

Schwerpunktbereich

Stefan Edenfeld

# Betriebsverfassungs- recht

Mitbestimmung in Betrieb, Unternehmen  
und Behörde

4. Auflage



C.F. Müller

Jura auf den  gebracht

## **Schwerpunkte**

Eine systematische Darstellung der wichtigsten Rechtsgebiete anhand von Fällen  
Begründet von Professor Dr. Harry Westermann †

# Betriebsverfassungs- recht

Mitbestimmung in Betrieb, Unternehmen und Behörde

von

Dr. Stefan Edenfeld

Professor an der Universität Münster

4., neu bearbeitete Auflage



C.F. Müller

*Stefan Edenfeld*, Jahrgang 1965, Studium der Rechtswissenschaften in Marburg und Münster, Assessorexamen 1994 in Düsseldorf, Promotion 1996, wissenschaftlicher Assistent bei Prof. Dr. Dr. h.c. Wilfried Schlüter am Lehrstuhl für Arbeits-, Sozial- und Wirtschaftsrecht der Universität Münster, Habilitation Anfang 2000 mit der Lehrbefugnis für Bürgerliches Recht und Arbeitsrecht. Seit Sommersemester 2005 außerplanmäßiger Professor an der Universität Münster.

*Wichtige Veröffentlichungen:* Die Rechtsbeziehungen des bürgerlich-rechtlichen Vereins zu Nichtmitgliedern (Diss. 1996), Arbeitnehmerbeteiligung im Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrecht (Habilitationsschrift 2000), Kommentierung der §§ 611 ff BGB in Erman, Kommentar zum BGB, 14. Aufl. 2014. Sonstige Forschungsschwerpunkte: Familien-, Erbrecht und Arbeitsrecht.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar>.

ISBN 978-3-8114-6901-3

E-Mail: [kundenservice@hjr-verlag.de](mailto:kundenservice@hjr-verlag.de)

Telefon: +49 6221/489-555

Telefax: +49 6221/489-410

© 2014 C.F. Müller, eine Marke der Verlagsgruppe Hüthig Jehle Rehm GmbH  
Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg

[www.cfmuller.de](http://www.cfmuller.de)

[www.hjr-verlag.de](http://www.hjr-verlag.de)

#### **Hinweis des Verlages zum Urheberrecht und Digitalen Rechtemanagement (DRM)**

Der Verlag räumt Ihnen mit dem Kauf des ebooks das Recht ein, die Inhalte im Rahmen des geltenden Urheberrechts zu nutzen. Dieses Werk, einschließlich aller seiner Teile, ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Der Verlag schützt seine ebooks vor Missbrauch des Urheberrechts durch ein digitales Rechtemanagement. Bei Kauf im Webshop des Verlages werden die ebooks mit einem nicht sichtbaren digitalen Wasserzeichen individuell pro Nutzer signiert. Bei Kauf in anderen ebook-Webshops erfolgt die Signatur durch die Shopbetreiber. Angaben zu diesem DRM finden Sie auf den Seiten der jeweiligen Anbieter.

# Vorwort

Die Betriebsverfassung ist ein **praxisrelevantes Rechtsgebiet**. Sie ist Kernbestandteil des kollektiven Arbeitsrechts. Die Einarbeitung in die Materie wird dadurch erschwert, dass sie vorwiegend in Kommentaren, Monographien und Aufsätzen ihren Niederschlag findet. Arbeitsrechtliche Lehrbücher behandeln das Recht der Mitbestimmung in Betrieben, Behörden und Unternehmen oft nur als Annex. Übergreifende systematische Darstellungen sind selten. Daraus resultiert die Aufgabenstellung dieses Werkes.

Es wendet sich einerseits an **Studierende** und **Referendare**, andererseits an die **Praxis**: Betriebsräten und Personalverantwortlichen soll es als Einstieg und Leitfaden für tägliche Aufgaben dienen. Angesichts dieser Zielsetzung werden die für das **Grundverständnis** notwendigen **Strukturen** kollektiver Mitspracherechte herausgearbeitet. Ausführungen zu Detailfragen sind bewusst knapp gehalten und mit Verweisungen auf die weiterführende Literatur versehen. Kurze **Beispiele** veranschaulichen, dass zur Lösung mitbestimmungsrechtlicher Probleme immer auch das Verständnis für Gesamtzusammenhänge erforderlich ist. Der Schwerpunkt wird auf die Betriebsverfassung gelegt. Der Mitbestimmung in Behörden und Unternehmen sind eigene Abschnitte gewidmet. Sondergebiete wie die kirchlichen Arbeitnehmervertretungen und die in einzelnen Bundesländern vorhandene Drittelparität in Werksausschüssen von Eigenbetrieben, Sparkassen oder Wasserverbänden sind ausgespart. Rechtsprechung und Schrifttum sind bis Juli 2014 berücksichtigt. Meinem langjährigen akademischen Lehrer, Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. (F) *Wilfried Schlüter*, danke ich für seine wertvolle Hilfe bei der Erstellung dieses Werkes. Anregungen zur inhaltlichen und systematischen Konzeption sind jederzeit willkommen (edenfeld@web.de).

Münster, im Juli 2014

*Stefan Edenfeld*

# Vorwort zur 1. Auflage

Die Arbeitnehmerbeteiligung ist ein praxisrelevantes Rechtsgebiet. Betriebsverfassung, Personalvertretungsrecht und Unternehmensmitbestimmung sind Kernbestandteile des kollektiven Arbeitsrechts. Sie unterliegen ebenso wie das Individualarbeitsrecht stetem Wandel. Das haben die Reform der Betriebsverfassung vom 28.7.2001 (BGBl I 1852) und die Auswirkungen des bundesverfassungsgerichtlichen Beschlusses vom 24.5.1995 (BVerfGE 93, 37) auf das Personalvertretungsrecht wieder gezeigt. Die Einarbeitung in die Materie wird dadurch erschwert, dass sie vorwiegend in Kommentaren, Monographien und Aufsätzen ihren Niederschlag findet. Arbeitsrechtliche Lehrbücher behandeln das Recht der Mitbestimmung in Betrieben, Behörden und Unternehmen oft nur als Annex. Übergreifende systematische Darstellungen sind selten. Daraus resultiert die Aufgabenstellung dieses Werkes.

Es wendet sich an Studenten und Referendare, soll aber auch der Praxis als Leitfaden für tägliche Aufgaben dienen. Angesichts dieser Zielsetzung werden die Strukturen kollektiver Mitspracherechte herausgearbeitet. Ausführungen zu Detailfragen sind bewusst knapp gehalten und mit Verweisungen auf die weiterführende Literatur versehen. Beispiele aus der Rechtsprechung veranschaulichen, dass zur Lösung mitbestimmungsrechtlicher Probleme immer auch das Verständnis für Gesamtzusammenhänge erforderlich ist. Der Schwerpunkt wird auf die Betriebsverfassung gelegt. Der Mitbestimmung in Behörden und Unternehmen sind eigene Abschnitte gewidmet. Rechtsprechung und Schrifttum sind bis Dezember 2002 berücksichtigt. Meinem langjährigen akademischen Lehrer, Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. (F) *Wilfried Schlüter*, danke ich für seine wertvolle Hilfe bei der Erstellung dieses Werkes. Anregungen zur inhaltlichen und systematischen Konzeption sind jederzeit willkommen.

Münster, im Dezember 2002

*Privatdozent Dr. Stefan Edenfeld*

# Inhaltsverzeichnis

	Rn	Seite
<i>Vorwort</i> . . . . .		V
<i>Vorwort zur 1. Auflage</i> . . . . .		VI
<i>Abkürzungsverzeichnis</i> . . . . .		XIV
<i>Literaturverzeichnis</i> . . . . .		XVIII
<b>Einleitung</b> . . . . .	1	1
<b>§ 1 Übersicht über die kollektive Mitbestimmung</b> . . . . .	1	1
I. Legitimation und Grenzen der Mitbestimmung . . . . .	4	3
1. Berechtigung kollektiver Mitspracherechte . . . . .	6	3
2. Verfassungsrechtliche Schranken . . . . .	8	5
a) Die Rechte der Arbeitgeber . . . . .	9	5
b) Die Rechte der Arbeitnehmer . . . . .	15	7
c) Die Rechte der Koalitionen . . . . .	18	8
d) Das Demokratieprinzip . . . . .	19	9
II. Systematik der Beschäftigtenvertretungen . . . . .	24	11
Teil 1		
<b>Die Betriebsverfassung</b>		
1. Abschnitt		
<b>Grundlagen</b> . . . . .	28	15
<b>§ 2 Geschichtlicher und systematischer Überblick</b> . . . . .	28	15
I. Entwicklung der Betriebsverfassung . . . . .	29	15
1. Vom Vormärz bis zum Ende des 1. Weltkrieges (1848–1918) . . . . .	30	15
2. Rätebewegung und Weimarer Republik (1918–1933) . . . . .	31	16
3. Nationalsozialismus und Nachkriegszeit (1933–1949) . . . . .	32	16
4. Das Betriebsverfassungsgesetz 1952 . . . . .	33	16
5. Das Betriebsverfassungsgesetz 1972 . . . . .	34	17
6. Die Reform 2001 . . . . .	35	18
II. Gliederung der Betriebsverfassung . . . . .	36	19
1. Organisation (§§ 1–73 BetrVG) . . . . .	37	20
2. Mitbestimmung (§§ 74–113 BetrVG) . . . . .	38	20
3. Sonstige Regelungen (§§ 114–132 BetrVG) . . . . .	39	20
4. Regelungen in anderen Gesetzen . . . . .	40	20

<b>§ 3 Geltungsbereich</b>	42	21
I. Sachlicher Geltungsbereich	43	21
1. Betrieb (§ 1 BetrVG)	44	21
2. Betriebsteile, Kleinbetriebe (§ 4 BetrVG)	45	23
3. Abweichende tarifliche Regelungen (§ 3 BetrVG)	46	24
4. Unternehmen und Konzern	47	25
5. Sonderregeln für die Seeschiff- und Luftfahrt (§§ 114 ff BetrVG)	48	26
6. Ausnahmen für Tendenzbetriebe und Religions- gemeinschaften (§ 118 BetrVG)	49	27
7. Ausklammerung des öffentlichen Dienstes (§ 130 BetrVG)	51	29
II. Persönlicher Geltungsbereich	52	29
1. Der Arbeitgeber	53	29
2. Die Arbeitnehmer (§ 5 BetrVG)	54	30
a) Betriebszugehörige Arbeitnehmer (§ 5 Abs. 1 BetrVG)	55	30
b) Einschränkungen (§ 5 Abs. 2 BetrVG)	59	32
c) Leitende Angestellte (§ 5 Abs. 3 BetrVG)	60	33
III. Räumlicher Geltungsbereich	63	36
 <b>§ 4 Grundsätze der Zusammenarbeit im Betrieb</b>	 64	 37
I. Die vertrauensvolle Zusammenarbeit	65	38
1. Der Grundsatz vertrauensvoller Zusammenarbeit (§ 2 Abs. 1 BetrVG)	66	38
2. Monatsgespräch, Friedenspflicht und Verbot parteipolitischer Betätigung (§ 74 BetrVG)	68	40
3. Gleichbehandlung aller Betriebsangehörigen (§ 75 BetrVG)	71	43
4. Informationspflicht des Arbeitgebers (§ 80 Abs. 2 BetrVG)	74	45
II. Rechte der Gewerkschaften	76	47
1. Zugangsrecht zum Betrieb (§ 2 Abs. 2 BetrVG)	77	48
2. Information und Werbung im Betrieb	81	50
3. Gewerkschaftliche Beteiligungsrechte	82	52
III. Rechte der Arbeitnehmer	88	54
1. Unterrichts- und Erörterungspflicht des Arbeitgebers (§ 81 BetrVG)	89	55
2. Anhörungs- und Erörterungsrecht des Arbeitnehmers (§ 82 BetrVG)	90	56
3. Einsicht in die Personalakten (§ 83 BetrVG)	91	56
4. Beschwerde- und Vorschlagsrechte (§§ 84–86a BetrVG)	92	58

IV. Haftung der Betriebspartner . . . . .	94	59
1. Haftung des Betriebsrats . . . . .	95	59
a) Betriebsverfassungsrechtliche Sanktionen . . . . .	96	62
b) Verletzung arbeitsvertraglicher Pflichten . . . . .	97	63
2. Haftung des Arbeitgebers . . . . .	98	64
a) Leistungsansprüche . . . . .	99	64
b) Der Feststellungsantrag . . . . .	100	64
c) Das Verfahren nach § 23 Abs. 3 BetrVG . . . . .	101	65
d) Der allgemeine Unterlassungsanspruch . . . . .	102	66
e) Bußgeld und Strafverfahren . . . . .	103	68
 2. Abschnitt		
<b>Gremien und Organisation . . . . .</b>	<b>104</b>	<b>68</b>
 <b>§ 5 Wahl und Organisation des Betriebsrats . . . . .</b>	<b>104</b>	<b>68</b>
I. Wahl des Betriebsrats . . . . .	106	69
1. Das Wahlrecht (§§ 7, 8 BetrVG) . . . . .	106	69
2. Größe und Zusammensetzung des Betriebsrats (§§ 9, 15 BetrVG) . . . . .	108	70
3. Wahlgrundsätze und -verfahren (§§ 13 ff BetrVG) . . . . .	110	72
4. Die Wahlanfechtung (§ 19 BetrVG) . . . . .	115	76
5. Wahlschutz und -kosten (§ 20 BetrVG) . . . . .	117	78
II. Amtszeit des Betriebsrats . . . . .	120	80
1. Beginn und Ende (§§ 21, 21a, b, 22 BetrVG) . . . . .	121	80
2. Erlöschen der Mitgliedschaft (§ 24 BetrVG) . . . . .	124	82
3. Die Ersatzmitglieder (§ 25 BetrVG) . . . . .	125	82
III. Geschäftsführung des Betriebsrats . . . . .	126	83
1. Der Betriebsratsvorsitzende und sein Stellvertreter (§ 26 BetrVG) . . . . .	127	83
2. Betriebliche Ausschüsse und Arbeitsgruppen (§§ 27 bis 28a BetrVG) . . . . .	130	85
3. Sitzungen und Beschlüsse (§§ 29 bis 36 BetrVG) . . . . .	134	88
4. Sprechstunden (§ 39 BetrVG) . . . . .	139	92
5. Kosten und Sachaufwand des Betriebsrats (§§ 40, 41 BetrVG) . . . . .	140	92
IV. Rechtliche Stellung der Betriebsratsmitglieder . . . . .	144	95
1. Ehrenamt, Arbeitsbefreiung, Schulungen (§ 37 BetrVG) . . . . .	145	96
2. Freistellungen (§ 38 BetrVG) . . . . .	152	101
3. Kündigungsschutz (§§ 15 KSchG, 103 BetrVG) . . . . .	155	103
 <b>§ 6 Weitere Organe der Betriebsverfassung . . . . .</b>	<b>159</b>	<b>105</b>
I. Der Gesamtbetriebsrat . . . . .	160	106
1. Errichtung und Mitgliedschaft (§§ 47 ff BetrVG) . . . . .	161	106
2. Zuständigkeit (§ 50 BetrVG) . . . . .	162	107
3. Die Betriebsräteversammlung (§ 53 BetrVG) . . . . .	163	109

II. Der Konzernbetriebsrat . . . . .	164	110
III. Die Jugend- und Auszubildendenvertretung . . . . .	166	111
1. Auf Betriebsebene (§§ 60 ff BetrVG) . . . . .	167	112
2. Im Unternehmen (§§ 72 ff BetrVG) . . . . .	168	112
3. Im Konzern (§§ 73a, b BetrVG) . . . . .	169	113
IV. Die Betriebsversammlung . . . . .	170	113
1. Einberufung und Durchführung (§§ 43, 46 BetrVG) . . . . .	171	113
2. Zeitpunkt und Verdienstausschluss (§ 44 BetrVG) . . . . .	172	115
3. Themen (§ 45 BetrVG) . . . . .	173	116
V. Die Einigungsstelle . . . . .	174	116
1. Zusammensetzung und Kosten . . . . .	175	117
2. Verfahren . . . . .	176	118
a) Verbindliches Einigungsverfahren (§ 76 Abs. 5 BetrVG) . . . . .	177	118
b) Freiwilliges Einigungsverfahren (§ 76 Abs. 6 BetrVG) . . . . .	178	119
3. Gerichtliche Überprüfbarkeit der Entscheidung . . . . .	179	120
VI. Der Wirtschaftsausschuss . . . . .	180	122
1. Aufgaben . . . . .	181	123
2. Organisation . . . . .	183	125
VII. Der Sprecherausschuss der leitenden Angestellten . . . . .	184	125
1. Errichtung, Organisation, Aufgaben . . . . .	185	126
2. Rechte . . . . .	186	126
VIII. Der Europäische Betriebsrat . . . . .	187	128
1. Errichtung, Organisation . . . . .	188	128
2. Rechte . . . . .	189	130
3. Abschnitt		
<b>Beteiligungsrechte</b> . . . . .	190	130
<b>§ 7 Grundsätze</b> . . . . .	191	131
I. Aufgaben des Betriebsrats, Arten der Beteiligungsrechte etc . . . . .	192	132
1. Der Aufgabenkatalog des § 80 Abs. 1 BetrVG . . . . .	192	132
2. Arten der Beteiligungsrechte . . . . .	199	133
a) Mitwirkung . . . . .	200	134
b) Mitbestimmung . . . . .	201	135
3. Beteiligungsrechte im Arbeitskampf . . . . .	202	136
4. Tarifvertraglich erweiterte Mitbestimmung . . . . .	203	138
II. Die Betriebsvereinbarung . . . . .	207	140
1. Zustandekommen (§ 77 Abs. 2 BetrVG) . . . . .	208	142
2. Inhalt (§ 77 Abs. 4 BetrVG) . . . . .	209	143

3. Grenzen . . . . .	213	146
a) § 77 Abs. 3 BetrVG . . . . .	214	147
b) Weitere Grenzen . . . . .	216	149
4. Geltungsdauer (§ 77 Abs. 5 und 6 BetrVG) . . . . .	218	150
<b>§ 8 Die Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten . . . . .</b>	<b>220</b>	<b>153</b>
I. Die Mitbestimmung nach § 87 BetrVG . . . . .	221	153
1. Der Vorrang von Gesetz und Tarifvertrag . . . . .	222	154
a) Gesetz . . . . .	223	155
b) Tarifvertrag . . . . .	224	155
2. Soziale Angelegenheiten nach § 87 Abs. 1 BetrVG . . . . .	228	157
a) Ordnung und Verhalten der Arbeitnehmer im Betrieb (Nr 1) . . . . .	229	157
b) Lage der Arbeitszeit (Nr 2) . . . . .	231	161
c) Vorübergehende Verkürzung oder Verlängerung der Arbeitszeit (Nr 3) . . . . .	232	162
d) Auszahlung des Arbeitsentgelts (Nr 4) . . . . .	233	163
e) Fragen des Urlaubs (Nr 5) . . . . .	234	163
f) Technische Überwachungseinrichtungen (Nr 6) . . . . .	235	164
g) Arbeitsschutz (Nr 7) . . . . .	236	166
h) Sozialeinrichtungen (Nr 8) . . . . .	237	166
i) Werkwohnungen (Nr 9) . . . . .	238	168
j) Betriebliche Lohngestaltung (Nr 10) . . . . .	239	169
k) Akkord- und Prämiensätze (Nr 11) . . . . .	241	172
l) Betriebliches Vorschlagswesen (Nr 12) . . . . .	242	173
m) Gruppenarbeit (Nr 13) . . . . .	243	173
3. Durchführung der Mitbestimmung . . . . .	244	174
a) Das Initiativrecht des Betriebsrats . . . . .	245	174
b) Eilfälle . . . . .	246	175
c) Sicherung der Mitbestimmung . . . . .	247	175
II. Die Mitwirkung nach §§ 88, 89 BetrVG . . . . .	248	177
III. Gestaltung von Arbeitsplatz, -ablauf und -umgebung (§§ 90, 91 BetrVG) . . . . .	250	178
<b>§ 9 Die Mitwirkung in personellen Angelegenheiten . . . . .</b>	<b>252</b>	<b>179</b>
I. Allgemeine personelle Angelegenheiten (§§ 92–95 BetrVG) . . . . .	253	180
1. Personalplanung (§ 92 BetrVG) . . . . .	253	180
2. Beschäftigungssicherung (§ 92a BetrVG) . . . . .	253	181
3. Stellenausschreibung (§ 93 BetrVG) . . . . .	256	182
4. Personalfragebogen und Beurteilungsgrundsätze (§ 94 BetrVG) . . . . .	257	182
5. Auswahlrichtlinien (§ 95 BetrVG) . . . . .	258	183
II. Berufsbildung (§§ 96–98 BetrVG) . . . . .	259	185

III. Personelle Einzelmaßnahmen (§§ 99–105 BetrVG) . . . . .	260	185
1. Einstellung, Versetzung, Ein- und Umgruppierung (§§ 99 ff BetrVG) . . . . .	261	186
a) Gegenstände der Mitbestimmung (§ 99 Abs. 1 BetrVG) . . . . .	262	186
b) Unterrichtungspflicht des Arbeitgebers (§ 99 Abs. 1 BetrVG) . . . . .	267	189
c) Zustimmungsverweigerung des Betriebsrats (§ 99 Abs. 2 und 3 BetrVG) . . . . .	268	190
d) Die Zustimmungsersetzung (§ 99 Abs. 4 BetrVG) . . . . .	275	193
e) Vorläufige personelle Maßnahmen (§ 100 BetrVG) . . . . .	276	194
f) Sicherung der Mitbestimmung . . . . .	277	196
2. Die Kündigung (§§ 102 ff BetrVG) . . . . .	280	197
a) Anhörung des Betriebsrats (§ 102 Abs. 1 BetrVG) . . . . .	281	198
b) Stellungnahme des Betriebsrats (§ 102 Abs. 2 BetrVG) . . . . .	283	201
c) Widerspruch des Betriebsrats (§ 102 Abs. 3 BetrVG) . . . . .	284	202
d) Weiterbeschäftigungsanspruch des Arbeitnehmers (§ 102 Abs. 5 BetrVG) . . . . .	285	203
e) Die Kündigung und Versetzung von Betriebsrats- mitgliedern (§ 103 BetrVG) . . . . .	286	205
f) Die Entfernung betriebsstörender Arbeitnehmer (§ 104 BetrVG) . . . . .	287	206
<b>§ 10 Die Mitwirkung in wirtschaftlichen Angelegenheiten . . . . .</b>	<b>288</b>	<b>207</b>
I. Die Betriebsänderung (§ 111 BetrVG) . . . . .	289	208
1. Fälle der Betriebsänderung . . . . .	290	208
2. Wesentliche Nachteile für die Belegschaft . . . . .	296	211
3. Unterrichtung und Beratung des Betriebsrats . . . . .	297	211
II. Der Interessenausgleich (§ 112 BetrVG) . . . . .	298	212
III. Der Sozialplan (§§ 112, 112a BetrVG) . . . . .	300	214
1. Normative Wirkung (§§ 112 Abs. 1 S. 3, 77 Abs. 4 S. 1 BetrVG) . . . . .	301	215
2. Die Inhaltskontrolle . . . . .	302	216
3. Erzwingbarkeit (§§ 112 Abs. 4, 112a BetrVG) . . . . .	304	219
4. Der Sozialplan in der Insolvenz (§§ 121 ff InsO) . . . . .	305	221
IV. Der Nachteilsausgleich (§ 113 BetrVG) . . . . .	306	221
1. Abweichung vom Interessenausgleich (§ 113 Abs. 1 und 2 BetrVG) . . . . .	307	222
2. Nichtversuch des Interessenausgleichs (§ 113 Abs. 3 BetrVG) . . . . .	308	222
3. Das Verhältnis zum Sozialplan . . . . .	309	223

Teil 2

**Das Personalvertretungsrecht**

<b>§ 11 Die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst</b> . . . . .	310	225
I. Allgemeines . . . . .	311	226
1. Geschichtliche Entwicklung . . . . .	311	226
2. Geltungsbereich . . . . .	313	227
a) Sachlich . . . . .	314	227
b) Persönlich . . . . .	315	228
3. Die vertrauensvolle Zusammenarbeit . . . . .	316	229
4. Organisation der Personalvertretung . . . . .	317	229
II. Das Beteiligungsverfahren . . . . .	318	231
1. Die Beteiligung auf Antrag . . . . .	319	231
2. Das Stufenverfahren . . . . .	320	232
3. Das Mitwirkungs- und Mitbestimmungsverfahren . . . . .	323	233
4. Die Einigungsstelle . . . . .	326	235
III. Beteiligungsrechte . . . . .	328	236
1. Die Dienstvereinbarung . . . . .	329	236
2. Soziale Angelegenheiten . . . . .	330	238
3. Personelle Angelegenheiten . . . . .	331	240
4. Organisatorische Angelegenheiten . . . . .	332	241

Teil 3

**Die Unternehmensmitbestimmung**

<b>§ 12 Die Mitbestimmung auf Unternehmensebene</b> . . . . .	333	242
I. Grundgedanke und Entwicklung . . . . .	334	242
1. Abgrenzung zur betrieblichen Mitbestimmung . . . . .	335	243
2. Historische Entwicklung . . . . .	336	243
II. Die Mitbestimmung in der Montanindustrie . . . . .	337	246
1. Das Montan-Mitbestimmungsgesetz 1951 . . . . .	338	246
2. Das Montan-Mitbestimmungsergänzungsgesetz 1956 . . . . .	339	248
III. Das Drittelbeteiligungsgesetz 2004 . . . . .	340	249
IV. Das Mitbestimmungsgesetz 1976 . . . . .	341	251
1. Zusammensetzung der Unternehmensorgane . . . . .	342	251
2. Verfassungsmäßigkeit . . . . .	343	253
V. Die Europäische Gesellschaft (SE) . . . . .	345	255

<i>Sachverzeichnis</i> . . . . .		257
----------------------------------	--	-----

# Abkürzungsverzeichnis

aA	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABM	Arbeitsbeschaffungsmaßnahme
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
aE	am Ende
aF	alte Fassung
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AG	Aktiengesellschaft
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AiB	Arbeitsrecht im Betrieb
AktG	Aktiengesetz
Anm.	Anmerkung
AOG	Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit von 1934
AP	Arbeitsrechtliche Praxis – Nachschlagewerk des BAG
AR-Blattei	Arbeitsrecht-Blattei
ArbG	Arbeitsgericht
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
ArbPlSchG	Arbeitsplatzschutzgesetz
ArbR	Arbeitsrecht
ArbRdGgw	Das Arbeitsrecht der Gegenwart
ArbSchG	Arbeitsschutzgesetz
ArbuR	Arbeit und Recht
Art.	Artikel
ASiG	Arbeitssicherheitsgesetz
ATG	Altersteilzeitgesetz
AÜG	Arbeitnehmerüberlassungsgesetz
AuA	Arbeit und Arbeitsrecht
AuR	Arbeit und Recht
AZG	Arbeitszeitgesetz
AZO	Arbeitszeitordnung
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAT	Bundes-Angestelltentarifvertrag
BayPVG	Landespersonalvertretungsgesetz Bayern
BB	Betriebs-Berater
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BetrAVG	Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung
BetrRG	Betriebsrätegesetz von 1920
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BlnPersVG	Landespersonalvertretungsgesetz Berlin
BPersVG	Bundespersonalvertretungsgesetz
BRRG	Beamtenrechts-Rahmengesetz

BremPersVG	Landespersonalvertretungsgesetz Bremen
BSG	Bundessozialgericht
BUrlG	Bundesurlaubsgesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CGB	Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschlands
CR	Computer und Recht
DAG	Deutsche Angestelltengewerkschaft
DB	Der Betrieb
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
dh	das heißt
Diss.	Dissertation
DÖD	Der öffentliche Dienst
DrittelbG	Drittelbeteiligungsgesetz
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EBRG	Gesetz über Europäische Betriebsräte
EFZG	Entgeltfortzahlungsgesetz
Einl.	Einleitung
etc	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
eV	eingetragener Verein
EWiR	Entscheidungen zum Wirtschaftsrecht
EzA	Entscheidungssammlung zu* <sup>m</sup> Arbeitsrecht
f, ff	folgende
gem.	gemäß
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
ggf	gegebenenfalls
GK-BetrVG	Gemeinschaftskommentar zum Betriebsverfassungsgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	Gesetz über die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
Habil	Habilitationsschrift
HAG	Heimarbeitsgesetz
HGB	Handelsgesetzbuch
hM	herrschende Meinung
HmbPersVG	Landespersonalvertretungsgesetz Hamburg
HPVG	Landespersonalvertretungsgesetz Hessen
HS	Halbsatz
IG	Industriegewerkschaft
InsO	Insolvenzordnung
iVm	in Verbindung mit

JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KG	Kommanditgesellschaft
KRG	Kontrollratsgesetz von 1946
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
LAG	Landesarbeitsgericht
LPersVG	Landespersonalvertretungsgesetz
LPersVG Rh-Pf	Landespersonalvertretungsgesetz Rheinland-Pfalz
LPVG BW	Landespersonalvertretungsgesetz Baden-Württemberg
LPVG NW	Landespersonalvertretungsgesetz Nordrhein-Westfalen
MBG Schl-H	Landespersonalvertretungsgesetz Schleswig-Holstein
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht
MitbestG	Mitbestimmungsgesetz 1976
Montan-MitBestErgG	Montan-Mitbestimmungsergänzungsgesetz 1956
Montan-MitbestG	Montan-Mitbestimmungsgesetz 1951
MTV	Manteltarifvertrag
MünchArbR	Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht
MuSchG	Mutterschutzgesetz
mwN	mit weiteren Nachweisen
nF	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NPersVG	Landespersonalvertretungsgesetz Niedersachsen
Nr	Nummer
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZA-RR	Rechtsprechungsreport Arbeitsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
OGH	Oberster Gerichtshof
OHG	offene Handelsgesellschaft
OVG	Oberverwaltungsgericht
PersR	Der Personalrat
PersV	Die Personalvertretung
PersVG Bbg	Landespersonalvertretungsgesetz Brandenburg
PersVG LSA	Landespersonalvertretungsgesetz Sachsen-Anhalt
PersVG MV	Landespersonalvertretungsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
RAG	Reichsarbeitsgericht
RdA	Recht der Arbeit
Rdnr.	Randnummer
RGBL	Reichsgesetzblatt
RiA	Recht im Amt
Rspr	Rechtsprechung
RVO	Reichsversicherungsordnung
S.	Satz; Seite; siehe
SächsPersVG	Landespersonalvertretungsgesetz Sachsen
SAE	Sammlung arbeitsrechtlicher Entscheidungen

SE	Europäische Gesellschaft
SGB	Sozialgesetzbuch
SGG	Sozialgerichtsgesetz
sog.	so genannt
SPersVG	Landespersonalvertretungsgesetz Saarland
SprAuG	Sprecherausschussgesetz
ThürPersVG	Landespersonalvertretungsgesetz Thüringen
TÜV	Technischer Überwachungsverein
TVG	Tarifvertragsgesetz
TVVO	Tarifvertragsverordnung von 1918
ua	unter anderem
UmwG	Umwandlungsgesetz
UrlG	Urlaubsgesetz
usw	und so weiter
VermBG	Vermögensbildungsgesetz
vgl	vergleiche
VO	Verordnung
WahlO	Wahlordnung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
zB	zum Beispiel
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht
ZDG	Zivildienstgesetz
ZfA	Zeitschrift für Arbeitsrecht
ZfPR	Zeitschrift für Personalvertretungsrecht
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handels- und Wirtschaftsrecht
ZIP	Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZTR	Zeitschrift für Tarif-, Arbeits- und Sozialrecht

# Literaturverzeichnis

## I. Kommentare

- Däubler, Wolfgang/Kittner, Michael/Klebe, Thomas*: Betriebsverfassungsgesetz, Kommentar für die Praxis, 14. Auflage Frankfurt am Main 2014 (zitiert: DKK/Bearbeiter).
- Düwell, Franz*: Betriebsverfassungsgesetz, 4. Auflage Baden-Baden, 2014.
- Fischer, Alfred/Goeres, Hans-Joachim/Gronimus, Andreas*: Personalvertretungsrecht des Bundes und der Länder, Gesamtkommentar Öffentliches Dienstrecht, Band V, Teil 1: Texte, Teil 2: Erläuterungen §§ 1–65, Teil 3: Erläuterungen §§ 66–118, Berlin, Stand 2014.
- Fitting, Karl ua*: Betriebsverfassungsgesetz, Handkommentar, 27. Auflage München 2014.
- Galperin, Hans/Löwisch, Manfred*: Kommentar zum Betriebsverfassungsgesetz, 6. Auflage Heidelberg 1982.
- Grabendorff, Walter/Ilbertz, Wilhelm/Widmaier, Ulrich*: Bundespersonalvertretungsgesetz, 11. Auflage Stuttgart, Berlin, Köln 2008.
- Hess, Harald/Schlochauer, Ursula/Glaubitz, Werner*: Kommentar zum Betriebsverfassungsgesetz, 6. Auflage Kriftel, Bonn 2003 (zitiert: HSG/Bearbeiter).
- Ilbertz, Wilhelm*: Personalvertretungsrecht des Bundes und der Länder, 16. Auflage Bonn 2012.
- Lorenzen, Uwe/Schmitt, Lothar/Etzel, Gerhard/Gerhold, Diethelm*: Bundespersonalvertretungsgesetz, Kommentar, Ordner 1 und 2, Heidelberg, Stand 2014.
- Löwisch, Manfred/Kaiser, Dagmar*: Betriebsverfassungsgesetz, Kommentar, 6. Auflage Heidelberg 2012.
- Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht: Band 3, Kollektives Arbeitsrecht, 3. Aufl. München 2009.
- Richardt, Reinhard*: Betriebsverfassungsgesetz mit Wahlordnung, Kommentar, 14. Auflage München 2014.
- Richardt, Reinhard/Dörner, Hans-Jürgen/Weber, Christoph*: Personalvertretungsrecht, Kommentar, 4. Auflage München 2012.
- Söllner, Alfred/Reinert, Hans Jochen*: Personalvertretungsrecht, 2. Auflage Baden-Baden 1993.
- Stege, Dieter/Weinspach, F.K./Schiefer, Bernd*: Betriebsverfassungsgesetz, 9. Auflage Köln 2002.
- Wiese, Günther/Kreutz, Peter/Oetker, Hartmut/Raab, Thomas/Weber, Christoph/Franzen, Martin/Gutzeit, Martin/Jacobs, Matthias*: Gemeinschaftskommentar zum Betriebsverfassungsgesetz, 10. Auflage Neuwied, Kriftel 2014 (zitiert: GK-BetrVG/Bearbeiter).

## II. Lehrbücher und Grundrisse

- Etzel, Gerhard*: Betriebsverfassungsrecht, 8. Auflage Neuwied/Kriftel/Berlin 2002.
- Hromadka, Wolfgang*: Die Betriebsverfassung, 2. Auflage München 1994.
- v. Hoyningen-Huene, Gerrick*: Betriebsverfassungsrecht, 6. Auflage München 2007.

- III.** Auf die Wiedergabe **allgemeiner arbeitsrechtlicher Literatur** wird an dieser Stelle verzichtet. Sie ist jeweils in der neuesten Auflage zitiert.

# Einleitung

## § 1 Übersicht über die kollektive Mitbestimmung

**Literatur:** *Beuthien*, Die Unternehmensautonomie im Zugriff des Arbeitsrechts, ZfA 1988, 1; *Edenfeld*, Arbeitnehmerbeteiligung, 2000, S. 48, 70; v. *Hoyningen-Huene*, Grundfragen der Mitbestimmung, Festschrift für Stahlhacke, 1995, S. 173; *Loritz*, Sinn und Aufgabe der Mitbestimmung heute, ZfA 1991, 1; *Löwisch*, Betriebsverfassung in der Wirtschaft der Gegenwart, DB 1999, 2209; *Reuter*, Der Einfluß der Mitbestimmung auf das Gesellschafts- und Arbeitsrecht, AcP 179 (1979), 509, 561; *Richardi*, Der Mitbestimmungsgedanke in der Arbeitsrechtsordnung, ArbRdGgw 13 (1976), 19; *Wiese*, Individuum und Kollektiv im Betriebsverfassungsrecht, NZA 2006, 1; *Zöllner*, Die Stellung des Arbeitnehmers in Betrieb und Unternehmen, Festschrift 25 Jahre BAG, 1979, S. 745. 1

Das Recht der kollektiven Mitbestimmung befasst sich mit der Mitsprache der Arbeitnehmer im Bereich Wirtschaft und Arbeit. Nach unserem gesellschaftlichen Grundverständnis dürfen die abhängig Beschäftigten keiner einseitigen Herrschafts- und Leitungsmacht unterworfen sein. Sie müssen in gewissem Rahmen an den für sie maßgeblichen Entscheidungen mitwirken können. Die institutionelle Teilhabe an den Entscheidungsprozessen in privaten Betrieben, öffentlichen Behörden und auf Unternehmensebene erfolgt heute durch Betriebsräte, Personalvertretungen und Aufsichtsräte mit Arbeitnehmervertretern. Sie handeln als **Repräsentativorgane** für die Mitarbeiter und nehmen in ihrem Aufgabenbereich solidarische Interessen wahr. Maßnahmen des Arbeitgebers werden zur Verwirklichung kollektiver Selbstbestimmung am Arbeitsplatz kontrolliert. Die Repräsentanten sind durch betriebliche bzw behördliche Wahlen legitimiert. Vergleicht man ihre Tätigkeit in Betriebs- und Personalräten mit den Parlamentariern in Bund und Ländern, lässt sich Mitbestimmung als demokratische Selbstverwaltung im Bereich von Wirtschaft und Arbeit verstehen.

Die kollektive Mitbestimmung hat erhebliche **Vorteile**: 2

- Sie fördert die **Ruhe und Ordnung im Betrieb**. Dadurch, dass der Arbeitgeber soziale, personelle und wirtschaftlich-organisatorische Entscheidungen begründen muss, werden diese plausibel und von den Betroffenen eher akzeptiert. Entscheidungen werden überlegter und für alle Beteiligten – trotz der Interessengegensätze – zufriedenstellender getroffen.
- Die Arbeitsfreudigkeit und -willigkeit der Belegschaft ist verbessert. Die **Motivation der Beschäftigten** erhöht sich durch die Möglichkeit, eigene Argumente und Vorschläge in Planungsprozesse einbringen zu können.
- Entscheidungsabläufe werden durch überschaubare **Verfahren transparent**. Die Arbeitnehmer haben nicht das Gefühl, der Willkür des Arbeitgebers ausgesetzt zu sein. Kooperative Personalführung bietet die Chance gegenseitigen Erfahrungsaustauschs und der Ergänzung.
- Der **soziale Frieden** im Bereich Wirtschaft und Arbeit wird gestärkt. Das ist im Vergleich zu „streikfreudigen“ Nationen ein wichtiger volkswirtschaftlicher Aspekt.

### 3 Die kollektive Mitbestimmung hat auch **Nachteile**:

- **Planungsabläufe** werden durch den größeren Zeitaufwand bei der Entscheidungsfindung **verzögert**. Das wirkt sich vor allem für den privatwirtschaftlichen Arbeitgeber nachteilig aus, der im Wettbewerb bestehen und sich den Bedürfnissen des Marktes schnell und flexibel anpassen muss. Notwendige Veränderungen zur Sicherung des Unternehmens werden unterlassen, weil man Auseinandersetzungen mit dem Betriebsrat oder Aufsichtsrat befürchtet. Man denke an die Entlassung von Arbeitskräften oder wesentliche Veränderungen des Arbeitsablaufs. Im Bereich des öffentlichen Dienstes wird immer wieder beklagt, dass der Personalrat unverzichtbare Planungen zulasten der Allgemeinheit hinauszögert.
- Das mitbestimmte Führungssystem ist **kostenträchtig** und schreckt ausländische Investoren ab. Die Erhöhung der Zahl freigestellter Betriebsratsmitglieder (§ 38 BetrVG) war nicht ohne Grund bei der Betriebsverfassungsreform 2001 umstritten. Auch die Personalabteilungen haben durch Anhörungs-, Informations- und Begründungspflichten höheren Personalbedarf.
- Die **Macht des Kollektivs** kann zum Selbstzweck werden. Sachfragen treten in den Hintergrund, wenn Arbeitgeber und Mitarbeitervertretung sich aus persönlichen Motiven nicht verstehen oder durch gewerkschaftliche Einflussnahme innerbetriebliche Machtkämpfe ausgetragen werden. Das führt zu Reibungsverlusten und senkt die Effektivität.
- Durch unklare gesetzliche Vorgaben besteht die Gefahr, dass die Vertretung sich unter Vernachlässigung ihres eigentlichen Aufgabenbereichs um **allgemein-gesellschaftliche oder politische Ziele** wie den Arbeitsmarkt, Umweltschutz oder die Bekämpfung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit kümmert, vgl § 80 Abs. 1 Nr 2b, 7–9 BetrVG.
- Die Interessen des Kollektivs und des einzelnen Mitgliedes der Belegschaft laufen nicht immer parallel. Man nehme das Verlangen nach der Entfernung eines betriebsstörenden Arbeitnehmers (§ 104 BetrVG) oder die Zustimmung des Betriebsrats zu einer Kündigung, § 102 BetrVG. Der Arbeitnehmer genießt Berufsfreiheit und darf nicht zum Objekt kollektiver Eigendynamik werden. Der **Konflikt zwischen kollektiver Macht und individueller Selbstbestimmung** durchzieht die gesamte Betriebs- und Personalverfassung und ist bis heute nicht zufriedenstellend gelöst.
- Ein weiteres Grundproblem ist die Koppelung von **Mitentscheidung und Mitverantwortung**. Die Mitbestimmung der Beschäftigten gewährleistet nicht die Richtigkeit der Entscheidung und ihre Legitimität gegenüber der Allgemeinheit (zB über den Bau einer umstrittenen Autobahntrasse). Damit einher geht die Frage, ob die Repräsentanten der Arbeitnehmer im Betriebs- oder Aufsichtsrat für Fehlentscheidungen haftbar gemacht werden können.

Die Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile zeigt, dass die kollektive Mitbestimmung vielschichtige Probleme aufwirft. An ihrer Umsetzung wirken nicht nur Arbeitgeber und Mitarbeitervertretung mit. Der Gesetzgeber hat **klare Mitbestimmungsstatbestände** zu schaffen, die Rechtsprechung auf die interessengerechte **Ausgewogenheit ihrer Entscheidungen** zu achten. Es liegt in der Verantwortung aller Beteiligten, die

breite Akzeptanz betrieblicher Mitspracherechte in der Bevölkerung auch in Zukunft zu gewährleisten. Hinzu kommt, dass Inhalt und Umfang kollektiver Einflussnahme verfassungsrechtlich nicht eindeutig vorgegeben und seit jeher streitig sind. Nahezu bei jeder Reform des Mitbestimmungsrechts entsteht eine rechtswissenschaftliche und politische Diskussion über die Grenzen betrieblicher, behördlicher oder unternehmerischer Mitspracherechte.

## I. Legitimation und Grenzen der Mitbestimmung

Art. 74 Nr 11 und 12 GG erstreckt die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes auf das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung sowie auf das Recht der Wirtschaft. Art. 73 Nr 8 GG sieht seine ausschließliche Zuständigkeit für die Regelung der Rechtsverhältnisse der in seinem Dienst stehenden Personen und Art. 75 Nr 1 GG seine Rahmenkompetenz für die Rechtsverhältnisse der Beschäftigten im öffentlichen Dienst der Länder vor. Anders als die Art. 130 Abs. 2, 165 Abs. 2 WRV enthält das **Grundgesetz keine ausdrückliche Gewährleistung von Interessenvertretungen**, aus der sich Anforderungen an die Mitbestimmung in sozialen, personellen und wirtschaftlichen bzw organisatorischen Angelegenheiten herleiten lassen. Das gilt für die Privatwirtschaft und den öffentlichen Dienst gleichermaßen. Allein die Länderverfassungen sehen Arbeitnehmersvertretungen vor und garantieren damit einen Kernbereich an Mitspracherechten. 4

Auch aus dem übergeordneten **Europäischen Gemeinschaftsrecht** lassen sich keine Vorgaben entnehmen. Die europäischen Mitgliedstaaten halten sich auf diesem Gebiet wegen ihrer unterschiedlichen nationalstaatlichen Vorstellungen noch zurück. Das kollektive Europäische Arbeitsrecht zählt zu den am wenigsten entwickelten Gebieten des Europäischen Arbeitsrechts. Die Maastrichter Verträge<sup>1</sup> verpflichten die Mitgliedstaaten nur, die Beteiligung der Arbeitnehmer einschließlich des öffentlichen Dienstes zu regeln. Darüber hinaus sind die Auswirkungen des Europäischen Arbeitsrechts auf die Betriebsverfassung und das Personalvertretungsrecht bislang punktuell. Daran hat auch die Einführung Europäischer Betriebsräte (Rn 187 ff) auf Grund der Richtlinie 94/45/EG<sup>2</sup> vom 22.9.1994 nichts geändert. 5

### 1. Berechtigung kollektiver Mitspracherechte

Die Zuständigkeitsvorschriften des Grundgesetzes sagen nichts darüber aus, ob die Beteiligung der Arbeitnehmer sachlich legitim ist und wie sie aussehen muss. Zu ihrer Rechtfertigung werden die Grundrechte angeführt, namentlich die **Menschenwürde**, das **allgemeine Persönlichkeitsrecht** und die **Berufsfreiheit**. Auch das Sozial-, De- 6

1 Art. 2 Abs. 3 des Abkommens der Mitgliedstaaten mit Ausnahme Großbritanniens über die Sozialpolitik, das dem Protokoll Nr 14 über die Sozialpolitik zum Vertrag über die Europäische Union vom 7.2.1992 (BGBl. II, S. 1253) beigelegt ist.

2 In Deutschland umgesetzt durch das Gesetz über Europäische Betriebsräte (Europäische Betriebsräte-Gesetz – EBRG) vom 28.10.1996, BGBl. I, S. 1548.

mokratie- und Rechtsstaatsprinzip werden herangezogen<sup>3</sup>. Das Recht der Arbeitnehmer auf Mitgestaltung ihres Arbeitsumfeldes ist im Ergebnis ebenso unstrittig wie die Grundrechtsnähe der betrieblichen und behördlichen Interessenvertretung. **Däubler**<sup>4</sup> ist darin zuzustimmen, dass die Mitbestimmung am Arbeitsplatz ein Element zur Wahrung der Menschenwürde der Arbeitnehmer darstellt. Niemand darf durch den Abschluss eines Arbeitsvertrages so fremdbestimmt sein, dass er zum anonymisierten Bestandteil betrieblicher bzw. behördlicher Abläufe und bloßer Wertfaktor für den Arbeitgeber wird. Der Einzelne ist auch am Arbeitsplatz als Subjekt anzuerkennen und zu schützen. Eine auf Art. 1 Abs. 1 GG beschränkte Sichtweise ist jedoch zu eng. Wie das geltende Recht zeigt, wirken die betrieblichen Vertretungen an der Verwirklichung weiterer Grundrechte mit. Sie fördern nach § 75 Abs. 2 BetrVG die freie Entfaltung der Persönlichkeit der im Betrieb beschäftigten Arbeitnehmer. Zur Verwirklichung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts gehört auch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung, Art. 1 Abs. 1 iVm Art. 2 Abs. 1 GG; vgl §§ 87 Abs. 1 Nr 6 BetrVG, 75 Abs. 3 Nr 17 BPersVG (Rn 235). Betriebs- und Personalräte haben darüber zu wachen, dass alle Beschäftigten nach Recht und Billigkeit gleichbehandelt werden (Art. 3 Abs. 1 GG) und die Diskriminierung wegen der Abstammung, Religion, Nationalität, Herkunft oder des Geschlechtes (Art. 3 Abs. 2, Art. 4 GG) unterbleibt, vgl §§ 75 Abs. 1 BetrVG, 67 Abs. 1 BPersVG, 67 Abs. 1 LPVG BW, 71 Abs. 1 BlnPersVG. Der Bekämpfung von Unfall- und Gesundheitsgefahren und dem Schutz von Leib und Leben (Art. 2 Abs. 2 GG) dienen die §§ 89 Abs. 1 BetrVG, 81 Abs. 1 BPersVG.

- 7 Art. 12 Abs. 1 GG schützt die Freiheit der Berufswahl und arbeitsteiliger Berufsausübung. Allerdings schreibt diese Norm **kein bestimmtes Wirtschaftssystem** vor und verlangt nur, dass der Staat dem Einzelnen die Entfaltung seiner persönlichen Freiheit im Beruf und die Bestreitung des notwendigen Lebensunterhaltes im Rahmen einer freiheitlichen Berufs- und Wirtschaftsordnung ermöglicht<sup>5</sup>. Art. 12 Abs. 1 GG lässt sich ebenso wenig wie Art. 1 Abs. 1 GG in ein soziales Grundrecht mit Forderungsinhalten umdeuten. Der gelegentlich angeführte Art. 9 Abs. 3 GG greift nicht ein, weil er nur Koalitionen schützt. Die Betriebs- und Personalvertretung repräsentiert die Gesamtheit der Beschäftigten. Sie hat alle Arbeitnehmer unabhängig von ihrer gewerkschaftlichen Bindung zu vertreten und fördert die Verwirklichung individueller Freiheiten sowie die Mitwirkung an Entscheidungsfindungsprozessen auf betrieblicher Ebene. Art. 9 Abs. 3 GG verfolgt eine andere Zielrichtung. Er schützt die gewerkschaftliche Betätigung in Betrieb und Behörde, vgl §§ 2, 31, 46 BetrVG, §§ 2, 36, 52 BPersVG. Adressat ist nicht die betriebliche Vertretung der Arbeitnehmer, sondern die überbetriebliche Koalition.

Der grundrechtsrelevante Bereich, in dem die betriebliche Vertretung tätig wird, beschränkt sich keineswegs auf die genannten Grundrechte. Sie sind Teilaspekte eines **Mitbestimmungsgefüges**, das die wirtschaftlichen und sozialen Folgen abhängiger

---

3 Einzelheiten bei *Edenfeld*, Arbeitnehmerbeteiligung, S. 48 ff mwN.

4 Grundrecht auf Mitbestimmung, S. 129 ff.

5 BVerfG vom 16.3.1971, BVerfGE 30, 292, 315; vom 1.3.1979, BVerfGE 50, 290, 337 f.

Arbeit in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst mildert. Dem Gesetzgeber wird nicht vorgeschrieben, wie er die Beteiligung in sozialen, personellen und wirtschaftlichen bzw organisatorischen Angelegenheiten auszugestalten hat<sup>6</sup>. Die Zielsetzung vieler Grundrechte weist zwar die aufgezeigten Übereinstimmungen mit der Schutzrichtung verschiedener Mitbestimmungstatbestände auf. Das garantiert jedoch nicht ihren vollen Umfang, sondern allenfalls einen Kernbereich.

## 2. Verfassungsrechtliche Schranken

Die Befugnisse der Beschäftigtenvertretung beschränken nicht nur den Arbeitgeber in seinen unternehmerischen Freiheiten, sondern berühren auch die Rechtssphäre der Arbeitnehmer. Der Höchstumfang der Mitbestimmung muss sich an ihren Grundrechten messen lassen. Hinzu kommen die Rechte der Gewerkschaften aus Art. 9 Abs. 3 GG.

### a) Die Rechte der Arbeitgeber

Auf grundrechtlichen Schutz vor betrieblicher Mitbestimmung kann sich nur ein **privater**, nicht aber ein öffentlicher **Arbeitgeber** berufen. Die Grundrechte betreffen das Verhältnis Einzelner zur öffentlichen Gewalt, Art. 19 Abs. 3 GG. Der Staat selbst kann nicht Nutznießer der Grundrechte sein. Andernfalls wäre er gleichzeitig Adressat und Berechtigter<sup>7</sup>. Die Grundrechte des Arbeitgebers spielen daher im Personalvertretungsrecht keine und im Betriebsverfassungsrecht eine entscheidende Rolle. Die Arbeitgebergrundrechte wurden während der Reform des Betriebsverfassungsgesetzes im Jahr 1972 eingehend erörtert<sup>8</sup>. Die erweiterten Betriebsratsbefugnisse wurden daraufhin überprüft, ob sie mit der Eigentumsgarantie, der Berufsfreiheit der Arbeitgeber und ihrer Handlungsfreiheit auf wirtschaftlichem Gebiet vereinbar sind. Nachdem das Bundesverfassungsgericht im **Mitbestimmungsurteil**<sup>9</sup> die Freiheit unternehmerischer Betätigung grundrechtlich fundiert hat, gelten die Eckpunkte der Betriebsverfassung als geklärt.

Die privatwirtschaftliche Mitbestimmung muss sich an die **Eigentumsgarantie** des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG halten. Sie erfasst alle vermögenswerten Rechte unter Einschluss der mit ihnen verbundenen Verfügungsmacht und daher auch die Verfügungsgewalt der Inhaber wirtschaftlicher Unternehmen. Sie schützt die Unternehmer gegen Akte staatlicher Wirtschaftsplanung und sichert ihre Dispositionsfreiheit über das dem Betrieb zugeordnete Eigentum. Dazu gehört die Gründungs- und Tätigkeitsfreiheit. Der Unternehmer bestimmt die Rechtsform des Unternehmens und darf es nach seinen Zweckmäßigkeitserwägungen betreiben. Ihm steht die Nutzung seines Eigentums an den Produktionsmitteln zu. Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistet die Wirtschafts-

6 BVerfG vom 1.3.1979, BVerfGE 50, 290, 294; vom 27.3.1979, BVerfGE 51, 43, 58; vom 24.5.1995, BVerfGE 93, 37, 69.

7 BVerfG vom 16.1.1963, BVerfGE 15, 256, 262; vom 2.5.1967, BVerfGE 21, 362, 369 f.

8 Kritisch zu den Neuerungen *Galperin*, BB 1971, 137 ff; DB 1971, 1305 ff; *Hanau*, BB 1971, 485 ff; *Richardi*, DB 1971, 621 ff; dagegen *Hoffmann*, ArbuR 1971, 271 ff.

9 Vom 1.3.1979, BVerfGE 50, 290 ff; dazu auch Rn 343.

freiheit als unternehmerische Dispositionsfreiheit. Dem Arbeitgeber dürfen keine Leitungsbefugnisse entzogen werden<sup>10</sup>.

- 11 Die Mitbestimmungsfreiheit unternehmerischer Entscheidungen wird ferner auf die **Berufsfreiheit** (Art. 12 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG) gestützt<sup>11</sup>. Sie ist das Leitprinzip der Betriebsverfassung und stellt klar, dass der Betriebsrat mangels eigener Verantwortung für das Unternehmen nicht zum Mitunternehmer werden darf. Beteiligungsrechte dürfen die unternehmerische Entscheidungsfreiheit nur insoweit beeinträchtigen, als es der Sozialstaatsgedanke des Grundgesetzes erfordert. Die Belange der Belegschaft müssen von einer bestimmten Angelegenheit betroffen sein. Mitbestimmungsrechtliche Vorschriften beschränken nicht das Recht des Arbeitgebers auf freie Berufswahl, sondern regeln seine Berufsausübung. Diese Freiheit kann der Arbeitgeber nur mithilfe der Arbeitnehmer, die ebenfalls Träger des Grundrechts aus Art. 12 Abs. 1 GG sind, wahrnehmen. Aus diesem Grund steht die unternehmerische Freiheit in sozialem Bezug und sozialer Funktion. Entsprechendes gilt für Art. 2 Abs. 1 GG.

Das hat Auswirkungen:

- 12 In **sozialen Angelegenheiten** muss der Kernbereich unternehmerischer Freiheiten trotz paritätischer Mitbestimmung nach §§ 87 Abs. 2, 76 Abs. 5 BetrVG gewahrt sein. Die Mitsprache des Betriebsrats nach § 87 Abs. 1 BetrVG (Rn 221 ff) beeinflusst betriebliche Abläufe, darf aber nicht zu wirtschaftlicher Mitbestimmung führen.

**Beispiel:** Nach § 87 Abs. 1 Nr 10 BetrVG bestimmt der Betriebsrat in Fragen der betrieblichen Lohngestaltung nur über die Festlegung des Lohnsystems und des Entlohnungsverfahrens mit, von denen die Gestaltung der Arbeitsentgelte abhängt. Die lohnpolitische Entscheidung über die Lohn- und Gehaltshöhe gehört nicht dazu. Sie betrifft das wirtschaftliche „Ob“, nicht das „Wie“ der Verteilung finanzieller Mittel (Rn 239)<sup>12</sup>.

- 13 In **personellen Angelegenheiten** muss die unternehmerische Entscheidungsfreiheit gewahrt bleiben. Der Betriebsrat ist kein personalpolitischer Mitunternehmer<sup>13</sup>.

**Beispiel:** Der Betriebsrat kann nicht verlangen, dass ein bestimmter Bewerber eingestellt, versetzt, befördert oder entlassen wird.

Die Entlassung eines Mitarbeiters kann er nach geltendem Recht nur ausnahmsweise wegen der wiederholten und ernstlichen Störung des Betriebsfriedens erzwingen, § 104 BetrVG, und nur im Rahmen seines Anhörungsrechts verhindern, § 102 BetrVG. Die Einschaltung des Betriebsrats bei der Entscheidung über den Personalbedarf, bei der Ausschreibung von Arbeitsplätzen, der Gestaltung von Personalfra-

10 BVerfG vom 1.3.1979, BVerfGE 50, 290, 339 ff, 352 f; *Scholz*, ZBR 1980, 297, 299 f.

11 BVerfG vom 1.3.1979, BVerfGE 50, 290, 361 ff; vom 18.10.1987, AP Nr 7 zu § 87 BetrVG 1972 Auszahlung; *Fitting*, BetrVG, § 76 Rn 2; *Hess/Schlochauer/Glaubitz*, BetrVG, § 87 Rn 67; *Loritz*, ZfA 1991, 1, 14 ff.

12 BAG vom 22.1.1980, BAGE 32, 350, 362 f; vom 22.12.1981 und 31.1.1984, AP Nr 7 und 15 zu § 87 BetrVG 1972 Lohngestaltung; *Heinze*, NZA 1986, 1, 4 f; *Richardi*, ZfA 1976, 1, 18 ff.

13 *Schwerdtner*, ZfA 1977, 47, 79.

gebögen und der Gestaltung von Auswahlrichtlinien nach §§ 92 bis 95 BetrVG darf die personelle Maßnahme des Arbeitgebers nicht unangemessen verzögern. Die Unternehmensleitung muss in der Lage sein, den Mitarbeiterstab nach ihren Vorstellungen zusammenzustellen<sup>14</sup>. Das Zustimmungsverweigerungsrecht des Betriebsrats gemäß § 99 BetrVG darf nicht an Zweckmäßigkeitserwägungen, sondern muss an erschöpfend aufgezählte, betriebliche Gründe geknüpft sein. Auch das Zustimmungsverfahren darf die beabsichtigte Maßnahme nicht so verzögern, dass sie praktisch vereitelt wird.

Die Mitbestimmung in den **wirtschaftlichen Angelegenheiten** der §§ 106 ff BetrVG tangiert die unternehmerische Entscheidungsfreiheit in besonderer Weise. Wegen ihrer wirtschaftlichen Folgen dürfen sich die Beteiligungsrechte des Betriebsrates nur auf solche Belange erstrecken, die die Zusammensetzung der Belegschaft betreffen oder sozialen Bezug haben. Die Mitsprache beschränkt sich auf Informations- und Anhörungsrechte über die wirtschaftliche Lage, die Entwicklung und Änderung des Unternehmens, §§ 106 Abs. 1, 110 Abs. 1, 111 BetrVG. 14

**Beispiel:** Der Betriebsrat kann die unternehmerisch-wirtschaftliche Entscheidung über eine Betriebsänderung (§ 111 BetrVG) nicht verhindern. Sein Mitbestimmungsrecht bezieht sich auf den Ausgleich oder die Milderung wirtschaftlicher Nachteile, die den Arbeitnehmern infolge der geplanten Betriebsänderung entstehen. Das geschieht durch Aufstellung eines Sozialplans, §§ 112, 112a BetrVG.

## b) Die Rechte der Arbeitnehmer

Die Entscheidungsgewalt institutioneller Gremien greift in die **Freiheit** des Arbeitnehmers ein, seinen **Beruf und Arbeitsplatz** zu wählen. Dass die kollektive Mitsprache für den Einzelnen nicht immer vorteilhaft ist, zeigt die Lage der betrieblichen Außenseiter. Für sie bedeutet die Beteiligung des Betriebs- oder Personalrats eine zusätzliche Schwelle im Rahmen der Einstellung. Die §§ 99 Abs. 1 BetrVG, 75 Abs. 1 Nr 1 bis 4 BPersVG regeln den Zugang zum gewünschten Beruf. Die verweigerte Zustimmung hindert nicht nur den Arbeitgeber an der Beschäftigung des Bewerbers. Sie greift in die individualrechtliche Beziehung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer und damit in die Berufswahl des Arbeitnehmers ein<sup>15</sup>. Die Aufzählung der Zustimmungsverweigerungsgründe in §§ 99 Abs. 2 BetrVG, 77 Abs. 2 BPersVG schützt sowohl den Arbeitgeber als auch den Außenseiter. 15

Die **Grenzen der Kollektivmacht** sind seit jeher streitig. Einige Autoren<sup>16</sup> betonen 16 die kollektive Ausrichtung des Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrechts. Sie sehen die persönlichen Rechte der Arbeitnehmer eher gefördert als gefährdet. Die betriebliche Mitbestimmung schaffe keine zusätzliche Herrschaft über die Beschäftigten, sondern baue Fremdbestimmung ab. Das Hauptanliegen sei der Schutz

<sup>14</sup> Galperin, DB 1971, 1305, 1307.

<sup>15</sup> BAG vom 3.5.1994, BAGE 77, 1, 8 f.

<sup>16</sup> Däubler, ArbuR 1973, 233, 243; Hoffmann, ArbuR 1971, 271, 278.

vor dem Arbeitgeber. Der einzelne Arbeitnehmer könne nicht allein durch ihm eingeräumte Befugnisse abgesichert werden, weil er auf diesen Schutz unter Umständen verzichte.

- 17 Nach zutreffender überwiegender Ansicht<sup>17</sup> kann es zwischen kollektiver und individueller Selbstbestimmung zu **Zielkonflikten** kommen. Der kollektive Einfluss gefährdet die Rechte der Beschäftigten aus Art. 2 Abs. 1, 9 Abs. 1 und 12 Abs. 1 GG und macht sie vom Betriebs- oder Personalrat abhängig. Die Ausdehnung der Beteiligungsrechte liegt nicht stets im Interesse des Einzelnen und kann ihm mehr schaden als nutzen. Die Kollektivmacht wird daher durch die Grundrechte begrenzt. Gerade in personellen Angelegenheiten macht die geltende gesetzliche Regelung Stellenbewerber zum Streitobjekt zwischen Arbeitgeber und Betriebs- bzw. Personalrat, ohne dass der Einzelne auf das Beteiligungsverfahren Einfluss nehmen kann. Kommt es zu derartigen Konflikten kollektiver und individueller Interessen, bedarf es sorgfältiger Abwägung. Sie ist nicht nur Aufgabe des Gesetzgebers, sondern auch der Rechtsprechung.

### c) Die Rechte der Koalitionen

- 18 Die Mitbestimmungsordnung muss mit Art. 9 Abs. 3 GG in Einklang stehen, der den Bestand und die Tätigkeit der Koalitionen zur **Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen** sichert. Die Koalitionsfreiheit umfasst alle Mittel zur Verfolgung des Vereinigungszwecks. Dazu gehören der Abschluss von Tarifverträgen, die Schlichtung und der Arbeitskampf. Sie stellen den Kernbereich gewerkschaftlicher Aufgaben dar und dürfen ihnen nicht entzogen werden. Das gilt vor allem für die Tarifautonomie, die die Unterlegenheit der Arbeitnehmer beim Abschluss von Arbeitsverträgen ausgleicht und ein annähernd gleichgewichtiges Aushandeln der Löhne und Arbeitsbedingungen ermöglicht. Sie muss funktionsfähig bleiben. Die Gewerkschaften dürfen im Betrieb nicht von der Arbeitnehmervertretung verdrängt werden<sup>18</sup>.

Zum unverzichtbaren Bestand jedes Gesetzes über die betriebliche Interessenvertretung gehören die Einleitungssätze der §§ 87 Abs. 1 BetrVG, 75 Abs. 3 BPersVG (Rn 224 ff). Sie sichern die **Tarifautonomie** als Kernbereich gewerkschaftlicher Betätigung, indem sie die Mitbestimmung in sozialen Angelegenheiten nur unter dem Vorbehalt gewähren, dass keine tarifliche Regelung besteht. Nach dem Tarifvorrang ist für die betriebliche Beteiligung kein Raum, wenn der Arbeitgeber durch Tarifvertrag gebunden und der Schutzzweck der Mitbestimmung erreicht ist<sup>19</sup>. Die gewerkschaftliche Autonomie wird ferner dadurch geschützt, dass Arbeitsentgelte und

---

17 Zu den Schranken der Kollektivmacht *Blomeyer*, Gedächtnisschrift für Dietz (1973), S. 147 ff; ähnlich *Galperin*, Regierungsentwurf, S. 36; *Richardi*, DB 1971, 621, 627, 631 f; *Söllner*, RdA 1989, 144, 149, sieht das Spannungsfeld individueller Selbstbestimmung und kollektiver Autonomie als Grundproblem des kollektiven Arbeitsrechts.

18 Vgl BVerfG vom 1.3.1979, BVerfGE 50, 290, 353 ff; vom 26.6.1991, AuR 1992, 29; BAG GS vom 29.11.1967, AP Nr 13 zu Art. 9 GG; BGH vom 8.7.1982, AP Nr 37 zu Art. 9 GG.

19 BAG vom 24.2.1987, AP Nr 21 zu § 77 BetrVG 1972; vom 3.12.1991, AP Nr 51 und 52 zu § 87 BetrVG 1972 Lohngestaltung; *Fitting*, BetrVG, § 87 Rn 31 ff mwN.

sonstige Arbeitsbedingungen, die durch Tarifvertrag geregelt sind oder üblicherweise geregelt werden, nicht Gegenstand einer Betriebs- oder Dienstvereinbarung sein können. Etwas anderes gilt nur, wenn der Tarifvertrag Ergänzungen zulässt, §§ 77 Abs. 3 BetrVG, 75 Abs. 5 BPersVG (Rn 214 ff). Die Regelungssperre sichert die ausgeübte und aktualisierte Tarifautonomie<sup>20</sup>.

Dem Betätigungsrecht der Gewerkschaften wird ferner dadurch Rechnung getragen, dass sie bestimmte Aufgaben und Befugnisse haben (Rn 76 ff). Dazu gehört etwa der **Zugang zum Betrieb**. Er darf nur durch unumgängliche Notwendigkeiten des Betriebsablaufs, zwingende Sicherheitsvorschriften oder den Schutz von Betriebsgeheimnissen einschränkt sein, § 2 Abs. 2 BetrVG. Beschäftigte, die im Rahmen der Vertretung Aufgaben wahrnehmen, dürfen in der gewerkschaftlichen Betätigung nicht beschränkt werden, §§ 74 Abs. 3 BetrVG, 67 Abs. 2 BPersVG. Wie der Gesetzgeber die Koalitionsfreiheit im Einzelnen gewährleistet, ist ihm nicht vorgegeben.

**Beispiel:** Aus Art. 9 Abs. 3 GG lässt sich nicht herleiten, wie viele Mitglieder des Betriebs- oder Personalrates den Antrag zur beratenden Teilnahme eines Gewerkschaftsbeauftragten an der Betriebs- oder Personalratssitzung unterstützen müssen.

#### d) Das Demokratieprinzip

Im Bereich des **öffentlichen Dienstes** besteht die **Besonderheit**, dass der kollektive Einfluss nicht so weit gehen darf, dass **Verwaltungsentscheidungen** nicht mehr demokratisch legitimiert sind. Das Bundesverfassungsgericht hat sich erstmals im Urteil vom 27.4.1959<sup>21</sup> mit den Grenzen der Mitbestimmung im staatlichen Bereich befasst. Aufgaben von politischer Tragweite dürften der Regierungsverantwortung nicht entzogen werden. Dazu gehörten die Einstellung, Versetzung und Beförderung der Beamten. Anders als in sozialen Angelegenheiten stehe das Letztentscheidungsrecht in personellen Angelegenheiten der Beamten ausschließlich der Regierung zu. Unkontrollierte und niemandem verantwortliche Stellen dürften keinen Einfluss auf die Staatsverwaltung gewinnen. Das Letztentscheidungsrecht in personellen Fragen sei mit dem Demokratieprinzip und den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums unvereinbar. 19

Nach jahrzehntelanger Diskussion<sup>22</sup>, zahlreichen gescheiterten Gesetzesvorhaben und widersprüchlichen Entscheidungen der Landesverfassungsgerichtshöfe hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung vom 24.5.1995<sup>23</sup> einen vorläufigen 20

20 BAG vom 22.5.1979, AP Nr 13 zu § 118 BetrVG 1972; vom 3.12.1991, AP Nr 51 und 52 zu § 87 BetrVG 1972 Lohngestaltung; vom 20.2.2001, AP Nr 15 zu § 77 BetrVG 1972 Tarifvorbehalt mit Anm. *Edenfeld*; *Richardi*, BetrVG, § 77 Rn 244 mwN.

21 BVerfGE 9, 268, 281 ff; dazu *Widmaier*, PersV 1988, 289 ff.

22 Vgl nur den Fall des Mitbestimmungsgesetzes Schleswig-Holstein: *Battis*, RdA 1992, 12 ff; *Kisker*, PersV 1992, 1 ff; *Schenke*, PersV 1992, 289 ff; *Thiele*, PersV 1993, 97 ff; dagegen *Bryde*, PersR 1994, 4 ff; *Plander*, PersR 1990, 345 ff; *Schuppert*, PersR 1993, 1 ff.

23 BVerfGE 93, 37 ff; dazu sowie zu den Auswirkungen im Einzelnen *Edenfeld*, Arbeitnehmerbeteiligung, S. 91 ff mwN.

Schlusspunkt gesetzt. Der Beschluss stellt klar, dass die **Mitwirkung kollektiver Organe im Staatsapparat demokratischer Legitimation** bedarf. Auch behördeninterne Entscheidungen sind im Verhältnis zu den Bürgern Ausübung von Staatsgewalt. Es ist nicht maßgeblich, ob das amtliche Handeln nach außen wirkt oder eine mitbestimmungspflichtige Maßnahme die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Amtsaufgaben schafft. Uneingeschränkte demokratische Legitimation besitzt ein Amtsträger nur dann, wenn er sein Amt kraft Wahl durch das Volk, das Parlament oder dadurch erhalten hat, dass er von einem unter Verantwortung gegenüber dem Parlament handelnden Amtsträger bestellt worden ist. Bei der Bestellung eines Amtswalters durch ein nicht nur aus personell legitimierten Amtsträgern zusammengesetztes Gremium wie der personalvertretungsrechtlichen Einigungsstelle ist erforderlich, dass sich die die Entscheidung tragende Mehrheit ihrerseits aus einer Mehrheit unbeschränkt demokratisch legitimer Mitglieder des Kreativorgans ergibt.

Der Personalrat kann sich auf **keine ununterbrochene Legitimationskette** stützen, die auf die Gesamtheit des Volkes zurückgeht. Das Demokratieprinzip lässt es aber zu, dass der Staat seinen Beschäftigten Mitspracherechte bei der Gestaltung ihrer Arbeitsbedingungen einräumt. Es geht dabei um Beteiligungsrechte, die in vergleichbarer Weise auch für Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft verwirklicht sind und sich nach den Erfahrungen des Arbeitslebens als wichtiges Instrument des Interessenausgleichs und der Gewährung von Betriebsfrieden, damit letztlich auch zur Förderung sachgerechter Aufgabenerledigung erwiesen haben. Solche Mitspracherechte sind mit dem Demokratieprinzip vereinbar, solange sie den Grundsatz unberührt lassen, dass alle der Staatsgewalt Unterworfenen den gleichen Einfluss auf die Staatsgewalt haben. Den Verwaltungsangehörigen dürfen keine Sonderrechte eingeräumt werden.

Die Zulässigkeit der Personalratsmitsprache bestimmt sich nach der Bedeutung der beteiligungspflichtigen Maßnahme für die Arbeitssituation der Beschäftigten einerseits und der notwendigen Erfüllung des Amtsauftrages der Verwaltung andererseits. Das Bundesverfassungsgericht entwickelt daraus zwei Schranken. Die Mitbestimmung erstreckt sich auf innerdienstliche Maßnahmen und darf nur so weit gehen, wie es die spezifischen Interessen der Dienststellenangehörigen erfordern (**Schutzzweckgrenze**). Bei Entscheidungen, die für die Erfüllung des Amtsauftrages von Bedeutung sind, verlangt das Demokratieprinzip, dass die Letztentscheidung eines dem Parlament verantwortlichen Verwaltungsträgers gesichert ist (**Verantwortungsgrenze**). Die Beteiligung des Personalrats darf um so weiter reichen, je weniger die zu treffende Entscheidung die verantwortliche Wahrnehmung des Amtsauftrages und je nachhaltiger sie die Belange der Mitarbeiter berührt. Daraus ergeben sich drei Fallgruppen<sup>24</sup>:

- 21 aa) **Die unterste Legitimationsstufe.** In den Angelegenheiten, die schwerpunktmäßig die Dienststellenangehörigen in ihrem Beschäftigungsverhältnis betreffen, typi-

---

24 BVerfG vom 24.5.1995, BVerfGE 93, 37, 71 ff unter a) bis c); dazu *Battis/Kersten*, DÖV 1996, 584, 587; *Edinger*, PersR 1997, 241, 244 ff; *Faber/Härtl*, PersV 1999, 50, 51 ff.