

# Thomas Blanke

## 75 Jahre Betriebsverfassung: Der Siegeszug eines historischen Kompromisses

### 1. Das Betriebsrätegesetz von 1920: »Aberratio ictus« in die richtige Richtung?

Das Betriebsrätegesetz vom 4. 2. 1920 war ein Quantensprung in der Entwicklung des deutschen Arbeitsrechts. In ihm bündelte sich das Zusammenwirken von Elementen traditionaler, nationalspezifischer »Industriekultur« und krisenhaft-revolutionärer Auseinandersetzung in einem Modell von Betriebsverfassung, das für Deutschland bis heute prägend geblieben ist. Das geltende, inzwischen mehrfach novellierte Betriebsverfassungsgesetz vom 15. 1. 1972 führt ebenso wie sein unmittelbarer Vorläufer vom 11. 10. 1952 die mit dem Betriebsrätegesetz vor 70 Jahren erstmals entwickelten Strukturen, die aus einer eigentümlichen Mixtur von Betriebsfriedens- und Betriebsgemeinschaftsideen und gekappten rätedemokratischen Konzepten hervorgegangen sind, konsequent und um echte Mitbestimmungsrechte bereichert fort. So umstritten die seinerzeit gefundene Betriebsverfassung auch war (und in so gut wie allen Details noch ist), so sehr besteht doch inzwischen in der bundesdeutschen Debatte Einigkeit darüber, daß dieser historische Kompromiß im Prinzip in die richtige Richtung weist: In Richtung auf die gleichberechtigte Mitwirkung der Arbeitnehmer im Betrieb und die Zuerkennung eines betrieblichen »Bürgerstatus«, der den Schutz der Persönlichkeit des Arbeitnehmers und seiner Grundrechte ernst nimmt.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Die Deutung des politischen Entwicklungsprozesses als Abfolge schrittweise errungener Staatsbürgerrechte (personliche Freiheitsrechte, politische Kommunikationsrechte, demokratische Mit- und Selbstbestimmungsrechte, soziale Teilhaberechte) ist bekannt und weithin üblich. Auch der Betriebsverfassung, die die herrschende Rechtsauffassung der Weimarer Zeit (vgl. Urteil des RAG v. 10. 7. 1929, Bensch. Samml. Bd. VI, S. 405) noch zum öffentlichen Recht (!) zählte, liegt ebenso wie der Konzeption der Wirtschaftsdemokratie die Vorstellung zugrunde, daß der betriebliche weithin rechtlose Status der Arbeitnehmer in ein paralleles konstitutionelles, bürgerschaftlich-demokratisches Rechtsverhältnis als »Arbeitsbürger« (E. Fraenkel, Zehn Jahre Betriebsrätegesetz, wiederabgedruckt in: T. Ramm (Hrsg.), Arbeitsrecht und Politik. Quellentexte 1918–1933, 1966, S. 97 ff., 111) zu überführen sei. Die Herausarbeitung dieser Parallelentwicklung steht im Zentrum der Untersuchung von Karl Korsch, Arbeitsrecht für Betriebsräte, aus dem Jahr 1922 (Neuaufgabe Frankfurt 1968) und gipfelt in der Prognose: »So gewiß nun in der Entwicklung des politischen Gemeinwesens der Konstitutionalismus nur eine Übergangsphase zwischen absoluter Monarchie und voller bürgerliche Demokratie gewesen ist, so gewiß wird auch in der Entwicklung der Verfassung des Gemeinwesens der Arbeit auf die heute noch nicht einmal vollständig entwickelte, sondern noch ganz in ihren Kinderschuhen steckende Phase des »gewerblichen Konstitutionalismus« eine Phase volliger »industrieller Demokratie« einmal folgen müssen«, a. a. O. S. 51. Die in der aktuellen soziologischen und rechtlichen Debatte beobachtbare Wiederaufnahme dieses Konzepts stützt sich bemerkenswerter Weise nicht auf diese spezifisch deutsche Tradition, sondern auf die späte Rezeption von Arbeiten, insbesondere von T. H. Marshall, Citizenship and Social Class, in: dgl., Sociology at the Crossroads and other Essays, London 1963, S. 1 ff.; deutsch: Staatsbürgerrechte und soziale Klassen, in: dgl., Bürgerrechte und soziale Klasse. Zur Soziologie des Wohlfahrtsstaates, Frankfurt/M. 1992, S. 33 ff., die in der industriellen Wirklichkeit Großbritanniens deutlich weniger empirische Bestätigung finden. Dieser wissenschaftliche »Rückimport« ist eigentümlich und erklärungsbedürftig. Möglicherweise liegt die Erklärung darin, daß sich die Demokratietheorie in der angloamerikanischen Diskussion anders als in der kontinentaleuro-

Die Entstehung des Betriebsrätegesetzes war überschattet von blutigen Ereignissen: Wenige Tage zuvor wurden bei einer Demonstration vor dem Reichstagsgebäude in Berlin anlässlich der Lesung des Betriebsrätegesetzes in der verfassungsgebenden Deutschen Nationalversammlung 42 Arbeiter von Militär und Polizei durch Maschinengewehrfeuer und Handgranaten getötet. Die Verantwortung für dieses Blutbad übernahm der preußische Innenminister Heine (SPD), Reichspräsident Ebert, ebenfalls SPD, verhängte über weite Teile des Reiches den Ausnahmezustand. Kein Zweifel: Das Betriebsrätegesetz von 1920 wurde gegen den erbitterten, ja verzweifelten Widerstand von erheblichen Teilen der Arbeiterschaft verabschiedet. Daß dieses Gesetz gleichwohl strukturbildend für die Entwicklung eines modernen, auf die Demokratisierung der betrieblichen Herrschaft des Arbeitgebers zielenden Arbeitsrechts werden sollte, stand ihm bei seiner Geburt nicht auf die Stirn geschrieben.

Wie kaum ein zweites Ereignis in der Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung wirft die Entstehung der Betriebsverfassung ein düsteres Licht auf die Dialektik des Rechtsfortschritts im Arbeitsrecht – was sich heute im distanzierten historischen Rückblick als fortschrittlich, gar richtungsweisend erweist, mußte von den Betroffenen damals, zumal den engagiertesten unter ihnen, als Verrat an ihren viel weitergehenden revolutionären Erwartungen wahrgenommen werden. Vor dem Hintergrund der welthistorischen Alternative Kapitalismus oder Sozialismus erschien das Betriebsrätegesetz von 1920 zwangsläufig als fauler Kompromiß zugunsten des ökonomischen Status quo, allenfalls legitimierbar in der Perspektive eines kontinuierlich weitergehenden Rechtsfortschritts. Der gedankliche Fluchtpunkt solcher Systemtransformation hat sich inzwischen aufgelöst, ist Utopie geworden. Dies verändert den Blick auf die Geschichte der Reformen in kapitalistischen Gesellschaften und der von ihnen ausgelösten Lern- und Veränderungsprozesse: Wo es an dem für realistisch gehaltenen Ziel des »ganz anderen« fehlt, ergibt sich die Notwendigkeit, den geschichtlichen Innovationen einen eigenständigen Sinn abzugewinnen und ihn nicht länger an eine Geschichtsteleologie zu delegieren, die ihre Geschichte hinter sich hat. Dabei wird sich herausstellen, daß auch die Arbeitsrechtsgeschichte längst Entwicklungspfade eingeschlagen hat, die mit den Wegweisungen der Protagonisten ihrer Haupt- und Staatsaktionen und ihrer ideologischen Wortführer wenig gemein haben.<sup>2</sup>

paischen Debatte weitgehend unabhängig von der ideologischen Überdeterminierung durch die sozialistische Geschichtsphilosophie entfaltet hat. Demokratie erhält so einen normativen Eigensinn, der sich nicht aus der Vision einer finalen Aufhebung gesellschaftlicher Konflikte speist, sondern in ihrer Überführung in rationale, diskursive Verfahren der Normbegründung, Interessenlegitimation und Konfliktaustragung. Der Renaissance der Diskussion um den Bürgerstatus im Betrieb entspricht auf gesamtgesellschaftlicher Ebene die Debatte über das – verwandte – Konzept der »Zivilgesellschaft«, welches ebenfalls aus der angloamerikanischen Diskussion übernommen wurde, vgl. U. Rodel, G. Frankenberg, H. Dubiel, Die demokratische Frage, 1991. Zur gegenwärtigen Debatte um Bürgerrechte im Betrieb vgl. W. Müller-Jentsch, Über Produktivkräfte und Bürgerrechte, in: Soziale Welt Sonderband 9, 1994 S. 643 ff.; H. Kothhoff, Betriebsräte und Bürgerstatus, 1994; H. Matthies, U. Mückenberger, C. Offe, E. Peter, S. Raasch, Arbeit 2000. Anforderungen an eine Neugestaltung der Arbeitswelt, 1994.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu auch T. Blanke, Die Entdeckung des Arbeitsrechts durch die Gewerkschaften, *ArbuR* 1994, S. 113 ff.

## 2. Betriebsverfassung und nationale Arbeitsrechtskultur: Die Wurzeln des Betriebsrätegesetzes von 1920

Stärker als andere Rechtsgebiete ist das Arbeitsrecht von nationalen Traditionen und den Besonderheiten ihrer geschichtlichen Entwicklung geprägt: Deshalb fällt es den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union so schwer, sich auf einheitliche Strukturen eines europäischen Arbeitsrechts zu einigen. Dies gilt insbesondere für die Betriebsverfassung. Die hierzu unternommenen Ansätze einer Vereinheitlichung sind bislang immer wieder gescheitert, obwohl sie schon darauf verzichteten, einen bestimmten Typus der Betriebsverfassung verbindlich vorzuschreiben und statt dessen ein »Menu« möglicher Gestaltungsformen zur Auswahl stellen.<sup>3</sup> Die in diesem Jahr verabschiedete Richtlinie über die Betriebsräte in europaweit operierenden Unternehmen ist angesichts dessen nicht mehr als ein erster, schwacher Lichtstreifen am Horizont künftiger Rechtseinheit.<sup>4</sup>

Die Gründe für die nationale Prägung des Arbeitsrechts sind vielfältig: Sie liegen einerseits in überkommenen kulturspezifischen Ordnungsvorstellungen, die in den Formen der Organisation und den sozialen Strukturen der industriellen Produktion zum Ausdruck kommen. Andererseits schlägt sich in der Entwicklung des Arbeitsrechts – deutlicher als selbst im Verfassungsrecht – die Geschichte der sozialen Auseinandersetzungen, der in ihrem Verlauf entstandenen Organisationen und ihrer politischen Ideologien und Strategien nieder. Das Arbeitsrecht ist immer auch ein Lesebuch zur Sozialgeschichte eines Landes mit ihren Konflikten, Siegen, Niederlagen und Kompromissen. Daher ist es auch seinem Selbstverständnis nach typischerweise ein unabgeschlossen, offenes Projekt. Nicht zufällig mangelt es in fast allen Ländern an einer gesetzlichen Regelung des Arbeitskampfrechts. Oft beruht, wie in Deutschland, auch das Individualrecht nicht auf einer geschlossenen Kodifikation, sondern stellt ein unübersichtliches Kompendium gesetzlicher Einzelregelungen dar, die z. T. bis ins 19. Jahrhundert zurückdatieren, und vielfältig ergänzt und überlagert werden durch justiziell entwickelte Rechtsgrundsätze.

Tradition und revolutionäre Sozialutopie, diese beiden einander scheinbar ausschließenden, zumeist jedoch eigentümlich inspirierenden »Zukunftserinnerungen« an bessere Zeiten bilden die geschichtlichen Ströme, die kompromißhaft gebrochen in das Betriebsrätegesetz von 1920 einfließen.

### a) Die sozial-reformerische Tradition der Arbeiterausschüsse

Der Gesetzgeber konnte schon zu diesem Zeitpunkt auf eine etablierte und weithin akzeptierte Tradition der Arbeitnehmerrepräsentanten im Betrieb zurückgreifen. Sie reicht zurück auf Entwürfe der Frankfurter Paulskirchenversammlung von 1849 zur betrieblichen Interessenvertretung und Schlichtung durch »Fabrikausschüsse«, »Fa-

<sup>3</sup> Während die Entwürfe der sog. »Vredeling-Richtlinien« (ABl. 15. 11. 1980, Nr. C 297/3 und ABl. 12. 8. 1983, Nr. C 217/3) noch an einem einheitlichen Mitwirkungsmodell orientiert waren und daran scheiterten, stellt der Entwurf der 5. gesellschaftsrechtlichen Richtlinie über die Struktur der Aktiengesellschaft (ABl. 9. 9. 1983, C 240/2) den Mitgliedsstaaten verschiedene Mitbestimmungsmodelle zur Auswahl, vgl. den Überblick bei W. Daubler, M. Kittner, K. Lorcher (Hrsg.), Internationale Arbeits- und Sozialordnung, Köln 1990, S. 1035 ff.

<sup>4</sup> Die »Richtlinie über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen« (ABl. 30. 9. 1994, Nr. L 254 S. 64) ist am 22. 9. 1994 vom Rat der Arbeits- und Sozialminister der 11 Signaturstaaten – also ohne Großbritannien – angenommen worden. Erfasst werden Unternehmen mit mindestens 1000 Arbeitnehmern in den 11 Unterzeichnerländern und mit jeweils mindestens 150 Arbeitnehmern in mindestens 2 EG-Staaten (ohne Großbritannien). Vgl. zu den Details H. Klinkhammer, D. Welslau, in: *ArbuR* 1994 S. 326 ff., 457.

brikräthe« und »Fabrikschiedsgerichte«<sup>5</sup>. Seit den 70er Jahren und verstärkt nach 1889 als Reaktion auf den großen Bergarbeiterstreik kam es insbesondere in Großbetrieben verbreitet zur Errichtung freiwilliger Arbeiterausschüsse, die durch die Novellen zur Reichsgewerbeordnung von 1881<sup>6</sup> und zum preußischen Berggesetz von 1892<sup>7</sup> gesetzlich verankert wurden. Effektive Mitbestimmungsrechte für die obligatorisch gemachten betrieblichen Arbeiter- und Angestelltenausschüsse räumte im Gegenzug zur kriegswirtschaftlichen Verfügung über die Arbeitskräfte erstmals das Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst vom 5. 12. 1916<sup>8</sup> ein.

Der Erlass Kaiser Wilhelms des II. vom 4. 2. 1890<sup>9</sup> zur gesetzlichen Einrichtung von Arbeiterausschüssen hat dem sozialintegrativen, wirtschaftsfriedlichen Geist dieser Tradition die Richtung gewiesen:

*»Für die Pflege des Friedens zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sind gesetzliche Bestimmungen über die Formen in Aussicht zu nehmen, in denen die Arbeiter durch Vertreter, welche ihr Vertrauen besitzen, an der Regelung gemeinsamer Angelegenheiten beteiligt und zur Wahrnehmung ihrer Interessen bei Verhandlungen mit den Arbeitgebern und den Organen Meiner Majestät befähigt werden. Durch eine solche Einrichtung ist den Arbeitern der freie und friedliche Austausch ihrer Wünsche und Beschwerden zu ermöglichen und den Staatsbehörden Gelegenheit zu geben, sich über die Verhältnisse der Arbeiter fortlaufend zu unterrichten und mit Letzteren Fühlung zu behalten.«*

Diese staatliche Initiative zur Entdramatisierung von Arbeitskonflikten durch die Schaffung einer Repräsentationsinstanz der Arbeitnehmer und die Eröffnung betrieblicher Informations- und Kommunikationswege sowie behördlicher Aufsichts-befugnisse stieß zunächst auf den gemeinsamen Widerstand von Sozialdemokratie, Gewerkschaften und Großindustrie: Erstere sahen in der Förderung der machtpolitisch vom Unternehmer abhängigen Arbeiterausschüsse mit den Worten August Bebel lediglich ein »scheinkonstitutionelles Feigenblatt, mit dem der Fabrikfeudalismus verdeckt werden soll«<sup>10</sup>. Ihrer »lahmen und zahmen Tätigkeit« sagte Max Schippel weitgehende Wirkungslosigkeit voraus<sup>11</sup>. Wegen des wirtschaftlichen

<sup>5</sup> Vgl. den Entwurf einer Gewerbeordnung für das Deutsche Reich vom Februar 1849, abgedruckt in: T. Blanke, R. Erd, U. Muckenberger, U. Stascheit, Kollektives Arbeitsrecht. Quellentexte zur Geschichte des Arbeitsrechts in Deutschland, 1975, Bd. 1 S. 42 f.

<sup>6</sup> RGBl. 1891, 261 ff., auszugsweise abgedruckt in: T. Blanke u. a., a. a. O., S. 92 ff.

<sup>7</sup> PrGS 1892, 131 ff.; durch die Novelle dieses Gesetzes vom 14. 7. 1905, PrGS 1905, S. 307 ff., auszugsweise abgedruckt bei T. Blanke u. a., a. a. O. S. 114 ff. wurde erstmals die Errichtung von Arbeiterausschüssen – beschränkt auf die preußischen Bergbaubetriebe – obligatorisch gemacht.

<sup>8</sup> RGBl. 1916 Nr. 276, S. 1333 ff. auszugsweise abgedruckt bei T. Blanke u. a., a. a. O. S. 161 ff.

<sup>9</sup> Auzugsweise abgedruckt bei T. Blanke u. a., a. a. O. S. 90; ganz parallel lautet die Zweckbestimmung der »Ordre, betreffend die Errichtung von Vertrauensmännerkonferenzen« auf den Rüst Pleßschen Kohlegruben v. 10. 7. 1889, wieder abgedruckt bei J. Ruckert, W. Friedrich, Betriebliche Arbeiterausschüsse in Deutschland, Großbritannien und Frankreich im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert, Frankfurt/M. 1979, S. 123 ff.

<sup>10</sup> Verhandlungen des Reichstages, 8. Legislaturperiode, 4. Band, Berlin 1891, S. 2324.

<sup>11</sup> Vgl. dessen Analyse der Funktion der Arbeiterausschüsse in: Neue Zeit 1990/91, 1. Band, S. 129 ff., auszugsweise abgedruckt in: T. Blanke u. a., a. a. O. S. 86 ff.; die von Schippel versammelten Argumente bilden bis heute das Grundgerüst jener orthodoxen ökonomistischen Position, die die Spielräume für freiheitliche, demokratische und soziale Weiterentwicklungen des Arbeitsrechts als äußerst gering einschätzt; angesichts der Dominanz weltwirtschaftlicher Sachzwänge gilt ihr zufolge dies nicht nur auf der individualvertraglichen und betrieblichen, sondern ebenso auch auf der tarifvertraglichen und selbst der nationalen und europäischen Ebene. Die Unternehmer und ihre Verbände werden dem nur zu gerne beipflichten. Gleichwohl zeigt die Geschichte des Arbeitsrechts, daß die von der ökonomischen Logik gezogenen Grenzen so hart und eindeutig bestimmbar nicht sind, weil die arbeitsrechtlichen Normen ihrerseits zum Bestimmungsfaktor ökonomisch-sozialer Prozesse werden und diese modifizieren. Hier findet eine komplexe Wechselwirkung statt, auf die bereits Karl Marx bei seiner Analyse der Funktion der Begrenzung der Arbeitszeit für den Übergang von der absoluten zur relativen Mehrwertproduktion durch technologische Rationalisierung gemacht hat, vgl. Das Kapital, Bd. 1 (MEW Bd. 23), 1971, S. 525 f.

»Konkurrenzkrieges« zwischen den Unternehmen sei es strukturell ausgeschlossen, daß sie im Einzelbetrieb Verbesserungen für die Belegschaften erzielen könnten, die ökonomisch zu Buche schlugen. Dies könnte vielmehr allein den branchenweit agierenden und kampffähigen Gewerkschaften gelingen, auf deren Schwächung folglich die Errichtung der Arbeiterausschüsse ziele. Dagegen befürchtete der mächtige Zentralverband deutscher Industrieller, daß vermittelt über die Arbeiterausschüsse die Gewerkschaften erst richtig in den Betrieben Fuß fassen würden.<sup>12</sup> Bereits wenige Jahre später war diese ablehnende Haltung der Sozialdemokratie und der Koalitionen aufgrund der mit der betrieblichen Interessenvertretung gemachten praktischen Erfahrungen und ihrem erheblichen Bedeutungszuwachs einer verhaltenen positiven Einstellung gewichen.<sup>13</sup>

#### b) Der Einfluß der Rätebewegung

Der entscheidende Impuls zur Fort- und Umbildung dieser sozial-reformerischen Tradition der Arbeiterräte in Richtung auf die Etablierung eines betrieblichen Bürgersrats ging von der Rätebewegung aus. Sie, und nicht etwa die sozialistische Orthodoxie der etablierten Organisationen der Arbeiterbewegung, entfaltete die politische Sprengkraft, die zum Betriebsrätegesetz von 1920 führte – auch wenn es sich hierbei aus der Sicht der Revolutionäre von 1918 um eine der späten und stark verwässerten, ja vergifteten Früchte der Novemberrevolution handelte, wenn etwa der Abgeordnete der USPD, Dr. Geyer, in der Parlamentsdebatte vom 14. 1. 1920 vom »Gesetz gegen die soziale Revolution« sprach.

Die Rätebewegung hatte auf politischer Ebene zum Sturz der Monarchie und zur Errichtung der parlamentarischen Demokratie geführt. Aber die Revolution vom November 1917 war nicht nur eine politische Bewegung, sondern zugleich – wenn nicht sogar in erster Linie – eine soziale. Der mit der Niederlage im ersten Weltkrieg einhergehende Zusammenbruch der alten Ordnungsmächte führte an vielen Orten zur spontanen Bildung von Arbeiter- und Soldatenräten. Sie übernahmen Aufgaben der politischen Repräsentation, der Gesetzgebung, Verwaltung, Polizei bis hin zur Demobilmachung und der Lenkung des Wirtschaftsprozesses. Auch wenn die Rätebewegung zu zersplittert und vielfältig war, um eine konsistente politische Programmatik zu entwickeln, so zeichnete sich ihre Sozialismuskonzeption doch durch charakteristische Momente aus: Ihre »syndikalistische« Orientierung an einem basisdemokratischen, alle gesellschaftlichen Bereiche umfassenden Modell der politisch-sozialen Selbstverwaltung und einem damit verbundenen starken antibürokratischen und antiinstitutionellen Impuls, der sich aus der Kritik am preußischen Obrigkeitsstaat, an Militarismus und Klassenjustiz ebenso wie an der Burgfriedenspolitik von SPD und ADGB angesichts des ersten Weltkrieges, dem strukturellen Opportunismus von bürokratischen Großorganisationen, speiste. Im Gegensatz zum damaligen Aufbau der Gewerkschaften bildete nicht der Beruf, sondern der Betrieb die Organisationsgrundlage der Rätebewegung. Anknüpfend an den Status als Produzenten stand die Aufhebung des betrieblichen Herrschaftsverhältnisses, die

<sup>12</sup> Vgl. J. Rückert, W. Friedrich (Fn. 9) S. 21 f.

<sup>13</sup> Seit 1909 war die sozialdemokratische Reichstagsfraktion für die Einführung obligatorischer Arbeiterausschüsse eingetreten, vgl. Soziale Praxis 1908/9 S. 638; vorausgegangen war dem ein Einstellungswandel in den Gewerkschaften, vgl. etwa C. Legien, Ziele und Mittel der deutschen Gewerkschaftsbewegung, sozialistische Monatshefte 1900, 109 ff.; eine 1906 durchgeführte Untersuchung des Vereins deutscher Maschinenbauanstalten ergab, daß zwei Drittel der Unternehmen, in denen Arbeiterausschüsse bestanden, sich positiv über ihre Wirkungen aussprachen, vgl. Soziale Praxis 1905/6 S. 351; nicht selten erfolgte die Errichtung von Arbeiterausschüssen im Gefolge erbitterter Arbeitskämpfe und bisweilen wurde ihr Bestand tarifvertraglich abgesichert, vgl. zu den Details J. Rückert, W. Friedrich, a.a.O. S. 25 ff.

bewußte demokratische Aneignung und kollektive Veränderung des Produktionsprozesses im Zentrum ihrer Ziele und Aktivitäten – die »Eigentumsfrage« war ihr demgegenüber wenn nicht politisch zweit- und historisch nachrangig, so doch jedenfalls nicht die *conditio sine qua non* einer umwälzenden sozialistischen Strategie. Größer konnte die Differenz zur orthodox-sozialistischen Prämisse vom Primat der Eroberung der staatlich-politischen Macht, um das Privateigentum an Produktionsmitteln aufzuheben, zu verstaatlichen und in planmäßig-bürokratische Kontrolle und Lenkung zu überführen, kaum ausfallen: Wer glaube, Bürgerrechte und Demokratie im Betrieb sowie die Selbstverwirklichung der Arbeitnehmer als Produzenten ungeachtet der fortbestehenden kapitalistischen Eigentumsverhältnisse verwirklichen zu können, saß aus dieser traditionalistischen Sicht einem kapitalen Irrtum über die Härte der ökonomischen Funktionsgesetze und die Schärfe der Klassengegensätze auf. Er war ergriffen von der verhängnisvollen voluntaristischen Illusion einer Überschätzung subjektiver Gestaltbarkeit der bestehenden sozialen Verhältnisse. Einig, und darin liegt die Gemeinsamkeit der konträren sozialistischen Positionen, waren sie sich in dem Glauben an eine prinzipielle Versöhnbarkeit der in der modernen Gesellschaft auseinandergetretenen, zu verobjektivierten Systemfunktionen ver selbstständigen Wertsphären von Wissenschaft, Kunst, Religion, Moral und Politik – eine Illusion, die sich nach dem ersten Weltkrieg durch alle sozialen Schichten und alle politischen Lager hindurchzog und pittoresk gesteigert massenhaften Ausdruck fand.<sup>14</sup>

Das politische Schicksal der Rätebewegung war zwar vergleichsweise rasch, nicht zuletzt durch den Einsatz militärischer Gewalt, entschieden. Aber die SPD und die Gewerkschaften unter Führung des ADGB sahen sich durch die Stärke der Bewegung doch veranlaßt, die Idee einer rätedemokratischen Umgestaltung und Organisation der Wirtschaft wenigstens partiell aufzugreifen.<sup>15</sup> Eines ihrer Resultate war die in Artikel 165 der Weimarer Reichsverfassung vorgesehene, nur in unbedeutenden Ansätzen realisierte Bildung von Arbeiter- und Wirtschaftsräten auf Bezirks- und Reichsebene, durch die die gleichberechtigte Mitwirkung der Arbeiter und Angestellten zusammen mit den Unternehmern »an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte« herbeigeführt werden sollte. Ein anderes war das Betriebsrätegesetz.

<sup>14</sup> »Es war die Zeit der Inflationsheiligen, die auf der Straße, in den Waldern, auf den Marktplätzen, in den Zirkuszelten und den verrauchten Hinterzimmern von Kneipen Deutschland oder die Welt erlösen wollten. Oswald Spenglers »Der Untergang des Abendlandes«, in jenen Jahren sechshunderttausendmal verkauft, war der großtheoretische Entwurf, der in tausend kleine Splitter, Weltdeutungen aus dem Geiste von Endzeit und radikalem Neubeginn, zersprang. Fast jede größere Stadt verfügte über einen oder sogar mehrere »Heilande«. . . Die zahlreichen Propheten und Charismatiker jener Jahre sind fast alle millenarisch oder apokalyptisch gestimmt, es sind Irrgänger der revolutionären Erregungen bei Kriegsende, Dezipionisten der Welterneuerung, wild gewordene Metaphysiker und Geschäftemacher auf dem Jahrmarkt der Ideologien und Ersatzreligionen. Wer sich um seine Seriosität sorgte, ging auf Distanz zu dieser Schmuddelszene, doch waren die Übergänge durchaus fließend. Dies gilt auch für die politische Szene im engeren Sinne, wo Messianismus und Heilslehren links und rechts ebenfalls uppig gediehen. In den Tagen der Münchener Räterepublik kündigt ein von Toller und Muhsam verfaßter Erlaß die Verwandlung der Welt in »eine Wiese voll Blumen« an, »in der jeder seinen Teil pflücken« könne, es wird Ausbeutung, jegliche Hierarchie und juristisches Denken für abgeschafft erklärt und den Zeitungen befohlen, auf der Titelseite Gedichte von Holderlin oder Schiller neben den neuesten Revolutionsdekreten zu publizieren«, R. Safranski, *Ein Meister aus Deutschland. Heidegger und seine Zeit*, 1994, S. 116 f.

<sup>15</sup> »Der Gedanke, durch das Betriebsrätegesetz ein Ventil für das räterevolutionäre Drängen der Arbeitermassen zu schaffen, durchzieht als leitendes Motiv alle Beratungen des Gesetzes, und dient den herrschenden Gruppen als Begründung und Entschuldigung, den opponierenden als Vorwurf und Anklage. Es kommt hinzu, daß die Rätebewegung in den politischen Arbeiterräten und den revolutionären Betriebsräten bereits ihren praktischen Niederschlag gefunden hat, und daß speziell die revolutionären Betriebsräte, die sich in wichtigen Industriegebieten weitgehend durchgesetzt haben, ein Faktum darstellen, das weder übergangen noch rückgängig gemacht werden kann. . .«, K. Brigl-Matthias, *Das Betriebsräteproblem*, 1926, S. 2.



### 3. Strukturmerkmale des Betriebsrätegesetzes von 1920: Kooperation statt Konflikt

Mit der ursprünglichen Idee rätendemokratischer Organisation der Produktion hatte es wenig mehr als den Namen gemein: *Statt auf Selbstverwaltung* durch die Arbeitnehmer setzte es wie bereits Art. 165 der WRV auf *konfliktregulierende Zusammenarbeit* mit den Unternehmern. So heißt es in § 1 BRG:

»Zur Wahrnehmung der gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen der Arbeitnehmer (Arbeiter und Angestellten) dem Arbeitgeber gegenüber und zur Unterstützung des Arbeitgebers in der Erfüllung der Betriebszwecke sind in allen Betrieben, die in der Regel mindestens zwanzig Arbeitnehmer beschäftigen, Betriebsräte zu errichten.« Deutlich wird diese *kooperative Grundtendenz* auch in § 66 BRG, wonach der Betriebsrat die Aufgabe hat

»1. in Betrieben mit wirtschaftlichen Zwecken die Betriebsleitung durch Rat zu unterstützen, um dadurch mit ihr für einen möglichst hohen Stand und für möglichst hohe Wirtschaftlichkeit der Betriebsleistungen zu sorgen; ... 3. den Betrieb vor Erschütterungen zu bewahren, insbesondere vorbehaltlich der Befugnisse der wirtschaftlichen Vereinigungen der Arbeiter und Angestellten (§ 8), bei Streitigkeiten des Betriebsrats, der Arbeitnehmerschaft, einer Gruppe oder eines ihrer Teile mit dem Arbeitgeber, wenn durch Verhandlungen keine Einigung zu erzielen ist, den Schlichtungsausschuß oder eine vereinbarte Einigungs- oder Schiedsstelle anzurufen; ... 6. das Einvernehmen innerhalb der Arbeitnehmerschaft sowie zwischen ihr und dem Arbeitgeber zu fördern ...«.

In welchem Maße dieses Betriebsrätegesetz von 1920 strukturbildend für die deutsche Betriebsverfassung bis heute geworden ist, läßt sich daran ablesen, daß bereits damals alle Grundprinzipien, die diese bis heute auszeichnen, im Kern angelegt sind. Dies gilt insbesondere für

- die Einführung der dualen Struktur der Interessenvertretung durch die Verselbständigung der Betriebsräte gegenüber den Gewerkschaften
- das Primat der Tarifvertragsparteien zur Regelung der Arbeitsbeziehungen (§§ 8, 66 Ziff. 3, 78 Nr. 2 BRG)
- das Gebot der kooperativen Zusammenarbeit mit der Betriebsleitung zum Wohle des Betriebes (Betriebsgemeinschaft)
- die Trennung von betrieblicher und wirtschaftlicher Mitwirkung bzw. -bestimmung (und damit des juristischen Betriebs- vom Unternehmensbegriff, §§ 6, 15 ff., 70 BRG)
- die unterschiedliche Legitimationsbasis von Betriebsräten gegenüber Gewerkschaften (demokratische Repräsentation auf der Grundlage der Betriebszugehörigkeit durch allgemeine Wahlen gegenüber demokratischer Legitimation auf der Grundlage freiwilliger Verbandsmitgliedschaft)
- das Prinzip der Gruppenrepräsentation (Arbeiter- und Angestelltenräte, § 6, 15 ff., 19 BRG)
- die institutionelle Verselbständigung der Betriebsräte gegenüber der Arbeitnehmerschaft (Tragung der Kosten der Betriebsratsarbeit durch den Arbeitgeber; ausdrückliches Verbot der Erhebung und Leistung von Beiträgen der Arbeitnehmer für »irgendwelche Zwecke der Betriebsvertretungen«, §§ 36, 37 BRG; feste Amtsperiode ohne Rückberufungsrecht durch die Arbeitnehmer)
- die Verrechtlichung und Prozeduralisierung des sozialen Konfliktfeldes Betrieb nach Maßgabe enumerativ aufgeführter Mitwirkungsrechte des Betriebsrats und Verfahrensbestimmungen (§§ 66, 78 ff. BRG)

- seine Pazifizierung (Streikverbot, § 66 Abs. 3) und Entpolitisierung (Beschränkung der zulässigen Themen von Betriebsversammlungen, § 48 BRG)
- die eingeschränkte Anwendung des Gesetzes in Tendenzbetrieben (§ 67 BRG; anders als heute galt das BRG jedoch auch im Bereich der öffentlichen Verwaltung und war die Errichtung von Betriebsräten nicht fakultativ, sondern zwingend vorgesehen, §§ 1, 9 BRG)
- die unangetastete Leitungszuständigkeit des Arbeitgebers (§ 69 BRG: *»Die Ausführung der gemeinsam mit der Betriebsleitung gefaßten Beschlüsse übernimmt die Betriebsleitung. Ein Eingriff in die Betriebsleitung durch selbständige Anordnungen steht dem Betriebsrat nicht zu«*).

Diese bis heute dominanten Strukturmerkmale der deutschen Betriebsverfassung haben, wie gesagt, mit den expliziten Absichten und Zielen der Rätebewegung so gut wie nichts gemein. Selbst wenn man mit Ernst Fraenkel dem Betriebsrätegesetz unterstellt, daß »es das Mittel sein sollte, die Arbeiterschaft aktiv an der Gesamtwirtschaft zu beteiligen«, ist er doch Realist genug zu konstatieren, daß es insoweit wegen der »Verkennung der ökonomischen Entwicklungstendenzen« durch den Gesetzgeber »weitgehend ein Versager geworden (ist)«<sup>16</sup>. Die zentrale Bedeutung des Betriebsrätegesetzes sieht er in seiner sozialpsychologischen Wirkung: »Das Betriebsrätegesetz hat sich als Integrationsmittel des Proletariats im Sinne Rudolf Smends bewährt.«<sup>17</sup>

Mochte das Betriebsrätegesetz aus der Sicht der revolutionären Räte von 1918 auch als »großer Betrug« erscheinen, ein Verdikt, dem sich auch Karl Korsch<sup>18</sup> anschloß, so wäre es doch falsch, damit zugleich in der von Fraenkel hervorgehobenen sozial-integrativen Wirkung seiner kooperativen Struktur nichts als ein ideologisches Täuschungsmanöver über die »wirklichen« Interessen der Arbeitnehmer und die Reichweite ihrer Durchsetzbarkeit zu sehen und diese Wirkung folglich für definitiv abqualifiziert zu erachten. Karl Korsch selbst besteht im Gegenteil darauf, daß durch dieses Gesetz die Struktur der industriellen Beziehungen eine neue Qualität erhalten hat. Der »gewerbliche Konstitutionalismus« werde die rein privatrechtlich-individualvertragliche Auffassung des Arbeitsverhältnisses zugunsten einer kollektiven (»proletarischen«) »sozialrechtlichen« Konzeption verdrängen, die »das Arbeitsverhältnis als ein lediglich auf die gesellschaftliche Zusammenarbeit gegründetes Gemeinschaftsverhältnis ansieht«<sup>19</sup> – ein Gemeinschaftsverhältnis, dessen volle Entfaltung aus seiner Sicht freilich die Aufhebung der bestehenden Eigentumsverfassung voraussetzt und in der gesetzlich verordneten Variante der kapitalistischen »Betriebsgemeinschaft« einen irreführenden, ideologischen Ausdruck erhalten hat.

Diese paradigmatisch für die Einschätzung des Betriebsrätegesetzes durch die arbeitsrechtliche Linke in Weimar stehenden Auffassungen von Fraenkel und Korsch bezeichnen bei aller Ambivalenz sehr gut die spezifisch neue Qualität und Wirkung dieses Gesetzes. Alle seine zentralen Strukturmerkmale sind präzise auf einen gemeinsamen Zweck zugeschnitten: Sie zielen auf die Schaffung eines *Modells der regulierten Konfliktaustragung und -bewältigung* sowie der *ökonomisch-sozialen Zusammen-*

<sup>16</sup> (Fn. 1) S. 98.

<sup>17</sup> A. a. O. S. 107.

<sup>18</sup> Zit. nach E. Gerlach, Vorwort zum Nachdruck von »Arbeitsrecht für Betriebsräte«, (Fn. 1) S. 7.

<sup>19</sup> (Fn. 1) S. 149. Als Inbegriff solcher »sozialrechtlicher Normen« betrachtet er insbesondere das Betriebsrätegesetz und erwartet von deren Weiterentwicklung etwa den Fortbestand der Arbeitsverhältnisse und der Betriebsratsämter im Streik – eben jene »kollektive Betrachtungsweise«, zu der der Große Senat des AG mit seinem Grundsatzbeschluss vom 28. 1. 1955, AP Nr. 1 zu Art. 9 GG – Arbeitskampf, gefunden hat. Der Ertrag dieser rechtskonstruktiven Wende für das BAG bestand freilich darin, daß dadurch die Möglichkeit zur Entwicklung einer justiziellen Feinmechanik zur Regulierung von Arbeitskämpfen eröffnet wurde. Das soziale Freiheitsrecht des Streikrechts wurde umgebildet zu einem funktionalen Mechanismus im System der Tarifautonomie.



menarbeit im Betrieb und führen mit der »sozialrechtlichen« Ausgestaltung der Arbeitsverfassung einen *juristischen Paradigmenwechsel* herbei, demzufolge sie nicht länger eine beziehungslose Summe individueller Vertragsverhältnisse darstellt, sondern die Qualität eines *sozialen Kooperationsverhältnisses* erhält.

Die erfolgreiche Durchsetzung »ziviler Umgangsformen« in der betrieblichen Sphäre, die von der zunächst rechtlich weitgehend ungebundenen wirtschaftlichen und sozialen Dominanz (juristisch: dem Eigentums-, Direktions- und Kündigungsrecht) des Arbeitgebers, dem Fabrikdiktat, gekennzeichnet ist, ist ein äußerst komplexer und fast unwahrscheinlich zu nennender Vorgang der »Befriedung« dieses wohl konflikträchtigsten Feldes der Gesellschaft. Er ist nach wie vor un abgeschlossen und höchst voraussetzungsvoll. Zu seinen externen Bedingungen zählt gewiß eine Periode politischer Stabilität und wirtschaftlicher Prosperität, die freilich ihrerseits nicht zuletzt auf der Entfaltung kooperativer Strukturen der wirtschaftlichen Verbände beruht. Damit setzt er zu allererst von beiden »Konfliktpartnern«, Arbeitgebern wie Arbeitnehmern, voraus, daß sie nicht – im Sinne von Carl Schmitts Begriff des Politischen, der zeitdiagnostisch verstanden erschreckenden Realitätsgehalt bekommen sollte – wechselseitig auf ihre Vernichtung ausgehen.

#### 4. *Das Scheitern des Weimarer Versuchs zur Demokratisierung von Staat, Gesellschaft, Wirtschaft und Betrieb*

Genau diese elementare Voraussetzung der *Anerkennung der wechselseitigen Existenzberechtigung und Funktionsnotwendigkeit* aber konnte zum Zeitpunkt der Entstehung des Betriebsrätegesetzes und den Jahren danach nicht gemacht werden. Politik und Wirtschaft waren sowohl weltanschaulich-ideologisch wie politisch-organisatorisch derart miteinander identifiziert, daß an eine selbständige, autonome Austragung von Interessengegensätzen in der jeweiligen Sozialsphäre allenfalls in den kurzen Prosperitätsphasen der Weimarer Zeit zu denken war. Mit der krisenhaften Zuspitzung ökonomischer Konflikte erodierte sogleich das Spektrum politischer Gemeinsamkeiten, die das Fundament der Demokratie bilden. Nicht zufällig interpretieren Otto Kahn-Freund<sup>20</sup> und Ernst Fraenkel<sup>21</sup> jeden Angriff auf die Funktionsmechanismen der sozialen Selbstverwaltung in Gestalt der zentralen Normen des kollektiven Arbeitsrechts als Angriff auf die Republik. Dics war, wie sich zum bösen Ende herausstellen sollte, keine falsche Dramatisierung.

Das Betriebsrätegesetz von 1920 war demnach – wie die Weimarer Reichsverfassung und ihr Projekt einer Demokratisierung von Staat und Wirtschaft insgesamt – auf schwankenden Boden gebaut. Es mußte sich die Verhältnisse jenes wechselseitigen

<sup>20</sup> Das soziale Ideal des Reichsarbeitsgerichts, in: T. Ramm (Hrsg., Fn. 1) S. 149 ff. Kahn-Freund beschließt seine Analyse der arbeitsgerichtlichen Rechtsprechung mit der Warnung: »Die politischen Parteien als Träger der aktiven politischen Kräfte des Volkes erhalten in unserer Gesellschaft ihr soziales Gepräge und damit ihre politische Wehrhaltung weitgehend durch die sozialen Verbände, die hinter ihnen stehen. Nimmt man diesen sozialen Verbänden den Kampfcharakter, sucht man an die Stelle des sozialen Kampfes die Herrschaft des höheren Beamtentums zu setzen, so hat man mit diesem System sozialer Diktatur die soziologischen und psychologischen Voraussetzungen auch der politischen Diktatur geschaffen. Die Tatsache, daß sowohl die faschistische als auch die kommunistische Diktatur den Arbeitskampf verboten hat, ist gewiß kein Zufall.« A. a. O. S. 209 f.

<sup>21</sup> »Deshalb zielt der Angriff gegen die Unabdingbarkeit des Tarifvertrages nicht einmal in erster Linie auf eine Verlagerung der wirtschaftlichen und sozialen Kräfteverteilung, er zielt der deutschen Republik mitten ins Herz ... So wird der Kampf um die Aufrechterhaltung des Tarifvertrages zugleich ein Kampf um die Fortexistenz der Republik«, in: Die politische Bedeutung des Arbeitsrechts, in: T. Ramm (Hrsg.), a. a. O. S. 247. Trotz aller Dramatik der Veränderungen auch im gegenwärtigen Arbeitsrecht: Von solcher Dramaturgie ist die Bundesrepublik zum Glück weit entfernt.

Vertrauens, die die Voraussetzung für eine funktionierende kooperative Betriebsverfassung sind, erst schaffen, um so wirken zu können, wie gesetzlich vorgesehen. Aber dazu sollte es in der kurzen Zeit der Weimarer Republik nur in Ansätzen kommen. Als die Nationalsozialisten mit tatkräftiger Unterstützung des schwerindustriellen Großkapitals gegen die Republik putschten, waren ihre Diktatur die Strukturen des kollektiven Arbeitsrechts ein besonderer Dorn im Auge: Gewährleisteten sie doch die Autonomie sozialer Organisation und Willensbildung und die Strukturen einer begrenzten Konfliktaustragung, die dokumentierten, daß trotz aller völkisch-rassistischen Einheits- und Gleichheitspropaganda nach wie vor tiefgreifende Interessengegensätze die Gesellschaft durchzogen. Nach der selbst für die NS-Führer überraschend widerstandslos hingenommenen Zerschlagung der Gewerkschaften, zu der die Besetzung der Gewerkschaftshäuser am 2. Mai 1933 das offizielle Fanal gab, ersetzte das »Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit« vom 20. 1. 1934 die Betriebsräte durch »Vertrauensmänner«. Ihre Liste wurde vom Unternehmer als »Betriebsführer« aufgestellt. Mitzuentscheiden hatten sie nichts: »Der Führer des Betriebes entscheidet der Gefolgschaft gegenüber in allen betrieblichen Angelegenheiten, soweit sie durch dieses Gesetz geregelt werden« (§ 2 Abs. 1 AOG).

#### 5. Die Etablierung der zweifachen Struktur der Interessenvertretung durch Gewerkschaften und Betriebsräte: Konkurrenz oder Kooperation?

Nicht zufällig geht die Festlegung auf eine sozial kooperative, konfliktregulierende Form der betrieblichen Mitbestimmung durch das Betriebsrätegesetz einher mit der Errichtung der *dualen Form der Interessenvertretung* der Arbeitnehmer durch Gewerkschaften einerseits, Betriebsräte andererseits. Erst diese institutionelle Verselbstständigung der betrieblichen Interessenrepräsentation bot die Chance zur Entwicklung einer Praxis, die sich stärker an den Strukturen der betrieblichen Kooperation als an der konfliktorientierten, klassenkämpferischen Programmatik der dominierenden Gewerkschaften orientierte. Diese Struktur gibt das Grundmuster der industriellen Beziehungen in Deutschland bis heute ab und wird, wie ohne großes Risiko prognostiziert werden kann, auch das Modell der künftigen europäischen Arbeitsbeziehungen prägen:

- Danach sind die Gewerkschaften zuständig für die Vertretung der Arbeitnehmer in ihrer Rolle *als Anbieter auf dem Arbeitsmarkt*. Durch die Tarifverträge mit den Arbeitgebern legen sie mit gleichsam gesetzlicher, zwingend-normativer Wirkung die »Verkaufsbedingungen« der Arbeitskraft fest und regeln im Detail die zentralen Elemente der Austauschbeziehungen von Arbeit und Kapital.
- Die Betriebsräte sind dagegen zuständig für die Vertretung der Arbeitnehmer in ihrer Rolle *als Betriebsangehörige*, also an dem Ort, an dem sie ihre Arbeitsleistung erbringen: Dabei liegt der Schwerpunkt ihrer Befugnisse auf der Mitwirkung in personellen und sozialen Angelegenheiten, während er in wirtschaftlichen wie produktionstechnischen Fragen gering ausgeprägt ist.
- Hier setzt als weitere Säule der Mitbestimmung die Vertretung der Arbeitnehmer *als wirtschaftliche Produzenten* durch die Arbeitnehmerrepräsentanten im Aufsichtsrat an, so daß man auch von einer dreigliedrigen, »trialen« Struktur der Interessenvertretung sprechen könnte. Die wirtschaftliche Mitbestimmung ist durch das Mitbestimmungsgesetz von 1976 jedoch auf große Kapitalgesellschaften mit mehr als 2000 Arbeitnehmern beschränkt und damit nicht annähernd

flächendeckend ausgebaut wie die beiden anderen Dimensionen der Mitbestimmung.

Die Vertretung der sozialen Interessen der Arbeitnehmer kann sich niemals auf eine dieser Ebenen allein beschränken. Sie muß vielmehr den Versuch machen, an die unterschiedlichen Rollen, die die Arbeitnehmer als Arbeitsmarktteilnehmer («Verkäufer» der Arbeitskraft, auch als Arbeitslose), als Betriebsangehörige (Mitglieder der Betriebsorganisation) und wirtschaftliche Produzenten (sowie ggf. als Konsumenten) einnehmen, anzuknüpfen und die sich daraus ergebenden, durchaus spezifischen Interessen aufzugreifen und möglichst effektiv zu Geltung zu bringen. Hierüber besteht im Grundsatz Einigkeit. Umstritten jedoch war und ist in der Geschichte der Arbeiter- und Gewerkschaftsbewegung in Europa bis heute, ob die *Aufspaltung der kollektiven Interessenvertretung der Arbeitnehmer auf verschiedene Institutionen und Akteure* (Gewerkschaften, Betriebsräte, Aufsichtsratsvertreter) zur Stärkung oder zur Schwächung der Interessenvertretung insgesamt führt. Ob sich Gewerkschaften und Betriebsräte gegenseitig eher behindern oder in ihren jeweiligen Zuständigkeiten und Funktionen kooperativ ergänzen, läßt sich nicht abstrakt beurteilen, sondern hängt von vielerlei Faktoren ab: Der wirtschaftlichen Lage, der Repräsentanz der Gewerkschaften im Betrieb, der gewerkschaftsorganisatorischen Einbindung der Betriebsräte, der politischen und tariflichen Strategie der Gewerkschaften und der gesetzlichen Ausgestaltung der Funktion und Rolle der Betriebsräte. Aber zweifellos hat das Betriebsrätegesetz von 1920 die Voraussetzungen dafür, daß es zu einer wechselseitigen Verselbständigung beider Formen der Interessenvertretung kommen kann, wenn nicht geschaffen, so doch verbessert – und dies ganz bewußt und gezielt.

»Teile und herrsche« ist ein bewährter Grundsatz der Strategie der Machterhaltung. Er erklärt die Skepsis, die die Gewerkschaften gegenüber einer Verselbständigung der betrieblichen Interessenvertretung hegen und macht verständlich, warum bis heute etwa die britischen und französischen Modelle des kollektiven Arbeitsrechts auch auf Betriebsebene allein eine Mitbestimmung durch gewerkschaftliche Repräsentanten kennen. Andererseits ist deutlich, daß die Interessen der Arbeitnehmer in Abhängigkeit von ihrer jeweiligen Rolle durchaus unterschiedlich, ja sogar gegensätzlich sind oder jedenfalls sein können. So sind sie als Arbeitsmarktteilnehmer (zumindest objektiv) an der Verringerung der Konkurrenz und folglich an einheitlichen, standardisierten Lohn- und Gehaltstarifen interessiert, als Betriebsangehörige und Produzenten hingegen an einem Einkommen, welches der betrieblichen Produktivität und ihrer spezifischen individuellen Leistungsfähigkeit entspricht, als Konsumenten an möglichst billigen Produkten und niedrigen Produktionskosten, zu denen wesentlich die Löhne zählen, als lebenslang Lohnabhängige an umfassender sozialer Absicherung für die Risiken der Arbeitnehmerexistenz, an Qualifikation und Weiterbildung sowie umfassendem Gesundheits- und Umweltschutz. Und als (vorübergehend) Arbeitslose an einer Senkung der Zugangsbarrieren zum Arbeitsplatz und damit u. U. sogar an einem Abbau arbeitsrechtlicher Schutzbestimmungen.

Gegenwärtig hat es den Anschein, daß soziale wie ökonomische und rechtlich-politische Faktoren zu einer weiteren Ausdifferenzierung dieser divergierenden, an die jeweilige Arbeitnehmerrolle gebundenen Interessenlagen führen. Dafür sprechen ganz unterschiedliche Entwicklungen wie die Tendenz zur Individualisierung von Lebenslagen, zur Differenzierung von Bedürfnissen und Interessen zwischen den Arbeitnehmern und innerhalb der unterschiedlichen Stadien einer Erwerbsbiographie, die zunehmende Integration von Frauen ins Erwerbsleben und ihr Anspruch auf Gleichstellung, die Auswirkungen der Flexibilisierung von Produktion, Organisation, Absatz und Vertrieb auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitsprozesse und die Anforderungen an die Arbeitnehmer, der Anstieg und die Verstetigung der Massenarbeitslosigkeit und der Abbau rechtlicher wie sozialer Schutzstandards. Dieser ökosoziale Strukturwandel hat im deutschen Arbeitsrecht im vergangenen Jahrzehnt jedoch nicht einfach nur politische Initiativen zur Deregulierung ausgelöst.<sup>22</sup> Vielmehr hat er vor allem die Gewichtung zwischen den verschiedenen Rollen der Arbeitnehmerexistenz in dem Sinne verschoben, daß die Bedingungen kollektiver Interessenvertretung um so schwieriger werden, je allgemeiner und abstrakter sie ansetzt.<sup>23</sup> Die Folge ist eine erhebliche Aufwertung der Ebene der betrieblichen gegenüber der tariflich-gewerkschaftlichen Mitbestimmung,<sup>24</sup> die Stärkung der individuellen Autonomie und der Persönlichkeitsrechte des Arbeitnehmers,<sup>25</sup> die nicht nur verbale Anerkennung der Gleichberechtigung der Frauen<sup>26</sup> sowie die Berücksichtigung auch der Interessen der Arbeitslosen (und von Entlassung Bedrohten) etwa in den Arbeitszeitarifverträgen.

Die wachsende objektive und subjektive Relevanz der individuellen und betrieblichen Entfaltungschancen der Arbeitnehmer stellt die Gewerkschaften, die gewohnt sind – und deren Funktion es ist – auf der Makroebene des Marktes zu agieren, vor erheblich neue Herausforderungen. Auch wo sie wie in Deutschland aufgrund der Entwicklung einer eigenständigen betrieblichen Interessenvertretung von der widersprüchlichen Aufgabe entlastet sind, zu einer einheitlichen Interessenvertretung in allen ökonomisch-sozialen Dimensionen der Arbeitnehmerexistenz zu finden, wird die notwendige Vermittlung zwischen diesen verschiedenen Rollen deutlich schwieriger.

Ob es den Gewerkschaften gelingt, ähnlich wie bisher durch eine aktive Betriebs-, Vertrauensleute- und Betriebsrätearbeit politisch-programmatisch und organisato-

22 Vgl. T. Blanke, Flexibilisierung und Deregulierung: Modernisierung ohne Alternative?, in: W. Daubler, M. Bobke, K. Kehrmann (Hrsg.), Arbeit und Recht. Festschrift für Albert Gnade, 1992, S. 25 ff.

23 Nach einer aktuellen Umfrage des SPIEGEL antworten auf die Frage: »Erfüllen die Gewerkschaften noch ihren Zweck oder müßten sie sich entsprechend der wirtschaftlichen Entwicklung reformieren?« 74% mit »müßten sich reformieren«. Nur 21% sind der Meinung, daß sie noch ihren Zweck erfüllen, vgl. Nr. 5 v. 30. 1. 1995, S. 84.

24 Dies wirft eine Fülle rechtskonstruktiver Probleme auf, weil die Betriebsautonomie gegenüber der Tarifautonomie als gesetzlich nachrangig ausgestaltet ist. Vgl. F.-J. Säcker, H. Oetker, Grundlagen und Grenzen der Tarifautonomie, 1992; Th. Baumann, Die Delegation tariflicher Rechtsetzungsbefugnisse, 1992; Th. Kreuder, Rechtliche Aspekte einer Tarifpolitik im Umbruch, in: T. Blanke, E. Schmidt (Hrsg.), Tarifpolitik im Umbruch, 1995, S. 37 ff.

25 Vgl. S. Simitis, in: Zacher, Simitis, Kübler, Hopt, Teubner, Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität, 1984; dgl., Die Loi Le Châtelier: Bemerkungen zur Geschichte und möglichen Wiederentdeckung des Individuums, in: KJ H. 2/1989, S. 157 ff.; dgl., Die verordnete Sprachlosigkeit: Das Arbeitsverhältnis als Kommunikationsbarriere, in: Festschrift für H. Simon, 1987, S. 329 ff.; H. Matthies, U. Muckenberger u. a., Arbeit 2000, a. a. O., S. 70 ff., 258 ff.; U. Wendeling-Schröder, Autonomie im Arbeitsrecht. Möglichkeiten und Grenzen eigenverantwortlichen Handelns in der abhängigen Arbeit, 1994.

26 Vgl. S. Raasch, Frauenquoten und Männerrechte, 1991.

risch zusammenzuhalten, was zwar zusammengehört, aber institutionell und rechtlich verselbständigt ist und sichtbar auseinanderdriftet, ist nicht ausgemacht. Optimistisch stimmen die bemerkenswerten Innovationen in den letztjährigen Tarifrunden und der in ihnen erbrachte Beweis der Mobilisierbarkeit von Solidaritätspotentialen, die längst totgesagt wurden. Andererseits ist die Tatsache nicht zu überschauen, daß auch die bundesdeutschen Gewerkschaften von der Krise eingeholt werden, die nicht zufällig bereits in den 80er Jahren insbesondere die britischen und die französischen Gewerkschaften in aller Dramatik ereilt hat: Drastisch sinkende Mitgliederzahlen und schwindende Finanzmittel sind die Indizien für eine tiefgreifende Krise der Repräsentation. Sie macht die Neuorientierung der Gewerkschaften zur Überlebensfrage.<sup>27</sup> Dabei wird endgültig eine »heilige Kuh« aus dem ideologischen Traditionsbestand der Arbeiterbewegung geschlachtet werden müssen, deren Gang zum Altar bereits mit dem Betriebsrätegesetz von 1920 begann: *Die Vorstellung von der Notwendigkeit und Möglichkeit einer einheitlichen organisatorischen und programmatischen Interessenrepräsentation der Arbeitnehmer* in all ihren unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Rollen durch die Gewerkschaften.

### 7. Perspektive: Die Entfaltung eines betrieblichen Arbeitskampfrechts?

Die Etablierung der dualen Struktur der Interessenvertretung durch das Betriebsrätegesetz von 1920 war aus dieser heutigen Perspektive von erstaunlicher Weitsicht. Einer Weitsicht, die weder einen individuellen noch einen kollektiven Urheber hatte, sondern aus einer komplexen Mischung höchst unterschiedlicher Interessen und Absichten, Traditionen, Strukturen und Strategien resultierte und die überdies als Innovation von historischer Tragweite damals kaum zu erkennen war. Wenn nicht alles täuscht, dann ist die Verselbständigung dieser betrieblichen Ebene der kollektiven Mitbestimmung einer der Garantien für die im europäischen Maßstab erstaunlich große Stabilität des Systems der industriellen Beziehungen in Deutschland und seines Arbeitsrechts. Sie fungiert als ein gleichsam hydraulischer Mechanismus der Problemverlagerung, der es erlaubt, Rigiditäten infolge zu hoher Zentralisierung durch Delegation auf eine untere, sachnähere Ebene abzubauen und flexibler Regulierung zuzuführen.

Die Karriere der Betriebsebene, erst recht des Individualarbeitsrechts, zur Regulierung der Arbeitsbeziehungen ist rechtlich und sozial jedoch alles andere als unproblematisch. Das auch vom Bundesverfassungsgericht erkannte und anerkannte Faktum der »strukturellen Unterlegenheit des einzelnen Arbeitnehmers«<sup>28</sup> ist durch spezifische ökonomische Besonderheiten des Arbeitsmarktes, insbesondere die fehlende Exklusivität der Eigentumsrechte,<sup>29</sup> bedingt. Es setzt die Möglichkeit, im Arbeitsrecht durch individuelle Vertragsaushandlung einen angemessenen, beiderseitig gerechten Interessensausgleich herbeiführen zu können, im Normalfall definitive Grenzen. Diese zu überwinden, ist die genuine, inzwischen um eine Fülle weiterer gesellschaftlicher Schutzinteressen erweiterte moralische und soziale Funktion des Arbeitsrechts. Hierbei nahmen und nehmen die Gewerkschaften nach deutschem Recht insofern eine privilegierte Rolle ein, als sie im Kontext des tariflichen Verhand-

27 Darauf geht näher U. Muckenberger, Aktuelle Herausforderungen an die Tarifpolitik, in diesem Heft S. 26 ff. ein.

28 BVerfG v. 26. 6. 1991, ArbUR 1991, S. 30 ff.

29 Vgl. E. Dorndorf, Mehr Individualfreiheit im Arbeitsrecht? in: W. Daubler, M. Bobke, K. Kehrman (Hrsg., Fn. 22) S. 39 ff.

lungssysteme über das Monopol der kollektiven Kampffähigkeit verfügen. Die sichtbare Funktionseinbuße dieser Regulierungsebene der Arbeitsbeziehungen kann durch einen waffenlosen, allein auf informelle Möglichkeiten kollektiven Agierens und die Kraft von Argumenten gestützten Betriebsrat kaum angemessen kompensiert werden. Vor die Demokratie im Betrieb hat das bürgerliche Recht das Eigentum, das Arbeitsrecht die Kündigung gesetzt. Demokratisierung der betrieblichen Sphäre setzt daher – auch dies lehrt die Geschichte des Betriebsrätegesetzes von 1920 – Konfliktualität im Sinne erhöhter Konflikt- und Risikobereitschaft einerseits,<sup>30</sup> erhöhter institutionell und rechtlich gesicherter Konfliktfähigkeit andererseits voraus. Der Bedeutungszuwachs der Betriebsebene für die Gestaltung der Arbeitsbeziehungen wirft daher das Problem der Entwicklung eines betrieblichen Arbeitskammerrechts auf. Die Konturen eines solchen Rechts können vielfältig sein – etwa als kollektives Zurückbehaltungsrecht, Neuauflage betriebsnaher Tarifpolitik und Vordringen von Firmentarifverträgen oder, was ein neuerlicher Quantensprung der Betriebsverfassung wäre, einer Arbeitskammerfähigkeit der Betriebsräte. Auch wenn es derzeit nicht den Anschein hat: Die Tage werden kommen, an denen es eingefordert wird.

<sup>30</sup> Vgl. eindringlich wird diese Voraussetzung effektiver Mitbestimmung belegt in der empirischen Untersuchung von H. Kotthoff, Betriebsräte und Bürgerstatus. Wandel und Kontinuität betrieblicher Mitbestimmung, 1994.