

Rösner, Hans Jürgen

Article — Digitized Version

Betriebsverfassungsgesetz - wo besteht ein Handlungsbedarf?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Rösner, Hans Jürgen (1986) : Betriebsverfassungsgesetz - wo besteht ein Handlungsbedarf?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 66, Iss. 6, pp. 295-302

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136168>

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.

Betriebsverfassungsgesetz – wo besteht ein Handlungsbedarf?

Hans Jürgen Rösner, Hamburg

Das Bundesverfassungsgericht hat im Oktober 1984 die bisherige Quorumsregelung für Vorschlagslisten zu Personalratswahlen beanstandet. Mit der dadurch auch erforderlich gewordenen Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes werden zwischen Regierung und Opposition heftig umstrittene Neugestaltungsabsichten verbunden, die den Minderheitenschutz, die Mitbestimmung leitender Angestellter sowie die Mitbestimmung bei der Einführung neuer Technologien betreffen. Besteht für so weitreichende Veränderungen überhaupt ein Handlungsbedarf?

In seiner Entscheidung vom Oktober 1984 befand das Bundesverfassungsgericht (BVerfG)¹, daß das vom Bundespersonalvertretungsgesetz für Wahlvorschläge verlangte Unterschriftenquorum von einem Zehntel der wahlberechtigten Gruppenangehörigen „mit dem aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleiteten Grundsatz der Chancengleichheit aller Bewerber nicht vereinbar“ sei, weil der Zugang zur Wahl dadurch unverhältnismäßig erschwert werde². Die für allgemeine politische Wahlen entwickelten „Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit“ müßten als „ungeschriebenes Verfassungsrecht“ auch für das betriebliche Vorschlagsrecht Anwendung finden³.

Für die Bundesregierung bot sich damit die Gelegenheit, gleich mehrere seit längerem angestrebte Neuregelungen im Bereich der Betriebsverfassung sozusagen im Konvoi zu verwirklichen, hatte doch die CDU schon 1971 ein neues „Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Betrieb und Unternehmen“ (BT-Drs. VI/1806) vorgeschlagen, das bereits ein herabgesetztes Quorum und weitere Änderungen der Wahlvorschriften vorsah. Parteipolitischer Anlaß waren Beschwerden des Christlichen Gewerkschaftsbundes (CGB) gewesen, der sich durch eine angeblich mißbräuchliche Ausnutzung der Wahlvorschriften von seiten der DGB-Gewerkschaften unterdrückt fühlte⁴.

Von seiten des Koalitionspartners FDP kam als ein besonderes, von der CDU/CSU aber weitgehend mitge-

tragenes Anliegen die Einrichtung von „Sprecherausschüssen für Leitende Angestellte“ (SprALAG) hinzu, die ebenfalls schon früher, in einem 1979 eingebrachten Gesetzentwurf (BT-Drs. 8/3490), gefordert worden war. Anlaß ist hier der von der „Union der Leitenden Angestellten“ (ULA) vorgetragene Wunsch einer eigenen betrieblichen Interessenvertretung für die leitenden Angestellten gewesen, weil sich der, nach ihrer Auffassung, hier herausbildende „neue Mittelstand“ von der ideologisch vorgeprägten gewerkschaftlichen „Einheitsvertretung“ nur wenig angesprochen fühlt⁵.

Der auf Vorarbeiten einer vom Bundestagsabgeordneten Müller (Remscheid) geleiteten Kommission zurückgehende aktuelle „Entwurf eines Gesetzes zur Verstärkung der Minderheitenrechte in den Betrieben und Verwaltungen“ (MindRG, BT-Drucksache 10/33 84), der im Mai 1985 von den Bundestagsfraktionen der CDU/CSU und der FDP eingebracht worden ist, beinhaltet nun sowohl weitreichende Änderungen der Wahlvorschriften des Betriebsverfassungs- bzw. des Bundespersonalvertretungsgesetzes als auch ein eigenes Gesetz zur Errichtung von Sprecherausschüssen. Der vorgesehene Minderheitenrechtigesetzentwurf wäre so

¹ Antragsteller des Ausgangsverfahrens war der Deutsche Postverband im Bezirk Düsseldorf, dessen Wahlvorschlag für den Gesamtpersonalrat zuletzt nicht mehr die erforderliche Anzahl von Unterschriften aufwies, nachdem einige der Unterzeichner zunächst zwei Wahlvorschläge unterschrieben hatten und dann ihre Unterschrift auf der Vorschlagsliste des Antragstellers widerriefen. Vgl. BVerfGE 67, 369, S. 371 f.

² Ebenda, S. 373.

³ Ebenda, S. 377.

⁴ Vgl. „CGB aktuell“, hrsg. v. Christlichen Gewerkschaftsbund Deutschlands – CGB Bundesvorstand, Nr. 10 und 13/1985.

⁵ Vgl. „Stellungnahme der ULA“ zur BT-Drs. 10/3384 und zur BT-Drs. 10/3666, hrsg. von der „Union der Leitenden Angestellten“ (ULA), Essen, 14. 4. 1986.

Dr. Hans Jürgen Rösner, 39, ist Assistent für Volkswirtschaftslehre an der Bundeswehrhochschule in Hamburg. Schwerpunkte seiner Forschungstätigkeit sind die Bereiche Konjunktur und Wachstum, Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen und Soziale Ordnungspolitik.

mit ein „Artikelgesetz“, d. h. es greift mit seinen angestrebten Änderungen in bereits bestehende Gesetze ein.

Bei den 1987 erneut anstehenden Betriebs- und Personalratswahlen soll das vom Bundesverfassungsgericht beanstandete Unterschriftenquorum für die Wahlvorschlagslisten von bislang einem Zehntel auf ein Zwanzigstel der wahlberechtigten Gruppenangehörigen herabgesetzt werden, als neue erforderliche Höchstgrenze soll die Unterschrift von nunmehr 50 statt bisher 100 wahlberechtigten Gruppenangehörigen genügen⁶. Mit dieser Änderung hält sich die Bundesregierung an den vom Bundesverfassungsgericht vorgezeichneten Rahmen, wobei allerdings das absolute Quorum verfassungsrechtlich nicht bemängelt worden war, weil es tendenziell dazu beiträgt, die Zahl der erforderlichen Unterschriften zu verringern⁷. Darüber hinausgehend sollen zukünftig alle im Betrieb vertretenen Gewerkschaften Wahlvorschläge auch nur durch „zwei Beauftragte“ und ohne Unterschriftennachweis einreichen dürfen und zudem das Recht haben, den Wahlvorstand durch die Entsendung eines dem Betrieb angehörigen Beauftragten quasi einer Mißbrauchsaufsicht zu unterwerfen⁸. Schließlich soll das bisher nur für die Betriebs- und Personalratswahlen selbst geltende Prinzip der Verhältniswahl zukünftig auch auf die Besetzung der Ratsausschüsse und auf die mögliche Freistellung von Ratsmitgliedern Anwendung finden⁹. Auch für die Wahlen zur Jugendvertretung ist ein verringertes Quorum und die Einführung der Verhältniswahl vorgesehen¹⁰.

Diese Minderheitenschutzregelung hat Kritiker zu der sicherlich nicht ganz unzutreffenden Bemerkung veranlaßt, es handle sich eigentlich um ein „Lex CGB“¹¹, zumal von dieser Seite die Vorwürfe gekommen waren, daß das absolute Quorum häufig dazu mißbraucht werde, um konkurrierende Vorschlagslisten schon bei der Zulassung auszuschalten, indem durch psychologischen Druck möglichst viele Wahlberechtigte dazu veranlaßt werden, die Liste der Mehrheitsgewerkschaft zu unterzeichnen, so daß für andere dann nicht mehr genügend Unterschriften übrig bleiben¹².

⁶ Vgl. MindRG, Art. 1/2 (1), Abs. 1.

⁷ Vgl. BVerfGE 67, 369, S. 381.

⁸ Vgl. MindRG, Art. 1 (1), Abs. 2.

⁹ Ebenda, Art. 1 (1), Abs. 4 bzw. Art. 2, Abs. 2.

¹⁰ Ebenda, Art. 1 (2).

¹¹ Wolfgang Schneider: Kapitel Betriebsverfassungsrecht, in: Michael Kittner (Hrsg.): Gewerkschaftsjahrbuch 1985, Köln 1985, S. 435.

¹² Vgl. Horst-Udo N i e d e n h o f f: Diskussion um Novellierung, in: Arbeit und Sozialpolitik, 5/1985, S. 160 f.

¹³ Vgl. „CGB aktuell“, Nr. 10/1985.

Auch sei das Auszählen der Stimmen kaum zu kontrollieren gewesen, da die Wahlvorstände zumeist von der im Betrieb dominierenden Gewerkschaft einseitig besetzt werden. Aber selbst dort, wo die kleineren Gewerkschaften Sitze in den Betriebsräten erlangt hätten, würden sie dann oft bei der Besetzung der für die praktische Betriebsratsarbeit ausschlaggebenden Personal- und Wirtschaftsausschüsse und bei Freistellungen für Betriebsratsaufgaben übergangen¹³.

Sprecherausschüsse

Die besondere Position der leitenden Angestellten hat vom Gesetzgeber bislang nur negativ mit der Ausgrenzung dieser Beschäftigtengruppe aus der nach dem Betriebsverfassungsgesetz 1972 (BetrVG) vorgesehenen Mitbestimmung Beachtung gefunden, ohne daß dies positiv durch eine eigenständige Interessenvertretung ausgeglichen worden ist; im Mitbestimmungsgesetz 1976 sind die leitenden Angestellten dann zwar durch eine eigene Mitgliedschaft im Aufsichtsrat „von ihrer bisherigen betriebsverfassungsrechtlichen Objektstellung befreit und als originäre Rechtssubjekte anerkannt worden“¹⁴, doch fehlt bislang eine gesetzliche Verankerung auf der betriebsverfassungsrechtlichen Ebene, obwohl inzwischen, vor allem in den Großbetrieben der chemischen Industrie, auf freiwilliger Basis zahlreiche Sprecherausschüsse entstanden sind¹⁵. Insoweit ist ein Bedürfnis eigenständiger Interessenvertretung unabweisbar vorhanden, zumal auch die zahlenmäßige Bedeutung dieser Beschäftigtengruppe durch den vom technischen Strukturwandel vermehrten Einsatz wissenschaftlich vorgebildeten Personals rasch zunimmt.

Mit den im Minderheitenrechtegesetzentwurf vorgesehenen Sprecherausschüssen sollen diese freiwilligen Vereinbarungen nun auf eine rechtliche Basis gestellt werden, um als „kommunikatives Bindeglied“¹⁶ zwischen Unternehmensleitung und Leitenden Angestellten zu dienen, um die eigenständige Vertretung der Belange der Leitenden Angestellten dauerhaft zu sichern und um schließlich eine Vermittlerrolle zwischen Betriebsrat und Unternehmensleitung einzunehmen¹⁷. Zur Ausübung dieser Funktionen ist für den Sprecherausschuß für Leitende Angestellte gegenüber der Unternehmensleitung ein Unterrichts- und Beratungs-

¹⁴ MindRG, zitiert aus der Begründung, S. 12.

¹⁵ Vgl. Wolfgang S p i e k e r: Institutionelle Vertretung leitender Angestellter durch Gesetz?, in: Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht, 21/1985, S. 684.

¹⁶ MindRG, zitiert aus der Begründung, S. 12.

¹⁷ Ebenda. Im folgenden wird die Großschreibung des Merkmals „leitende“ übernommen, sofern der Begriff „Leitende Angestellte“ im Sinne der Sprecherausschüsse für Leitende Angestellte gemeint ist.

recht bei Betriebsänderungen und bei einer Veränderung der Arbeitsbedingungen für Leitende Angestellte vorgesehen¹⁸; ein Anhörungsrecht besteht gegenüber vergleichbaren Vereinbarungen zwischen Unternehmensleitung und dem Betriebsrat, wenn sie die „rechtlichen Interessen der Leitenden Angestellten berühren“¹⁹, ein Interventionsrecht, sofern sie als „unbillig“ empfunden werden²⁰. In diesem Fall kann der Sprecherausschuß für Leitende Angestellte sogar die Rechtswirksamkeit einer zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat getroffenen Vereinbarung zunächst aufschieben und eine Schlichtungsstelle anrufen, sodann, wenn es nicht zur Einigung kommt, die Vereinbarung durch Klage vor dem zuständigen Arbeitsgericht anfechten und aufheben lassen²¹.

Damit soll einer möglichen Statusverschlechterung der Leitenden Angestellten durch Betriebsvereinbarungen entgegengewirkt werden. Da die praktische Bedeutung derartiger Abkommen für eine nach den Betriebsanforderungen differenzierte Anpassung an die 38,5-Stunden-Woche schon jetzt sehr zugenommen hat und mit der von den neuen Arbeits- und Produktionstechniken erleichterten stärkeren Abkoppelung der Arbeitszeit von den Betriebszeiten noch weiter zunehmen wird, ist hier eine mögliche Schutzfunktion zumindest nicht auszuschließen²².

Funktionen der Mitbestimmung

Betriebs- und Personalräte sollen, wie es das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich in einem Urteil zur Personalratstätigkeit festgestellt hat, „Repräsentant aller Beschäftigten“ sein, und zwar „auch soweit diese nicht oder in anderen Gewerkschaften organisiert sind“²³. Insoweit könnte einer mißbräuchlichen Ausnutzung des Mehrheitsprinzips dadurch, daß die dominierende Gewerkschaft einen den relativen Mehrheitsverhältnissen nicht entsprechenden „Alleinvertretungsanspruch“ zu oktroyieren versucht, mit der als Minderheitenschutz vorgesehenen Einführung des Verhältniswahlprinzips durchaus sinnvoll begegnet werden. Ob darüber hinaus ein besonderes gewerkschaftliches Listenvorschlagsrecht, wie es das MindRG vorsieht, eingeführt werden sollte, muß indes als fraglich gelten, zumal es die Repräsentationsfunktion des Betriebsrats

kaum verbessert, seine Gegenmacht- und Ordnungsfunktion dafür aber in entscheidender Weise beeinträchtigt. Außerdem könnte eine so einseitige Begünstigung von Gewerkschaftslisten auch gegen das verfassungsrechtliche Gleichheitsprinzip verstoßen, weil die zahlenmäßig bedeutende Gruppe der unabhängigen Betriebs- und Personalräte hierdurch benachteiligt wird²⁴.

Die Gegenmachtfunktion

Das bestehende BetrVG stellt den Versuch dar, die einer „vertrauensvollen Zusammenarbeit“ zweckdienliche ausgewogene Balance zwischen unternehmerischer Dispositionsfreiheit und berechtigten Arbeitnehmerschutzinteressen dadurch zu sichern, daß der Interesseneinheit auf Arbeitgeberseite eine entsprechend einheitliche Interessenvertretung auf Seiten der im Betrieb Beschäftigten gegenübergestellt wird. Daher sollten, nach der originären Absicht des Gesetzgebers, die Wahlvorschläge aus den Reihen der Belegschaftsmitglieder stammen, die Gewerkschaften hingegen nur „die Rolle eines Geburtshelfers“ übernehmen²⁵. Mit der im Minderheitenrechtgesetzentwurf ergänzend zum Verhältniswahlrecht vorgesehenen Begünstigung gewerkschaftlicher Vorschlagslisten werden jetzt konträr dazu genau hier Schwellen aufgebaut, weil für Wahlvorschläge aus der Belegschaft nach wie vor das Quorum gilt, während für Gewerkschaftslisten die Unterschrift zweier „Beauftragter“ genügen soll. Damit wird einem intergewerkschaftlichen Konkurrenzkampf die Tür geöffnet, der vom Prinzip der betrieblichen Repräsentation nicht gedeckt wird, zugleich aber geeignet ist, das ohnehin prekäre Gegenmachtverhältnis zwischen „Kapital und Arbeit“ durch betriebsfremde Einflußfaktoren aus der Balance zu bringen²⁶.

Die aus der überzogenen Begünstigung gewerkschaftlicher Vorschlagslisten resultierenden Risiken für den Erhalt des Betriebsfriedens werden indes noch größer, wenn die geplante Einrichtung der Sprecherausschüsse für Leitende Angestellte hinzukommt. Unter rechtlichem Aspekt stehen dabei mögliche Konsequenzen einer in die „drei Säulen“ Kapitaleigner, Arbeiter und Angestellte, Leitende Angestellte aufgeteilten Interessenvertretung für die Betriebsverfassung im Vordergrund, nicht aber Fragen, ob ein eigenes Mitbestimmungsorgan der Leitenden aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen wünschenswert sein könnte.

¹⁸ Vgl. MindRG, Art. 3 § 8, Abs. 4/5.

¹⁹ Ebenda, Abs. 6.

²⁰ Ebenda, Abs. 7.

²¹ Ebenda.

²² Siehe dazu: Hans Jürgen R ö s n e r : Lehren aus einem langen Arbeitskampf, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 64. Jg. (1984), H. 8, S. 386-393.

²³ BVerfGE 51, 77, S. 88.

²⁴ Vgl. „Der unabhängige Betriebs- und Personalrat“, Ausgabe 8-9/10/1985, S. 669 f.

²⁵ Reinhard R i c h a r d i : Der Gesetzentwurf zur Verstärkung der Minderheitenrechte in den Betrieben und Verwaltungen (MindRG), in: Arbeit und Recht, 2/1986, S. 34.

²⁶ Ebenda, S. 34 f.

Nachdem das bisherige BetrVG von einem „zweipoligen Spannungsverhältnis“²⁷ zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat „zugleich als soziale Gegenspieler und als betriebliche Partner mit teilweise gemeinsamen Interessen“ ausgegangen ist²⁸, kommt mit den im Minderheitenrechtsgesetzentwurf vorgesehenen Sprecherausschüssen für Leitende Angestellte eine bislang hiervon ausgeklammerte Beschäftigtengruppe als neuer Einflußfaktor hinzu, die sich nicht nur nach ihren Arbeitsverträgen, sondern auch nach ihrer Funktionssynthese von den übrigen Beschäftigten unterscheidet, denn der Leitende soll, wie das Bundesarbeitsgericht festgestellt hat, vorwiegend unternehmerische Aufgaben und Funktionen wahrnehmen, die für Bestand und Entwicklung des Unternehmens bedeutsam sind²⁹.

Mit der Institutionalisierung der Sprecherausschüsse für Leitende Angestellte als eigenständigem Mitbestimmungsorgan wird nun das bisher bilaterale Gegenmachtverhältnis (zumindest für den Betriebsrat) auf eine neue, und zwar unausgewogene „trilaterale“ Basis gestellt, weil die Leitenden Angestellten aufgrund ihrer Anhörungs- und Interventionsrechte jetzt zwar als sozialer Gegenspieler des Betriebsrates auftreten können, ohne aber zugleich gegenüber der Arbeitgeberseite über qualitativ gleichwertige Mitbestimmungsrechte zu verfügen. Die für die Sprecherausschüsse für Leitende Angestellte vorgesehene „Pufferfunktion“ zwischen Arbeitgeber und Betriebsrat ist somit nur höchst ungleich ausgebildet: nach oben „weich“ (Information und Beratung), nach unten „hart“ (Anhörung und Intervention). Dies kann besonders dann zu Problemen führen, wenn die Unternehmenserfordernisse und die Belegschaftsinteressen auseinanderlaufen, weil die Leitenden Angestellten dann durch ihre Leitungs- und Vorgesetztenfunktion gegenüber den Belegschaftsangehörigen („Tatgruppe“) bzw. durch ihre Funktion als Beratungs- und Entscheidungshilfe des Arbeitgebers („Ratgruppe“)³⁰ in einen Interessenkonflikt mit ihren gleichermaßen bestehenden Arbeitnehmerfunktionen geraten³¹, d. h. die für das Gegenmachtprinzip erforderliche „Gegnerfreiheit“ ist nicht mehr gewährleistet, das innerbetriebliche Kräftedreieck gerät aus dem Gleichge-

wicht. Daher sollte zwischen Sprecherausschuß für Leitende Angestellte und Betriebsrat entweder keine Funktionsvermischung stattfinden oder aber ein trilateral ausgewogeneres Gegenmachtverhältnis geschaffen werden.

Entsprechende Einwände gelten auch gegenüber dem vorgesehenen Entscheidungsrecht des Arbeitgebers über den Personenkreis, der zu den Leitenden Angestellten gezählt werden soll³², weil dies zu einer mit dem Gegenmachtprinzip nicht zu vereinbarenden direkten Einflußnahme sowohl auf die personelle Struktur der Sprecherausschüsse für Leitende Angestellte als auch indirekt auf Größe und Zusammensetzung des Betriebsrates führen würde.

Auf der einen Seite Sprecherausschüsse für Leitende Angestellte als dritte Säule im BetrVG installieren zu wollen, ihnen dann aber auf der anderen Seite originäre Selbst- und Mitbestimmungsrechte vorzuenthalten bzw. nur einseitig gegenüber dem Betriebsrat einzuräumen, gleicht dem Verfahren eines „wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht naß“³³, so daß nicht recht einzusehen ist, warum dann überhaupt Sprecherausschüsse, die es ja ohnehin schon gibt und für deren weitere Ausbreitung zumindest keine rechtlichen Hürden bestehen, einer gesetzlichen Institutionalisierung bedürfen sollen.

Die Ordnungsfunktion

Auf die Ordnungsfunktion des BetrVG sind sowohl aus dem beschreibenden Interessenkonflikt der Leitenden Angestellten als auch von der Begünstigung gewerkschaftlicher Vorschlagslisten negative Rückwirkungen zu erwarten, besteht doch eine wesentliche Aufgabe der Mitbestimmung darin, den Betriebsfrieden dadurch zu sichern, daß auch negative Veränderungen in der Arbeitsorganisation und im Beschäftigungsgrad von allen unmittelbar Betroffenen zu einer konsensfähigen Lösung geführt und dann gemeinsam getragen werden. Hier besteht jetzt die Gefahr, daß unpopuläre Entscheidungen nicht mehr vornehmlich unter den Belegschaftsinteressen bzw. den Betriebszwecken förderlichen Gesichtspunkten getroffen werden, sondern zum Ansatzpunkt intergewerkschaftlicher Profilierung degenerieren. Die Neigung hierzu wird um so größer sein, je weniger verantwortungsvolle Rücksicht auf effektiv vorhandene Mitgliederinteressen genommen werden muß, d.h. vor allem radikale Splittergruppen werden sich in dieser „Oppositionsrolle“ gefallen. Die somit zu erwartende Fraktionierung und Polarisierung der Betriebs-

²⁷ Bernd R ü t h e r s , Heinrich Meinhard St i n d t : Der Kreis der leitenden Angestellten in der neuen Betriebsverfassung, in: Der BetriebsBerater, 23/1972, S. 977.

²⁸ Ebenda.

²⁹ Vgl. dazu die darauf aufbauende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 24. 11. 1982, in: BVerfGE, 58, 104.

³⁰ Ebenda, zitiert aus der Stellungnahme der Bundesregierung, S. 108 f.

³¹ Dieser Konflikt wurde von B. R ü t h e r s , H. M. St i n d t , a.a.o., S. 973-978, als „These vom Gegnerbezug“ eingeführt und vom Bundesarbeitsgericht in seiner Leitentscheidung vom 5. 3. 1974 weitgehend übernommen.

³² Vgl. MindRG, Art. 3, § 3.

³³ Peter H a n a u : Der Entwurf eines „Gesetzes zur Verstärkung der Minderheitenrechte in den Betrieben und Verwaltungen“, in: Recht der Arbeit, 5/1985, S. 292.

ratsarbeit zwingt auch an sich konsenswillige Betriebsräte zu überzogenen Forderungen, weil sie sich sonst bei den nächsten Wahlen vorwerfen lassen müßten, nicht hart genug verhandelt zu haben.

Als gleichermaßen problematisch muß daher das durch die Sprecherausschüsse für Leitende Angestellte institutionalisierte dichotomische Nebeneinander von kollektivrechtlichen und individualrechtlichen Arbeitsvereinbarungen angesehen werden. Die im BetrVG begründete Betriebsautonomie ist in funktionalähnlicher Weise wie die gesamtwirtschaftliche Tarifautonomie auf den Abschluß von Kollektivvereinbarungen durch „Koalitionskartelle“ ausgerichtet, um die unterlegene Verhandlungsposition des einzelnen Arbeitnehmers auszugleichen. Für die zumeist mit individuell ausgehandelten Einzelarbeitsverträgen ausgestatteten Leitenden Angestellten wurde ein solches Schutzbedürfnis nicht angenommen, entsprechend blieben sie vom Regelkreis des BetrVG ausgeklammert. Die von den Sprecherausschüssen für Leitende Angestellte ausgehende „Zwangsrepräsentation“³⁴ vertieft nun noch die mitbestimmungsrechtliche Abspaltung dieser Beschäftigtengruppe, indem sie sie der Schutzfunktion des Betriebsrates weiter entzieht, ohne daß aber, zum Beispiel im Konkursfall oder bei Betriebsänderungen, eine qualitativ vergleichbare Ersatzfunktion des Sprecherausschusses für Leitende Angestellte hinzukäme. Folgerichtig sollte ihm auch kein Interventionsrecht gegen Betriebsvereinbarungen zukommen.

Aber selbst wenn die Ordnungsfunktion des Sprecherausschusses für Leitende Angestellte in dieser Hinsicht besser ausgestattet werden sollte, so wäre der Rationalitätsgewinn doch zweifelhaft, denn durch den „Heckenschnitt“ möglicher Kollektivvereinbarungen blieben die Vorzüge individueller Ausgestaltungsfreiheit der Einzelarbeitsverträge nur allzu leicht zugunsten tarifähnlicher Nivellierung auf der Strecke. Ein erster Schritt in diese Richtung ist ohnehin bereits mit der möglichen Übertragung einer „Richtlinienkompetenz“ an den Sprecherausschuß für Leitende Angestellte getan worden, nach der gegebenenfalls ohne Rücksicht auf das Günstigkeitsprinzip und mit unmittelbarer Geltung

zwischen Sprecherausschuß und Arbeitgeber abläsende Richtlinien für die bislang durch Individualvertrag geregelten Dienstverhältnisse der leitenden Angestellten vereinbart werden können³⁵.

Kritik der Sozialpartner

Sogleich nach Bekanntwerden hat der Gesetzentwurf heftige öffentliche Schelte bezogen. Vor allem die überwiegend ablehnenden Stellungnahmen der Sozialpartner, auch bei der Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung im April 1986, bewogen die Bundesregierung schon im Mai dazu, die weitere parlamentarische Behandlung des Minderheitenrechtegesetzentwurfs erst einmal auszusetzen.

Gegen die Anwendung des Verhältniswahlrechts wurden Bedenken geäußert, daß sie das Vordringen radikaler Splittergruppen begünstigen und zu einer der Zusammenarbeit abträglichen, unnötigen Politisierung der Betriebsratstätigkeit führen könnte. Vor allem von seiten der Gewerkschaften wurde betont, daß das für demokratische Wahlen und die Parlamentsarbeit gültige Verhältniswahlprinzip nicht ohne weiteres auf die Betriebsebene übertragbar sei, weil das Parlament eine Plattform der politischen Auseinandersetzung konkurrierender Parteien sei, während es in den Betrieben auf eine geschlossene einheitliche Interessenvertretung der Beschäftigten gegenüber der unternehmerischen Handlungsmacht ankomme, die nur von durchsetzungsstarken Gewerkschaften gewährleistet werden könnte³⁶.

Auch wenn dieses Argument nicht einer gewissen Ironie entbehrt, weil es diametral zu der ansonsten im „Parlament der Arbeit“ vertretenen Grundposition zur Mitbestimmung steht, daß der politischen Demokratisierung eine Demokratisierung der Wirtschaft zu folgen habe, wird offenbar auch von Arbeitgeberseite einer starken Gewerkschaft als betrieblichem Verhandlungspartner und funktionsfähigem Ordnungsfaktor der Vorzug gegeben. Beide Seiten scheinen ein bilaterales Monopol dem Wettbewerb vorzuziehen.

Dies ist auch in der trotz unterschiedlicher Argumente gemeinsamen Ablehnung der Sprecherausschüsse für Leitende Angestellte deutlich geworden. Von Arbeitgeberseite wird hier, in Umkehrung der 1970 abgegebenen Stellungnahme³⁷, angesichts der veränderten politischen „Großwetterlage“ offenbar weniger der mögliche Kooperations- als der Konkurrenzaspekt gesehen, daß sich nämlich die geplanten Sprecherausschüsse zu „Nebenvorständen“ entwickeln könnten, um an der Unternehmensspitze vorbei eigenständige berufspolitische Ziele zu verfolgen.

³⁴ R. Richardi: Der Gesetzentwurf, a.a.O., S. 34.

³⁵ Vgl. Wolfgang Hromádka: Sprecherausschüsse für leitende Angestellte, in: Der Betrieb, 16/1986, S. 858 f.

³⁶ Vgl. Wolfgang Schneider: Betriebsverfassungsgesetz und Mitbestimmung: Müssen die Rechte von Minderheiten gestärkt werden?, in: Die Mitbestimmung, 1/86 (Beilage). Ähnliche Argumente auch gegen die Sprecherausschüsse für Leitende Angestellte, siehe dazu das Sonderheft 7/1980 der WSI Mitteilungen.

³⁷ Vgl. Vorschlag für ein Betriebsverfassungsgesetz, Hrsg.: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), Köln, Februar 1971.

Überhaupt scheint der Konkurrenzaspekt das eigentliche Zentralproblem der ordnungspolitischen Kontroverse darzustellen: sollen marktwirtschaftliche Wettbewerbsprinzipien auch auf der Ebene der Arbeitsbeziehungen verstärkt Anwendung finden, oder ist dem sozialen Frieden hier die Situation eines bilateralen Monopols dienlicher? In der Bundesrepublik hat sich das Prinzip der Einheitsgewerkschaft bislang jedenfalls durchaus bewährt, und wenn es in letzter Zeit verstärkt in Frage gestellt worden ist, so sollte auch der DGB seinen Anteil an dieser Entwicklung selbstkritisch überprüfen. Ebenso ist das Bedürfnis der leitenden Angestellten nach einer eigenen Interessenvertretung keine Erfindung einer „gewerkschaftsfeindlichen“ Regierung, sondern Folge einer versäumten organisatorischen und programmatischen Zuwendung: Mit den klassenkämpferischen Parolen der Arbeiterbewegung von gestern lassen sich die Angestellten in den Industrie- und Dienstleistungsbetrieben von morgen immer weniger ansprechen.

Der „Gegenentwurf“

Mit dem von der Bundestagsfraktion der SPD bereits im Juli 1985 eingebrachten „Entwurf eines Gesetzes zum Ausbau und zur Sicherung der betrieblichen Mitbestimmung“ (BT-Drs. 10/36 66) liegt ein mit den Forderungen der Gewerkschaften weitgehend übereinstimmender Alternativvorschlag zur Novellierung des BetrVG vor, der zwar ebenfalls ein reduziertes relatives Quorum vorsieht, ansonsten aber, neben anderen, als zentrales Anliegen ein verstärktes und erweitertes Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates „bei der Einführung, Anwendung, Änderung oder Erweiterung neuer technischer Einrichtungen und Verfahren“ anstrebt³⁸. Da eine inhaltliche Ausdehnung des BetrVG auf den Wirkungsbereich neuer Technologien auch von Teilen der CDU mitgetragen wird, könnte hierin eine mögliche Ergänzung des Regierungsentwurfs gesehen werden, um dessen parlamentarische Akzeptanz zu verbessern³⁹. Allerdings stellt der SPD-Entwurf in seiner inhaltlichen Unausgewogenheit ein so passendes Gegenstück zum Minderheitenrechtgesetzentwurf dar, daß wohl insgesamt eine längere parlamentarische Denkpause angebracht sein dürfte.

Kern der angestrebten Veränderungen ist hier eine wesentliche Erweiterung der nach § 87 BetrVG vorgesehenen mitbestimmungspflichtigen Tatbestände auf die formelle und materielle Ausgestaltung „der Arbeitsorganisation einschließlich der Arbeitsverfahren und der Arbeitsabläufe sowie der einzusetzenden Planungs- und

Gestaltungsmittel“, weil „ein untrennbarer Zusammenhang zwischen der organisatorischen, räumlichen und zeitlichen Gestaltung des Arbeitsprozesses und der zu vollbringenden Arbeitsleistung am konkreten Arbeitsplatz“ besteht und weil auch die Arbeitsumgebung in einem hohen Maße auf den Arbeitsplatz einwirkt⁴⁰. Um hier eine möglichst frühzeitige „präventive Kontrolle“ bereits in der Planungsphase zu sichern, soll zukünftig keine mitbestimmungspflichtige Maßnahme ohne vorherige Zustimmung des Betriebsrates vorgenommen werden dürfen. Geschieht dies doch, so ist die Maßnahme von vornherein unwirksam, ihre Folgen sind zu beseitigen⁴¹.

Nimmt man zu diesen Änderungsvorhaben noch die vorgesehene erzwingbare Mitbestimmung bei der Personaldatenverarbeitung und bei „der Festsetzung des Personalbedarfs einschl. der Stellenpläne und der Anforderungsprofile, bei der Personalbeschaffung, beim Personaleinsatz und bei Maßnahmen zum Ausbau oder Abbau des Personals“ hinzu⁴², so wären damit praktisch alle Dimensionen der betrieblichen Disposition des Faktors Arbeit einer möglichen Veto-Position des Betriebsrats unterworfen.

Ordnungspolitische Brisanz

Als Konsequenz würde sich das bislang im BetrVG angelegte Gegenmachtverhältnis zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber dergestalt verändern, daß der Betriebsrat nun nicht mehr als personell und sozial ausgleichende Gegenmacht zum ökonomisch bestimmten Kalkül des Arbeitgebers auftritt, sondern viele der für das wirtschaftliche Fortbestehen wesentlichen unternehmerischen Entscheidungen als von Anfang an direkt Beteiligter mittreffen müßte. Im Konfliktfall würde dann die Unternehmensleitung praktisch an eine um vielfältige Entscheidungskompetenzen erweiterte Einigungsstelle übergehen⁴³.

Eine derartige Ausdehnung der Betriebsautonomie müßte, von anderen verfassungsrechtlichen und ökonomischen Bedenken abgesehen, eine fortschreitende inhaltliche Aushöhlung der Tarifautonomie zur Folge haben, weil die Betriebsräte, um ihre erweiterten Mitentscheidungsrechte und Mitverantwortungspflichten überhaupt noch ausfüllen zu können, immer weniger dazu bereit sein werden, die auf der Verbandsebene ausgehandelten tarifpolitischen Vereinbarungen unverändert

³⁸ BT-Drs. 10/3666, zitiert aus der Begründung, S. 11.

³⁹ Siehe dazu die von der CDA erhobenen Forderungen zur Novellierung des BetrVG vom 21. 9. 1984, in: „Soziale Ordnung“, 11/1984.

⁴⁰ BT-Drs. 10/3666, zitiert aus der Begründung, S. 14.

⁴¹ Ebenda, Art. 1, Abs. 4.

⁴² Ebenda, Abs. 15.

⁴³ Siehe dazu Rolf-Achim Eich: Der SPD-Entwurf zur Änderung des Betriebsverfassungsgesetzes, in: Der Betrieb, 38/1985, S. 1997 f.

auf die Betriebsebene zu übernehmen. Eine derartige Entwicklung ist ansatzweise bereits bei der betriebspezifisch differenzierten Umsetzung der 38,5-Stunden-Woche zu beobachten gewesen. Vor der Alternative, entweder mit der Gewerkschaft oder mit der Betriebsbelegschaft handlungs- und zielkonforme Solidarität zu üben, würden sich die Betriebsräte wohl häufiger für ihre Arbeitskollegen entscheiden, denn von diesen wollen sie schließlich wiedergewählt werden. Gegen dieses neue Selbstbewußtsein vermögen dann auch verstärkt eingesetzte gewerkschaftliche „Vertrauensleute“ auf Dauer keine wirksame Kontrolle auszuüben. Entsprechend könnten die Gewerkschaften die Verbindlichkeit der in der Tarifautonomie ausgehandelten Vereinbarungen nicht länger garantieren. Tariflicher Zentralismus und betrieblicher Föderalismus sind ordnungspolitisch unvereinbar.

Auch wenn der SPD-Entwurf somit schon aus gewerkschaftlichem Verbandsinteresse nicht zur Durchführung gelangen dürfte, sollte dies nicht den Blick dafür verstellen, daß mit dem Vordringen neuartiger Arbeits- und Produktionstechniken auf der Basis der Mikroelektronik tatsächlich auch neue Schutzbedürfnisse der Arbeitnehmer entstanden sind, die der bisherige § 87 BetrVG nicht hinreichend zu erfassen vermag. Entsprechend ist aus den in der Rechtsprechung bereits erfolgten inhaltlichen Modifikationen ein Regelungsbedarf entstanden, der bei einer Novellierung berücksichtigt werden sollte. Dabei gilt es, zwischen der Scylla letztlich nur funktionslos blockierender Veto-Positionen und der Charybdis, daß in jedem Fall erst „gesicherte arbeitswissenschaftliche Erkenntnisse“ gemäß § 91 BetrVG vorliegen müssen, einen Weg zu finden, der zu einer sozial verträglichen Gestaltung des technischen Fortschritts führt.

Persönlichkeitsschutz

Moderne Personalinformationssysteme ermöglichen über die mikroelektronische Verknüpfung verschiedener innerbetrieblicher Betriebsdatennetze eine nahezu lückenlose und unsichtbare Leistungs- und Verhaltenskontrolle. Hier müßte eine wirtschaftlich und menschlich gleichermaßen befriedigende Lösung des Dilemmas zwischen dem Persönlichkeitsschutz des Arbeitnehmers gegen Datenmißbrauch und der unternehmerischen Freiheit der Datendisposition gefunden werden⁴⁴.

Erschwert wird ein möglicher Kompromiß dadurch, daß der Qualitätssprung der neuen Datentechnik nicht etwa allein darin besteht, daß eine Vielzahl von Detailinformationen über einen Mitarbeiter jederzeit und dauerhaft verfügbar gemacht werden kann, sondern in der mosaikartigen Kombination bislang isolierter Einzeldat-

ten durch entsprechende Softwareprogramme. Dies gilt insbesondere für den hinsichtlich der Persönlichkeitsrechte besonders sensiblen Bereich der Personaldatenerfassung.

Diesen neuen Gegebenheiten hat das Bundesarbeitsgericht (BAG) vor allem dadurch Rechnung zu tragen versucht, indem es den die Mitbestimmungspflicht nach § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG auslösenden Tatbestand der Arbeitnehmerüberwachung bereits dann als erfüllt angenommen hat, wenn „aufgrund vorhandener Programme Verhaltens- und Leistungsdaten ermittelt und aufgezeichnet werden, die bestimmten Arbeitnehmern zugeordnet werden können, unabhängig davon, zu welchem Zweck diese Daten erfaßt werden“⁴⁵. Damit ist das Gericht über den bloßen Wortlaut des § 87 weit hinausgegangen, nach dem der erzwingbaren Mitbestimmung nur die „Einführung und Anwendung von technischen Einrichtungen“ unterliegen sollte, die „dazu bestimmt sind“, für die Arbeitnehmerüberwachung eingesetzt zu werden. Insgesamt scheint sich eine durchgehende Rechtsprechung zugunsten einer generellen betrieblichen Mitbestimmung für den Einsatz der EDV bei der Erfassung und Verarbeitung personenbezogener bzw. personenbeziehbarer Daten abzuzeichnen⁴⁶. Wie könnte dem im BetrVG Rechnung getragen werden?

Eine mögliche Lösung könnte darin bestehen, wie das BAG bei den verwendeten Programmen anzusetzen, indem der Arbeitgeber, wie im betrieblichen Buchhaltungs- und Bilanzwesen, auch bei der elektronischen Datenverarbeitung auf die Einhaltung bestimmter Verfahrensgrundsätze verpflichtet wird. Zum Beispiel könnte vorgegeben werden, daß die Strukturen und Funktionen der im Unternehmen eingesetzten Hard- und Softwareprogramme in einer besonderen Dokumentation zusammenzustellen und dem Betriebsrat einsichtig zu machen sind. Dies würde keinen zusätzlichen Aufwand bedeuten, da diese Dokumentationen ohnehin angelegt werden müssen bzw. in den Benutzerhandbüchern schon vorhanden sind, um gezielte Abfragen und Programmänderungen überhaupt vornehmen zu können.

Ein weiterer Bereich, in dem die bisherigen Mitbestimmungsrechte erweitert werden sollten, betrifft veränderte Anforderungen an die Arbeitsqualifikation, die mit der Einführung neuer Arbeits- und Produktionstechni-

⁴⁴ Siehe dazu Wolfgang Zöllner: Die Nutzung DV-gestützter Personalinformationssysteme im Schnittpunkt von Datenschutzrecht und Betriebsverfassung, in: Der Betrieb, 4/1984, S. 241-246.

⁴⁵ BAGE, Bd. 44, 1985, Entscheidung vom 6. 12. 1983, S. 285.

⁴⁶ Siehe dazu Alfons Kraft: Technische Einrichtungen im Sinne von § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG, in: Zeitschrift für Arbeitsrecht, 2/1985, S. 141-158; ebenso Mathias Schwarz: Das Mitbestimmungsrecht des § 87 Abs. 1 Nr. 6 BetrVG, in: Der Betriebsberater, 8/1985, S. 531-535.

ken einhergehen können. Die hier vorzusehende Beteiligung des Betriebsrates sollte ein im Verhältnis zu den bisherigen §§ 97/98 BetrVG erweitertes und präzisiertes Vorschlagsrecht für die Einführung innerbetrieblicher und außerbetrieblicher Qualifizierungsmaßnahmen umfassen, für deren konkrete zeitliche und inhaltliche Ausgestaltung sowie für die Auswahl der Teilnehmer. In dem Zusammenhang sollte der nach § 81 BetrVG mögliche Ausweg des Arbeitgebers über mitbestimmungsfreie „unternehmensbezogene Informationen“ oder „Einweisungen“ versperrt werden, indem diese ohnehin willkürliche und nicht mehr zeitgemäße Differenzierung künftig entfällt⁴⁷. Sie wird auch unnötig, wenn Mitarbeiterqualifizierung nicht als lästiger „Sozialklimbim“ verstanden wird, sondern als Gemeinschaftsprojekt eines „Denkens in Humanressourcen“ (Meyer-Dohm), um verborgene Qualifikations- und Innovationspotentiale produktiv nutzbar zu machen.

⁴⁷ Siehe dazu Doris Rische-Braun: Mitbestimmung in der betrieblichen Weiterbildung, in: WSI-Mitteilungen, 1/1986, S. 1-5.

Kehren wir nun zu der eingangs gestellten Frage zurück: Besteht ein Handlungsbedarf? Darauf läßt sich am besten über die Gegenfrage eine Antwort finden: was wäre denn die Folge, wenn der Gesetzgeber untätig bliebe?

Als vermutliche Konsequenz müßte bei den nächsten Betriebsratswahlen im Frühjahr 1987 wohl ganz ohne Hürden für Vorschlagslisten ausgekommen werden, weil die Wahlvorstände weder die als verfassungswidrig erkannte bisherige Quorumsregelung anwenden dürfen, noch dazu berechtigt sind, von sich aus ein neues Quorum festzulegen. Das Tor für alle Splittergruppen wäre dann weit geöffnet. Daran können aber weder die Gewerkschaften noch die Arbeitgeber ein Interesse haben. Deshalb wird es wohl nach der parlamentarischen Sommerpause entweder mit der vorgezogenen Herabsetzung des Quorums zu einer „kleinen Lösung“ kommen, oder aber die Änderungsvorschläge werden zu einer „Paketlösung“ verknüpft, um jeder parteipolitischen Klientel für die anstehenden Wahlen etwas zu bieten.

AUSSENHANDEL

Ist eine Korrektur der Handelsbilanz notwendig?

Rolf Alter, Bonn

Unsere Handelspartner und insbesondere die Vereinigten Staaten neigen angesichts unseres Überschusses in der Handelsbilanz 1985 dazu, die Bundesrepublik in einem Atemzug mit Japan zu nennen, wenn es um die Aufforderung zum Abbau außenwirtschaftlicher Ungleichgewichte geht. Besteht wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf?

Vier quantitativ bedeutsame Faktoren werden 1986 direkt und indirekt die deutsche Außenhandelsposition beeinflussen:

- Der bisher zu verzeichnende rasante Rückgang des Dollarkurses;
- das Realignment im EWS;
- der Preissturz des Öls und
- die binnenwirtschaftliche Verlagerung der Wach-

tumskräfte in Verbindung mit der Steuerentlastung 1986.

Im Vergleich zum Februar 1985 hat der Dollar rund 30% seines Wertes gegenüber der D-Mark verloren. Die eigentlich zu erwartenden dämpfenden Wirkungen dieser Abwertung auf die Exporte in die USA machten sich 1985 in der Statistik allerdings nur begrenzt bemerkbar. Im Vergleich zum Vorjahr stiegen die Exporte vielmehr kräftig um nominal 19%; der Anteil der Ausfuhren nach den USA am gesamten deutschen Export lag mit 10,3% höher als 1984 (vgl. die Übersicht). Dieses Ergebnis ist zum einen auf den zeitlichen Verlauf der Abwertung des Dollars zurückzuführen; während der Durchschnittswert des Dollars für 1985 bei 2,94 DM lag, erreichte die Notierung erst im Dezember 1985 2,51 DM.

Dr. Rolf Alter, 33, ist Referent in der Grundsatzabteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft. Der Artikel gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder.