

Demokratie endet nicht am Werkstor

Ist die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst ein Verstoß gegen das Demokratieprinzip? Mit der Staatsauffassung des Hessischen wie des Nordrhein-Westfälischen Verfassungsgerichts geht Prof. Dr. Wolfgang Däubler, Rechtswissenschaftler an der Universität Bremen, hart ins Gericht. Mitbestimmung ist im Interesse aller notwendig: „Wie will eine politische Demokratie auf Dauer funktionieren, wenn sie einer undemokratischen, auf Privateigentum und anderen Privilegien beruhenden Gesellschaft übergestülpt wird?“

Demokratie darf nicht am Werkstor enden. Vorstände, Manager und Bürokraten sollen nicht mehr schalten und walten wie sie wollen – sie müssen sich der Kontrolle durch die Beschäftigten stellen. Arbeitgeber und Arbeitnehmer müssen gemeinsam und gleichberechtigt über alle wesentlichen Fragen entscheiden. Mitbestimmung ist für alle, die in der Gewerkschaft aktiv sind, aber auch für viele andere Mitbürger ein Stück verwirklichte Demokratie. Und sie ist notwendig – im Interesse aller: Wie will eine politische Demokratie auf Dauer funktionieren, wenn sie einer undemokratischen, auf Privateigentum und anderen Privilegien beruhenden Gesellschaft übergestülpt wird? Diese Grundüberzeugungen werden durch zwei neuere Entscheidungen von Landesverfassungsgerichten in Frage gestellt. Nach Auffassung des Hessischen Staatsgerichtshofs wie des Verfassungsgerichtshofs für das Land Nordrhein-Westfalen hat die Mitbestimmung im öffentlichen Dienst gerade den gegenteiligen Effekt: Sie verletzt demokratische Prinzipien, weil sie die Rechte des demokratischen Souveräns beschneidet. Ein Grundsatz, für den die Gewerkschaftsbewegung seit Anbeginn gekämpft hat, wird nun gegen sie selbst gekehrt – eine Parallele zu

der Mitte der 70er Jahre von interessierter Seite propagierten These, die paritätische Mitbestimmung im Aufsichtsrat verstoße gegen die Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG.

Die tangierte Regierungskompetenz

Wie sieht die Argumentation des Hessischen Staatsgerichtshofs im einzelnen aus? Zu entscheiden war über die Vereinbarkeit zahlreicher Vorschriften des novellierten hessischen PersVG mit der hessischen Landesverfassung. In Anlehnung an ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1959² betonte das Gericht zunächst, es sei Aufgabe der Regierung, der gesamten Staatstätigkeit eine bestimmte Richtung zu geben und „für die Einhaltung dieser Linie durch die ihr unterstellten Instanzen zu sorgen.“ Dafür benötige sie selbständige politische Entscheidungsgewalt; nur auf dieser Grundlage könne sie der Volksvertretung gegenüber Verantwortung übernehmen. Aus dieser demokratischen Grundstruktur folge, daß der Regierung in allen politisch wesentlichen Fragen das Letztentscheidungsrecht

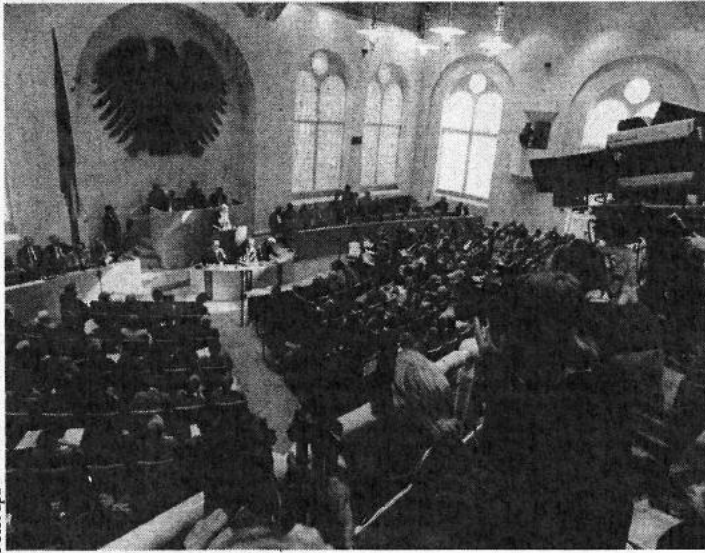


Foto: dpa

„Starker“ Staat und „schwache“ Personalvertretung?

bleiben müsse; nur Staatsgeschäfte „minderer politischer Wichtigkeit“ könnten beispielsweise auf unabhängige Ausschüsse übertragen werden. Dies klingt recht plausibel. Gleichwohl kann man sich fragen, ob damit nicht im Ergebnis die Gestaltungsfreiheit des Parlaments – und damit des einzigen gewählten Staatsorgans – übermäßig beschnitten wird. Warum soll es nicht möglich sein, durch Gesetz nicht nur die Regierungskompetenzen zu beschneiden, sondern gleichzeitig auch die Verantwortlichkeit gegenüber dem Parlament entsprechend zu reduzieren? Warum ist es dem Gesetzgeber nicht gestattet, die Exekutive zu „pluralisieren“, eine Mehrzahl von Instanzen zu schaffen, die ihm verantwortlich sind, schon um die Übermacht der Regierungsbürokratie in Grenzen zu halten? Was spricht dagegen, dabei in weitem Umfang auch Bürger- und Beschäftigtenpartizipation einzubauen? Wer sonst, außer dem Repräsentanten des Souveräns, könnte einen solchen Wandel bewerkstelligen? Irrtümer und Fehlentscheidungen mögen nie auszuschließen sein, aber sie könnten ja durch Gesetz wieder korrigiert werden – in anderen Bereichen ist dies selbstverständlich. Statt dessen die Regierung mit unentziehbaren umfassenden

Kompetenzen auszustatten, entspricht der Vorstellung vom „starken Staat“, der immer bereitstehen muß, damit nicht das Geringste in Unordnung gerät. Einen „offenen“ Staatsapparat mit Dezentralisierung und Einwirkungsrecht der Betroffenen kann sich das Parlament nicht einmal mit zwei Drittel Mehrheit schaffen: Die Regierungskompetenzen und die ihnen entsprechende „Verantwortung“ werden aus Art. 20 Abs. 2 GG abgeleitet, aus einer Bestimmung also, die nach Art. 79 Abs. 3 GG auf alle Zeiten unabänderlich ist. Nach Art. 146 GG kann sich dies allenfalls mit der Wiedervereinigung ändern.

Die uferlose Ausdehnung

Doch kehren wir zurück zu den Argumenten des Hessischen Staatsgerichtshofs und akzeptieren wir – als Realisten und Pragmatiker – seine These von der umfassenden Regierungskompetenz für alle wichtigen Fragen. Auch dann ist die Entscheidung nicht zu rechtfertigen. Der Ge-



Foto: Joachim Scherzer

Personalräte – Bittsteller der Beschäftigten?

richtshof meint nämlich im Anschluß an das Bundesverfassungsgericht, alle personellen Angelegenheiten der Beamten würden zu diesen „wesentlichen Angelegenheiten“ zählen, geht dann aber noch einen Schritt über die Karlsruher Richter hinaus und nimmt dasselbe für hoheitlich tätige Angestellte in den Vergütungsgruppen I bis Vb BAT an. Konkret bedeutet dies, daß es insoweit keine wirkliche Mitbestimmung mehr geben darf; der Spruch der Einigungsstelle muß jederzeit durch die Regierung aufgehoben werden können. Verhandlungen mit der Arbeitgeberseite werden in Zukunft „Schlagseite“ haben – um es vornehm auszudrücken. Man wird zum Bittsteller, wenn die andere Seite sagen kann, sie wisse schon heute, wie die Endentscheidung aussehe. Was für personelle Angelegenheiten der Beamten und gehobenen Angestellten gilt, wird vom Staatsgerichtshof im folgenden dann auch auf organisatorische Angelegenheiten erstreckt, zu denen nicht zuletzt die Einführung neuer Techniken gehört.

Erstaunlich und rational kaum nachvollziehbar ist die Weite der gezogenen Konsequenzen. Niemand wird bestreiten wollen, daß



Foto: argus

Eigenständigkeit der Regierung kontra Personalvertretungsrecht.

die Eigenständigkeit der Regierung gefährdet sein könnte, wenn ihr durch eine Einigungsstelle ein unerwünschter Ministerialrat aufs Auge gedrückt wird, doch gilt das auch für den Finanzinspektor oder den Briefträger? Reicht es denn nicht aus, daß beide eine Probezeit absolvieren müssen und daß im Streitfall der Spruch der Einigungsstelle von den Verwaltungsgerichten überprüft werden kann? Ist wirklich zu befürchten, daß die Leitungsmacht der Regierung leidet, weil ein Lebenszeitbeamter, der alle Hürden seiner Laufbahn genommen hat, Anordnungen mißachtet oder sabotiert? Und wie steht es mit dem nach BAT IVa eingruppierten Angestellten in der Planungsabteilung? Sind denn in Bundesländern wie Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Bremen, wo es seit vielen Jahren volle Mitbestimmung bei Einstellung und Entlassung *aller* Angestellten praktiziert wird, die Regierungen handlungsunfähig geworden? Sind Angestellte auch nur in Einzelfällen aus dem Ruder gelaufen?

Die Wirklichkeit interessiert den Staatsgerichtshof offensichtlich nicht. Dies ist bei jedem Gericht schlimm, aber es ist geradezu

verheerend bei einer Instanz, gegen deren Sprüche es faktisch kein Rechtsmittel mehr gibt. Die „Eigenständigkeit der Regierung“ wird vom Staatsgerichtshof als Formel verwandt, die fast beliebig einsetzbar ist und die im konkreten Fall als Mittel benutzt wird, um unerwünschte Mitbestimmung für rechtswidrig zu erklären. „Politisch wichtig“ ist diejenige Angelegenheit, die das Gericht dazu erklärt. Seine Einschätzung ist die allein maßgebende. Inhaltlich und methodisch setzt sich der Staatsgerichtshof damit in Widerspruch zur Mitbestimmungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts². Dort war es um die durchaus verwandte Frage gegangen, ob die Arbeitnehmervertretung im Aufsichtsrat die Funktionsfähigkeit des Unternehmens beeinträchtigen könne: Das Bundesverfassungsgericht hatte betont, es sei Sache des Gesetzgebers, in schwierigen, komplexen Entscheidungssituationen alle Erkenntnisquellen auszuschöpfen und dann die ihm sachgerecht erscheinende Lösung zu wählen. Ihm stehe eine Einschätzungsprärogative zu. Erweise sich sei-

ne Prognose nachträglich als falsch, sei er zur Korrektur verpflichtet. Warum soll dasselbe nicht auch für die Frage gelten, ob die Eigenständigkeit der Regierung effektiv beeinträchtigt ist? Wo sind prinzipielle Unterschiede auszumachen? Im Ergebnis beschränkt der Staatsgerichtshof erneut die Gestaltungsfreiheit des Parlaments und schafft damit nicht mehr, sondern weniger Demokratie.

Demokratie nach Münsteraner Art

Das Urteil des Verfassungsgerichts von Nordrhein-Westfalen in Münster⁴ ist – auch wenn dies ungläubiges Erstaunen hervorrufen mag – noch um einiges mitbestimmungsfeindlicher. Im konkreten Fall ging es um die Mitbestimmung im Verwaltungsrat der öffentlichen Sparkassen: Ein Drittel seiner Mitglieder wurde von den Beschäftigten in Urwahl bestimmt. Die Arbeitgeberseite behielt daher eine solide Zweidrittel-Mehrheit, so daß sich das Problem des Entzugs wesentlicher Kompetenzen gar nicht stellte. Der Verfassungsgerichtshof ging die Dinge deshalb anders an.

Zunächst stellte er fest, der Verwaltungsrat – und damit auch alle seine Mitglieder – übe Staatsge-



Foto: Hartmut Hennig

Mitbestimmung soll nicht mehr sein als „Mitsprache“.

walt aus; er bedürfe deshalb der demokratischen Legitimation. Dies setze voraus, „daß eine vom Volk oder von seiner gewählten Vertretung ausgehende ununterbrochene Legitimationskette aller mit Staatsgewalt betrauten Amtswalter vorhanden ist.“ Als Beleg werden zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, ein Beitrag von Kriele (zugleich Mitglied des Staatsgerichtshofs und Richter im vorliegenden Verfahren) und ein Buch von Stern (ebenfalls Mitglied des Staatsgerichtshofs und Richter im vorliegenden Verfahren) angeführt. Eine solche demokratische Legitimation fehle den Arbeitnehmervertretern, da ihre Wähler nicht das „Volk“ und auch nicht ein „Teilvolk“ wie die Einwohnerschaft einer Gemeinde seien. Aus diesem Grund ist – so das Gericht – das Sparkassengesetz mit dem Demokratieprinzip nicht zu vereinbaren; die Vorschriften über die Urwahl sind nichtig, die Mandate mit sofortiger Wirkung erloschen.

Damit ist – erstmals! – auch die „Unterparität“ für verfassungswidrig erklärt. Mitbestimmung soll sich auf „Mitsprache“ und



Der Personarat – mit unterschiedlichen Argumenten sollen ihm wichtige Mitbestimmungsrechte vorenthalten werden.

Foto: Jürgen Peter

„Beratung“ reduzieren, wie es einer ihrer hartgesottesten Gegner ganz offen bekannt hat.⁵

Immanente Kritik

Die „ununterbrochene Legitimationskette“ läßt sich mit den beiden angeführten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nur schwer begründen. Im einen Fall⁶ war es um die Bildung des Magistrats nach schleswig-holsteinischem Gemeinderecht, im anderen⁷ um Stadt-Bezirksvertretungen in NRW gegangen. Gegenstand war also beide Male die Zusammensetzung eines Leitungsorgans einer Gemeinde bzw. eines Stadtbezirks – dort umfassende demokratische Legitimation zu verlangen, ist aber etwas anderes als dies bei jedem einzelnen Mitglied des Sparkassenverwaltungsrats zu tun. Die Hinweise auf Kriele und Stern vermögen den Ausführungen keine zusätzliche Autorität zu verleihen; daß die Richter sich selbst zustimmen, ist nicht eben überraschend.

Doch viel gewichtiger ist ein sachlicher Einwand. „Demokratisch legitimiert“ wird ein staatlicher oder kommunaler Funktionsträger durch Ernennung seitens der Exekutivspitze, die ihrerseits von der Volksvertretung

gewählt und so mittelbar demokratisch legitimiert ist.

Die Kette wird bisweilen etwas lang. Verlagert etwa die Regierung – wie häufig – die Einstellung und Ernennung auf nachgeordnete Stellen, so sieht die demokratische Legitimation wie folgt aus: Volk – Parlament – Regierung – Einstellungsbehörde – Beschäftigter. Doch dies stört das Gericht nicht und wir wollen uns ja zunächst in seinen Argumentationsbahnen bewegen.

Fest steht damit, daß alle Belegschaftsangehörigen dieser Legitimation teilhaftig sind; andernfalls dürften sie ihre Aufgaben nicht wahrnehmen (sondern müßten wegen Amtsanmaßung bestraft werden). Auch die Arbeitnehmervertreter im Verwaltungsrat sind nun keine Außenstehenden, sondern selbst Sparkassenbedienstete und damit ihrerseits (mittelbar) demokratisch legitimiert. Eine Besonderheit besteht nur insofern, als die Legitimation nicht durch Ernennung, sondern durch Wahl weitergegeben wird. Warum dies schaden soll, ist nicht ersichtlich. Auch wenn man die Legitimation der einzelnen Beschäftigten jeweils nur auf die Dienstaufgaben bezieht, ändert sich nichts: Dem Gesetzgeber steht es frei, deren

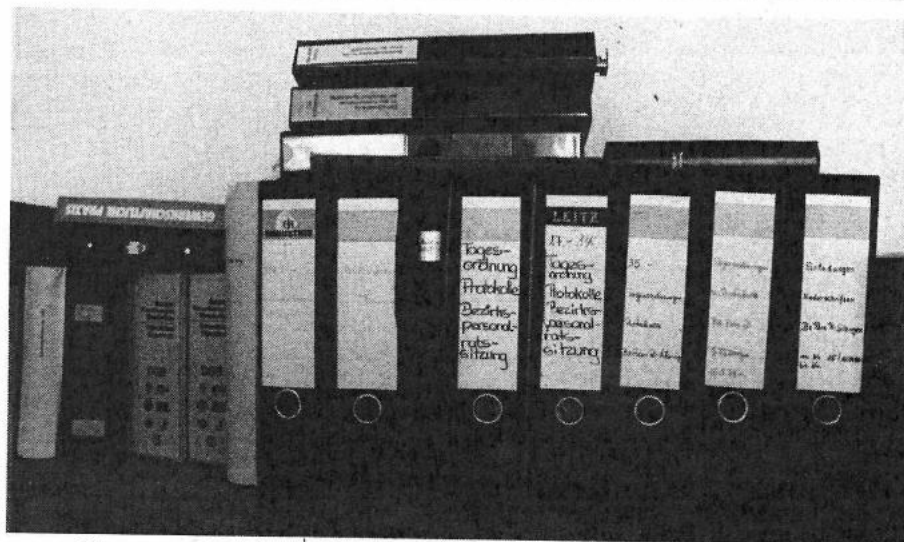


Foto: Joachim Scherzer

Die „ununterbrochene Legitimationskette“ sichert im Ergebnis die Herrschaft bürokratischer Apparate ab.

Erledigung so zu organisieren, daß er nicht jedem Individuum bestimmte Freiräume gewährt, sondern daß gewählte Personalvertretungen mit dem Dienststellenleiter über den generellen Umfang dieser Freiräume verhandeln. Mit der Tätigkeit ist eben automatisch auch das Wahlrecht zur Interessenvertretung verbunden. Die Argumentation des Staatsgerichtshofs wäre nur dann schlüssig (wenn auch nicht beifallswert), wenn es um die Vertretung einzelner Gruppen von Bürgern oder anderer außerhalb der Verwaltung Stehender ginge.

Das Gericht hat weiter übersehen, daß die „ununterbrochene Legitimationskette“ viele Ausnahmen kennt; nirgends außer im Bereich der Arbeitnehmerbeteiligung wird sie mit so großem Nachdruck verfochten. So gibt es sogenannte ministerialfreie Räume, in denen weisungsfreie Ausschüsse eigenständige Entscheidungen treffen. Erinnert sei etwa an den Bundespersonalausschuß nach Paragraphen 95 ff. Bundesbeamten-gesetz, der unter anderem über die allgemeine Anerkennung von Prüfungen entscheidet. Weiter gehört hierher die sogenannte funktionale Selbstverwaltung wie sie etwa bei

Hochschulen, Rundfunkanstalten und Sozialversicherungsträgern praktiziert wird. Schließlich sehen gerade die Kritiker der Mitbestimmung meist keine Probleme, wenn öffentliche Aufgaben durch Private erfüllt werden; wo ist die demokratische Legitimation des privaten Planungsbüros, das einen Vertrag mit der Gemeinde geschlossen hat?

„Legitimation“ statt Wille des Souveräns?

Von diesen Einwänden einmal ganz abgesehen, läßt sich schwerlich bestreiten, daß die Figur der „Legitimationskette“ in Wirklichkeit nur wenig mit real praktizierter Demokratie zu tun hat. Versteht man unter „Demokratie“ (jedenfalls auch), daß sich der Wille der Mehrheit durchsetzt, so ist die „Legitimationskette“ ein denkbar ungeeignetes Mittel: Die konkreten Vorstellungen der Bevölkerungs- oder der Parlamentsmehrheit sind nicht mehr im Spiel, wenn der Bundespräsident, ein Minister oder ein Ministerialdirektor eine Ernennung ausspricht. Es geht allein um Entscheidungen, die innerhalb des bürokratischen Apparats vorbereitet wurden und die im günstigsten Fall die Kriterien des Art. 33 Abs. 2 GG („Eignung, Befähigung und fach-

liche Leistung“) ernst nehmen; durch die Unterschrift des politisch Verantwortlichen erhalten sie gewissermaßen nur noch Brief und Siegel. Dies mag in einer minimalen Zahl von Ausnahmefällen anders sein, in der Regel ist die Unterschrift eine Formalie. Vermittlung „demokratischer Legitimation“ wird so zu einer Art Ritual, das „soziale Nähe“ zur Staatsführung symbolisieren soll, ohne daß sie wirklich bestehen würde. Man erhält gewissermaßen den Ritterschlag, man wird ein „Diener des Souveräns“ wie man einst ein Fürstendiener wurde.

Die „ununterbrochene Legitimationskette“ hat so vorwiegend ideologische Funktion – sie erweckt einen Anschein von Demokratie, sichert jedoch im Ergebnis die Herrschaft bürokratischer Apparate ab. Man hat ein Aushängeschild, das für die tatsächliche Durchsetzung des Mehrheitswillens nichts bringt, aber Veränderungen trefflich blockieren kann. Im Bereich der



Der demokratische Staat scheint am besten gesichert, wenn in seinem Exekutivapparat ausschließlich Befehl und Gehorsam herrschen.

Mitbestimmung hat dies der Verfassungsgerichtshof gewissermaßen in Reinkultur vorexerziert.

Gedachter Staat und realer Staat

Für den Gerichtshof ist der Staat eine Größe, die dem verfassungsrechtlichen Modell entspricht: Er handelt autonom und verfolgt dabei das (von der jeweiligen Mehrheit inhaltlich ausgefüllte) Gemeininteresse. Daß die Verfassungswirklichkeit dem widersprechen und daß dieser Widerspruch auch bei der Verfassungsinterpretation eine Rolle spielen könnte, wird als Problem überhaupt nicht gesehen. Ist denn der Staat tatsächlich so „autonom“, daß er auch Unternehmerinteressen zuwiderhandeln kann? Muß er nicht alles tun, um Investitionsanreize zu schaffen, wäre er es doch, der Steuerausfälle verkraften und Arbeitslosenunterstützung bezahlen müßte? Ist er nicht abhängig von weltwirtschaftlichen Zwängen, könnte er sich ernsthafte Auseinandersetzungen mit den USA leisten? Unterstellt, es gibt objektive Zwänge für das Staatshandeln in Richtung auf eine Förderung von Unternehmerinteressen, auch auf eine entsprechende Verteilung knapper Ressourcen – müßte man dann nicht innerhalb wie

außerhalb des Staatsapparats durch mehr Mitbestimmung und mehr Gewerkschaftsrechte eine Gegenkraft mobilisieren? Wäre dann nicht sogar die soziale Realität sehr viel näher an jenem von der Verfassung gedachten Staat? Der Jesuitenpater Oswald von Nell-Breuning hat schon Ende der 50er Jahre den politischen Streik mit ähnlichen Argumenten gerechtfertigt⁸ – könnte sich nicht endlich auch ein Gericht diesen Fragen stellen?

Absoluter und demokratischer Staat

Die Staatsauffassung des hessischen wie des nordrhein-westfälischen Verfassungsgerichts läßt für wirkliche Mitbestimmung der Beschäftigten keinen Raum. Im Namen der Demokratie werden sie ihrer Rechte beraubt. Der demokratische Staat wird absolut gesetzt – er scheint am besten gesichert, wenn in seinem Exekutivapparat ausschließlich Befehl und Gehorsam herrschen. Die Tradition des monarchischen

Staates bricht erneut mit aller Kraft durch. Darin liegt ein fundamentales Mißverständnis unserer Verfassungsordnung: Demokratie bedeutet mehr, als die Auswechslung des Souveräns. Ein demokratischer Staat darf sich keine Vasallen und Hörigen halten. Er kann und darf seine Ziele nur mit Hilfe mündiger Bürger umsetzen, die Grundrechte besitzen – auch in ihrer Arbeit. Wer im eigenen Haus Unterwerfung praktiziert, ist ein schlechter Garant der Freiheit in der Gesellschaft. Demokratie ist unteilbar – auch Staatsgerichtshöfe sollten es zur Kenntnis nehmen. ■

Anmerkungen

- ¹ Urteil vom 30. 4. 1986, in den wesentlichen, hier interessierenden Passagen abgedruckt in PersR 1986, 148-159
- ² BVerfGE 9, 268, 280 ff.
- ³ BVerfGE 50, 290, 332 ff.
- ⁴ Der wesentliche Inhalt des Urteils ist wiedergegeben bei Orth PersR 1986, 222 ff.
- ⁵ Püttner DVBl 1984, 169
- ⁶ BVerfGE 38, 258, 271 ff.
- ⁷ BVerfGE 47, 253 LS 2
- ⁸ Von Nell-Breuning, Streik, in: Ders., Wirtschaft und Gesellschaft heute, Bd 2, Freiburg 1957, S. 53