Geschäften der Betriebsleitung zustehen. Außerdem erhalten die Arbeitnehmer Sitz und Stimme in den Aufsichtsräten der Kapitalgesellschaften. Der zur Erreichung eines wirklichen sozialen Friedens notwendige Überbau auf überbetrieblicher Ebene in Form von paritätisch aus Arbeitnehmern und Arbeitgebern zusammengesetzten Wirtschaftskammern wird vom BetrVerfG. nicht geregelt und bleibt einem besonderen Gesetz vorbehalten. Mit dieser Neuorganisation der Wirtschaft von unten, d. h. von der kleinsten Zelle des Arbeitslebens, dem Betrieb, her weicht das BetrVerfG. von den seit 1945 in vielen anderen europäischen und überseeischen Staaten ge-

⁶⁾ Eine wörtliche Wiedergabe der Pressecommuniqués und Erklärungen findet sich in RdA 1950, S. 267 f.

⁷⁾ Vgl. im einzelnen die Entwicklung mit teilweise wörtlicher Wiedergabe des Briefwechsels in RdA 1950, S. 461, 1951, S. 99, 1952 S. 18, 59, 105, 178, 215, 254.

troffenen Regelungen ab, die, sei es auf gesetzlicher oder vertraglicher Grundlage zwischen den Sozialpartnern, eine Garantie des sozialen Friedens nur dann für ausreichend und wirksam hielten, wenn die Neuordnung der Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene gleichzeitig erfolgt. So wurde namentlich in Skandinavien die Betriebsverfassung gleichzeitig mit der Errichtung nationaler, aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern bestehender Wirtschaftsinstanzen geregelt⁹⁾. In den Niederlanden ging man den umgekehrten Weg wie in Deutschland, indem zunächst durch Gesetz vom 27. 1. 1950 ein zentraler Wirtschafts- und Sozialrat geschaffen wurde und die Regelung der Betriebsverfassung erst durch ein am 4. 5. 1950 erlassenes Gesetz folgte. Frankreich schuf, ähnlich wie in Deutschland, zuerst eine Betriebsverfassung durch Vo. vom 22. 2. 1945, die allerdings jetzt durch das Gesetz vom 12. 8. 1950 ersetzt ist, und erst danach durch Gesetz vom 27. 10. 1946 — geändert durch Gesetz vom 20. 3. 1951 — die überbetriebliche Organisation der Wirtschaft. Über die Zweckmäßigkeit des einen oder des anderen Aufbaues soll hier nicht gehandelt werden, da sie stark von der unterschiedlichen sozialrechtlichen Entwicklung in den einzelnen Ländern abhängt. Für Deutschland, das seit jeher ein gut funktionierendes Tarifvertragssystem besessen hat, das bis zu einem gewissen Grade die gedeihliche überbetriebliche Zusammenarbeit zwischen Kapital und Arbeit gewährleistet, war jedenfalls die Sicherstellung des sozialen Friedens auf nationaler Basis nicht so vordringlich wie auf betrieblicher Ebene. Der betriebliche Geltungsbereich des BetrVerfG. ist ferner gemäß § 1 in Verbindung mit § 88 auf Betriebe der Privatwirtschaft beschränkt, während für die Betriebe der öffentlichen Hand (des Bundes, der Länder, der Gemeinden und der sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts) sowie für die gesamte öffentliche Verwaltung ein besonderes Personalvertretungsgesetz geschaffen werden soll, das nach dem bisher vorliegenden Regierungsentwurf in wesentlichen Punkten vom BetrVerfG. abweicht. Bis zum Erlass des Personalvertretungsgesetzes gelten die im übrigen aufgehobenen Länderbetriebsrätegesetze für die öffentlichen Betriebe und Verwaltungen weiter. Die Beschränkung des BetrVerfG. auf die Privatwirtschaft berührt eine der entscheidendsten Grundfragen des Betriebsverfassungsrechts überhaupt: die Frage, ob eine Mitbestimmung der Arbeitnehmerschaft an den Geschäften des Staates außerhalb des nach dem Grundgesetz verfassungsmäßig festgelegten Verfahrens wie z. B. Wahlrecht zu den demokratischen Organen, Zugang zu öffentlichen Ämtern, Mitwirkung in den Volksvertretungen usw. möglich und mit unserer Staatsauffassung vereinbar ist. Der gesetzliche Aus-

schluß der gesamten öffentlichen Hand aus dem allgemeinen Betriebsverfassungsrecht besitzt deswegen eine ganz besondere Tragweite, weil von ihm ein verhältnismäßig großer Prozentsatz aller in abhängiger Tätigkeit Stehenden betroffen wird. In personeller Hinsicht bezieht er sich nicht nur auf die Beamten, die eigentlichen Amtsträger der öffentlichen Hand, sondern auch auf alle Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes. In betrieblicher Hinsicht erfaßt er nicht nur die Behörden und gemeinnützigen öffentlichen Betriebe wie z. B. Versorgungsbetriebe, sondern auch diejenigen Betriebe im Eigentume des Staates, der Gemeinden oder der Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts, die nach rein wirtschaftlichen Grundsätzen geführt werden und sich in nichts von den Privatbetrieben unterscheiden. Die in § 88 BetrVerfG. aufgestellte Ausnahme macht also keinen Unterschied, ob der Staat als Hoheitsträger oder als Subjekt des Privatrechts im Betriebsverfassungsrecht in Erscheinung tritt. Diese Regelung ist nicht ganz unbedenklich. Zunächst ist zu erwähnen, daß sie weit über die Regelung des BRG. 1920 zuungunsten der Arbeitnehmer hinausgeht; nach dem letzteren Gesetz wurden die Angestellten und Arbeiter der öffentlichen Betriebe und Verwaltungen in vollem Umfange in das Betriebsrätegesetz einbezogen, und nur die Beamten waren von ihm ausgeschlossen, wobei allerdings die besonderen Beamtenvertretungen gemäß § 65 BRG. 1920 in gemeinsamen Angelegenheiten mit dem Betriebsrat zu gemeinsamer Beratung zusammentreten konnten. Zugleich ist damit der Bundesgesetzgeber seiner eigenen, früher geäußerten prinzipiellen Auffassung über die rechtliche Behandlung der Arbeiter und Angestellten der öffentlichen Hand untreu geworden. Die Frage, ob diese Arbeitnehmergruppe den Berufsbeamten mit ihrem besonderen Dienst- und Treueverhältnis zum Staat gleichzustellen ist, wurde schon bei den Verhandlungen über das Grundgesetz im Parlamentarischen Rat und zwar bei der Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiete der Rechtsverhältnisse im öffentlichen Dienst (Art. 73 Ziff. 8, 75 Ziff. 1 GG) aufgeworfen. Damals war namentlich seitens der CDU/CSU. betont worden, daß die Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes dem allgemeinen Arbeitsrecht unterstehen und ihre Rechtsverhältnisse zum öffentlichen Dienstherrn nicht mit den Rechtsverhältnissen der Beamten identisch seien¹⁰⁾. Die privatrechtlich-arbeitsrechtliche Stellung der Arbeitnehmer der öffentlichen Hand entspricht auch durchaus der Regelung in der Weimarer Reichsverfassung (Art. 10 Ziff. 3) und der allgemein herrschenden Rechtsprechung und Rechts-

⁹⁾ So in Norwegen der Nationalrat für Produktionsausschüsse, in Schweden der Arbeitsmarktrat, in Finnland der Zentrale Beratungsausschuß beim Sozialministerium, in Dänemark ein Ausschuß für Zusammenarbeit zwischen den Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer; ferner in Belgien der Zentrale Wirtschaftsrat und in Bolivien der Zentrale Koordinationsrat.

¹⁰⁾ Vgl. insbesondere Abg. Dr. Laforet (CSU) in der 7. Sitzung des Hauptausschusses des Parl. Rates vom 23. 11. 1948 (stenogr. Ber. S. 88): „Die Angestellten und Arbeiter im öffentlichen Dienst empfangen ihre Rechte aus dem Arbeitsrecht ... Es kann durchaus sein, daß das Arbeitsrecht für bestimmte Gruppen günstigere Regelungen gibt als das Beamtenrecht. Ich meine, es sollte hier nur der Beamte in Betracht gezogen werden, da der im öffentlichen Dienst ... stehende Angestellte und Arbeiter durch den Begriff Arbeitsrecht gedeckt ist.“ Vgl. auch Abg. Dr. Kleindienst (CSU) ebenda.

lehre¹⁰⁾. Auch Bundestag und Bundesregierung haben im Bundespersonalgesetz vom 17. 5. 1950 und in dem jetzt dem Bundestag vorliegenden Entwurf eines Bundesbeamtengesetzes die Anwendung des Arbeitsrechts auf die Angestellten und Arbeiter des öffentlichen Dienstes zum Ausdruck gebracht, indem sie nur einige wenige grundsätzliche und für den öffentlichen Dienst unentbehrliche beamtenrechtliche Vorschriften, wie z. B. die Pflicht zur Verfassungstreue, Eignungsprüfung, Direktionsrecht des Dienstvorgesetzten, Verbot von Amtshandlungen in eigener Sache, auf die Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes für anwendbar erklärten, im übrigen aber deren gesamte Rechtsverhältnisse der Regelung durch Tarifverträge und damit dem allgemeinen Arbeitsrecht vorbehielten¹¹⁾.

Diese eindeutige Rechtsentwicklung ist durch das BetrVerfG. zum ersten Mal einschneidend durchbrochen worden, indem dieses für sämtliche Bediensteten des öffentlichen Rechts Sonderbetriebsräte schafft und damit die Angestellten und Arbeiter betriebsverfassungsrechtlich weitgehend den Beamten gleichstellt. Gegen die Einbeziehung der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes in das allgemeine Betriebsverfassungsrecht wurden vor allem zwei Haupteinwände erhoben: Der eine war juristischer Natur und bestand in der Behauptung, ein Mitbestimmungsrecht im öffentlichen Dienst verträge sich nicht mit der dort herrschenden parlamentarischen Verantwortlichkeit. Der dem Parlament gegenüber verantwortliche Minister, der Bundeskanzler oder ein sonstiger parlamentarisch verantwortlicher Verwaltungschef könne sich seiner Verantwortung dadurch entziehen, daß er geltend macht, er habe zu einer vorzunehmenden Maßnahme nicht die Zustimmung des Betriebsrates erhalten und daher die Maßnahme kraft Gesetzes nicht vornehmen dürfen. Zu diesem in der Tat wichtigen Problem sei nur soviel gesagt, daß es nicht so sehr die Frage in Zweifel stellt, ob die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes in das allgemeine Betriebsräterecht einzubeziehen sind, als vielmehr die Frage, wie der Widerspruch zwischen parlamentarischer Verantwortlichkeit und Mitbestimmungsrecht auszugleichen ist. Die Einsetzung des parlamentarisch verantwortlichen Verwaltungschefs selbst oder der Vertretungskörperschaft als letzte Schiedsinstanz bei Zustimmungsstreitigkeiten im öffentlichen Dienst hätte diese Zweifel lösen können¹²⁾. Daß dabei ein Mitbestimmungsrecht im Verwaltungsbereich ohnehin nur in personellen und sozialen Angelegenheiten der öffentlichen Arbeitnehmer, nicht aber bei eigentlichen Amts-

handlungen des Staates (Erlaß von Verwaltungsakten und Gerichtsurteilen) in Betracht kommt, versteht sich wohl von selbst.

Der andere Einwand ist sozialpolitischer Natur und besteht darin, daß behauptet wird, im öffentlichen Dienst bestehe kein antagonistischer Interessengegensatz zwischen Kapital und Arbeit, der ein Mitbestimmungsrecht notwendig mache¹³⁾. Auch diese These hat während der Vorbereitungen des Gesetzes leider nicht die grundsätzliche Auseinandersetzung erfahren, die sie verdient hätte. Es kann nicht geleugnet werden, daß auch der Angestellte und Arbeiter des öffentlichen Dienstes in einem besonderen Treueverhältnis zum Staat steht. Aber diese juristische Feststellung entbindet nicht von der sozialpolitischen Tatsache, daß der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst gleichzeitig zum Erwerb dort tätig wird und insoweit dem Staat als Vertragspartner mit antagonistischen Interessen gegenübertritt. Das äußert sich deutlich darin, daß der öffentliche Arbeitnehmer nicht kraft Berufung in die Dienststellung, d. h. kraft Verwaltungsakts, sondern kraft privatrechtlichen Vertrages bei der öffentlichen Hand beschäftigt wird. Das gilt in ganz besonderem Maße dann, wenn es sich um eine Beschäftigung in Wirtschaftsbetrieben der öffentlichen Hand handelt, bei denen der Staat in jeder Hinsicht als privates Rechtssubjekt auftritt. Aber auch die Arbeitnehmer im Verwaltungsbereich der öffentlichen Hand lassen einen Interessengegensatz sozialer und wirtschaftlicher Art zum öffentlichen Arbeitgeber erkennen. Ihre Tätigkeit ist schon seit dem ersten Weltkrieg zur Erwerbstätigkeit, zum Beruf geworden und kann nicht mehr wie ehemals im Obrigkeitsstaat ausschließlich als „Berufung“ in ein Amt angesehen werden. Es ist daher höchst zweifelhaft, ob das BetrVerfG. insoweit der Wirklichkeit gerecht wird.

Aber auch innerhalb der Privatwirtschaft erleidet der betriebliche Geltungsbereich des BetrVerfG. eine Einschränkung. Nach § 8 ist die Bildung von Betriebsräten nur für diejenigen Betriebe obligatorisch vorgeschrieben, die in der Regel mindestens fünf ständige wahlberechtigte Arbeitnehmer beschäftigen, von denen drei wählbar sein müssen. Für die Betriebe der Land- und Forstwirtschaft erhöht sich die Mindestzahl der wahlberechtigten Arbeitnehmer auf zehn. Die rechtliche und tatsächliche Tragweite dieser Vorschrift wird deutlich, wenn man berücksichtigt, daß das Wahlrecht zum Betriebsrat von einem Mindestalter von 18 Lebensjahren, die Wählbarkeit von einem solchen von 21 Jahren abhängig ist und daß weitere Voraussetzung der Wählbarkeit eine Betriebszugehörigkeitsdauer von einem Jahr ist. Es wird daher auch künftig eine Anzahl von betriebsratslosen Betrieben geben. Das wird nicht nur dann der Fall sein, wenn ein Betrieb die Zahl von fünf Arbeitnehmern überhaupt nicht erreicht, sondern auch dann, wenn er diese Zahl zwar übersteigt, aber über-

¹⁰⁾ Vgl. W. Jellinek, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1948, S. 355; Fischbach in DOV 1951, S. 455; Reichsgericht III vom 17. 3. 1925 in RGZ 110, 297; Preuß. OVG vom 30. 6. 1913 in OVG-Entsch. Bd. 65, S. 434.

¹¹⁾ Vgl. insbesondere stenogr. Ber. Bundestag 10. Sitzung vom 24./25. 11. 1949, S. 449 ff., Begründung zum Regierungsentwurf des Bundesbeamtengesetzes in BT-Drucks. 2846, § 178 Abs. 2 und § 90 dieses Entwurfs, dessen letztere Vorschrift eine besondere Personalvertretung nur für Beamte vorsieht.

¹²⁾ Vgl. dazu im allgemeinen sowie hinsichtlich einzelner Vorschläge Nipperdey, Das Mitbestimmungsrecht im öffentlichen Dienst (Rechtsgutachten), 1952, S. 21 ff.

¹³⁾ Vgl. die Begründung zum Regierungsentwurf des Personalvertretungsgesetzes (BR-Drucks. 100/52, S. 1).

wiegend jugendliche Arbeitnehmer beschäftigt und daher die Zahl von mindestens 3 wählbaren Betriebsangehörigen nicht erreicht wird. Regierung und Regierungskoalition wollten durch diese Vorschrift der besonderen Lage der Kleinbetriebe Rechnung tragen, in denen sich das Vertrauensverhältnis zwischen Arbeitgeber und den einzelnen Arbeitnehmern auch ohne Einschaltung einer Betriebsvertretung ganz anders entwickelt als in den mittleren und großen Betrieben. Es erscheint vielleicht noch verfrüht, über die Entwicklung der Kleinindustrie ein endgültiges Urteil abzugeben, da sich die soziologische Umschichtung der Bevölkerungsklassen noch stark im Flusse befindet. Aber es dürfte doch immerhin klar sein, daß der klassische Gegensatz zwischen den Eigentümern der Produktionsmittel und den — besitzlosen — Eigentümern der Arbeitskraft in der Kleinindustrie viel von seiner ursprünglichen Schärfe verloren hat. Während sich die Kleinindustriellen dadurch, daß sie immer mehr auf den Bezug von Halbfertigfabrikaten angewiesen sind, durch eine gewisse Besitzlosigkeit an Produktionsmitteln auszeichnen, tritt umgekehrt der Arbeitnehmer in diesen Betrieben immer stärker als Persönlichkeit und nicht mehr bloß als Offerent der Ware Arbeitskraft in Erscheinung. Damit verschwindet aber bis zu einem gewissen Grade der ursprünglich vorhandene Gegensatz zwischen Unternehmertum und Proletariat. Man sollte in der Tat diese soziologisch gesunde und natürliche Entwicklung nicht dadurch hemmen, daß man diesen Betrieben einen Kollektivismus und damit eine Vermassung gesetzlich aufrängt, die für sie nicht paßt. Bedenken muß allerdings die implizite durch § 8 BetrVerfG. ausgedrückte Vorschrift erregen, daß ein Betriebsrat nur dann gebildet werden kann, wenn die nach Lebensalter wählbaren Arbeitnehmer mindestens ein Jahr lang im Betrieb beschäftigt sind. Davon werden auch größere Betriebe, die an sich ihrer Struktur nach betriebsratsbedürftig sind, betroffen, wenn sie — wie z. B. die Bauunternehmen — eine starke Fluktuation an Arbeitskräften aufweisen, so daß nicht immer die zur Bildung von Betriebsräten erforderliche einjährige Betriebszugehörigkeit von mindestens drei wählbaren Arbeitnehmern erreicht wird.

DIE ORGANE DER BETRIEBSVERFASSUNG

Das BetrVerfG. kennt drei betriebsverfassungsrechtliche Organe, zu denen als vierte Art der Mitwirkung die Beteiligung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat der Kapitalgesellschaften tritt:

Der Betriebsrat

Der Hauptträger des Mitwirkungsrechts ist der Betriebsrat, der ausschließlich aus den wahlberechtigten und wählbaren Belegschaftsangehörigen gebildet wird. Wahlberechtigt sind alle über 18 Jahre alten Arbeitnehmer ohne Rücksicht auf die Dauer der Betriebszugehörigkeit. Wählbar sind diejenigen wahlberechtigten Arbeitnehmer über 21 Jahre, die mindestens ein Jahr dem Betrieb angehören. Den Minder-

heitenschutz einzelner Arbeitnehmergruppen (Angestellte und Arbeiter) hat das Gesetz dahin geregelt, daß diese entsprechend ihrem zahlenmäßigen Verhältnis im Betriebsrat vertreten sein müssen, wenn der Betriebsrat aus mindestens drei Mitgliedern besteht (§ 10 BetrVerfG), und daß die Vertreter einer Minderheitengruppe im Betriebsrat durch Mehrheitsabstimmung die Aussetzung eines Betriebsratsbeschlusses auf die Dauer von einer Woche mit dem Zwecke eines Verständigungsversuches beantragen können, wenn sie den Beschluß als eine erhebliche Beeinträchtigung wichtiger Interessen der von ihnen vertretenen Arbeitnehmer erachten (§ 34 BetrVerfG.). Dagegen sind die Minderheitengruppen und ihre Vertretungen im Betriebsrat keine selbständigen Organe der Belegschaft, wie dies bei den Gruppenräten nach dem Betriebsrätegesetz von 1920 der Fall war. Sie haben nur interne geschäftsordnungsmäßige Bedeutung, während nach außen und vor allem dem Arbeitgeber gegenüber nur der Betriebsrat als solcher als handlungsberechtigtes Organ auftritt.

Ohne auf juristische Einzelheiten im Rahmen dieser Gesamtwürdigung eingehen zu können, verdient die sozialpolitisch wie rechtlich wichtige Tatsache hervorgehoben zu werden, daß das BetrVerfG. den Betriebsrat als einseitige Interessenvertretung gegenüber dem Arbeitgeber konstruiert. Daher sind sowohl der Arbeitgeber selbst als auch diejenigen Betriebsangehörigen von der Bildung und Mitwirkung des Betriebsrates ausgeschlossen, die arbeitgeberische Funktionen ausüben (§ 4 BetrVerfG.). Zu ihnen gehören die Vorstandsmitglieder juristischer Personen, die Gesellschafter von Personalgesellschaften (OHG, KG), leitende Angestellte, denen Prokura oder Generalvollmacht erteilt ist oder die zur selbständigen Einstellung und Entlassung von Arbeitnehmern berechtigt sind, ferner nicht angestelltenversicherungs-pflichtige Angestellte, die sich im Hinblick auf die außergewöhnliche Bedeutung ihrer Tätigkeit für den Bestand und die Entwicklung des Betriebes in einem besonderen Vertrauensverhältnis zum Arbeitgeber befinden, und endlich Verwandte und Verschwägte ersten Grades des Arbeitgebers, die mit diesem in häuslicher Gemeinschaft leben. Daß daneben auch Personen, deren Beschäftigung vorwiegend durch Beweggründe caritativer oder religiöser Art bestimmt ist oder ihrer Heilung, Wiedereingewöhnung oder sittlichen Besserung oder Erziehung dient, deren Tätigkeit also nicht in erster Linie als Erwerbstätigkeit angesehen werden kann, die Arbeitnehmereigenschaft im Sinne des Betriebsräterechts fehlt, ist — wie schon im BRG 1920 — im BetrVerfG. ausdrücklich festgestellt. Das BetrVerfG. versucht also, jede unmittelbare oder mittelbare Einflußnahme des Arbeitgebers auf den Betriebsrat auszuschalten. Dadurch erscheint der Betriebsrat — unbeschadet seiner im § 49 BetrVerfG. ausgesprochenen Verpflichtung zu vertrauensvoller Zusammenarbeit mit dem Arbeitgeber zum Besten des Betriebes — institutionell nicht als

betriebliches Organ, sondern als Organ der Belegschaft, das dem Arbeitgeber zwecks einseitiger Interessenwahrung gegenübertritt. Er ist infolgedessen nicht als echte Integration einer betrieblichen Sozialpartnerschaft anzusehen. Die dem Arbeitgeber gesetzlich zugesprochenen betriebsverfassungsrechtlichen Rechte¹⁴⁾ sind keine Rechte desselben im Betriebsrat, sondern Rechte gegenüber dem Betriebsrat.

In der Einseitigkeit der Betriebsvertretung distanziert sich das deutsche Betriebsverfassungsrecht von dem Recht vieler anderer Länder der westlichen Welt, die seit dem zweiten Weltkrieg nach dem Vorbild der in England bekannten Whitley Councils oder joint production committees sog. gemischte Betriebskomitees (conseil mixte d'entreprise) als gesetzlich oder im Vereinbarungswege zwischen den Sozialpartnern geschaffene Betriebsvertretungen einsetzten. Diese gemischten Betriebskomitees sind paritätisch aus Arbeitnehmern und Vertretern des Arbeitgebers zusammengesetzte Betriebsausschüsse, denen eine nach Intensität verschiedene Mitwirkung an der Unternehmensleitung eingeräumt ist.

Wie auch immer das eine oder das andere System politisch gerechtfertigt werden mag, so steht doch fest, daß objektiv das neue deutsche Betriebsverfassungsrecht institutionell eine vollkommene betriebliche Sozialpartnerschaft im Sinne einer Arbeitsgemeinschaft von Arbeitgeber und Arbeitnehmern nicht kennt. Umso mehr wirkt § 49 BetrVerfG., der Arbeitgeber und Betriebsrat die Verpflichtung zu vertrauensvoller Zusammenarbeit auferlegt und eine absolute Friedenspflicht im Betrieb, d. h. das Verbot betrieblicher Kampfmaßnahmen, aufstellt, als Fremdkörper in diesem System.

Kein institutionell, wohl aber ein funktionell vom Betriebsrat verschiedenes Organ ist der Gesamtbetriebsrat, dessen Bildung aus Mitgliedern der Betriebsräte einzelner Betriebe zulässig ist, wenn diese Betriebe zu einem Unternehmen gehören. Der Gesamtbetriebsrat ist für die Behandlung von Angelegenheiten zuständig, die das Unternehmen als solches oder mehrere Betriebe dieses Unternehmens betreffen und nicht durch die einzelnen Betriebsräte geregelt werden können. Seine Zuständigkeit ist also sehr begrenzt, und er ist den einzelnen Betriebsräten nicht übergeordnet, sondern steht innerhalb seiner Zuständigkeit gleichberechtigt und gleichverpflichtet neben ihnen.

Der Wirtschaftsausschuß

Ein zweites betriebsverfassungsrechtliches Organ ist der Wirtschaftsausschuß (§§ 67–70 BetrVerfG.), der in allen Unternehmen mit in der Regel mehr als 100 ständigen Arbeitnehmern zu bilden ist. Er besteht aus mindestens vier und höchstens acht Mitgliedern,

¹⁴⁾ So das Recht, die Einberufung des Betriebsrates oder einer Betriebsversammlung zu verlangen (§§ 29 Abs. 2, 4, 42 Abs. 2 BetrVerfG.) und das Recht, beim Arbeitsgericht den Ausschluß eines Mitgliedes aus dem Betriebsrat oder die Auflösung des Betriebsrates wegen grober Vernachlässigung seiner gesetzlichen Befugnisse oder wegen grober Verletzung seiner gesetzlichen Pflichten zu beantragen (§ 23 BetrVerfG.).

die zur Hälfte vom Betriebsrat (oder Gesamtbetriebsrat) und zur Hälfte vom Unternehmer bestellt werden. Seine einzigen Aufgaben bestehen in der Entgegennahme von Informationen über die wirtschaftlichen Angelegenheiten des Unternehmens an Hand von Unterlagen und in der mit dem Unternehmer und dem Betriebsrat gemeinsam durchgeführten Erläuterung der Lage und der Entwicklung des Unternehmens in vierteljährlichen Belegschaftsversammlungen. In seiner betriebsverfassungsrechtlichen Stellung unterscheidet er sich in doppelter Weise vom Betriebsrat: Einmal ist er, wie seine Zusammensetzung zeigt, kein Organ der Belegschaft, sondern ein Organ des Unternehmens, in dem Beauftragte der Belegschaft und des Unternehmers in gleicher Anzahl vertreten und zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammengefaßt sind. In dieser Hinsicht macht das BetrVerfG. eine Konzession an die conseils mixtes d'entreprise in ausländischen Betriebsverfassungsgesetzen. Aber die Ähnlichkeit der Wirtschaftsausschüsse mit den conseils mixtes d'entreprise ist nur eine annähernde; denn erstere treten in ihren Funktionen stark gegenüber dem Betriebsrat als dem eigentlichen Träger des Mitwirkungsrechts zurück. Zum anderen ist der Wirtschaftsausschuß kein Betriebsorgan, sondern ein Unternehmensorgan; er orientiert sich also nicht an der technisch-arbeitsrechtlichen, sondern an der wirtschaftlichen Seite des Produktionsvorganges¹⁵⁾. Daher ist es auch nicht denkbar, für jeden einzelnen Betrieb eines Unternehmens einen Wirtschaftsausschuß zu bilden, sondern jedes Unternehmen wird, auch wenn es mehrere Betriebe in sich vereinigt, nur einen Wirtschaftsausschuß besitzen dürfen. Das ergibt sich — abgesehen von der ausnahmslosen Verwendung der Begriffe „Unternehmer“ und „Unternehmen“ in den §§ 67–70 BetrVerfG. — insbesondere daraus, daß die Bestellung der Hälfte seiner Mitglieder nicht den einzelnen Betriebsräten, sondern dem Gesamtbetriebsrat oder, wo ein solcher nicht besteht, den Betriebsräten zusammen zusteht, falls ein Unternehmen mehrere Betriebe umfaßt (§ 68 Abs. 2 BetrVerfG.).

Der Wirtschaftsausschuß ist im deutschen Betriebsverfassungsrecht ein Novum, und es scheint, als wolle er sich in das System nicht so recht einpassen. Die SPD-Fraktion hatte dem Gesetzgeber vorgeworfen, die Institution des Wirtschaftsausschusses in der vorliegenden Form verhindere ein wirtschaftliches Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates, wie es z. B. nach den Betriebsrätegesetzen von Hessen und Württemberg-Baden bestanden hat; denn die Ausschließlichkeit der Befugnisse und der Kompetenz des Wirtschaftsausschusses, in Fragen der Fabrikations- und Arbeitsmethoden, des Produktionsprogrammes, der wirtschaftlichen Lage des Unternehmens, der Produktions- und Absatzlage und sonstiger die Inter-

¹⁵⁾ Vgl. über die Unterscheidung von Betrieb und Unternehmen Jacobi, Betrieb und Unternehmen als Rechtsbegriffe, 1926; ders., Grundlehren des Arbeitsrechts, 1927, S. 286; Flato-Kahn-Freund, BRG 1920, 13. Aufl. 1931, § 9 Anm. 4, S. 78 ff.

essen der Arbeitnehmer berührender Vorgänge wirtschaftlicher Art benachrichtigt zu werden, schließe ein weitergehendes Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates in diesen Fragen notwendigerweise aus¹⁶⁾. Wie auch immer man sich zur Frage des wirtschaftlichen Mitbestimmungsrechts stellen mag, der Wirtschaftsausschuß erscheint in seiner vom Gesetz festgelegten Form als ein Sachverständigengremium ohne eigentlich schöpferische Funktionen. In Unternehmen, in denen schon immer ein gutes Einvernehmen zwischen Unternehmer und Betriebsrat bestanden hat, kann er freilich viel zur Erreichung einer echten Sozialpartnerschaft beitragen, in Unternehmen, in denen das nicht der Fall ist, wird er wahrscheinlich häufig als Puffer dienen, an dem die gegensätzlichen Auffassungen von Betriebsrat und Unternehmer zusammenstoßen.

Die Betriebsversammlung

Das dritte Organ der Betriebsverfassung ist die Betriebsversammlung (§§ 41–45 BetrVerfG.). Sie besteht aus sämtlichen Arbeitnehmern des Betriebes und tritt mindestens einmal vierteljährlich zusammen. Ihre Aufgaben erschöpfen sich in der Entgegennahme des Tätigkeitsberichts des Betriebsrates und in der Unterbreitung von Anträgen gegenüber dem Betriebsrat sowie in der Stellungnahme zu seinen Beschlüssen. Sonach erscheint die Betriebsversammlung ähnlich wie schon nach dem BRG 1920 und nach dem Kontrollratsgesetz Nr. 22 als Kontrollorgan über dem Betriebsrat. Sie ist zwar Organ, weil sie mit bestimmten betriebsverfassungsrechtlichen Handlungsbefugnissen ausgestattet ist, sie ist aber keine „Betriebsvertretung“ in dem hergebrachten Sinne eines an den Geschäften des Betriebes und des Unternehmens mitwirkenden Gremiums, da ihr keine Mitwirkungsbefugnisse in personellen, sozialen und wirtschaftlichen Fragen gegenüber dem Arbeitgeber zustehen¹⁷⁾. Andererseits zeichnet sie sich gegenüber dem Betriebsrat dadurch aus, daß sie selbständiges Betriebsverfassungsorgan kraft Gesetzes ist und weder dem Betriebsrat rechtlich übergeordnet noch untergeordnet ist¹⁸⁾. Das ergibt sich daraus, daß sie dem Betriebsrat keine bindenden Weisungen erteilen und ihn insbesondere nicht abberufen kann; denn während die Betriebsversammlung sämtliche Arbeitnehmer des Betriebes umfaßt, steht das Recht der Einflußnahme auf den Betriebsrat durch Wahl oder Abberufung einem engeren Kreis, nämlich den Wahlberechtigten, zu¹⁹⁾. Abgesehen von einigen, hier nicht zu be-

handelnden Streitfragen über das Wahlalter hat sich dieses System seit 1920 bewährt, da es einerseits den Besonderheiten des Wahlrechts Rechnung trägt, andererseits aber auch durch die Betriebsversammlung den Kontakt zwischen Betriebsrat und den nicht wahlberechtigten Arbeitnehmern (Jugendliche, unständige Arbeitnehmer) herstellt.

INHALT UND FORM DES MITWIRKUNGSRECHTS

Das BetrVerfG. hält hinsichtlich des Inhaltes der Mitwirkungsrechte an der überkommenen Einteilung in Mitwirkung in sozialen, personellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten fest. Die noch im Regierungsentwurf vorgesehene vierte Kategorie der Mitwirkung in arbeitstechnischen Angelegenheiten (Verbesserung der Arbeitsmethoden, Herbeiführung und Sicherung eines möglichst hohen Standes der Betriebsleistung) hat sich nicht durchzusetzen vermocht, da diese Kategorie eng mit der Wirtschaftsführung des Betriebes zusammenhängt und daher nur im Rahmen eines wirtschaftlichen Mitbestimmungsrechts verwirklicht werden kann. Das Mitwirkungsrecht des Betriebsrates in sozialen und personellen Angelegenheiten ist sehr weitreichend. Es umfaßt die Festlegung der Arbeitszeit und der Pausen, Zeit und Ort der Auszahlung des Arbeitsentgeltes, die Aufstellung des Urlaubsplanes, die Verwaltung der betrieblichen Wohlfahrtseinrichtungen, die Betriebsordnung (d. h. Regeln über das Verhalten der Arbeitnehmer im Betrieb), die Regelung der Akkord- und Stücklohnsätze (Normung), die Entlohnungsgrundsätze und -methoden und schließlich die Einstellungen, Versetzungen und Entlassungen. Betrachtet man dieses Mitwirkungsrecht unter der Perspektive gesamtwirtschaftlicher Prinzipien, so zeigt sich, daß die in dieser Richtung zu treffenden Maßnahmen des Arbeitgebers den Arbeitnehmer in seiner arbeitsrechtlichen Stellung unmittelbar treffen und daher die Schutzfunktion des Betriebsrates als Interessenvertretung der Belegschaft voll zur Entfaltung kommt und von sozialpolitischen wie auch von wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten aus sinnvoll erscheint. Eine Schädigung des in der Bundesrepublik herrschenden Prinzips der „neutralen Geldpolitik“, d. h. des wirtschaftsgestaltenden Effekts des freien Preises, und des „Leistungsprinzips“²⁰⁾ kann durch die dem Unternehmer infolge des Mitbestimmungsrechts auferlegte Beschränkung in der Gestaltung betrieblich-sozialer Angelegenheiten jedenfalls nicht unmittelbar eintreten, da diesen Angelegenheiten der wirtschaftsgestaltende Charakter fehlt. Es stehen hierbei nicht wirtschaftlich-unternehmerische, sondern betrieblich-technische und soziale Momente im Vordergrund. Hier kann sogar das Mitbestimmungsrecht fördernd auf das Leistungsprinzip wirken. Vielleicht könnte man in den Einstellungen, Versetzungen und Entlassungen von Arbeitnehmern ein wirtschaftsgestaltendes und damit dem Mitbestim-

¹⁶⁾ Vgl. Abg. Dr. Bleiß (SPD), 225. Sitzung des Bundestages vom 17. 7. 1952 (stenogr. Ber. S. 10069 B ff.); schriftl. Ber. des Bundestagsausschusses für Arbeit (stenogr. Ber. S. 10021 B = RdA 1952, S. 291 ff.).

¹⁷⁾ Vgl. Flatow-Kahn-Freund, BRG 1920, 13. Aufl. 1931, Vorbem. vor § 45; Mansfeld, BRG 1920, 2. Aufl. 1930, Vorbem. vor § 45; Fitting, Betriebsräterecht, 1949, Art. VIII KRG 22 Anm. 1.

¹⁸⁾ Irrig Sabel in RdA 1952, S. 286, der die Betriebsversammlung als „Organ der Betriebsvertretung“, also doch wohl des Betriebsrates, bezeichnet.

¹⁹⁾ Nach § 23 BetrVerfG. können ein Viertel der wahlberechtigten Arbeitnehmer, der Arbeitgeber oder eine im Betrieb vertretene Gewerkschaft den Antrag beim Arbeitsgericht auf Ausschluß eines Betriebsratsmitgliedes oder auf Auflösung des Betriebsrates stellen, wenn dieser seine gesetzlichen Befugnisse gröblich vernachlässigt oder seine gesetzlichen Pflichten gröblich verletzt.

²⁰⁾ Vgl. dazu ausführlich Andreae im Wirtschaftsdienst 1952, S. 223 ff.

mungsrecht in einer sozialen Marktwirtschaft unzugängliches Element sehen, da auch die freie Verwendungsmöglichkeit der dem Unternehmer zur Verfügung stehenden Arbeitskräfte, sofern man die letzteren als „personifiziertes Kapital“ ansieht, unter Umständen preisgestaltend wirkt und damit zum Inhalt der „neutralen Geldpolitik“ wird. Indessen überwiegen auch in diesen Fällen die sozialen Interessen die wirtschaftlichen, und das BetrVerfG. tut gut daran, den Grundsatz der freien (sozialen) Marktwirtschaft nicht zu überspannen. Überdies ist das Einspruchsrecht des Betriebsrates gegen personelle Maßnahmen des Arbeitgebers mit Ausnahme von Einzelentlassungen, die durch das Kündigungsschutzgesetz vom 10. 8. 1951 geregelt sind und bei denen dem Betriebsrat daher im Rahmen betriebsverfassungsrechtlicher Funktionen nur ein Anhörungsrecht zusteht (§ 66 Abs. 1 BetrVerfG.), auf Gründe beschränkt, die schon nach anderen Rechtsvorschriften (Verstoß gegen Gesetz, Verordnung, Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung, Verletzung des Benachteiligungsverbotes) die beabsichtigte personelle Maßnahme rechtswidrig erscheinen lassen würden.

Anders verhält es sich mit dem Mitwirkungsrecht in wirtschaftlichen Angelegenheiten. Das BetrVerfG. hat den Widerspruch zwischen wirtschaftlichem Mitbestimmungsrecht und sozialer Marktwirtschaft dahin gelöst, daß es dem Betriebsrat ein wirtschaftliches Mitwirkungsrecht nur in den Fällen zugesteht, in denen wirtschaftliche Maßnahmen des Arbeitgebers zugleich in besonders eklatanter Weise in die soziale Stellung des Arbeitnehmers eingreifen, in denen also die sozialen Elemente wirtschaftliche Prinzipien überwiegen. Das gilt gemäß § 72 BetrVerfG. von Betriebsstillegungen oder -einschränkungen, von wesentlichen Änderungen des Betriebes oder des Betriebszweckes und von der Einführung grundlegend neuer Arbeitsmethoden, soweit sie nicht offensichtlich dem technischen Fortschritt entsprechen oder dienen. Solche Maßnahmen sind nach allgemeiner Lebenserfahrung geeignet, Massenentlassungen herbeizuführen, sie berühren daher unmittelbar die soziale Stellung des einzelnen Arbeitnehmers. Bei allen anderen Maßnahmen wirtschaftlicher Art besteht nur eine Informationspflicht des Unternehmers gegenüber dem Wirtschaftsausschuß ohne irgendwelche Bindung an ein Mitwirkungsrecht.

Damit hat der Bundesgesetzgeber versucht, eine Synthese zwischen der freiheitlichen Grundhaltung unserer Verfassung²¹⁾ und den ihm nach Art. 20 GG auferlegten sozialen Verpflichtungen zu schaffen. Diese Haltung der Gesetzgebung ist im Rahmen des gegenwärtig proklamierten Wirtschaftssystems richtig. Aber es fragt sich, ob das geltende Wirtschaftssystem und damit natürlich auch die getroffene Regelung des wirtschaftlichen Mitbestimmungsrechts der sozialen Wirklichkeit entsprechen. Das soll an folgendem er-

²¹⁾ Zu dieser freiheitlichen Grundhaltung gehört auch die Freiheit der Wirtschaft von rechtlichen Bindungen.

klärt werden: Wenn man davon ausgeht, daß in der sozialen Marktwirtschaft der an einschränkende oder aufhebende Monopol- und Machtstellungen nicht gebundene Preis nach dem Prinzip von Angebot und Nachfrage allein den Wettbewerb regelt, und wenn man ferner berücksichtigt, daß nicht nur der Käufer den Preis bestimmt, sondern daß — wie es das Beispiel der Fordwerke zeigt — auch der Unternehmer durch den von ihm gesetzten Preis den Verbrauch regeln kann, so ist daraus zu folgern, daß der Unternehmer das Risiko allein zu tragen hat, wenn er falsch kalkuliert, dadurch wettbewerbsunfähig wird und sein Unternehmen eingeht. In Wahrheit trägt aber der Unternehmer nach dieser theoretisch zunächst richtig erscheinenden These nicht allein das Risiko, sondern mit ihm tragen es sämtliche Arbeitnehmer des Unternehmens, die im Falle der Liquidation oder des Konkurses des Unternehmens entlassen werden müssen. Sie sind jedoch juristisch nicht imstande, dieses Risiko von sich abzuwenden, da es sich hierbei nicht um einen Fall des § 72 BetrVerfG. (Einschränkung und Stillegung des Betriebes²²⁾), bei dem dem Betriebsrat ein Mitbestimmungsrecht zusteht, sondern um einen Fall des § 67 BetrVerfG. (wirtschaftliche Lage des Unternehmens sowie Produktions- und Absatzlage) handelt, bei dem der Wirtschaftsausschuß lediglich ein Informationsrecht besitzt, ohne gestaltend mitwirken zu können. Ein solches Mitwirkungsrecht müßte dem Betriebsrat schon deswegen bereits bei der Kalkulation zur Abwendung des sozialen Risikos eingeräumt werden, weil seine Mitwirkung erst im Zeitpunkt des Konkurses oder der Liquidation nicht möglich wäre, ohne dadurch die Rechte der Gläubiger des Unternehmers einzuschränken. Aus diesem Grunde kann das Mitwirkungsrecht nach § 72 BetrVerfG. bei Betriebsstillegungen auch niemals auf Konkurs und Liquidation oder ähnliche vom Gesetz angeordnete Unternehmensauflösungen Anwendung finden. Es wäre daher ernstlich zu überlegen, ob man nicht doch lieber der sozialen Wirklichkeit einem theoretischen Wirtschaftsprinzip gegenüber den Vorzug geben und das letztere wenigstens in dieser Hinsicht revidieren sollte, zumal die Bundesrepublik Deutschland nicht nur ein freiheitlicher, sondern nach Art. 20 GG auch ein sozialer Rechtsstaat ist. Ein solch weitgehendes wirtschaftliches Mitwirkungsrecht würde freilich voraussetzen, daß das mitbestimmende Gremium die nötige Sachkenntnis aufweist und die Verantwortung mitzutragen bereit ist. Daß es oft schwierig ist, die richtige Synthese zwischen den beiden polaren Begriffen „freiheitlich“ und „sozial“ zu finden, mag zugegeben werden.

Das BetrVerfG. gewährt dem Betriebsrat kein Mitbestimmungsrecht in der Weise, daß die Verweigerung der Zustimmung als Sperre wirkt. Trotz der

²²⁾ Gemeint sein können damit nach vernünftiger Auslegung des § 72 BetrVerfG. nur die vom Unternehmer aus freier Initiative im voraus geplanten Stillegungen, nicht aber die durch Liquidation und Konkurs zwangsweise vorgenommenen Stillegungen.

häufigen Verwendung der Worte „Mitbestimmung“ und „Zustimmung“ im Gesetz besitzt der Betriebsrat in Wahrheit nur ein Recht des Einspruchs gegen beabsichtigte Maßnahmen des Arbeitgebers mit dem Ziele gegenseitiger Einigung (so insbes. §§ 61, 66, 72 BetrVerfG.). Kommt eine Einigung nicht zustande, so entscheidet eine überbetriebliche Schieds- oder Vermittlungsstelle (Arbeitsgericht bei personellen Maßnahmen, besondere paritätisch aus Arbeitnehmern und Vertretern des Arbeitgebers unter Vorsitz einer unparteilichen Person zusammengesetzte Einigungs- und Vermittlungsstellen in sozialen und wirtschaftlichen Angelegenheiten). Auf Einzelheiten des recht komplizierten Verfahrens, insbesondere auf die Verbindlichkeit und die Rechtswirkungen solcher Schieds- oder Vermittlungsentscheidungen kann im Rahmen dieses Aufsatzes nicht eingegangen werden.

Es soll die Feststellung genügen, daß durch dieses Verfahren die Parität der Einflußnahme auf das betriebliche Geschehen in richtiger Weise hergestellt ist. Ebenso wie es dem Arbeitgeber verwehrt sein muß, auf Gebieten, die dem Mitwirkungsrecht unterliegen, endgültige einseitige Maßnahmen zu treffen, ebenso geht es nicht an, daß der Betriebsrat durch die Verweigerung einer — autoritär gedachten — Zustimmung Maßnahmen des Arbeitgebers endgültig vereitelt. Ein in dieser Form gedachtes Mitbestimmungsrecht würde praktisch zu einem nach unserer Wirtschaftsordnung unzulässigen Alleinbestimmungsrecht des Betriebsrates führen. Dem im BetrVerfG. vertretenen Einigungsprinzip an Stelle eines einseitigen Zustimmungsprinzips dürfte daher der Vorrang gebühren²³⁾.

Eine besondere Form des wirtschaftlichen Mitbestimmungsrechts ist die Vertretung von Arbeitnehmern im Aufsichtsrat der Kapitalgesellschaften. Das Verhältnis der Zusammensetzung von Arbeitnehmern zu den übrigen Aufsichtsratsmitgliedern ist ein Drittel zu zwei Dritteln. Hinsichtlich der bei dieser Form des Mitbestimmungsrechts entstehenden Problematik wird auf das oben zum wirtschaftlichen Mitbestimmungsrecht Gesagte verwiesen.

MITBESTIMMUNGSRECHT UND ARBEITSVERBÄNDE

Zum Schluß sei noch kurz auf das Verhältnis zwischen Betriebsräten und Verbänden der Arbeitnehmer und Arbeitgeber eingegangen. Diese Frage endgültig zu lösen, wird eine der schwierigsten Aufgaben der Zukunft sein, die nicht nur die Rechtswissenschaft, sondern auch die Wirtschaftswissenschaft in besonderem Maße beschäftigen wird. Das BetrVerfG. enthält nur wenige nichtssagende Vorschriften darüber. In § 2 BetrVerfG. heißt es: „Die Aufgaben der Gewerkschaften und der Vereinigungen der Arbeitgeber werden durch dieses Gesetz nicht berührt.“

²³⁾ An sich ist dieses Prinzip weder von den Sozialpartnern noch im Bundestag ernstlich angezweifelt worden. Nur bei der Frage, ob der Arbeitgeber Einstellungen nur mit vorheriger Zustimmung des Betriebsrates oder auch ohne diese vorbehaltlich des Rechts des letzteren, eine endgültige Einstellung zu verhindern, vorläufig vornehmen kann, wurde dieses Problem gestreift. (Vgl. Ausschlußbericht des Bundestags, stenogr. Ber. S. 10019 D; ferner stenogr. Ber. S. 10066.)

In den §§ 29 Abs. 4 und 31 BetrVerfG. wird bestimmt, daß der Arbeitgeber zu denjenigen Betriebsratssitzungen, an denen er nach dem Gesetz teilnimmt, einen Vertreter der Arbeitgebervereinigung, der er angehört, und der Betriebsrat auf Antrag von einem Viertel seiner Mitglieder einen Beauftragten einer im Betrieb vertretenen Gewerkschaft zu den Sitzungen mit beratender Stimme hinzuziehen kann. Auch an Betriebsversammlungen können gemäß § 45 BetrVerfG. Beauftragte der im Betrieb vertretenen Gewerkschaften beratend teilnehmen, und nach § 49 Abs. 4 BetrVerfG. werden durch die ebenda angeordnete absolute Friedenspflicht im Betrieb Arbeitskämpfe tariffähiger Parteien nicht berührt. Eine Einflußnahme auf die Tätigkeit des Betriebsrats besitzen dagegen die Gewerkschaften mit Ausnahme ihres Rechts, die Auflösung des Betriebsrats beim Arbeitsgericht zu beantragen (§ 23 BetrVerfG.), ebenso wenig wie die Arbeitgeberorganisationen auf den Arbeitgeber in betrieblichen Angelegenheiten. Durch diese Regelung wird die Autonomie der Sozialpartner in mehrere voneinander rechtlich unabhängige Interessensbereiche aufgespalten: in einen betrieblichen Interessensbereich mit technisch-wirtschaftlichen Aufgaben und in einen überbetrieblichen Interessensbereich mit tariflich-arbeitsrechtlichen Aufgaben. Dazu kommen die nach Landesrecht bestehenden berufsständischen öffentlich-rechtlichen Organisationen wie z. B. in Bremen die Wirtschaftskammer, die Arbeiterkammer und die Angestelltenkammer, die ebenfalls die wirtschaftlichen Interessen der in ihnen zusammengeschlossenen Arbeitnehmer zu vertreten bzw. die wirtschafts- und sozialpolitischen Auffassungen und Interessen beider Sozialpartner auszugleichen haben. Wie sich die überbetriebliche Organisation der Wirtschaft auf Bundesebene in dieses System einpassen wird, bleibt bis zum Erlass eines entsprechenden Bundesgesetzes abzuwarten.

Es muß bezweifelt werden, ob ein solches Nebeneinander verschiedener Organisationen mit ähnlichen Zwecken der sozialen Befriedung dienlich ist. Die dadurch hervorgerufene Zersplitterung kann die Erreichung des gemeinsamen Zieles, die Schaffung einer echten Sozialpartnerschaft, unter Umständen erheblich erschweren. Durch die rechtliche Loslösung der Betriebsräte von den Organisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer wird der Entwicklung eines Betriebsegoismus und -partikularismus des Betriebsrates sowie der Möglichkeit einer übermäßigen einseitigen Einflußnahme des Arbeitgebers auf schwache Betriebsräte Vorschub geleistet. Das wiederum verschleiert den Blick für das Ganze und ist — ungeachtet der zur Zeit noch bestehenden Gegensätze — den ehrlichen gemeinsamen Bestrebungen der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände in besonderem Maße abträglich. Aber auch umgekehrt können die Gewerkschaften einen Betriebsrat in Verlegenheit bringen. Nur eines dieser vielen Probleme soll andeutungsweise herausgegriffen werden: Nach § 49 Abs. 2 BetrVerfG. darf

der Betriebsrat keine Arbeitskampfmaßnahmen gegen den Arbeitgeber durchführen. Wenn nun ein solcher Betriebsrat der Aufforderung einer Gewerkschaft Folge leistet und unter der Belegschaft eine Urabstimmung über einen auszurufofenden Streik abhält, auf Grund derer der Streik tatsächlich durchgeführt wird, so entsteht die schwierige Frage, ob dieser Arbeitskampf als Kampf „einer tariffähigen Partei“ angesehen werden kann und damit rechtmäßig ist oder ob auch dieser Kampf unter die absolute Friedenspflicht fällt. Ferner wäre zu fragen, ob die Organisationspflicht des Betriebsrates gegenüber seiner Gewerkschaft, d. h. die Pflicht, einem von dieser ausgerufenen Streik nachzukommen, stärker ist als die gesetzliche absolute Friedenspflicht im Betrieb.

Vielleicht wäre es dem Gesamtziel, eine Verständigung zwischen Kapital und Arbeit auf allen Gebieten zu erreichen, dienlicher gewesen, die Gewerkschaften und die Arbeitgeberorganisationen stärker an dem sozialen betrieblichen Geschehen zu beteiligen, als dies nach dem Gesetz geschehen ist, und zwar nicht

nur am betrieblichen Geschehen selbst, sondern auch an der Schlichtung von Betriebsstreitigkeiten. Daß auch bei einer solchen Lösung nicht zu unterschätzende Schwierigkeiten auftreten, soll nicht verschwiegen werden. Man denke nur an die Frage des Verhältnisses der von den Gewerkschaften beeinflussten Betriebsräte zu den nicht organisierten Arbeitnehmern oder an die Frage, wie sich die Betriebsräte zu verhalten hätten, wenn in einem Betrieb mehrere Gewerkschaften mit verschiedenen Zielen vertreten sind. Als wichtigster Einwand gegen eine gesetzlich festgelegte Beeinflussbarkeit der Betriebsräte durch die Gewerkschaften hätte ferner der Einwand zu gelten, daß dann den letzteren mittelbar ein betriebliches Mitbestimmungsrecht eingeräumt würde, das, namentlich soweit es sich um das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht handelt, einer nach dem Grundgesetz unzulässigen allgemeinen Sozialisierung gleichkäme. Immerhin sind diese Schwierigkeiten nicht unüberwindbar, wenn der Gesetzgeber den Gewerkschaften in dieser Hinsicht gewisse Beschränkungen auferlegt.

Summary: Fundamentals of the Constitution of Concerns Act. In an outline of the historical development of the German Constitution of Concerns Act, the author shows that, in Germany, the constitution of concerns has never yet risen out of the creative idea of a will for mutual understanding, but that legislation was always forced about by the necessities of the day. The attempts made by the social partners after 1950 to come to a voluntary understanding have also failed. Thus, in view of rising social tension the legislator again had to take the initiative and decree a Constitution of Concerns Act. This situation necessarily gave the Act the shape of a compromise. The author first deals with the range of the new Act which covers exclusively concerns of the private economy and is even here confined to concerns of a certain size. He then explains the functions and tasks devolving on the constitutional bodies of the concern (works council, economic committee, meeting of personnel). Following that, the scope and the form of the right of co-determination are discussed in detail, and their industrial and social justification reviewed.

Résumé: Les principes de la loi sur le régime des exploitations industrielles. D'une esquisse du développement historique de la loi sur le régime des exploitations industrielles en Allemagne l'auteur conclut que jusqu'à présent les mesures prises successivement n'ont jamais représenté le fruit d'un élan créateur tendant à une compréhension mutuelle. Car, sous la pression des circonstances, le règlement fut toujours octroyé par la force de la loi. Même après 1950 les efforts de résoudre ce problème par un accord amiable des partenaires sociaux ont subi échec. Ainsi le législateur, en égard des tensions sociales croissantes, s'est vu obligé de prendre l'initiative pour la promulgation d'une nouvelle loi. Cet état de chose explique le caractère de compromis que revêt cette loi. L'auteur en délimite le domaine d'application qui n'englobe que des entreprises privées. Pourtant selon l'importance relative des entreprises des modifications restrictives sont prévues. L'auteur nous renseigne sur les fonctions et les tâches des organes (conseil d'entreprise, comité économique, réunion de l'équipe de l'entreprise) ainsi que sur les stipulations du droit de cogestion dont il analyse la justification selon les points de vue de l'entreprise et des revendications sociales.

Resumen: Idea fundamental de la ley constitucional de empresa. Resumiendo el desarrollo histórico de la ley constitucional de empresa alemana, el autor demuestra que la constitución de empresa alemana no ha surgido nunca de una idea creadora de un mutuo entendimiento, sino que son siempre los períodos críticos que exigieron un reglamento legal. También se frustraron los ensayos hechos después de 1950 con miras a un voluntario acuerdo entre los partes sociales, de manera que, considerando las crecientes tensiones sociales, el legislador tenía que volver a tomar la iniciativa de la promulgación de una ley constitucional de empresa. Esta situación ha dado a esta ley necesariamente un carácter de acuerdo de compromiso. El autor define primeramente la zona de aplicación de la nueva ley, la cual abarca exclusivamente las empresas de la economía privada, pero también en este sector experimenta ciertas restricciones según el tamaño de la empresa. Se analizan las funciones y tareas de los organismos de la constitución de empresa (consejo obrero, comité económico, reunión del personal). El contenido y la forma del derecho a participar están estudiadas detenidamente y juzgadas según sus autorizaciones sociales de la empresa.