

Erich Meyer

## DAS MITBESTIMMUNGSRECHT DER ARBEITNEHMER IN DEN ÖFFENTLICHEN VERWALTUNGEN UND BETRIEBEN

---

Die Weimarer Verfassung hatte in Art. 165 Abs. 1 die Arbeiter und Angestellten berufen, gleichberechtigt in Gemeinschaft mit den Unternehmungen an der Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen sowie an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken, und ihnen in Art. 165 Abs. 2 zur Wahrnehmung ihrer sozialen und wirtschaftlichen Interessen Betriebsvertretungen gewährleistet. Die Verfassung sah keine Ausnahmestellung der öffentlichen Verwaltungen und Betriebe vor. (Beamte sollten besondere Beamtenvertretungen haben — Art. 130 Abs. 3 —).

Das Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920 ordnete Betriebsräte und andere Betriebsvertretungen der Arbeiter und Angestellten an, und zwar für alle Betriebe, Geschäfte und Verwaltungen des öffentlichen und privaten Rechts. Das galt also auch unbeschränkt für den öffentlichen Dienst. Lediglich im § 61 war eine Sonderregelung für den *organisatorischen Aufbau* der Betriebsvertretungen des Reichs, der Länder und der Gemeinden im Verordnungswege vorgesehen. Die gesetzlichen Aufgaben und Befugnisse der Betriebsvertretungen waren davon nicht berührt.

Erst die Nationalsozialisten haben ein besonderes Recht für die Betriebsverfassung in den Verwaltungen und Betrieben des Reichs, der Länder, der Gemeinden (Gemeindeverbände) und den anderen Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts durch das Gesetz zur Ordnung der Arbeit in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben vom 23. März 1934 geschaffen. Es sah erhebliche Rechts- und Zuständigkeitsminderungen, ja den Ausschluß der Bildung von Vertrauensräten vor.

Nach 1945 hat das Kontrollratsgesetz Nr. 22 vom 10. April 1946 keine Ausnahmeregelung für die Behörden oder für die öffentlichen Verwaltungen und Betriebe mehr vorgesehen. Soweit in den Ländern des Bundesgebietes durch Verfassung und Gesetz im Anschluß daran zu dem Mitbestimmungsrecht der Arbeiter und Angestellten Stellung genommen wurde, ist in der Regel keine Einschränkung für öffentliche Verwaltungen und Betriebe vorgesehen. In sehr vielen Fällen wurde (beispielsweise in Nordrhein-Westfalen) durch Musterbetriebsvereinbarungen das Mitbestimmungsrecht der Arbeiter und Angestellten unter Einschluß der Beamten festgelegt.

Nicht nur Behördenvertreter, sondern sehr häufig auch Politiker aller Parteischattierungen wenden gegen das Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer in den öffentlichen Verwaltungen und Betrieben ein, daß z. B. in personellen Fragen die letzte Entscheidung über Einstellung und Entlassung bei öffentlichen Verwaltungen in der Hand einer demokratisch gebildeten und parlamentarisch kontrollierten Instanz liegen müßte. Ein Mitbestimmungsrecht der Verwaltungsangehörigen enthalte eine unzulässige Beschränkung der Entscheidungsbefugnisse der verantwortlichen Organe eines demokratisch-parlamentarischen Gemeinwesens und sei verfassungswidrig. Es werde gegen die Grundsätze der Personalhoheit und Finanzhoheit der öffentlichen Hand verstoßen, die aus-

schließlich der Kontrolle der parlamentarischen Körperschaften unterstünde und nicht dem Entscheidungsrecht verfassungsmäßig nichtlegitimierter Organisationen ausgeliefert werden könne.

Die öffentliche Hand hat aber selbst, gedrängt von der zwangsläufigen Entwicklung, ihre staatsrechtlichen Prinzipien von enger Bindung der öffentlich Bediensteten mehr und mehr aufgegeben. In demselben Maße, in dem man mehr und mehr - statt Beamten - Arbeiter und Angestellte zu der Tätigkeit in Behörden und Verwaltungen heranzog (ihre Zahl ist heute sehr viel höher als die Zahl der Beamten) ist auch die Bedeutung der vertraglichen Regelung der Löhne, Gehälter und Arbeitsbedingungen, überhaupt der privatrechtlichen Beziehung zwischen Verwaltung und Verwaltungsangehörigen gegenüber der gesetzlichen Regelung der Dienstverhältnisse gewachsen. Obwohl in der Regel die nationalsozialistischen Tarifordnungen (ATO, TOA und TOB) auch heute noch gelten, so kann doch kein Zweifel darüber bestehen, daß die arbeitsrechtlichen Verhältnisse der Arbeiter und Angestellten im öffentlichen Dienst ebenso wie die der Beschäftigten in Wirtschaft und Industrie Vertragsrecht und nicht etwa staatliche Reditsverordnungen zur Grundlage haben. Mit begrüßenswerter Klarheit haben die Arbeitsgerichte festgestellt, daß z. B. die auf Grund des § 27 des Währungsumstellungsgesetzes von den Länderregierungen erlassenen Sparverordnungen rechtsunwirksam sind, wenn sie in das Tarifrecht der Arbeiter und Angestellten eingreifen. Die Länder waren beispielsweise dadurch gezwungen, die fast allgemein angeordnete Kürzung des halben Wohnungsgeldzuschusses für verheiratete weibliche Angestellte wieder rückgängig zu machen.

Das geläufigste Argument ist die parlamentarische Verantwortlichkeit, die es nicht zulasse, daß sie mit den Verwaltungsangehörigen geteilt wird. Dann entstehe, wie häufig gesagt wird, so etwas wie eine doppelgleisige Demokratie.

Unter parlamentarischer Verantwortlichkeit versteht man in der Staatsrechtslehre die Verantwortung der Minister gegenüber dem Parlament. Die historische Entwicklung hat dem Parlament als der Legislative aber die Einflußnahme auf die Exekutive durchweg *nicht* in dem Umfange eingeräumt, daß jeder Staatsdiener einer parlamentarischen Verantwortung unterliegt. Der einzelne Staatsdiener untersteht vielmehr lediglich einer dienstlichen Verantwortung disziplinarrechtlicher, zivilrechtlicher und strafrechtlicher Art gegenüber seiner vorgesetzten Behörde bzw. gegenüber dem Staat. Die parlamentarische Verantwortlichkeit der Minister gegenüber dem Parlament schließt nicht aus, daß dieser sich gegenüber dem mit ihm in Rechtsbeziehungen stehenden Dritten nur der Mittel bedienen kann, die sich im Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung halten. Das Wesen des Rechtsstaates bedingt sogar, daß diese allgemein geltende Rechtsordnung auch bei Behörden peinlich genau beachtet wird. Ebenso wie die tarifvertraglichen Bestimmungen bei Arbeitern und Angestellten beachtet werden müssen, wird auch das Mitbestimmungsrecht des Betriebsrats, wenn es im Rahmen der Rechtsordnung durch Gesetz oder Betriebsvereinbarung festgelegt ist, bei den Behörden Geltung zu finden haben. Wird das personelle Mitbestimmungsrecht als allgemein gültiger Grundsatz anerkannt, so kann die parlamentarische Verantwortlichkeit kein Argument dagegen sein. Sie stellt ihrem Wesen nach eine Innenbeziehung zwischen Minister und Parlament dar. Die Gleichstellung Behörde und Parlament ist nicht berechtigt. Die Behörde hat sich in ihren Beziehungen zu den beschäftigten Arbeitern und Angestellten an die Bedingungen des Tarifrechts und gegebenenfalls des Mitbestimmungsrechts zu halten.

In diesem Zusammenhang wird auf die landesgesetzliche Regelung in Baden verwiesen, wonach den Betriebsräten ein gleichberechtigtes Mitwirkungsrecht bei der Entlassung der Arbeiter und Angestellten des öffentlichen Dienstes zusteht. Danach bedarf es zur Kündigung eines Arbeitnehmers der vorherigen Zustimmung des Personalrates, der im öffentlichen Dienst dem Betriebsrat entspricht.

Daraus ergibt sich, daß das Land Baden, der badische Landtag und die badische Regierung ebenfalls nicht der Meinung sind, daß die Gewährung des Mitbestimmungsrechts im öffentlichen Dienst maßgebenden staatsrechtlichen Grundsätzen widerspricht. Man kann von Gewerkschaftsseite nur dem zustimmen, was Prof. Nipperdey in diesem Zusammenhang feststellt: „Man kann als Behörde nicht durch einzelne prominente Behördenvertreter das Mitbestimmungsrecht der Betriebsräte für den privaten Sektor propagieren und für den Behördenbereich einen reichlich autoritären und kaum durch praktische Erfahrungen mit dem Mitbestimmungsrecht belegten Standpunkt einnehmen.“

Eine Personalhoheit etwa in dem Sinne, daß Arbeiter und Angestellte einem Verordnungsrecht der Regierung unterliegen, gibt es nicht. Wie im Falle der Sparverordnungen ist ein solcher Eingriff in das Tarifrecht rechtsunwirksam.

Nicht selten werden finanzielle oder haushaltsrechtliche Bedenken gegenüber dem Mitbestimmungsrecht angeführt. Eine wirkliche Begründung können diese Bedenken nicht sein. Es ist nicht berechtigt, die öffentliche Hand etwa deswegen anders zu stellen als einen privaten Unternehmer oder den Vorstand einer Aktiengesellschaft. Eine solche Gleichstellung, erklärt Prof. Nipperdey, sei weder ungerecht noch gefährlich, nachdem sich die öffentliche Hand durch Anstellung von Arbeitern und Angestellten in die Sphäre des privaten Arbeitsvertragsrechts begeben hat.

„Die Ablehnung des Mitbestimmungsrechts des Betriebsrats bei Behörden aus der Befürchtung heraus, dieser werde den besonderen behördlichen Finanzverhältnissen bei der Ausübung seines Mitbestimmungsrechts nicht Rechnung tragen, richtet sich im Grunde gegen jedes Mitbestimmungsrecht. Dann kann man sich nicht wundern, wenn mit der gleichen Begründung aus Furcht vor finanziellen Schäden, die durch unsachgemäße Ausübung des Mitbestimmungsrechts bei Einstellungen und Entlassungen entstehen, könnten, der Privatunternehmer dem Mitbestimmungsrecht ablehnend und mißtrauisch gegenübersteht. Die öffentliche Hand hat sozialpolitisch besonders hohe Pflichten. Sie sollte nicht die Gewährung des Mitbestimmungsrechts von dem privaten Unternehmertum verlangen, es aber für sich selbst ablehnen.“

Hier sind völlig richtig, und nicht etwa von Gewerkschaftsseite oder aus Kreisen der Betriebsräte, die wirklichen Hindernisse gegen das Mitbestimmungsrecht in den öffentlichen Betrieben und Verwaltungen angeführt worden. Sie liegen tatsächlich in der Abneigung, den Herrn-im-Hause-Standpunkt selbst aufzugeben und sich der Unbequemlichkeit anzupassen, die das Mitbestimmungsrecht der Beschäftigten im öffentlichen Dienst nun einmal mit sich bringt, die aber insgesamt in der Wirtschaft für den Arbeitgeber nicht weniger unbequem ist. Das konservative Beharrungsvermögen im öffentlichen Dienst deckt sich mit der Abneigung, aus den eingefahrenen Gleisen autoritärer Staatsführung herauszukommen.

---