

Schriften zum Arbeitsrecht und Wirtschaftsrecht **73**

Herausgegeben von Abbo Junker

Melanie Amann

Die Belegschafts- abstimmung

LESEPROBE

PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

Einleitung

In den Jahren 2010 bis 2012 hat die direkte Demokratie in Deutschland eine Blütezeit erlebt: Die Bürger Hamburgs beendeten im Juli 2010 per Bürgerentscheid die Schulreform ihrer Landesregierung. Die Bürger Bayerns erzwangen ebenfalls im Juli 2010 ein Rauchverbot in Gaststätten. Und die Bürger Duisburgs enthoben Oberbürgermeister *Adolf Sauerland* im Februar 2012 seines Amtes. Stuttgarter Bürger leisten bis heute unter bundesweiter Anteilnahme Widerstand gegen ein Bahnhofprojekt. Mit der „Faktenschlichtung“ durch den früheren CDU-Politiker *Heiner Geißler* entstand dort eine neue basisdemokratische Beteiligungsform.

Geht es nach den Bürgern, könnte direkte Demokratie zur Regel werden: 78 Prozent der Deutschen befürworten dies.¹ Obwohl sie auf allen Ebenen in staatliche Planung einbezogen werden – durch Erörterungstermine, öffentliche Anhörungen, Rechtsschutzmöglichkeiten² – verwerfen viele Bürger eben diese Verfahren als undemokratisch und illegitim: Richtern wie gewählten Volksvertretern, von der kommunalen bis zur Bundesebene wird die Fähigkeit abgesprochen, betroffene Belange in einen fairen Ausgleich zu bringen.

Vor diesem Hintergrund ist es verwunderlich, dass die direktdemokratische Bewegung und der Drang nach mehr individueller Selbstbestimmung nicht auch die Arbeitswelt erfassen. Denn auch im Betrieb vertritt, schützt und regiert die Bürger eine demokratisch gewählte Institution: der Betriebsrat. Dieses Gremium, dessen Zuständigkeit so umfassend ist wie die einer Landesregierung, soll individuelle Entfaltung und Eigeninitiative der Belegschaftsmitglieder fördern (§ 75 Abs. 2 BetrVG), kann aber weitgehend unbehelligt von seinen Wählern agieren. Diese spüren die Beschlüsse des Betriebsrats umso direkter: Wann gearbeitet wird, wie der Arbeitslohn verteilt wird und wer in einer Krise den Betrieb verlassen muss – die vom Betriebsrat mitgetroffenen Antworten sind für die Arbeitnehmer viel einschneidender als eine Großbaustelle in ihrer Nachbarschaft.

1 TNS Emnid-Umfrage im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, abrufbar über <http://www.bertelsmann-stiftung.de> in der Rubrik „Presse“, Untermenü „Nachrichten“ mit dem Datum 13.6.2011 (zuletzt abgerufen 14.4.2012).

2 Eine Chronologie der zahlreichen Bürgerbeteiligungsverfahren für Stuttgart 21 seit 1989 liefert *Rüdiger Soldt* „Nabelschau in Schwaben“, F.A.Z. v. 01.12.2010, S. 3.

Seit Jahrzehnten wird die These in der Arbeitsrechtswissenschaft vertreten, dass die Arbeitnehmer trotz oder gerade *wegen* der ausufernden Kompetenzen ihrer Vertreter letztlich Objekte der betrieblichen Mitbestimmung seien, und der Herrschaft des Betriebsrats nicht weniger ausgeliefert seien als zuvor der des Arbeitgebers.³ Je umfassender die Kompetenzen der Betriebsräte ausgestaltet wurden, desto lauter wurden Rufe nach mehr unmittelbarer Teilhabe für den Einzelnen. Konkrete Vorschläge hierzu wurden unterbreitet, hatten aber oft „aphoristischen Charakter“⁴ und fanden nicht den Weg in ein Gesetz.

In dieser Arbeit wird ein detailliertes Konzept für die unmittelbare Beteiligung der „Betriebsbürger“ an Sach- und Organisationsfragen im Betrieb entwickelt. Mit direktdemokratischen Korrekturen im Verhältnis zwischen Belegschaft und Betriebsrat soll die Betriebsverfassung stärker auf ihre dienende Funktion als privatrechtliches, der individuellen Selbstbestimmung verpflichtetes Teilhabesystem ausgerichtet werden.⁵ Das Instrument hierzu sind Abstimmungen der Arbeitnehmer, deren Ergebnis rechtsverbindlich wäre. Für die umfassend repräsentativ ausgestaltete Betriebsverfassung wäre dies ein „unerprobtes plebiszitäres Element“⁶. Insofern ist diese Arbeit eine rechtspolitische.

Die Argumente für eine Erprobung von Abstimmungen werden im ersten Teil entwickelt, der vor dem Hintergrund der historischen Entwicklung der Arbeitnehmerbeteiligung auch die bisherigen Abstimmungskonzepte schildert. Sodann wird analysiert, welche kollektiv-unmittelbaren Teilhaberechte das geltende Betriebsverfassungsrecht bietet, in welches System also Abstimmungsregeln zu integrieren wären (§ 2). Will man die sich hieraus ergebende Kompetenzverteilung ändern, muss zuvor geklärt werden, welchem Rechtsträger derzeit betriebliche Teilhaberechte zustehen, welchem Akteur die neu zu schaffende Abstimmungsrechte zuzuordnen wären und ob diese Kompetenzverschiebung auch privatautonom regelbar wäre. Diese Fragen sind Gegenstand des dritten Kapitels. Im abschließenden vierten Teil werden Abstimmungskonzepte entwickelt und auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit, ihre Systemgerechtigkeit und Zweckdienlichkeit geprüft.

3 Grundlegend *Rüthers* in Betriebsverfassungsrechtliches Mitbestimmungsrecht, S. 8ff.

4 *Birk* in FS Wiese, S. 43 (50).

5 Dazu unter B III 2. (S. 25)

6 *Löwisch* JZ 1996, S. 820.

§ 1 Durch Abstimmung zu kollektiver Selbstbestimmung

A. Argumente für Belegschaftsabstimmungen

Rechtsverbindliche Belegschaftsabstimmungen rühren an eine grundlegende Frage der Betriebsverfassung: Soll die Ordnung eines Betriebs unmittelbar durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber gestaltet werden können, oder soll die Arbeitnehmerseite dabei ganz oder teilweise über Repräsentanten agieren? Die geltende Betriebsverfassung verwirklicht vollumfänglich die zweite Variante einer repräsentativen Teilhabe. In dieser Hinsicht ist sie das Ergebnis einer kontinuierlichen Entwicklung seit Mitte des 19. Jahrhunderts.

I. Historische Kollektivierung des Arbeitnehmerschutzes

1. Schutz durch Gremien

In ihrer Entstehungsphase dienten betriebliche Teilhaberechte dazu, den Arbeitern in Fabriken ein Minimum an Schutz vor der Fabrikherrschaft des Arbeitgebers, vor mangelhafter Arbeitssicherheit und wirtschaftlicher Not zu gewähren.⁷ Dieser Schutz sollte nicht mehr nur durch behördliche Kontrollen oder Wohlfahrtseinrichtungen wie die Armenpflege gewährleistet werden, sondern eine kollektive Teilhabe der Arbeiter sollte dazu beitragen, Missstände zu verhindern.⁸ Für die Durchsetzung dieser Mitspracherechte galt es, die passenden betrieblichen Institutionen zu schaffen, denn nur Gremien mit eigenen Rechten versprachen einen effektiven Arbeitnehmerschutz.

a. Die Gewerbeordnung von 1891

Der erste Schritt hin zu kollektiver betrieblicher Teilhabe war die gesetzliche Anerkennung der Fabrik- und Arbeiterausschüsse, die viele Unternehmer in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts freiwillig eingerichtet hatten.⁹ Diese Anerkennung erfolgte 1891 mit der Novellierung der Gewerbeordnung durch das Ar-

7 Eingehend *Weber* ZfA 1993, S. 517 (519ff.); *Edenfeld* Arbeitnehmerbeteiligung, S. 13.

8 *Kaufhold* ZfA 1991, S. 277 (284ff.).

9 *Edenfeld* Arbeitnehmerbeteiligung, S. 15; *Reichhold* Betriebsverfassung als Sozialprivatrecht S. 95ff.

beaterschutzgesetz.¹⁰ § 134a GewO 1891 verpflichtete Unternehmer mit mehr als 20 Arbeitnehmern zum Erlass von Arbeitsordnungen, welche die „wesentlichen Bedingungen des Arbeitsvertrages“¹¹ regeln sollten – z.B. Arbeitszeiten, Kündigungsfristen oder Betriebsbußen. Vor Erlass der Arbeitsordnungen war „den in der Fabrik oder in den betreffenden Abtheilungen des Betriebs beschäftigten großjährigen Arbeitern Gelegenheit zu geben, sich über den Inhalt derselben zu äußern.“ Damit wurde der Gedanke Gesetz, dass die Betriebsverhältnisse den Arbeitnehmern nicht als „natürliche Gesetze“¹² vorgegeben wurden, sondern von ihnen mitgestaltet werden konnten.

Über die Anwendung der Arbeitsordnung sollten Arbeiterausschüsse wachen, deren Gründung jedoch freiwillig (§ 134d GewO 1891) und damit „unvollkommen“¹³ blieb. Auch wegen ihrer schwachen Befugnisse hatten die Gremien fast keine praktische Bedeutung.¹⁴ Viele Vertreter der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften lehnten sie zudem ab, weil sie den Mitgliedern eine zu große Nähe zu den Fabrikvorständen unterstellten.¹⁵ Auch heute werden sie verschiedentlich noch als „verlängerter Arm des Arbeitgebers zu Beschwichtigungs- und Disziplinierungszwecken“ bezeichnet.¹⁶ Tatsächlich erfolgte die Anerkennung der Arbeiterausschüsse nicht nur aus sozialen Motiven, sie wurde auch als Weg angesehen, die Betriebe zu befrieden.¹⁷ Die Gewerbeordnungs- novelle war nicht zuletzt durch den politischen Druck ausgelöst worden, den der Streik von 90 000 Ruhrbergarbeitern 1889 erzeugt hatte.¹⁸ Arbeiterausschüsse sollten solche Konflikte in wichtigen Branchen verhindern oder rasch beilegen.

10 Richardi in Richardi BetrVG Einl. Rn. 8; Neumann-Duesberg Betriebsverfassungsrecht, S. 25.

11 Begründung Drucksache 4/1890 S. 21 (zitiert nach Reichold Betriebsverfassung als Sozialprivatrecht, S. 125f.

12 Naphtali Wirtschaftsdemokratie, S. 149f.

13 So Flatow/Kahn-Freund BRG 1920 Einl. S. 2.; ähnlich Stöckl Verhältnis zwischen Betriebsrat und Arbeitnehmer, S. 32.

14 Reichold, Betriebsverfassung als Sozialprivatrecht, S. 136ff (139f.).

15 Bergwitz Rechtsnatur des Betriebsrats, S. 70f.

16 Bachner in DKKW BetrVG Einl. Rn. 2.

17 Teuteberg Industrielle Mitbestimmung, S. 408.

18 Edenfeld Arbeitnehmerbeteiligung, S. 16f.; Kaufhold ZfA 1991, S. 277 (287f.).

b. Das Betriebsrätegesetz von 1920

Das Betriebsrätegesetz (BRG) vom 4. Februar 1920 begründete für Arbeitgeber die Pflicht, Betriebsräte zu errichten und schützte diese in der Ausübung ihrer Befugnisse. Ausgehend vom Regelungsauftrag der Sozialgrundrechte der Weimarer Reichsverfassung (Artt. 151, 157, 165 WRV) wurden den Arbeitnehmern Mitbestimmungsrechte in sozialen und personellen Angelegenheiten sowie Beratungsrechte in wirtschaftlichen Angelegenheiten verliehen.¹⁹

Obwohl das BRG somit an individuelle Rechte anknüpfte, drückte das Regelwerk doch die Idee eines Betriebsverfassungsrechts als sozialer Personenordnung aus: Die individuelle Selbstbestimmung des Arbeiters sollte durch die Ausübung sozialer Autonomie gewährleistet sein.²⁰ Erst durch die Organisation der Belegschaft konnte der Arbeitnehmer als Einzelner vom Objekt des Arbeitsschutzes zum Subjekt der Arbeitsverfassung werden. Es sei schließlich „technisch ganz ausgeschlossen, dass jeder einzelne Arbeiter irgendwelchen persönlichen, unmittelbaren Einfluss auf Zweck und Leitung des Betriebes bekommt“²¹, erklärte der Arbeitsrechtswissenschaftler und Sozialpolitiker *Heinz Potthoff* das Teilhabekonzept des BRG. Er unterschied denn auch zwischen unerwünschter individualvertraglicher Fremdbestimmung und erwünschter sozialer Fremdbestimmung im Arbeitnehmerverband. Der Arbeitnehmer könne „nur als Glied der Belegschaft (...) ein Mitwirkungsrecht haben.“ Als Basis für die Teilhaberechte der Arbeitnehmer zog *Potthoff* deshalb nicht deren Arbeitsverträge heran, sondern das „tatsächliche Arbeitsverhältnis“, das durch die Betriebszugehörigkeit entstehe.²² Aus der Zugehörigkeit zum Kollektiv leitete danach der einzelne „Kollektivmensch“²³ seine Rechtsstellung ab.²⁴ Damit lässt sich das Konzept des BRG wie folgt umreißen: „*Nichts für den Einzelnen, alles für den Betrieb.*“²⁵

Die Betriebsräte des BRG 1920 waren, anders als die Arbeiterräte, auch nicht mehr als reine Interessenvertreter der Arbeitnehmer konzipiert, sondern

19 *Reichold*, Betriebsverfassung als Sozialprivatrecht, S. 236f.

20 *Seelig* Heinz Potthoff, S. 172f.

21 Arbeitsrecht, S. 69; zu *Potthoffs* und *Sinzheimers* Konzepten einer betrieblichen Mitbestimmungsordnung eingehend *Blanke* Soziales Recht, S. 95ff.

22 Arbeitsrecht, S. 48f.; *Seelig* Heinz Potthoff, S. 175f.

23 *Radbruch* Mensch im Recht, S. 16, 35 (37)

24 *Reichold* Betriebsverfassung als Sozialprivatrecht S. 238.

25 *Wittgruber*, Abkehr von der Vertragsfreiheit, S. 54.

sollten im Interesse des Betriebs auch gegen den Einzelnen entscheiden dürfen.²⁶ Dies verdeutlicht § 86 BRG, demzufolge ein gekündigter Arbeiter oder Arbeitnehmer eine Kündigungsschutzklage nur erheben konnte, wenn zuvor der Arbeiter- oder Angestelltenrat die Kündigung als ungerechtfertigt beurteilt hatte. Dies erläutern die BRG-Kommentatoren *Flatow/Kahn-Freund* folgendermaßen: „Sinn der Einschlebung des Gruppenrats ist, dass das Einspruchsrecht aus § 84 BRG nicht als reines Individualrecht des Gekündigten, sondern auch als Kollektivrecht der Belegschaft gedacht ist, die dadurch wirtschaftlich und sozial unberechtigten Veränderungen in ihrer Zusammensetzung entgegenzutreten in der Lage ist.“²⁷ Schutz vor Kündigung wurde dem Einzelnen somit nur gewährt, wenn der Eingriff in seine Rechte auch vom Kollektiv als Eingriff empfunden wurde.

c. Das Betriebsverfassungsgesetz von 1952

Das Betriebsrätegesetz von 1920 wurde während der Zeit des Nationalsozialismus durch das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit (AOG) ersetzt und trat nach dem Krieg nicht wieder in Kraft.²⁸ Stattdessen wurde durch das Kontrollratsgesetz Nr. 22 vom 10. April 1946 eine Rahmenregelung geschaffen, die durch landesrechtliche Vorschriften und die Wahlordnung des Deutschen Gewerkschaftsbundes ergänzt wurde. 1952 trat in der BRD das Betriebsverfassungsgesetz in Kraft, das anders als heute auch die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Leitungsgremien des Unternehmens regelte.²⁹ Kollektive Gestaltungsinstrumente wie die Betriebsvereinbarung und die Regelungsabrede wurden detaillierter geregelt und effektiver vor Umgehungsversuchen des Arbeitgebers geschützt.

26 *Bergwitz* Rechtsstellung des Betriebsrats, S. 96f (m.w.N.); *Wiese* in GK-BetrVG Einl. Rn. 14.

27 *Flatow/Kahn-Freund* BRG 1920 § 86, S. 497. Bezeichnend ist auch die Erklärung der Autoren, wie die Anhörung durch den Gruppenrat ablaufen hat: „Das Verfahren beginnt mit einer gerichtsartigen Tätigkeit des Gruppenrats gegenüber dem Gekündigten, die alsdann zu einer vermittelnden gegenüber dem Arbeitgeber wird, um schließlich nach misslungener Vermittlung in einen Prozess mit dem Arbeitgeber zu münden.“ (a.a.O. S. 493).

28 *Wiese* in GK-BetrVG Einl. Rn. 17.

29 *Richardi* BetrVG Einl. Rn. 1, 3; *Heise* in Heise/Lembke/v.Steinau-Steinrück BetrVG Einl. Rn. 27.