

1. Teil Einleitung

„Fast gewinnt man neuerdings den Eindruck, wir müssten uns entscheiden, ob wir ein funktionsfähiges Arbeitsrecht oder ob wir ausreichend Arbeitsplätze wollen. Lässt sich auch im Betriebsverfassungsgesetz ein Grundrechtsbezug feststellen, wäre vielleicht manche Aufregung über Mitbestimmung der Betriebsräte überflüssig“.¹ – Viel Unmut hat das Reformvorhaben der Bundesregierung zur Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes hervorgerufen, man wollte gar das Bundesverfassungsgericht bemühen.² Die Voraussetzungen für die Bildung von Betriebsräten wurden vereinfacht und deren Zuständigkeit inhaltlich sowie im Hinblick auf die zu vertretenden Arbeitnehmergruppen ausgedehnt. Hätte eine Verfassungsbeschwerde der Arbeitgeber hiergegen Aussicht auf Erfolg gehabt? Verletzt das Betriebsverfassungsgesetz möglicherweise deren Grundrechte? Oder ist es umgekehrt sogar notwendig, um Grundrechte der Arbeitnehmer zu schützen? Welche Bedeutung hätte es, wenn das Vorhandensein eines Betriebsverfassungsgesetzes aus grundrechtlichen Erwägungen notwendig wäre? Für die Arbeitnehmerseite wäre das Betriebsverfassungsgesetz dann sicher vor Abschaffung oder extremer Einschränkung. Novellierungen wie die Reform des Gesetzes 2001 wären dann möglicherweise nur die Erfüllung eines verfassungsrechtlichen Auftrages. Mangelnde Beteiligung des Betriebsrates durch den Arbeitgeber in mitbestimmungspflichtigen Bereichen des Betriebsverfassungsrechts könnte dazu führen, dass dem Arbeitnehmer – möglicherweise auch dem Betriebsrat – schließlich der Weg zum Bundesverfassungsgericht offenstünde. Von Arbeitgeberseite heißt es dagegen, das Betriebsverfassungsgesetz greife in ihre Grundrechte ein und verletze Berufs- und Eigentumsfreiheit, die Freiheit, mit dem Unternehmen so zu verfahren, wie sie es wollten und schließlich auch wirtschaftlich verantworten müssten.

Um diese während der Diskussion um die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes wieder ganz aktuell gewordenen Fragen beantworten zu können, wird im Folgenden die Bedeutung der Grundrechte im Betriebsverfassungsrecht untersucht. Zuerst soll ein Blick in die Geschichte der betrieblichen Mitbestimmung zeigen, ob und welche – möglicherweise auch schon verfassungsrechtliche – Relevanz betriebsverfassungsrechtliche Normen bisher hatten.

¹Prütting, in: Arbeitnehmerinteressen und Verfassung, S. 11.

²Handelsblatt v. 6.12.2000, S. 1. Allerdings hat sich die Aufregung nach Verabschiedung des Gesetzes schnell wieder gelegt.

Daran anschließend sind die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Diskussion zu klären, d. h. welche Bedeutung die Grundrechte grundsätzlich für das einfache Recht haben. Im einzelnen wird daraufhin zuerst durch Auslegung von Betriebsverfassungsgesetz einerseits und den Grundrechten andererseits untersucht, ob die Grundrechte dem Gesetzgeber den Auftrag geben, zur Sicherung der Rechtspositionen von Arbeitnehmern, Arbeitgebern etc. ein Betriebsverfassungsgesetz zu schaffen. Es soll gezeigt werden, welche einzelnen Grundrechtspositionen der verschiedenen Parteien der Betriebsverfassung möglicherweise rechtlichen Schutzes bedürfen und welche Spielart der Grundrechtsfunktionen Grundlage eines Betriebsverfassungsgesetzes sein könnte. Schließlich wird anhand eines Forderungskataloges dargelegt, ob und inwiefern das geltende Betriebsverfassungsgesetz Grundrechte von Arbeitnehmern, Arbeitgebern, Betriebsrat und Gewerkschaften tatsächlich schützt oder aber verletzt, und wie diese dann gegen die Verletzung ihrer jeweiligen Grundrechte im Bereich der Betriebsverfassung (verfassungs-)gerichtlich vorgehen können.

Grundlage der einzelnen Diskussionspunkte soll jeweils die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bilden, welches sich, aufbauend auf dem umfassenden Urteil zum Mitbestimmungsgesetz von 1979³, immer wieder mit der Beteiligung der Arbeitnehmer an Entscheidungen des Arbeitgebers bzw. Unternehmers befasst hat.

Der Ruf der Arbeitgeber nach dem „Einschreiten“ des Verfassungsgerichtes gegen das Betriebsverfassungs-Reformgesetz macht deutlich, welche Macht dem Gericht beigemessen wird. Eine verfassungsrechtliche Bewertung des Betriebsverfassungsgesetzes kommt daher an der Rechtsprechung des Gerichtes nicht vorbei, muss diese jedoch auch einer kritischen Wertung unterziehen.

³BVerfGE 50, 290.

2. Teil Überblick über die Geschichte der betriebsverfassungsrechtlichen Beteiligung

A. Einleitung

Um beurteilen zu können, weshalb und inwiefern Grundrechte für die Beteiligung der Arbeitnehmer im Betrieb relevant sein können, ist ein Blick in die Geschichte des Betriebsverfassungsrechtes hilfreich. Die Bewertung der Relevanz des Verfassungsrechts für die betriebliche Mitbestimmung muss auch deren historische Entwicklung berücksichtigen, denn die Kenntnis der Entstehung und Herkunft einer Norm erleichtert die Beurteilung, ob und warum diese auch heute noch aktuell und erforderlich sein kann, bspw. weil die wirtschaftliche und politische Ausgangslage vergleichbar ist. Dabei soll wegen des in dieser Arbeit zu untersuchenden Themas insbesondere darauf geachtet werden, welche konkreten (gesetzlich festgelegten) Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer und welche betriebsverfassungsrechtlichen Rechte der Gewerkschaften Vorläufer des heutigen Betriebsverfassungsrechts waren und inwiefern diese rechtlich – vielleicht auch schon verfassungsrechtlich – abgesichert waren.

B. Die Revolution von 1848

Zu Beginn der Industrialisierung war der Arbeitnehmer bloßes Objekt der „unbeschränkten Fabrikherrschaft“ des Unternehmers.⁴ Zwar gab es in einigen Betrieben sog. Betriebsvertrauensmänner, diese waren jedoch illegal von den Arbeitnehmern organisiert worden.⁵ Um die Kluft zwischen abhängigen Arbeitnehmern und allein entscheidenden Arbeitgebern zu überwinden, sollte im Rahmen der Revolution von 1848 eine gesetzliche Beteiligung der Arbeitnehmer an betrieblichen Entscheidungen geschaffen werden.⁶ Diese sollte fördernd auf die Industrie einwirken und gleichzeitig die Rechte der Arbeitnehmer schützen.⁷ Der Entwurf der Gewerbeordnung durch den volkswirtschaftlichen Ausschuss, welcher der Frankfurter Nationalversammlung 1848/1849 vorlag⁸, sah folgende Beteiligung

⁴Neumann-Duesberg, Betriebsverfassungsrecht, S. 25.

⁵Weber, ZfA 1993, S. 517, 521.

⁶Neumann-Duesberg, Betriebsverfassungsrecht, S. 25.

⁷Begründung zu § 43, s. Weber, ZfA 1993, S. 517, 529.

⁸S. dazu Däubler, Arbeitsrecht 1, S. 371ff., Gamillscheg, AuR 1991, S. 272, Wiese, Jus 1994, S. 99.

der Arbeiter im Betrieb vor: Es sollten Fabrikausschüsse gebildet werden, die sich aus dem Inhaber der Fabrik und von den Arbeitern gewählten Vertretern zusammensetzen sollten. Aufgabe der Fabrikausschüsse wäre vor allem gewesen, eine Fabrikordnung zu schaffen, zwischen Arbeitgeber und Arbeitern bei Streitigkeiten zu vermitteln und auf Bezirksebene in den geplanten Fabrikräten Arbeitszeit und Kündigungsfristen festzulegen (§§ 43, 44 GewO). Diese grundlegenden Einschränkungen der Unternehmermacht fanden jedoch in der Wirtschaft wenig Anklang und gelangten nie zu rechtlicher Geltung.⁹

C. Nach 1848

Vielmehr führte die durch den folgenden wirtschaftlichen Aufschwung im Jahre 1850 geförderte Reaktionsphase dazu, dass Arbeitnehmerrechte wieder vollkommen aus der Diskussion verschwanden.¹⁰ Der Unternehmer sah sich weiterhin als "Herr im Hause".¹¹ Einige fortschrittliche Unternehmer führten jedoch freiwillig Arbeiterausschüsse in ihren Betrieben ein. Bis 1890 gab es solche immerhin in 40 deutschen Unternehmen.¹²

Einer der fortschrittlichsten unter besagten Unternehmern war Heinrich Freese¹³, der mit seinem Buch "Die konstitutionelle Fabrik"¹⁴ auch andere Unternehmer von der Erforderlichkeit und Nützlichkeit der Mitwirkung der Arbeitnehmer überzeugen wollte.¹⁵ In Freeses "Konstitutioneller Fabrik" wurde die "Arbeitsordnung" durch den Arbeiterausschuss mit dem Inhaber vereinbart, § 48 AO von 1911¹⁶, und enthielt insbesondere Regelungen über die Arbeitszeit und den Abschluss von Tarifverträgen. Letztere wurden von Arbeitnehmern und Arbeitgeber unter Mitwirkung des Arbeiterausschusses beschlossen, § 27 AO.¹⁷

D. "Arbeiterschutzgesetz" ("Lex Berlepsch"¹⁸)

Im Änderungsgesetz zur Gewerbeordnung, dem sog. Arbeiterschutzgesetz vom 1. Juni 1891, wurden zum ersten Mal fakultative ständige Arbeiterausschüsse anerkannt.¹⁹ Das

⁹Weber, ZfA 1993, S. 517, 523.

¹⁰Weber, ZfA 1993, S. 517, 523; Neumann-Duesberg, Betriebsverfassungsrecht, S. 25.

¹¹Nikisch, Arbeitsrecht III, S. 4; Richardi, Betriebsverfassungsgesetz, Einl., Rn. 7.

¹²Feig, Handwörterbuch, Bd. 2, S. 626.

¹³Neumann-Duesberg, Betriebsverfassungsrecht, S. 27.

¹⁴1. Auflage 1909, 4. Auflage 1922.

¹⁵Richardi, BetrVG, Einl. Rn. 7.

¹⁶Freese, Konstitutionelle Fabrik, 3. Aufl., S. 142/143.

¹⁷Freese, Konstitutionelle Fabrik, 3. Aufl., S. 135/136.

¹⁸Teuteberg, Industrielle Mitbestimmung, S. 376.

Recht zum Erlass der Arbeitsordnung lag zwar weiterhin beim Arbeitgeber²⁰, der Arbeiterausschuss oder - wenn ein solcher nicht vorhanden - die Arbeiter waren jedoch vor dem Erlass oder einer Änderung anzuhören (§ 134 d Abs. 2). Außerdem bedurfte die Aufnahme von Regelungen über Sozialeinrichtungen, die betriebliche Ordnung und das Verhalten im Betrieb der Zustimmung des Arbeiterausschusses (§ 134 b Abs. 3).

E. Obligatorische Arbeiterausschüsse

Die zwingende Errichtung von Arbeiterausschüssen sah als erstes die Bayrische Bergnovelle von 1900 vor.²¹ Auf Bergwerken mit mehr als 20 Arbeitern waren Arbeiterausschüsse zu bilden, die gemäß Art. 91 ein Recht auf Stellungnahme bei Erlass oder Nachtrag zur Arbeitsordnung hatten.

Aufgrund eines ausgedehnten Streiks im Ruhrkohlebergbau²² folgte 1905 Preußen mit einer entsprechenden Regelung im Änderungsgesetz zum Allgemeinen Berggesetz.²³ Die Arbeiterausschüsse sollten darauf hinwirken, „dass das gute Einvernehmen innerhalb der Belegschaft und zwischen der Belegschaft und dem Arbeitgeber erhalten bleibt oder wiederhergestellt wird“, § 80 f Abs. 1. Sie waren auch dazu berufen, die Lohnberechnung zu überwachen, § 80 c Abs. 2, und die Unterstützungskasse zu verwalten, § 80 d Abs. 2.

F. Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst, 1916

Während des Ersten Weltkrieges sollte eine stabile Kriegswirtschaft dadurch erreicht werden, dass Konflikte bereits innerhalb der Betriebe beseitigt wurden.²⁴ Deshalb dehnte man die Regelungen des preußischen Bergwerksgesetzes auf kriegs- und versorgungswichtige Betriebe mit mehr als 50 Arbeitern aus, § 11 Abs. 1 des Gesetzes.

Vorgesehen war nun auch eine innerbetriebliche Schlichtungsstelle gemäß § 13 Abs. 1²⁵, deren Spruch allerdings für den Arbeitgeber nicht bindend war, § 13 Abs. 3.²⁶ Die

¹⁹Weber, ZfA 1993, S. 517, 527; Teuteberg, Industrielle Mitbestimmung, S. 376-410.

²⁰Wiese, JuS 1994, S. 99, 100.

²¹Berggesetz für das Königreich Bayern, Bayr. GVBl 1900, 775. S. Teuteberg, Industrielle Mitbestimmung, S. 425.

²²Teuteberg, Industrielle Mitbestimmung, S. 427; Koch, Bergarbeiterbewegung, S. 137ff.; Born, Staat und Sozialpolitik, S. 184.

²³14. Juli 1905, PrGs 1095, 307.

²⁴Weber, ZfA 1993, S. 517, 528; Nikisch, Arbeitsrecht III, S. 5; Neumann-Duesberg, Betriebsverfassungsrecht, S. 30.

²⁵Weber, ZfA 1993, S. 517, 523.