

HANS FLORETTA*

Die österreichische Betriebsverfassung in ihren wirtschaftlichen und politischen Implikationen

Gliederung

- I. Geschichtliche Entwicklung der österreichischen Betriebsverfassung
 1. Die Anfänge
 2. Das Betriebsrätegesetz 1919
 3. Das Schicksal der Sozialisierungsgesetze und der Sozialisierungskommission
 4. Die Bedeutung des ersten Betriebsrätegesetzes
 5. Die Zeit von 1933 bis 1945
 6. Das Betriebsrätegesetz 1947
- II. Skizze der gegenwärtigen Rechtslage
- III. Zusammenfassende Bewertung der österreichischen Betriebsverfassung

Österreich besitzt ein gut entwickeltes System der Betriebsverfassung, zugleich aber auch eine darüber hinausgehende gut funktionierende überbetriebliche Arbeitsverfassung (das Recht der freien Koalitionen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber mit der Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen; die gesetzlich eingerichteten Kammern der Arbeiter und Angestellten sowie der Unternehmer; das Instrumentarium der kollektiven Rechtsgestaltung: Kollektivvertrag, Satzung, behördliche Festsetzung von Arbeitsbedingungen und Arbeitskampf) mit einem starken einheitlichen Gewerkschaftsbund. Dieser Umstand läßt eine Darstellung dieses Systems in seinen Funktionszusammenhängen über die Grenzen Österreichs hinaus von Interesse erscheinen und ich darf daher dem verehrten Jubilar die gegenständliche Arbeit widmen.

I. GESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG DER ÖSTERREICHISCHEN BETRIEBSVERFASSUNG

1. Die Anfänge

Es hat schon im Mittelalter nicht wenige Versuche gegeben, durch Gesellen-Vereinigungen und Arbeitskampfmaßnahmen die meistens sehr harten Arbeitsbedingungen zu verbessern. Diese Ansätze wurden durch die politische Gewalt der von den Zünften beherrschten Stadtverwaltungen oder anderer Landesherren immer wieder alsbald unterdrückt. Erst die Massenproblematik des industriellen Proletariats und der zunehmende Einfluß liberaler Gedan-

* Emeritus Univ.-Professor, Universität Salzburg.

kengänge im Bürgertum ließen solche Gedanken einer betrieblichen Interessenvertretung wieder aufkommen, so insbesondere in der verfassungsgebenden Nationalversammlung der Frankfurter Paulskirche im Jahre 1848/49. Da Österreich damals noch Bestandteil des Deutschen Bundes war, waren diese Beratungen, die allerdings nicht zu Gesetzesbeschlüssen führten, für Österreich sowie für Deutschland von ideengeschichtlicher Bedeutung¹. In Österreich gab es im Revolutionsjahr 1848 vereinzelt (Wien und Wiener Neustadt) betriebliche Arbeiterausschüsse, die aber in der konterrevolutionären Phase des kaiserlichen Absolutismus völlig unterdrückt wurden². Ideengeschichtlich von großer Bedeutung war ein von dem Wiener Juristen und politischen Publizisten Johann Alois Perthaler entworfenes System von Arbeiterausschüssen.³

Trotz der staatlichen Unterdrückung gab es in Österreich seit 1852 vereinzelt Arbeiterausschüsse auf freiwilliger Grundlage. Von Bedeutung wurde aber erst eine mit dem Beginn intensiver staatlicher Sozialpolitik in den 80er Jahren einsetzende Diskussion über die Arbeiterausschüsse. Einen anderen Vorläufer der heutigen Betriebsverfassung stellte die Verpflichtung der Unternehmer zur Erlassung von Arbeitsordnungen dar, welche zunächst durch das österreichische Allgemeine Berggesetz von 1854 und allgemein durch die Gewerbeordnung 1859 (für alle gewerblichen Sparten, jedoch nur in Werkstätten, in denen mindestens 20 Arbeiter beschäftigt sind) vorgeschrieben waren. Später bedurfte die Erlassung dieser Arbeitsordnungen der *Anhörung* der Arbeitnehmer (zunächst im Regiebautenarbeitergesetz 1902). Damit wurde das Prinzip des uneingeschränkten unternehmerischen Weisungsrechtes,⁹ das bereits durch die Pflicht zur Erlassung einer Arbeitsordnung einer ersten Einschränkung unterworfen worden war, weiter eingeschränkt und ein erster Ansatz zu einer Mitwirkung der Arbeitnehmerschaft im Betrieb geschaffen⁴.

Die legistische Entwicklung der betrieblichen Interessenvertretungen ging jedoch sehr schleppend vor sich. Es sah zwar ein Entwurf des Handelsministeriums im Jahre 1891 die obligatorische Einführung von Arbeiterausschüssen in allen fabrikmäßig betriebenen Gewerbeunternehmungen vor, jedoch erlangte dieser Entwurf vor allem durch den Widerstand der Unternehmer, welche lediglich die Einführung fakultativer Arbeiterausschüsse akzeptierten, nicht Gesetzeskraft. Lediglich im Bergbau wurde durch das Gesetz betreffend die Errichtung von Genossenschaften im Jahre 1896 Lokalarbeiterausschüsse festgelegt⁵. Die Befugnisse dieser Ausschüsse erschöpften sich im wesentlichen in Überwachungs- und Interventionsrechten.

Von großer Bedeutung war, daß sich im Laufe der Jahrzehnte in den Betrieben ein Netz von gewerkschaftlichen Vertrauensmännern bildete. Recht-

¹ Vgl. *Strasser*, Arbeitsrecht II (Kollektives Arbeitsrecht), S 11 ff, in: Floretta-Spielbüchler-Strasser, Arbeitsrecht (1976); *Teuteberg*, Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland (1961), S 109.

² *Flanner*, Die Revolution von 1848 in Wiener Neustadt (1978), S 117 f.

³ *Perthaler*, Ein Standpunkt zur Vermittlung sozialer Mißstände im Fabriksbetriebe, in: Zeitschrift für österreichische (Rechts)gelehrsamkeit und politisches Gesetzkunde, 3. Jg (1843), S 66 ff u. 118 ff.

⁴ Vgl. *Strasser*, Die Betriebsvereinbarung (1957), S 21 ff; *Mayer-Maly*, Österr. Arbeitsrecht (1970), S 208.

⁵ Vgl. *Floretta-Strasser*, Kommentar zum Betriebsträtegesetz, 2. Aufl. (1973), S 5; *Mayer-Maly*, Österr. Arbeitsrecht, S. 208. *Filla*, Zwischen Integration und Klassenkampf — Sozialgeschichte der betrieblichen Mitbestimmung in Österreich (1981), S 32.

lich beruhte dies auf der Freiheit, Koalitionen zur Regelung von Arbeitsbedingungen zu bilden (Koalitionsfreiheit). Arbeitskämpfe der Koalitionen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber waren zunächst durch das Strafgesetz 1852 verboten und mit Strafe bedroht worden; jedoch durch das Koalitionsgesetz 1870 wurden die Arbeitskämpfe vom Staate geduldet; die Arbeitskämpfabreden waren aber weiterhin zivilrechtlich unwirksam.

Das tolerierte gewerkschaftliche Vertrauensmännersystem gewann dann allerdings im Ersten Weltkrieg große praktische Bedeutung, da es sich als sehr wichtig für die Aufrechterhaltung der Arbeitswilligkeit, insbesondere in den Rüstungsbetrieben, erwiesen hatte.

Der erste nach dem Umsturz vom November 1918 ausgearbeitete Gesetzentwurf ging daran, dieses System von gewerkschaftlichen Vertrauensleuten rechtlich zu fundieren und die Vertrauensleute mit einer Reihe von Befugnissen auszustatten⁶.

Die Begriffe „Betriebsrat“ und „syndikalistische“ oder — wie wir es heute eher zu nennen gewohnt sind — „basisdemokratische“ Elemente fanden erst Zutritt zur gesetzgeberischen Arbeit, nachdem die zum Teil schon illegal während des Krieges, aber insbesondere im Winter 1918/19 gebildeten Arbeiter- und Soldatenräte durch die Ausrufung der Ungarischen Räterepublik am 21.3.1919 einen gewaltigen Zulauf erhalten hatten. Die am 7.4.1919 erfolgte Ausrufung der Räterepublik in Bayern wirkte einerseits in gleiche Richtung, hatte aber andererseits bei den überwiegend ländlichen und konservativ eingestellten westlichen Bundesländern eine mehr abschreckende Wirkung.

Die radikal und klassenkämpferisch eingestellte kommunistische Partei Deutsch-Österreichs gewann in diesen Monaten in den Arbeiterräten, die noch im Winter 1918/19 fast eine Organisation der sozialdemokratischen Partei gewesen waren, entscheidenden Einfluß. Die Führung der sozialdemokratischen Partei stand daher nunmehr vor der Entscheidung, entweder diese revolutionären Tendenzen zu ihren eigenen Zielen zu machen oder zu versuchen, sie hintanzuhalten und auf begrenzte Ziele innerhalb der gegebenen Staats- und Verfassungsordnung zu lenken. Die Entscheidung fiel in letzterem Sinne aus, und zwar einerseits aus tagespolitischen und pragmatischen Gründen: eine Entwicklung zur Räterepublik in Wien und allenfalls noch in Niederösterreich wäre mit Sicherheit von den übrigen Bundesländern mit einer Abspaltung beantwortet worden⁷. Außerdem drohten die Entente-Mächte (England, Frankreich und Italien) mit der Erneuerung der ohnehin soeben erst im März 1919 aufgehobenen Hungerblockade und sogar mit der Besetzung des Landes unter dem Vorwand der Sicherung von Verkehrsverbindungen gegen revolutionäre Umtriebe.

Andererseits hatte diese Entscheidung auch tiefere, prinzipielle und ideologische Gründe: Der Versuch, eine sozialistische Gesellschaftsordnung entgegen dem Entwicklungsmodell von Karl Marx unmittelbar auf eine ländliche und feudale Gesellschaftsstruktur aufzupropfen, hätte — wie sich in Rußland und unmittelbar danach im Nachbarland Ungarn gezeigt hat — nur mit drastischen

⁶ Entwurf des Staatsamtes für soziale Fürsorge vom Jahre 1918, das unter Leitung von Staatssekretär Ferdinand Hanusch stand; siehe *Klenner*, Die österreichischen Gewerkschaften (1951), Bd I, S 559; *Floretta*, Die Betriebsvereinbarung (I), DRdA 1958, S 112.

⁷ So fanden später in Vorarlberg, Tirol und Salzburg Volksabstimmungen statt, welche sehr große Mehrheiten zugunsten eines Anschlusses an die Schweiz bzw. an die Deutsche Republik brachten.

Maßnahmen der staatlichen Gewalt (Terror gegen die Klassenfeinde) überhaupt Aussicht auf Erfolg gehabt. Die humanistische Tradition innerhalb der Sozialdemokratie war jedoch derart stark, daß eine solche Perspektive nichts Verlockendes hatte.

Es ist bemerkenswert, daß genau in dieser Zeit der große Rechtsdenker und Sozialdemokrat Hans Kelsen sein Rechtssystem ausarbeitete⁸, das dann auch zur Grundlage der ersten österreichischen Verfassung 1920 gemacht wurde; ein System, in dem die Gewaltenteilung und die Sicherung des Bürgers vor Willkür der Staatsmacht zur äussersten Konsequenz getrieben wurde. Zweifellos hat auch die Erfahrung mit dem System der Räte, welche ja definitionsgemäß in sich legislative und exekutive Funktionen vereinigten, diese geistige Entwicklung gefördert. Es wurde zwar allgemein akzeptiert, daß die Räte in einer Zeit extremer Desorganisation und ausgesprochener Hungersnot wertvolle Initiativen insbesondere bei der Sicherung der Ernährung der hungernden Wiener entfalten konnten: die allein mit dem geltenden Recht erfolgende Bekämpfung des Schieberunwesens wäre viel zu schwerfällig gewesen, die Beschlagnahmungen waren die einzige wirksame Methode⁹. Jedoch hatte die Vorstellung, einer nicht rechtsstaatlich organisierten Staatsgewalt auf Dauer ausgeliefert zu sein, für die Mehrzahl der Staatsbürger einschließlich weiter Schichten der Arbeiter keine werbende Kraft.

Freilich ist es eine weitere Frage, ob die erwartete Automatik des Übergangs von der bürgerlichen in die sozialistische Gesellschaft, wie sie sich Karl Marx vorgestellt hatte, so prompt funktioniert hätte. Im Lichte der seitherigen historischen Ereignisse muß man dies verneinen, denn der Kapitalismus hat zu seiner Sicherung eine Reihe von politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Einrichtungen hervorgebracht; sie beinhalten zwar einerseits so schlimme Phänomene wie Faschismus und Nationalsozialismus, andererseits aber zählen zu ihnen auch durchaus sehr positiv zu wertenden Errungenschaften, wie etwa die Verhinderung oder zumindest die Abmilderung von Wirtschaftskrisen durch gezielte staatliche Wirtschaftspolitik und im besonders hohen Maße die gesamte Sozialpolitik. Sozialpolitik war ja von ihren historischen Anfängen an (insbesondere der Bismarckschen Sozialpolitik im Deutschen Reiche) eine primär von konservativen Zielsetzungen inspirierte Politik, welche die revisionistisch eingestellten sozialdemokratischen Parteien dann aber voll mitmachten; nicht nur aus unmittelbar humanen Motiven, sondern auch in der begründeten Erwartung, daß der zunächst ganz auf die kapitalistischen Interessen hin orientierte Staat damit eine neue Qualität gewinnen würde („Sozialstaat“). Natürlich hat die Sozialpolitik durch die verbesserte Existenzsicherung und durch die Hebung des Lebensstandards die revolutionären Tendenzen in der Arbeiterschaft stark zurücktreten lassen, da ja die Arbeiter nunmehr selber bei einer Revolution schon einiges zu verlieren hatten.

Im Gesamtkomplex der Sozialpolitik spielt das Arbeitsrecht noch eine ganz besonders herausragende Rolle, da es nicht nur wie andere Sozialgesetze die inhaltlichen Folgen einer ungerechten Verteilung der Produktionsgüter abmilderte, sondern insbesondere Eingriffe in die Wurzeln der Ungleichheit selber ermöglichte: es war nämlich für den Proletarier notwendig, seine Ware

⁸ Vgl den Beitrag von Leser über H. Kelsen in der „Neuen österreichischen Biographie“ (1979), Bd XX, S 29 ff.

⁹ Vgl Hautmann, Rätedemokratie in Österreich 1914—1924, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg 1972, S 73 ff, insb S 82.

„Arbeitskraft“ unter extrem ungünstigen Umständen zu verkaufen. Diese extrem ungleiche Marktsituation wurde einerseits durch unmittelbare staatliche Eingriffe (wie Arbeitnehmerschutzgesetze), andererseits durch die mit staatlicher Duldung, später mit staatlicher Förderung entstehenden Gewerkschaften so verändert, daß der Lebensstandard der breiten Massen schließlich sehr gehoben werden konnte, was durch die Hebung der Massenkaufkraft dann auch zur wenigstens teilweisen Verhinderung kapitalistischer Überproduktionskrisen beitrug.¹⁰

2. Das Betriebsrätegesetz 1919

Innerhalb dieses im ganzen revisionistischen Konzeptes kam dem *Betriebsrätegesetz 1919* eine besondere Bedeutung zu. Allerdings wies es zwei voneinander deutlich unterschiedliche Aspekte auf: einerseits sollte es nach den Worten von Otto Bauer, dem Vorsitzenden der Sozialisierungskommission, eine *Schule* für die Arbeitnehmerschaft in der Übernahme von wirtschaftlicher und auch politischer Verantwortung sein¹¹. Tatsächlich hätte aber eine weit-

¹⁰ Vgl. Floretta, Zur Frage einer einheitlichen Sozialgerichtsbarkeit, DRdA 1965, S 320.

¹¹ Am 14. März 1919 hatte die Konstituierende Nationalversammlung das Gesetz über die Vorbereitung der Sozialisierung (StGBI 181) beschlossen. Dieses Gesetz stellte die Sozialisierung von „hiezü geeigneten Wirtschaftsbetrieben“ zugunsten des Staates, der Länder und Gemeinden in künftigen Gesetzen in Aussicht. Darüber hinaus wurde auch ein Gesetz über die Interessenvertretung der Arbeitnehmer in den Wirtschaftsbetrieben angekündigt. Mit der Vorbereitung der entsprechenden Gesetze war die Sozialisierungskommission beauftragt (in den Vorstand der Kommission waren am 15. März 1919 Otto Bauer als Präsident, Ignaz Seipel als Vizepräsident sowie Franz Domes, Leopold Kunschak und Viktor Wutte berufen worden.) Am 24. April 1919 wurde von der Sozialisierungskommission im Namen der Staatsregierung mit drei anderen Gesetzentwürfen über die Sozialisierung (es handelte sich um Rahmengesetze über die Enteignung von Wirtschaftsbetrieben, über gemeinwirtschaftliche Anstalten und Gesellschaften sowie über Kommunalisierungen; siehe 165 bis 167 der Beilagen der Konst. Nationalversammlung) auch der Entwurf eines *Betriebsrätegesetzes* (164 der Beilagen der Konst. Nationalversammlung) in die Konstituierende Nationalversammlung eingebracht. Dieser Entwurf wurde wie folgt begründet:

„Die Einrichtung der Betriebsräte soll durch eine weitgehende Demokratisierung des Betriebes dem Gedanken der Mitwirkung von Arbeitern und Angestellten an der Sozialisierung, und, wo diese zunächst nicht in Betracht kommt, an der Betriebsführung, zum Durchbruch verhelfen. Der Entwurf baut die Einrichtung der Betriebsräte auf dem einzelnen Betrieb auf.“

„Zur weiteren Klarstellung sei betont, daß die Betriebsräte nicht als eine neue Organisation der Arbeiter gedacht sind. Es werden vielmehr die Arbeiter im Betriebe zu Wahlkörpern zusammengefaßt, während eine durchgreifende Organisation der Arbeiterschaft eines Betriebes, etwa mit regelmäßigen Tagungen, einem eigenen Organ, Funktionären und einem bestimmten Aufgabenkreis hier nicht geplant ist und auch von den Arbeitern nicht gewünscht wird. Nach wie vor werden die Arbeiter in ihren Gewerkschaften stehen und diesen unabhängig von dem Beschäftigungsorte angehören. Nach wie vor werden die Arbeiter in den Gewerkschaften die Organe erblicken, mit welchen sie die Gestaltung der Arbeitsbedingungen beeinflussen und ihre Interessenkämpfe ausfechten.“ (164 der Beilagen der Konst. Nationalversammlung, S 9.)

Otto Bauer, der als Präsident der Sozialisierungskommission die vorgelegten Gesetzentwürfe in der Konstituierenden Nationalversammlung begründete, sagte zum Entwurf eines *Betriebsrätegesetzes* folgendes:

„Der grundlegende Gesetzentwurf ... ist der über die Betriebsräte, denn jede Sozialisierung muß nach unserer Überzeugung von der Demokratisierung der Be-

gehende Sozialisierung der Wirtschaft in dieser Zeit schon deswegen zu erheblichen Krisen führen müssen, weil die Arbeitnehmerschaft damals über praktisch keinerlei Fachleute zur Führung von Betrieben verfügte. Andererseits war es auch ein Ableiten revolutionärer Energien in einen begrenzten und für die gesamte Gesellschaftsordnung „unschädlichen“ Bereich¹². Die Grenzen waren sogar so eng gesteckt, daß von den syndikalistischen Zielen eines räte-demokratisch eingerichteten Betriebes gerade die entscheidenden, nämlich die entweder alleinige oder zunächst mitbestimmende wirtschaftliche Führung des Betriebes durch die Arbeitnehmerschaft, in keiner Weise realisiert wurde. Es waren sogar periphere Beeinträchtigungen der Funktion der Betriebsführung durch den Betriebsrat verboten¹³.

3. Das Schicksal der Sozialisierungsgesetze und der Sozialisierungskommission

Zum Verständnis der Intentionen des Gesetzgebers muß man sich auch die konkrete politische und wirtschaftliche Situation der Jahre 1918 und 1919 vor Augen halten: Schon vor der Ausrufung der Ungarischen Räterepublik war das innenpolitische Klima durch das Problem der Sozialisierung sehr angespannt. Die Sozialdemokratische Partei hatte durch die Wahlen vom 16.2.1919 zur Konstituierenden Nationalversammlung zwar die relative, aber nicht die absolute Mehrheit erreicht. Der Gedanke der Sozialisierung hatte aber eine derartige Anziehungskraft, daß sich auch die bürgerlichen Parteien (Christlichsoziale und Großdeutsche) — zumindest formal — dazu bekannnten; der erste Antrag auf Einsetzung einer Sozialisierungskommission, wenn auch erheblich einschränkende Klauseln enthaltend, war sogar von der Christlichsozialen Partei eingebracht worden. Am 14.3.1919 wurde dann auch das Gesetz über die Vorbereitung der Sozialisierung angenommen¹⁴. Diese Tatsache sowie

etriebsverfassung ausgehen. Der Gesetzentwurf stellt den Abschluß einer alten Entwicklung dar und zugleich den Beginn einer neuen ... Diese Auffassung, längst schon in dem Bewußtsein der arbeitenden Massen durchgesetzt, längst schon in den Formen des gewerkschaftlichen Vertrauensmännersystems verkörpert, soll nun auch ihre rechtliche Form finden, indem wir den Betrieb nun auch von rechtswegen als Gemeinde organisieren, den Arbeitern eine Vertretung in dem Betriebsrate schaffen und den Grundsatz feststellen, daß in allen Dingen, die unmittelbar das Interesse der Arbeiter und der Angestellten berühren, kein absolutes Gebot des Unternehmers entscheiden darf, sondern nur die Vereinbarung zwischen der Betriebsleitung und dem Betriebsrat der Arbeiter und Angestellten.“ (10. Sitzung der Konst. Nationalversammlung; Stenographische Protokolle, S 24).

Bauer sah im Betriebsrätegesetz den Grundstein für die Sozialisierung (siehe 10. Sitzung der Konst. Nationalversammlung, Stenographische Protokolle, S 250). Vgl. dazu Floretta-Strasser, Kommentar zum Betriebsrätegesetz, 2. Aufl, S 5 ff; Gerlich, Die gescheiterte Alternative — Sozialisierung in Österreich nach dem Ersten Weltkrieg (1980), S 109 f, 113 f; und aus jüngster Zeit Spielbüchler, Wider die Zählung der Räte, in: Festschrift-Strasser (1983), S 613 ff.

¹² Es ist also durchaus begreiflich, daß kommunistische Autoren, wie Rühle, Von der bürgerlichen zur proletarischen Revolution (1920), abgedruckt bei Bermbach (Herausgeber), Theorie und Praxis der direkten Demokratie (1973), S 34 f, insb S 50, die Einrichtung der Betriebsräte als „verfälschte, gemeingefährliche, konterrevolutionäre Surrogate“ bezeichneten; was sie ja, gemessen an den radikalen Zielen der ursprünglichen Rätebewegung auch tatsächlich waren. Siehe dazu Spielbüchler, aaO, in: Festschrift-Strasser, S 615; und Gerlich, Die gescheiterte Alternative, aaO, S 104 f.

¹³ So bestimmte § 3 Abs 1 BRG 1919, daß sich die Tätigkeit der Betriebsräte „tunlichst ohne Störung des Betriebes zu vollziehen“ hätte.

¹⁴ Staatsgesetzblatt 181.

auch Indiskretionen aus der parlamentarischen Arbeit führten zu einer so erheblichen Verunsicherung, insbesondere bei allen Unternehmern, daß die vom Krieg und von der Zerstückelung des großen Wirtschaftskörpers Österreich—Ungarn ohnehin schwer getroffene Wirtschaft in eine noch tiefere Krise geriet. Außerdem glaubte damals ohnehin niemand an eine längere wirtschaftliche Überlebensmöglichkeit des neuen Kleinstaates Österreich.

So betonte auch der Berichterstatter in der Konstituierenden Nationalversammlung über den von der Sozialisierungskommission eingebrachten Entwurf zu einem Betriebsrätegesetz, daß das Gesetz über die Errichtung von Betriebsräten nicht nur zugunsten der Arbeiterklasse (wirke), sondern es (müsse) auch im Interesse des Gewerbes und der Industrie wirken", und erwartete, daß in Industrie, Handel und Gewerbe durch das Gesetz „die notwendige Ruhe zur Kalkulation und zum Aufbau" eintreten werde¹⁵. Ferner legte der Berichterstatter eine EntschlieÙung der Sozialisierungskommission vor, welche das Plenum der Konstituierenden Nationalversammlung unmittelbar nach der Beschlußfassung des Betriebsrätegesetzes gleichfalls annahm: „Die Staatsregierung wird aufgefordert, um unser darniederliegendes Wirtschaftsleben nicht zu hemmen und die treibenden Kräfte privaten Fleißes und persönlicher Energie wieder zur Schaffenfreude anzuregen, mit tunlichster Beschleunigung mit voll verbindlicher Deutlichkeit zu erklären, bei welchen Betrieben sie eine Sozialisierung beabsichtige."¹⁶

Die Beschlußfassung der Konstituierenden Nationalversammlung über die anderen Gesetzentwürfe zur Sozialisierung hatte eine Beruhigung der Unternehmerschaft zur Folge. Das Gesetz über das Verfahren bei der Enteignung von Wirtschaftsbetrieben vom 30. Mai 1919 teilte für die konkrete Sozialisierungsmaßnahme dem von den Bürgerlichen Parteien dominierten Parlament die entscheidende Funktion zu¹⁷. Das Gesetz über gemeinwirtschaftliche Anstalten vom 29. Juli 1919 war im wesentlichen auf solche Betriebe zugeschnitten, die sich bereits im Besitz des Staates befanden, und wurde in der Folgezeit in seinen Bestimmungen über die Zwangsansforderungen von Aktien privater Gesellschaften zwar von der Sozialistischen Gemeindeverwaltung Wiens, aber nicht von der Bundesregierung angewandt, erst recht nicht nach dem Ausscheiden der Sozialdemokraten aus der Regierung¹⁸. Der Gesetzentwurf über die Vergesellschaftung von Unternehmungen durch die Gemeinden kam schließlich über das Beratungsstadium überhaupt nicht hinaus¹⁹. Die revolutionäre Flut hatte in der Ungarischen Räterepublik und ihren Rückwirkungen auf Österreich ihren Höhepunkt und ihren Umschwung erfahren: schon fünf Wochen nach dem Ende der ungarischen Räterepublik durch die Intervention Horthys Anfang August 1919 forderte Prälat Seipel, der noch Anfang

¹⁵ 16. Sitzung der Konst. Nationalversammlung am 15. Mai 1919, S 355.

¹⁶ 16. Sitzung der Konst. Nationalversammlung, S 355.

¹⁷ Vgl Gerlich, Die gescheiterte Alternative, aaO, S 140.

¹⁸ Während am 17.10.1919 noch eine zweite Koalitionsregierung zwischen den bürgerlichen Parteien und der Sozialdemokratie gebildet worden war, traten diese am 10.6.1920 aus der Koalition aus und die ersten Nationalratswahlen vom 17.10.1920, welche schon unter der Geltung des Bundesverfassungsgesetzes vom 1.10.1920 stattfanden, brachten den Sozialdemokraten merkliche Verluste, den bürgerlichen Parteien erhebliche Gewinne; die Christlichsozialen erlangten die relative Mehrheit. Von dann an bestand praktisch keine Chance mehr für eine große Koalition. Vgl Otto Bauer, Die österreichische Revolution (1965), S 227 ff; Gerlich, aaO S 155 und 161 ff.

¹⁹ Vgl Gerlich, aaO S 175.

März 1919 für die Christlichsoziale Partei den Antrag auf Errichtung der Sozialisierungskommission eingebracht hatte, deren Auflösung²⁰. Da deren Weiterexistenz für die Sozialdemokratische Partei aber eine wichtige Prestigefrage darstellte, fristete die Sozialisierungskommission noch ein Schattendasein bis zu ihrer formellen Auflösung im Jahre 1934²¹.

Es blieb also das BRG 1919 das einzige in der rechtlichen und sozialen Wirklichkeit bedeutsame Produkt jener halbrevolutionären Phase in der österreichischen Staatsentwicklung und ihrer bedeutsamsten Institution, der Sozialisierungskommission; und auch das Betriebsrätegesetz war eigentlich keine revolutionäre Tat. Es stellte keine wirkliche Demokratisierung der Betriebe dar, weil es — wie schon früher angedeutet — die wirtschaftliche Führung der Betriebe nicht antastete.

4. Die Bedeutung des ersten Betriebsrätegesetzes

In Betrieben ab fünf Dienstnehmern hatten die dort Beschäftigten ihre Vertreter zu wählen. Diese Vertretung war de jure auch von den überbetrieblichen Gewerkschaften unabhängig. Die der betrieblichen Interessenvertretung eingeräumten Befugnisse waren im einzelnen: die Überwachung der Einhaltung der Kollektivverträge und die Ergänzung von Kollektivverträgen auf Grund kollektivvertraglicher Ermächtigung, die Mitwirkung bei der Festsetzung von Akkordlöhnen und bei Erlassung und Änderung der Arbeitsordnung (im Streitfall hatte in beiden Fällen das als staatliche Behörde konstruierte Einigungsamt zu entscheiden), die Überwachung der Einhaltung des Arbeiterschutzes, die Mitwirkung an der Aufrechterhaltung der Disziplin im Betriebe, die Überwachung der Lohnlisten und der Lohnauszahlung, die Teilnahme an der Verwaltung von Wohlfahrtseinrichtungen (die näheren Modalitäten der Beteiligung waren durch Betriebsvereinbarung zu regeln), die Anfechtung der Kündigung und Entlassung von Arbeitnehmern aus Motiven, die in der Tätigkeit des Arbeitnehmers für politische Parteien, Gewerkschaften oder den Betriebsrat gelegen waren, die Entgegennahme von Bilanzen des Betriebes, die Entsendung von zwei Betriebsratsmitgliedern in den Aufsichtsrat von Aktiengesellschaften sowie die gemeinsamen vierteljährlichen bzw monatlichen Beratungen mit dem Betriebsinhaber über die Verbesserung der Betriebseinrichtungen und über allgemeine Grundsätze der Betriebsführung.

Diese Überwachungs-, Interventions- sowie die Mitwirkungsrechte bedeuteten sozialpolitisch für die Arbeitnehmerschaft zur damaligen Zeit sehr viel, sie waren aber von der heutigen Mitbestimmungsdiskussion aus gesehen torsohaft und unsystematisch geregelt.

Entstehungszeit und Entstehungsumstände des Betriebsrätegesetzes 1919 beeinflussten auch auf lange Zeit die rechtsdogmatische Bewertung dieses Gesetzeswerkes in dem Sinne, daß es vor allem dem öffentlichen Recht zugeordnet wurde; so wurden auch die Mitglieder des Betriebsrates als öffentlich-rechtliche Mandatare angesehen²². Die noch ungenügende wissenschaftliche Durchdringung der Gesetzesmaterie war der Hauptgrund dafür, daß auch im Betriebsrätegesetz 1947 die rechtsdogmatischen Konstruktionen durch eine er-

²⁰ Vgl Gerlich, aaO S 255.

²¹ Vgl Gerlich, aaO S 257 ff.

²² Vgl OGH 4. 6. 1952, ArbSlg 5793; Lederer, Grundriß des österreichischen Sozialrechts, 2. Aufl (1932), S 270, der allerdings einschränkend davon spricht, daß es „gewissermaßen ein öffentliches Amt“ sei, das die Betriebsräte ausüben.

hebliche Zeit im unklaren blieben. Mit der Monographie von *Strasser* aus dem Jahre 1957²³ wurde erstmals auf den grundlegenden privatrechtlichen Charakter der österreichischen Betriebsverfassung hingewiesen. Die damit vollzogene genaue Analyse des positiven Rechts zeigt damit auch historisch-rückwirkend, daß das Betriebsrätegesetz zwar eine hoch bedeutsame sozialpolitische, jedoch keine revolutionäre, die Kontinuität der Rechtsordnung durchbrechende Tat gewesen ist. An die zweifelsohne vorhanden gewesene revolutionäre Absicht erinnern allerdings noch immer ihre Begriffe „Betriebsrätegesetz“ und „Betriebsrat“²⁴.

5. Die Zeit von 1933 bis 1945

Das von der ständestaatlichen Ideologie geprägte Gesetz über die Werksgemeinschaften vom 1. 8. 1934, das unter der autoritären (nicht parlamentarischen) Christlichsozialen Regierung von Schuschnigg in Geltung trat, brachte zwar in der Substanz nur geringfügige Änderungen, stellte aber schon durch seine Terminologie, insbesondere durch die Beseitigung des Begriffes „Betriebsrätegesetz“ eine erhebliche Kränkung des Selbstbewußtseins der Arbeitnehmerschaft dar. Hingegen war das am 9. 7. 1938 in Österreich eingeführte nationalsozialistische Arbeitsordnungsgesetz, das 1934 in Deutschland in Kraft getreten war, mit einer völligen Zerschlagung der Betriebsverfassung verbunden; es wurde auch in diesem Bereich das sogenannte „Führerprinzip“ herrschend.

6. Das Betriebsrätegesetz 1947

In der neu entstandenen Republik Österreich bildeten sich gleich nach Kriegsende 1945 Vertretungen der Arbeitnehmer in den Betrieben, die zunächst keine Rechtsgrundlage hatten und ihre Tätigkeit an dem Betriebsrätegesetz 1919 orientierten.

Mit dem Betriebsrätegesetz vom 28. 3. 1947 (Bundesgesetzblatt 97) wurde ein neues Betriebsverfassungsrecht geschaffen, das dieselbe Konzeption wie das Betriebsrätegesetz 1919 aufwies, aber in einzelnen Bereichen die Aufgaben der Betriebsräte erweiterte. Der Schutz der Betriebsratsmitglieder wurde erheblich intensiviert. Bei der Organisation und Geschäftsführung des Betriebsrates wurde das demokratische Prinzip verstärkt²⁵.

In den 50iger Jahren begann sich eine systematische Arbeitsrechtswissenschaft herauszubilden. Von besonderer Bedeutung für die wissenschaftliche Durchdringung der Betriebsverfassung waren die erwähnte Untersuchung von *Strasser*²⁶,²⁷ und der von *Strasser* und *mir* verfaßte und

²³ Die Betriebsvereinbarung nach österreichischem und deutschem Recht, S 81 ff.; siehe dazu die Rezension von Mayer-Maly, JBl. 1958, S. 294 f. und meinen Besprechungsaufsatz, der im DRdA in drei Teilen unter dem Titel „Die Betriebsvereinbarung“ erschienen ist (DRdA 1958, S. 99 ff.; 1959, S. 5 ff. und S. 50 ff.).

²⁴ Vgl. aus jünster Zeit *Holzer*, Mitbestimmung und abhängige Arbeitsleistung, in: Festschrift-Floretta (1983), S. 515.

²⁵ Siehe *Strasser*, Arbeitsrecht II, aaO S. 137.

²⁶ Siehe *Strasser*, Arbeitsrecht II, aaO S. 137.

²⁷ Vgl. Fußnote 23.

²⁷ Vgl. auch *Strasser* über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Österreich, in: Die Wiener Studien zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Heft 3 (1960).

im Jahre 1961 erschienene Kommentar zum Betriebsrätegesetz 1947²⁸, ²⁹.

Die darin ausgebreitete Systematik wurde von der Lehre und Rechtsprechung rezipiert und im neuen Kodifikationswerk über das kollektive Arbeitsrecht Österreichs, im sogenannten Arbeitsverfassungsgesetz (abgekürzt: ArbVG), das im Dezember 1973 vom Parlament beschlossen wurde, und am 1. 7. 1974 in Kraft trat, explizit übernommen³⁰. Dabei ist auch des ersten groß angelegten Versuches, in den 60er Jahren zu gedenken, das österreichische Arbeitsrecht zu kodifizieren, indem auch eine umfassende Regelung des Betriebsverfassungsrechtes enthalten war (II. Teilentwurf)³¹.

II. SKIZZE DER GEGENWÄRTIGEN RECHTSLAGE

Bei der Neuregelung der Betriebsverfassung im ArbVG handelt es sich insgesamt um eine behutsame evolutionäre Reform dieser Rechtsmaterie. Dabei hat der Gesetzgeber, wie bereits angedeutet, in reichem Maße die Ergebnisse der arbeitsrechtlichen Forschung zur Betriebsverfassung verwertet. Dies kommt der Systematik und der Begriffsbildung des Gesetzes zugute.

Im Ergebnis unterliegt der Arbeitnehmer trotz der erweiterten Mitwirkungs- ja sogar Mitbestimmungsrechte der Belegschaft an der Betriebsleitung weiterhin dem Weisungsrecht des Arbeitgebers, wenn dies auch vor allem durch die Mitbestimmung maßgeblich eingeschränkt ist³². Eigentumsrecht und damit Verfügungsgewalt über den Betrieb bzw das Unternehmen stehen nach wie vor dem Betriebsinhaber bzw Unternehmer zu. So stehen etwa wirtschaftliche Maßnahmen (Ausbau oder Einschränkung oder Stilllegung des Betriebes) im alleinigen Ermessen des Unternehmers. Mit diesen Maßnahmen zB im Zusammenhang stehende Kündigungen müssen zwar an den wirtschaftlichen Notwendigkeiten gemessen werden, jedoch entziehen sich die zugrundeliegenden unternehmerischen Entscheidungen hinsichtlich ihrer Richtigkeit jeglicher Überprüfung, nicht nur durch den Betriebsrat, sondern auch durch die staatliche Behörde (Einigungsamt oder Arbeitsgericht)³³.

Die der Belegschaft bzw ihrer Vertretung im Rahmen der Betriebsverfassung eingeräumten Befugnisse bedeuten daher vor allem eine Beschränkung der Macht des Betriebsinhabers auf „personellem“ und „sozialem“

²⁸ Siehe dazu vor allem Bydlinski, Dogmatische Fortschritte im österreichischen Betriebsverfassungsrecht (Buchbesprechungsaufsatz), JBI 1962, S 577 ff; Mayer-Maly, Buchbesprechung, DRdA 1961, S 262 f.

²⁹ In 2. Auflage erschienen 1973.

³⁰ Siehe die Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage des ArbVG, S 52. Den eingehenden Beratungen der Kodifikationskommission, die dem Entwurf des Sozialministeriums vorausgingen, lag für das Betriebsverfassungsrecht ein gemeinsamer Entwurf von Martinek und Strasser sowie ein Entwurf von Tomandl zugrunde (vgl Strasser, Arbeitsrecht II, S 139).

³¹ Siehe I. Teilentwurf, der das individuelle Arbeitsrecht betraf, DRdA 1961, S 51 ff; und II. Teilentwurf, der das kollektive Arbeitsrecht betraf, DRdA 1963, S 101 ff. Der I. Teilentwurf wurde 1960 und der II. Teilentwurf 1962 vom Sozialministerium zur Begutachtung versendet. Die Entwürfe kamen aber nicht über das Begutachtungsstadium hinaus. Diese Entwürfe waren von einer Arbeitsgruppe verfaßt worden, der vor allem die damaligen Ministerialkommissäre Martinek und Schwarz, die damaligen Univ.-Dozenten Strasser und Floretta, der damalige sozialpolitische Referent des ÖGB Weißenberg und Rechtsanwalt Machacek angehörten.

³² Vgl Floretta in: Floretta-Strasser, Handkommentar zum ArbVG (1975), S XXIX der Einleitung; Holzer, aaO, in: Festschrift-Floretta, S 524 f.

³³ Vgl Floretta-Strasser, Handkommentar zum ArbVG, S 240, insbesondere S 638 f.

Gebiet. Bei ersterem handelt es sich um auf einen einzelnen Arbeitnehmer abgestellte Personalmaßnahmen und im zweiten Fall um sozialpolitische Maßnahmen genereller Art im Betrieb.

Und nun zu den *Mitbestimmungsrechten auf sozialem Gebiet*³⁴. Auf diesem Gebiet wurde die Mitbestimmung der Belegschaften erheblich erweitert.

Einerseits sind Betriebsinhaber und Betriebsrat *unmittelbar* vom Gesetz her nunmehr zum Abschluß von normativ wirkenden Betriebsvereinbarungen in materiellrechtlichen Fragen des Arbeitsverhältnisses berechtigt, zu denen es früher jedenfalls einer kollektivvertraglichen Ermächtigung bedurft hatte: so können Entgeltfragen in Sozialplänen (§ 97 Abs 1 Ziff 4) und in Plänen gegen die Belastungen von Nachtschicht- bzw Nachtschichtschwerarbeit (Ziff 6 a), Pensions- und Ruhegeldleistungen (Ziff 18), Jubiläumsgelder aus besonderen betrieblichen Anlässen (Ziff 15), eine vorübergehende Verlängerung oder Verkürzung der Arbeitszeit (Ziff 13), das Ausmaß der Fortzahlung des Entgeltes im Krankheitsfall (Ziff 21) und der Kündigungsfristen sowie die Einführung der Unkündbarkeit des Arbeitsverhältnisses (Ziff 22) rechtswirksam festgelegt werden.

Andererseits kann der Kollektivvertrag im Gegensatz zum bisherigen Recht *unbeschränkt* die Parteien des Betriebes auch zur Regelung von Entgeltfragen ermächtigen. Früher konnte die kollektivvertragliche Ermächtigungsklausel nur zu einer Kollektivvertragsergänzung der Betriebsvereinbarungsparteien ermächtigen, es durfte der Gegenstand der betrieblichen Regelung in Relation zum Kollektivvertrag nur eine Nebensache sein. Beim Vergleich der gesetzlichen und kollektivvertraglichen Ermächtigung der betrieblichen Parteien erkennt man aber, daß die gesetzlichen Ermächtigungen sich auf relativ periphere, wenngleich auch lohnwirksame Vereinbarungen beschränken; Vereinbarungen über die eigentliche Lohnhöhe bleiben den Kollektivvertragsparteien vorbehalten, nur insoweit sie die betrieblichen Parteien delegieren, sind diese zu einer normativen Regelung im Kernbereich des Entgeltes befugt.

Eine *Ausnahme* davon bildet die Einführung und Regelung von Kollektiven leistungsbezogenen Entgelten (insbesondere die Akkordlöhne); bei diesem Gegenstand steht den Parteien des Betriebes grundsätzlich schon seit dem BRG 1919 ein echtes Mitbestimmungsrecht unmittelbar vom Gesetz her zu, das beim Einigungsamt durchgesetzt werden konnte. In diesem Bereich hat sich durch das ArbVG eine bedeutende Rechtsänderung ergeben: die Mitbestimmung des Betriebsrates ist jetzt als *zwingende* (auch „notwendige“ genannt) Mitbestimmung ausgebildet, dh die Einführung und Regelung des Leistungslohnes bedarf für den Fall des Fehlens einer überbetrieblichen Regelung (also bedingt) der Zustimmung des Betriebsrates; eine ohne Zustimmung festgelegte Leistungsentlohnung ist auch im Einzelfall rechtsunwirksam und kann auch nicht bei der Schlichtungsstelle erzwungen

³⁴ Siehe § 97 ArbVG. Vgl *Holzer*, Strukturfragen des Betriebsvereinbarungsrechts (1982), S 3 ff; *Firlei*, Elemente einer funktionsorientierten Dogmatik der betriebsverfassungsrechtlichen Mitbestimmung in Österreich, von der Juridischen Fakultät der Universität Salzburg 1982 angenommene aber noch nicht veröffentlichte Habilitationsschrift, S 533 ff; *Cerny*, Entgeltsregelungen in Betriebsvereinbarungen, in: Festschrift-Strasser, S 487 ff; *Schwarz*, Obligatorische und normative Dimensionen der Betriebsvereinbarung, in: Festschrift-Strasser, S 465 ff; *Schrammel*, Betriebsvereinbarungen über die Arbeitszeit, in: Tomandl, Probleme des Einsatzes von Betriebsvereinbarungen (1983), S 29 ff.

werden. Es besteht für das sachgerechte oder nicht sachgerechte Verhalten des Betriebsrates keinerlei Rechtskontrolle (also keine erzwingbare Mitbestimmung). Diese neu eingeführte Art der Mitbestimmung gilt auch noch grundsätzlich unbedingt für die Einführung einer betrieblichen Disziplinarordnung, die Einführung von Personalfragebögen, sofern diese über das Allgemeine und Fachliche hinausgehen, und die Einführung von Kontrollmaßnahmen, sofern dadurch die Menschenwürde berührt wird³⁵. Bei anderen wichtigen formellen Arbeitsbedingungen ist es bei der erzwingbaren Mitbestimmung geblieben, dh es sind im Falle der Nichteinigung zwischen Betriebsinhaber und Betriebsrat entsprechende Regelungen bei der Schlichtungsstelle erzwingbar (§ 97 Abs 2 ArbVG). Dazu zählen die allgemeinen Ordnungsvorschriften, die das Verhalten der Arbeitnehmer im Betrieb regeln; die betriebliche Arbeitszeitverteilung; die Abrechnung und Auszahlung der Bezüge und die Benützung der Betriebsmittel (siehe § 97 Abs 1 Ziff 1—6 ArbVG). Darüber hinaus ist auch noch erzwingbar die Teilnahme des Betriebsrates an der Verwaltung von betriebseigenen Bildungs- und Wohlfahrtseinrichtungen (§ 97 Abs 1 Ziff 5); Sozialpläne zur Verhinderung, Beseitigung oder Milderung von wesentlichen Nachteilen der Belegschaft, die eine Betriebsänderung mit sich bringen (Ziff 4; siehe auch unten) und Pläne gegen die Belastungen von Nachtschicht- bzw Nachtschichtschwerarbeit (Ziff 6 a).

Diesen doch bedeutsamen Neuerungen stehen auf *personellem Gebiet* nicht so eingreifende Änderungen gegenüber: Zu erwähnen ist der Ausbau des Informationsrechtes bei der Einstellung eines Arbeitnehmers zu einem Beratungsrecht, sowie die Neuschaffung von Beratungsrechten bei der Vergabe von Werkwohnungen und bei Beförderungen.

Im *Zentrum* der Betrachtung steht das Mitbestimmungsrecht beim Kündigungsschutz. Der Kündigungsschutz ist ebenso wie die anderen Mitbestimmungsrechte auf *personellem Gebiet* (Festsetzung von Leistungsentgelten im Einzelfall, Versetzung auf einen schlechteren Arbeitsplatz und Verhängung einer Disziplinarstrafe)³⁶ kollektivrechtlich konstruiert, dh daß der Anspruch auf Kündigungsschutz nicht dem einzelnen Arbeitnehmer, sondern der Belegschaft, vertreten durch den Betriebsrat, zusteht. Dies hat zur praktischen Konsequenz, daß dann, wenn der Betriebsrat der mitgeteilten Absicht, einen bestimmten Arbeitnehmer zu kündigen, zustimmt, die Kündigung weder vom Betriebsrat noch vom betroffenen Arbeitnehmer angefochten werden kann. Im Unterschied zum BRG 1947 gilt aber Stillschweigen des Betriebsrates (Nichtabgabe einer Stellungnahme) nicht mehr kraft Gesetzes als Zustimmung und

³⁵ Siehe § 96 ArbVG; siehe dazu *Strasser* im Handkommentar zum ArbVG, S 524 ff; *Basalka*, in: Adametz-Basalka-Heinrich-Kinzel-Mayr-Meches, Kommentar zum ArbVG des Wirtschaftsverlages (1974), S 206; *Weißberg-Cerny*, Arbeitsverfassungsgesetz (1978), S 309 ff; *Grillberger*, Ein umstrittener Personalfragebogen, DRdA 1979, S 148 ff; *Schwarz-Löschnigg*, Arbeitsrecht (1982), S 486 ff; und das von *Tomandl* herausgegebene Buch, Probleme des Einsatzes von Betriebsvereinbarungen, mit den für den angeführten Gegenstand maßgeblichen Arbeiten von *Tomandl* (S 1 ff) und *Schrank* (S 81 ff).

³⁶ Siehe zu den Mitwirkungsrechten auf *personellem Gebiet* *Floretta-Strasser*, Handkommentar zum ArbVG, S 576 ff, 619 ff; *Weißberg-Cerny*, Arbeitsverfassungsgesetz, S 331 ff; *Mayr*, in: Kommentar zum ArbVG des Wirtschaftsverlages, S 226 ff; *Schrämml*, Die Mitbestimmung des Betriebsrates bei Versetzung und Änderungskündigungen, ZAS 1975, S 203 ff; *Schwarz-Löschnigg*, Arbeitsrecht, S 314 ff, 516 ff.

der betroffene Arbeitnehmer kann die Kündigung selbst anfechten, wobei er allerdings nicht einwenden kann, daß der Arbeitgeber die Auswahl nach sozialen Gesichtspunkten (Sozialvergleich) nicht richtig vorgenommen hat³⁷.

Aus der positiv-rechtlichen Regelung gehen die Wertungen des Gesetzgebers sehr deutlich hervor: wenngleich der Arbeitsplatz ein hohes Rechtsgut für den einzelnen Beschäftigten darstellt, geht der Gesetzgeber davon aus, daß der Einzelne bei der Auswahl der zu Kündigenden überfordert oder jedenfalls subjektiv befangen ist, und er schreibt dem Kollektiv der Belegschaft, vertreten durch den Betriebsrat, die Fähigkeit zu, die sozial relativ gerechteste Kündigung zu finden. Bei Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen handelt es sich ja bei näherem Zusehen gar nicht um eine konkrete, sondern um eine abstrakte Kündigung, dh die Notwendigkeit, eine bestimmte Zahl von Arbeitnehmern, nicht aber konkrete individuelle Arbeitnehmer aus dem Betrieb zu entfernen. Dieser Umstand läßt auch rechtspolitisch bzw vom Standpunkt einer maximalen Gerechtigkeit aus die bestehende kollektive Konstruktion des Kündigungsschutzes zunächst bei Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen als die beste Lösung erscheinen. Stimmen, die das sogenannte „Sperrecht des Betriebsrates“ (Zustimmung des Betriebsrates zur konkreten Kündigungsabsicht und damit Sperren einer Anfechtungsmöglichkeit durch den Gekündigten selber) als rechtspolitisch verfehlt und sogar verfassungsrechtlich bedenklich bezeichnet hatten³⁸, konnten gegen die herrschende Lehre³⁹ nicht durchdringen; auch der Gesetzgeber hat im ArbVG diesen Einwänden nicht Rechnung getragen.

In diesem Zusammenhang muß betont werden, daß die Systematik des Gesetzes ganz allgemein davon ausgeht, daß die Aufgaben des Betriebsrates im wesentlichen nicht durch Pflichtbefugnisse, sondern durch der Belegschaft eingeräumte Ermessensbefugnisse erfüllt werden. Es handelt sich bei diesen Befugnissen um „Rechte“, um die im § 38 ArbVG allgemein festgelegte Aufgabe, die Interessen der Belegschaft (und nicht unmittelbar die Individualinteressen) zu vertreten, erfüllen zu können. Ob und wie der Betriebsrat von diesen der Belegschaft eingeräumten Rechten Gebrauch macht, ist seine Sache. Wenn ausnahmsweise bei der Betriebsratstätigkeit gegen die angeführte allgemeine Interessenvertretungsaufgabe verstoßen wird, handelt es sich um die Verletzung einer kollektiven Pflicht gegenüber allen Arbeitnehmern des Betriebes, die lediglich betriebsverfassungsrechtlich sanktioniert ist, und zwar insbesondere durch Enthebung des Betriebsrates von der Betriebsversammlung (§ 42 Abs 1 Ziff 4 ArbVG)⁴⁰. Diese Rechtslage wird vom Gesetzgeber besonders deutlich mit der Bestimmung hervorgehoben, daß die Mitglieder des Betriebsrates bei der Ausübung ihrer Tätigkeit an keinerlei Weisungen gebunden sind und daß sie nur der Betriebsversammlung verantwortlich sind (§ 115 Abs 4

³⁷ Siehe dazu auch *Binder*, Zusammenspiel arbeits- und sozialrechtlicher Leistungsansprüche (1980), S 294 ff; *Schrank*, Der Fortbestand des Arbeitsverhältnisses (1982), S 29 ff.

³⁸ Siehe *Steininger*, Die Auflösung des Arbeitsverhältnisses (1969), S 80 ff; *Mayer-Maly*, Österreichisches Arbeitsrecht (1970), S 122 ff; *Migsch*, Die absolut geschützte Rechtsstellung des Arbeitnehmers (1972), S 106 ff.

³⁹ Vgl *Floretta*, Rechtsdogmatisches und Rechtspolitisches zur Konstruktion und zum Inhalt des allgemeinen Kündigungs- und Entlassungsschutzes (1971), S 20 ff; *Tomandl*, Die Ambivalenz des kollektiven Arbeitsrechtes, in: Rütters-Tomandl, Aktuelle Fragen des Arbeitsrechtes (1972), S 41 f; *Floretta-Strasser*, Kommentar zum BRG, 2. Aufl (1973), S 469.

⁴⁰ *Floretta-Strasser* Handkommentar zum ArbVG, S 240 f, 770 ff.

ArbVG, ebenso schon § 16 Abs 1 BRG 1947)⁴¹. Lediglich dann, wenn das Verhalten des Betriebsrates bzw seiner Mitglieder offenbar den Zweck hat, einen Arbeitnehmer zu schädigen, liegt eine vorsätzlich sittenwidrige Schädigung vor, die trotz Ausübung eines Rechtes nach § 1295 Abs 2 zweiter Fall ABGB zur Schadenersatzpflicht führt.

Abgesehen davon, daß es in einzelnen Fällen individuelle (bürgerlichrechtliche) Pflichten des Betriebsrates und seiner Mitglieder gibt, wie insbesondere bei der Einhaltung der formellen Geschäftsführung, bei deren Verletzung dann Schadenersatzpflichten entstehen⁴², wäre darüberhinaus jede Einengung des freien Mandates des Betriebsrates eine schwere Behinderung seiner Interessenaufgabe. „Was zu einer Demokratisierung einer Keimzelle des gesellschaftlichen Lebens führen soll, darf nicht an die Kandare individueller Interessen gebunden werden“⁴³.

Im *wirtschaftlichen Bereich* wurde das Recht der Belegschaft, Vertreter in den Aufsichtsrat zu entsenden, erweitert. Die Zahl der Betriebsratsmitglieder im Aufsichtsrat beträgt nunmehr ein Drittel der Aufsichtsratsmitglieder⁴⁴. Diese Bestimmungen über eine Vertretung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat finden auf Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, die Österreichische Postsparkasse, das Dorotheum, auf Genossenschaften, die dauernd mindestens 40 Arbeitnehmer beschäftigen, und auf Sparkassen Anwendung⁴⁵.

An und für sich besteht seit jeher bei Betriebsänderungen ein Recht auf Information und Beratung. Um diese eigentlich schwache Wirkung zu stärken, hat der Gesetzgeber im ArbVG (§ 109 Abs 3 ArbVG) bestimmt, daß dann, wenn eine Betriebsänderung wesentliche Nachteile für die Belegschaft mit sich bringt und im Betrieb mindestens 20 Arbeitnehmer beschäftigt sind, die Belegschaft einen Anspruch auf Abschluß einer Betriebsvereinbarung hat, die Maßnahmen zur Verhinderung, Beseitigung oder Milderung dieser Nachteile trifft (erzwingbare Mitbestimmung auf sozialem Gebiet; siehe oben). Für solche erzwingbare Betriebsvereinbarungen wird von der Lehre der Ausdruck „Sozialplan“ verwendet; die Möglichkeit, einen solchen Sozialplan erzwingen zu können, stärkt indirekt die wirtschaftliche Mitwirkung des Betriebsrates⁴⁶.

In Betrieben, in denen in der Regel mehr als 200 Arbeitnehmer beschäftigt sind, kann darüberhinaus der Betriebsrat wegen der genannten Betriebsänderungen (§ 109 ArbVG) und wegen anderer wirtschaftlicher Maßnahmen, sofern sie wesentliche Nachteile für die Arbeitnehmer mit sich bringen, Einspruch beim Betriebsinhaber erheben. Kommt darüber zwischen Betriebsinhaber und Betriebsrat keine Einigung zustande, so kann eine von den zuständigen Kol-

⁴¹ Vgl dazu *Spielbüchler*, aaO in: Festschrift-Strasser, S 627.

⁴² *Floretta* im Handkommentar zum ArbVG, S 771.

⁴³ *Spielbüchler*, aaO in: Festschrift-Strasser, S 629.

⁴⁴ Vgl aus jüngster Zeit *Öhlinger*, Verfassungsrechtliche Probleme der Arbeitnehmer in Unternehmen (1982), der de lege ferenda die paritätische Besetzung der Aufsichtsräte vom österreichischen Verfassungsrecht her prinzipiell für zulässig ansieht.

⁴⁵ Siehe §§ 110 und 170 ArbVG sowie das am 1. 3. 1979 in Kraft getretene Sparkassengesetz, BGBI 64/1979.

⁴⁶ Siehe dazu aus jüngster Zeit eingehend *Krejci*, Der Sozialplan (1983), S 14 ff; *derselbe*, Über den Inhalt von Sozialplänen, in: Festschrift-Strasser, S 511 ff; *derselbe*, Über Regelungszweck, Abschlußvoraussetzungen und Konstruktionsprobleme des Sozialplanes, in: Festschrift-Floretta, S 539 ff.

lektivvertragsparteien eingesetzte paritätische Kommission Schlichtungsverhandlungen einleiten.

Ein Schiedsspruch kann aber nur gefällt werden, wenn sich die beiden Streitparteien vorher schriftlich dem Schiedsspruch unterwerfen (§ 111 ArbVG). In Betrieben, in denen in der Regel mehr als 400 Arbeitnehmer beschäftigt sind, kann in weiterer Folge, wenn eine Schlichtungskommission oder ein Schiedsspruch nicht zustande kommen, über der Österreichischen Gewerkschaftsbund ein Einspruch bei der Staatlichen Wirtschaftskommission erhoben werden, wenn es sich um eine Angelegenheit von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung handelt. Die Staatliche Wirtschaftskommission hat zwischen Betriebsrat und Betriebsinhaber zu vermitteln und Vorschläge zur Beilegung der Streitfragen zu erstatten. Wenn eine Einigung nicht zustande kommt, hat die Staatliche Wirtschaftskommission in Form eines Gutachtens festzustellen, ob der Einspruch berechtigt ist (§ 112 ArbVG). Damit ist gegenüber dem Betriebsrätegesetz 1947 an Stelle einer Entscheidungsbefugnis über den Einspruch getreten.⁴⁷

III. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG DER ÖSTERREICHISCHEN BETRIEBSVERFASSUNG

Wenngleich die Betriebsverfassung sowohl durch ihr historisches Gewachsensein als auch in jedem einzelnen Stadium durch die Notwendigkeit politischer Kompromisse keineswegs eine Konstruktion gewissermaßen aus einem Guß ist, so haben die praktische Erfahrung von Jahrzehnten und die rechtstheoretische Durchdringung doch ein abgewogenes Ganzes entstehen lassen. So ist erkennbar, daß der Gesetzgeber so viel wie möglich auf der untersten Ebene, dh also im Betrieb geregelt wissen wollte, da er der vermutlich zutreffenden Meinung ist, daß dort die am meisten elastischen und lebensnahen Regelungen gefunden werden können. Andererseits hat er den Kernbereich der Lohnfindung den Kollektivvertragsparteien vorbehalten. Eine Lohnvereinbarung auf Betriebsebene, wie sie auch jetzt wieder von manchen, insbesondere radikalen Gruppierungen gewünscht wird, hätte mit Sicherheit einerseits einen entsolidarisierenden und den Zielsetzungen den Gewerkschaften widersprechenden Effekt; andererseits würde durch die zahlreichen Lohnbewegungen und sicherlich auch Arbeitskämpfe eine nachhaltige Schädigung der Wirtschaftskraft der Betriebe und damit indirekt wieder des Lebensstandards der Arbeitnehmer eintreten.

Die österreichische Betriebsverfassung hat nicht den Zweck, den Interessengegensatz zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu überwinden, sondern die Austragung dieser Interessengegensätze in geordnete Bahnen zu lenken. Dies hat zum einen zur Folge, daß Betriebsinhaber und Betriebsrat nach dem Gesetz keine gemeinsamen Organe zu bilden haben; zum anderen dienen die Institutionen der Betriebsverfassung vor allem auch der Erhaltung und

⁴⁷ Vgl zur Mitwirkung im wirtschaftlichen Bereich *Strasser* im Handkommentar zum ArbVG, S 700 ff; *Weißenberg-Cerny*, Arbeitsverfassungsgesetz, S 402 ff; *Heinrich* im Kommentar zum ArbVG des Wirtschaftsverlages, S 262 ff; *Jabornegg-Rebhahn*, Unternehmensplanung und Informationsrechte im Betriebsverfassungsrecht, DRdA 1979, S 289 ff; *Schwarz-Löschnigg*, Arbeitsrecht, S 519 ff; *Tutschka-Dungl*, Handbuch des österreichischen Arbeitsrechtes, 4. Aufl (1982), S 405 ff.

Sicherung des Betriebsfriedens. Aus diesem Grunde wurde von der herrschenden Lehre schon Betriebsrätegesetz eine Friedenspflicht und damit ein betriebsverfassungsrechtliches Arbeitskampffverbot zugeschrieben⁴⁸. Der Gesetzgeber geht offensichtlich davon aus, daß zwischen den Betriebsparteien ein höherer Grad an Vertrauensverhältnis besteht als zwischen den überbetrieblichen Ebene entspricht offensichtlich die Arbeitskampffreiheit, während dem Prinzip der engeren Zusammenarbeit das Arbeitskampffverbot entspricht.

Dieses wohl abgewogene System hat den österreichischen Arbeitnehmern durch Jahrzehnte hindurch steigenden Lebensstandard und bessere Arbeitsbedingungen gebracht und den Unternehmen einen weitgehenden Betriebsfrieden. Das System hat sich daher ganz offensichtlich als System eines friedlichen Interessenausgleiches bewährt, wobei die Betriebsverfassung seit ihren Anfängen betont klassenkämpferische Positionen vermeidet, aber auch die bestehenden Interessengegensätze zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer keineswegs ideologisch verdeckt: gerade in der genauen Wahrnehmung der Interessengegensätze und in der Bereitstellung von Rechtsinstitutionen zur geordneten Konfliktlösung liegt die bedeutende rechtspolitische, aber auch allgemeinpolitische Funktion des österreichischen Betriebsverfassungsrechts.

⁴⁸ Floretta-Strasser, Kommentar zum Betriebsrätegesetz, 2. Aufl, S 57 ff; Strasser im Handkommentar zum ArbVG, S 238 f; Floretta, Einige Probleme der Rechtssetzungsbefugnis im Betriebsverfassungsrecht, DRdA 1976, S 199.