

Bundesblatt

Bern, den 10. September 1973 125. Jahrgang Band II

Nr. 36

Erscheint wöchentlich. Preis: Inland Fr. 68 – im Jahr, Fr. 38.– im Halbjahr, Ausland Fr. 82.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschwangstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

11744

B O T S C H A F T

des Bundesrates an die Bundesversammlung

zum

Entwurf eines Bundesbeschlusses betreffend das Volksbegehren
über die Mitbestimmung und einen Gegenvorschlag
(Art. 34^{ter} Abs.1 Bst. b^{bis} BV)

(Vom 22. August 1973)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Botschaft zum Volksbegehren über die Mitbestimmung sowie zum Entwurf eines Gegenvorschlages der Bundesversammlung.

1 UEBERSICHT

Am 25. August 1971 haben der Schweizerische Gewerkschaftsbund, der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund der Schweiz und der Schweizerische Verband evangelischer Arbeitnehmer ein

mit 162'052 gültigen Unterschriften versehenes Volksbegehren, genannt Mitbestimmungsinitiative, eingereicht (vgl. BBl 1971 II 780). Nach diesem Begehren soll eine neue Bestimmung als Artikel 34^{ter} Absatz 1 Buchstabe b^{bis} in die Bundesverfassung aufgenommen werden.

11 Wortlaut des Volksbegehrens

Das Volksbegehren hat folgenden Wortlaut:

Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen:

...

b^{bis} über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen in Betrieb, Unternehmung und Verwaltung.

Die Initiative enthält eine Rückzugsklausel.

In redaktioneller Hinsicht ist zu bemerken, dass der Begriff "Mitbestimmung" im französischen und italienischen Initiativtext mit "participation aux décisions" bzw. "partecipazione alle decisioni" übersetzt wurde, was eigentlich dem deutschen Begriff "Mitentscheidung" entspricht. Diese Abweichung lässt sich indessen verantworten, da die Mitentscheidung als höchste Intensitätsstufe logischerweise auch die Information und Mitsprache umfasst. Sodann findet sich der im deutschen Text enthaltene Begriff "Betrieb" in der französischen und italienischen Fassung nicht, weil er sich nicht genau übersetzen lässt. Da jedoch "entreprise" und "impresa" als Oberbegriff den "Betrieb" einschliessen, kann auch hier auf eine Korrektur verzichtet werden. Hingegen muss der italienische Initiativtext in folgenden Punkten modifiziert werden. Der Einleitungssatz von Artikel 34^{ter} BV lautet: "La Confederazione ha il diritto di emanare disposizioni". Anstelle von "emanare disposizioni" steht im Initiativtext "legiferare", was nicht an-

gänglich ist, da dieser Einleitungssatz nicht für einen einzelnen Buchstaben anders lauten kann. Zudem muss der Satz von Buchstabe b^{bis} aus Gründen der Einheitlichkeit mit "sulla partecipazione ..." begonnen werden und nicht mit "in materia di ...". Schliesslich sei noch erwähnt, dass der deutsche Initiativtext massgebend ist.

12 Zusammenfassung des Inhalts der Botschaft

Da es sich bei der Mitbestimmung um ein Problem von grosser politischer Tragweite handelt, waren eingehende Abklärungen unumgänglich. In einem ersten Abschnitt wird dargelegt, wie sich die Mitbestimmungsidee in der Wirtschafts- und Sozialgeschichte des In- und Auslandes entwickelt hat. Es zeigt sich, dass der Ursprung der Mitbestimmungsidee im letzten Jahrhundert zu finden ist. Während langer Zeit waren die Auseinandersetzungen um die Mitbestimmung allerdings vorwiegend theoretischer Natur. Der eigentliche politische Durchbruch erfolgte erst nach dem Zweiten Weltkrieg, und zwar vor allem in einzelnen westeuropäischen Ländern, insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland. In einem weiteren Abschnitt wird die Situation in einigen ausgewählten Ländern dargelegt. Diese vergleichende Studie lässt erkennen, dass das Problem, je nach den innerstaatlichen Gegebenheiten, unterschiedlich beurteilt wird.

Ueber den Stand der Mitbestimmung in der Schweiz waren keine aktuellen und repräsentativen Angaben vorhanden. Wir haben deshalb das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit ermächtigt, in Zusammenarbeit mit einem Marktforschungsinstitut eine Erhebung über die Verhältnisse in der Privatwirtschaft durchzuführen. Dabei konnte festgestellt werden, dass die Mitbestimmung - wenn man sie in ihren drei Intensitätsstufen gesamthaft betrachtet - in unserer Wirtschaft ein beachtliches Ausmass aufweist. Nicht zu übersehen ist allerdings, dass das

Schwergewicht der Mitbestimmung bei der Information und Mitsprache und nicht bei der Mitentscheidung liegt. Das erwähnte Bundesamt ergründete in einer analogen Umfrage den Stand der Mitbestimmungsrechte in den Kantonen und grösseren Städten. Die Verhältnisse in der allgemeinen Verwaltung und den Betrieben des Bundes wurden durch das Eidgenössische Personalamt abgeklärt. Ferner wurde untersucht, inwieweit Mitbestimmungsansätze in der Gesetzgebung und den Gesamtarbeitsverträgen vorhanden sind.

In einem wichtigen Abschnitt wird über das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens berichtet, das das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement bei den Kantonen, dem Schweizerischen Städteverband, dem Schweizerischen Gemeindeverband, den politischen Parteien und Spitzenverbänden der Wirtschaft durchführte. Die Mehrheit der Kantone lehnt die Mitbestimmung im Sinne einer umfassenden Mitentscheidung des Personals in der öffentlichen Verwaltung ab. Im privatwirtschaftlichen Bereich sind vor allem die Mitentscheidung auf Unternehmensebene sowie die Einsitznahme von aussenstehenden Vertretern der Arbeitnehmerorganisationen in die Verwaltungsräte stark umstritten. Unter den Gegnern der Initiative halten sich die einen Gegenvorschlag befürwortenden und die ihn ablehnenden Stimmen ungefähr die Waage. Wenn man die Stimmen gewichtet, zeigt sich aber, dass ein Uebergewicht zugunsten eines Gegenvorschlages besteht.

In Würdigung aller Entscheidungsgrundlagen legen wir in einem letzten Abschnitt dar, weshalb es unseres Erachtens notwendig ist, die Mitbestimmungsinitiative zur Verwerfung zu empfehlen. Gleichzeitig erläutern wir den Gegenvorschlag, den wir dem Volksbegehren gegenüberzustellen beantragen. Er hat folgenden Wortlaut:

Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen:

...

b^{bis} über eine angemessene, die Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Unternehmung während der Mitbestimmung der Arbeitnehmer.

Im Gegensatz zum Initiativtext werden die Organisationen und die Verwaltung nicht erwähnt. Die Mitbestimmung soll angemessen sein, das heisst es soll Rücksicht genommen werden auf die Persönlichkeit des Arbeitnehmers, auf die Grösse des Betriebes, auf die schweizerischen Gegebenheiten. Mit der Funktionsfähigkeit soll angedeutet werden, dass die Mitbestimmung den Entscheidungsmechanismus in der Unternehmung nicht beeinträchtigen darf. Unter Wirtschaftlichkeit der Unternehmung ist eine nach wirtschaftlichen Prinzipien gestaltete und auf Rentabilität ausgerichtete Führung der Unternehmung zu verstehen. Die Rentabilität liegt ebenso sehr auch im Interesse des Arbeitnehmers, ist sie doch ein Garant für die Sicherstellung seiner Bedürfnisse.

13 Begriffserklärungen

Im Interesse der Versachlichung der Diskussion ist es notwendig, Begriffserklärungen voranzustellen. Es geht dabei weniger um wissenschaftlich erhärtete Definitionen als um die Klarstellung, was unter bestimmten Begriffen zu verstehen ist. In Anlehnung an die deutschsprachige Fassung der Initiative wird der Ausdruck "Mitbestimmung" als Oberbegriff verwendet. Er soll alle Varianten der direkten und indirekten Beteiligung der Arbeitnehmer oder ihrer Organisationen an der Willensbildung in Betrieb, Unternehmung und Verwaltung umfassen.

Je nach Intensität werden verschiedene Stufen der Mitbestimmung unterschieden. In der Regel wird zwischen drei Stufen differenziert: Informationsrecht, Mitspracherecht und Mit-

entscheidungsrecht. Das Informationsrecht ermöglicht dem Arbeitnehmer, sich über die für den Betrieb aus seiner Sicht massgebenden Tatsachen unterrichten zu lassen. Die Information kann auch nach der Entscheidung stattfinden. Beim Mit-spracherecht, der nachsthöheren Stufe, handelt es sich um das Recht auf Anhörung und Mitberatung, bevor Entscheide seitens des Arbeitgebers gefallen sind. Unter das Mitspracherecht fallen auch das Vorschlags- und Beschwerderecht. Beim Mitentscheidungsrecht, der obersten Stufe, geht es um das Recht des Arbeitnehmers, sich am Entscheidungsprozess direkt zu beteiligen. Das Mitentscheidungsrecht setzt in der Regel das Bestehen eines kollegialen Entscheidungsorganes voraus. In diesem Zusammenhang sei auf die Begriffe "minoritare", "paritatische" und "majoritare" Mitentscheidung hingewiesen. Sie geben Auskunft darüber, wie gross die Arbeitnehmervertretung in den kollegialen Entscheidungsgremien im Vergleich zu den andern Mitgliedern ist.

Man unterscheidet ferner zwischen betrieblicher und ausserbetrieblicher Mitbestimmung. Zur betrieblichen Mitbestimmung gehört die Teilnahme der in einem bestimmten Betrieb tätigen Arbeitnehmer an der Willensbildung des betreffenden Betriebes. Demgegenüber wird die ausserbetriebliche Mitbestimmung durch Vertreter von Organisationen ausgeübt, die ausserhalb des Betriebes stehen, denen aber in der Regel ein Teil der Arbeitnehmer des betreffenden Betriebes (oder der betreffenden Betriebe) angehört.

Die Mitbestimmung ist auf verschiedenen Funktionsebenen denkbar. Es kann eine Mitbestimmung auf der Ebene des Arbeitsplatzes, des Betriebes oder der ganzen Unternehmung unterschieden werden.

Hinsichtlich des sachlichen Geltungsbereiches kann sich die Mitbestimmung auf personelle, soziale und wirtschaftliche

Fragen beziehen. Der personelle Bereich umfasst beispielsweise Fragen der Einstellung, Entlohnung, Versetzung, beruflichen Weiterbildung, Beförderung und Entlassung von Arbeitnehmern, der soziale Bereich Fragen betreffend Personalfürsorge- und Wohlfahrtseinrichtungen, Unfallverhütung, arbeitsärztlichen Dienst, Betriebshygiene usw. und der wirtschaftliche Bereich u.a. solche betreffend Produktion, Preise, Finanzgebarung, Investitionen und allgemeine Unternehmungspolitik.

Die Mitbestimmung kann auf gesetzlicher oder vertraglicher Grundlage beruhen.

2 URSPRUNG UND ENTWICKLUNG DER MITBESTIMMUNGSIDEE

21 Im Allgemeinen

Die Frage der Mitbestimmung kann nur im Zusammenhang mit der gesamten Wirtschafts- und Sozialgeschichte, namentlich der zwei letzten Jahrhunderte, richtig verstanden werden.

Die Entstehung der Mitbestimmungsidee dürfte in die Zeit zwischen dem zweiten Pariser Frieden von 1815 und dem Beginn der Märzrevolution von 1848 anzusetzen sein. Es handelt sich um die in Deutschland als "Vormärz" und in der Schweiz als "Restauration" und "Regeneration" bezeichnete Periode, welche trotz des trügerischen Bildes eines äusserlich fast ungestörten Friedens durch unterschwellige politische Gärung und beginnende soziale Spannungen gekennzeichnet war. Das Verhältnis der Menschen zu den überlieferten Einrichtungen des Staates und der Wirtschaft war in einem tiefgreifenden, wenn auch nicht überall offen in Erscheinung tretenden Wandlungsprozess begriffen. Die Aufklärung und die französische Revolution hatten den Menschen ein neues Lebensgefühl gegeben, was vielfach ein Sichauflehnen gegen die grossteils erstarrten Staatsordnungen vergangener Zeiten zur Folge hatte. In jenen Jahrzehnten der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts setzte - wenn auch nicht gleichzeitig in allen Staaten - die Industrialisierung Westeuropas in grossem Umfange ein. Damit traten neue Phänomene von grosser historischer, wirtschaftlicher und sozialer Tragweite auf, so das Problem des Fabrikproletariats mit der als "Pauperismus" bezeichneten Verarmung ganzer Bevölkerungsschichten sowie der von Marx als "Entfremdung" bezeichnete Prozess der Lockerung der persönlichen Beziehungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Noch bevor in Deutschland die Industrialisierung ein nennenswertes Ausmass angenommen hatte, setzte die geistige Auseinandersetzung mit damit zusammenhängenden Fragen ein. England und Frankreich boten hierzu genügend Anschauungsmaterial. Bezeichnend ist, dass bis zum Beginn der dreissiger Jahre des letzten Jahrhunderts in der Sozialliteratur Deutschlands die Uebersetzungen englischer und französischer Autoren dominierten. Praktisch für alle deutschen Sozialtheoretiker jener Zeit, angefangen bei Hegel (1770 - 1831) und Marx (1818 - 1883), galten die Industrieverhältnisse in England und Frankreich als Beispiel für das Elend des Proletariats schlechthin. Auffallend ist, dass in vielen Schriften der heute nicht mehr ohne weiteres verständliche Ausdruck "Association" auftaucht. Die "Association" wird als geeignetes Mittel betrachtet, um den Arbeitsmangel im Gewerbe und die Massenarmut zu bekämpfen. Man meinte damit den freiwilligen Zusammenschluss von Arbeitern und Handwerkern zur Gründung von Unterstützungskassen und Hilfsvereinen sowie die Errichtung von genossenschaftlich geführten Erwerbsunternehmungen (Produktiv-"Association").

Im Rahmen dieser "Associations"-Ideen machte zunächst Franz von Baader (1763 - 1835) in Deutschland konkrete Vorschläge für ein wirtschaftliches Mitbestimmungsrecht der Arbeiter. Er forderte für sie ein Vortragsrecht in den Parlamenten, Ständeversammlungen und Landtagen sowie ein Vertretungsrecht in den unteren und mittleren Exekutivorganen der Regierung, den Landräten in den Distrikten und Provinzen und darüber hinaus die Schaffung eines besonderen, aus Arbeitern und Vertretern des Klerus zusammengesetzten Arbeiter- und Armenlandrates.

Im Zusammenhang mit dem allgemeinen Problem des "Pauperismus" stand ein weiterer Vorschlag für eine Interessenvertretung der Arbeiter. Er stammt von Immanuel Wohlwill

(1799 - 1847). Er versuchte zu zeigen, dass die Ungleichheit des Besitzstandes keine "conditio sine qua non" der burgerlichen Gesellschaft sei. Die Armut entspringe nicht einem unabänderlichen Schicksal, sondern selbstverschuldeten Ursachen, welche die Menschen durchaus korrigieren oder beseitigen könnten. Der Staat dürfe die schreiende Ungerechtigkeit nicht dulden, dass der aus der Arbeit hervorgehende Gewinn dem Lohnherrn allein zukomme. Deshalb müsse das Verhältnis der Arbeiter zu ihren Arbeitgebern Gegenstand obrigkeitlicher Aufsicht werden. Wohlwill forderte daher eine gemischte Schiedsbehörde aus sachkundigen und "rechtschaffenen" Abgeordneten der Lohnherren und der Arbeiter, denen von Seiten der Obrigkeit eine Anzahl fähiger und achtbarer Personen zur Vertretung des allgemeinen Rechtes und zur Vermittlung divergierender Interessen beizugeben wäre.

Aufbauend auf den Ideen Wohlwills und denjenigen des Cambridger Mathematikers Charles Babbage (1792 - 1871) über die "Cooperativ-Gesellschaft" (dieser Begriff wird später auch von Karl Marx wiederholt zitiert) hat sich Robert von Mohl (1799 - 1875) im Jahre 1835 zum Problem der Heranziehung der Arbeiter zur Behandlung wirtschaftlicher und betrieblicher Fragen geäußert. Für die geschichtliche Entwicklung des Mitbestimmungsgedankens ist von besonderer Bedeutung, dass Mohl bei seinen Untersuchungen über die Wirkungen, welche grosse Fabriken auf den wirtschaftlichen, sittlichen, geistigen Zustand und politischen Status zahlreicher Fabrikarbeiter ausübten, bei den nachteiligen Einflüssen primär auf die Abhängigkeit des Arbeiters, auf seinen Persönlichkeitsverlust hinweist: "Will er nicht Hungers sterben mit den Seinigen, so muss er in einer Fabrik arbeiten, ein wesentlicher Teil seiner Person ist die Maschinerie, die einem Dritten gehört." Er schildert weiter, wie beispielsweise ein Konkurs des Fabrikanten den Arbeiter unweigerlich in den Ab-

grund reisse, ohne dass dieser etwas dagegen tun könne, während ein Handwerker sein Schicksal in einem gewissen Sinne immer noch meistern könne. Das Brot des Fabrikarbeiters hänge von der Einsicht und dem Willen seines Arbeitgebers ab, gegen dessen unbillige Forderungen er sich kaum, weder durch aktiven noch durch passiven Widerstand, wehren könne. Dazu fehlten ihm die finanziellen Voraussetzungen. Als neue soziale Organisationsform fordert Mohl eine "Association", in die "Fabrizierende jeder Art" sollten eintreten können. Ziel dieses neuen Gebildes sollte der Ausgleich zwischen den auseinanderstrebenden Interessen der Kapitalisten, Unternehmer und Arbeiter sein. Der Arbeiter sollte zur Erreichung dieses ethisch motivierten Zweckes sowohl am Kapitalbesitz und dem daraus fließenden Gewinn wie auch an der Unternehmung und ihrem herausgewirtschafteten Gewinn beteiligt werden.

In diesem Zusammenhang erwähnt Mohl mehrmals das Bedürfnis nach einer selbständigen Arbeitervertretung. Der Unternehmer soll bei der Berechnung des reinen Gewinnes eine Abordnung der Arbeiter beziehen und dieser Einsicht in seine Geschäftsbücher gestatten. Dabei sollten auch betriebsfremde Personen in diese Arbeitnehmervertretung gewählt werden können. Mohl machte damit als erster den Vorschlag, eine Art Arbeiterausschuss zu bilden. Diese Ausschüsse würden nur aus Arbeitern gebildet und von Arbeitern gewählt. Der Gewinnanteil wäre abgestuft nach Lohnhöhe als eine Art Jahresprämie an alle in der Fabrik beschäftigten Arbeiter zu verteilen. Mohl wollte anscheinend diesen Gremien eine treuhänderische Kontrollfunktion im Sinne eines beratenden Mitverwaltungsrechts einräumen. Von einer einschneidenden Einengung der Unternehmerautonomie - etwa durch Einräumung einer Entscheidungskompetenz an die Arbeiterausschüsse bei der Festsetzung der Gewinne - war aber nicht die Rede.

Zu Mohls Gegnern zählte Franz Joseph Ritter von Buss (1803 - 1878), welcher die Mohlsche Gewinnbeteiligung mit ihren Arbeiterausschüssen ablehnte. An Stelle der Gewinnbeteiligung befürwortete er, die körperlich-seelischen Auswirkungen der dauernden wirtschaftlichen Abhängigkeit des Arbeiters durch eine Erneuerung des Geistes christlicher Nächstenliebe in der Fabrik zu mildern. Er nahm an, dass sich zwischen dem Unternehmer und seinen Arbeitern eine "Association" gründen liesse. Damit war der Gedanke der "christlichen Fabrik" geboren, der später noch jahrzehntelang in der katholischen Sozialbewegung lebendig blieb.

Auch in Frankreich wurde die Frage der Gewinnbeteiligung rege diskutiert und sogar erprobt. So berichtete 1848 Michel Chevalier über bereits eingeführte Formen der Gewinnbeteiligung, insbesondere von Heizern und Maschinisten in Eisenbahngesellschaften, deren Gewinnanteil neben dem Lohn aus einer Prämie im Verhältnis zum eingesparten Quantum Steinkohle bestand. Nach Chevalier sollte man den Arbeitern bei der Feststellung der Höhe des Gewinnes Kontrollmöglichkeiten einräumen.

Eine selbständige Weiterentwicklung des von Mohl vorgeschlagenen Systems einer Arbeitervertretung im Rahmen einer Gewinnbeteiligung nahm der Oesterreicher Johannes Alois Perthaler (1816 - 1862) vor, indem er erstmals das Schwergewicht von der materiellen Gewinnbeteiligung auf den Arbeiterausschuss verlagerte. Mit einem ausdrücklichen Hinweis auf Mohl übernahm Perthaler dessen Gedanken der Arbeiterausschüsse, welche neben ihrer Funktion im Zusammenhang mit der Gewinnbeteiligung auch noch die Verwaltung der Fabriksparkassen übernehmen sollten. Ueber Mohls Gedanken hinausgehend, verband er diese Arbeiterausschüsse mit der Vorstellung einer Betriebsgemeinschaft. Damit forderte er als erster Sozialtheoretiker

eine Umstrukturierung des Verhältnisses zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Sinne einer Betriebspartnerschaft. Wenn er auch die Priorität des Unternehmers nicht antastete, so war doch die starke Hervorhebung der Gemeinsamkeit im industriellen Betrieb etwas grundlegend Neues.

Bis zum Beginn der vierziger Jahre des letzten Jahrhunderts drangen die Diskussionen über die Mitbestimmung nur selten in die breite Öffentlichkeit. Vielmehr wurden die skizzierten Sozialprogramme in kleinen Zirkeln überwiegend von Fachgelehrten erörtert.

Mit einer zeitweiligen Aufhebung der Pressezensur zu Beginn der vierziger Jahre änderte sich dieser Zustand in Deutschland allmählich. Der Beginn des politischen und sozialen Radikalismus, die Anfänge des Parteiwesens und die Gründungen von Arbeiter- und Handwerkervereinigungen fallen in diese Zeit. Die bedeutendste war der "Berliner Centralverein für das Wohl der arbeitenden Klassen". Dieser war die Dachorganisation eines Netzes von Provinzial-, Bezirks- und Lokalvereinen. Oberster Zweck dieser Vereine war die Förderung und Verbesserung des wirtschaftlichen und sittlichen Wohles der arbeitenden Klassen. Als besondere Aufgaben dieser Lokalvereine galten die Bildung von Spar-, Prämien-, Kranken-, Sterbe-, Unterstützungs- und Pensionskassen, die Errichtung von Schulen für die Weiterbildung der Fabrikkinder, die Schaffung von Kinderhorten, die Vermittlung gemeinnütziger Kenntnisse durch Schriften und Vorträge sowie die tätige Mitwirkung von Fabrikarbeitern und Handwerkern bei der Verwaltung der vorgesehenen Institutionen. Je nach Zusammensetzung und Gegend gewannen in der Leitung dieser Lokalvereine die Liberalen, Radikalen, Sozialisten oder Kommunisten die Oberhand. Wenn in den meisten Vereinen das Ziel in der Folge nicht erreicht wurde, lag dies hauptsächlich an den engen Schranken, die

der Tätigkeit der Arbeitnehmer durch die Statuten gesetzt waren. Das Wirken der Arbeitnehmer in diesen Vereinen erschöpfte sich meist in der Wahl des Vorstandes und in der Entgegennahme seiner Berichte. Dies gab Anlass zu bitteren Klagen seitens der Arbeiter und führte schliesslich zur Beseitigung der bestehenden Hindernisse zugunsten einer vollen Entfaltung des Centralvereins. So wurde durch eine Statutenrevision erstmals vorgesehen, dass die paritätischen Fabrikvereine auch in den innerbetrieblichen Bereich eingreifen sollten. Sie sollten das Recht haben, Bestimmungen über die Fabrikordnung aufzustellen, für die Einhaltung der Anstellungsverträge zu sorgen, die Beschäftigung von Jugendlichen und Lehrlingen zu überwachen, sowie dahin wirken, dass der gute Ruf der Erzeugnisse des betreffenden Unternehmens nicht durch unreelle Fabrikation untergraben werde.

Noch ehe aber die Revision der Statuten zu Ende geführt werden konnte, hatte die preussische Regierung unter dem Druck der Handwerker eine Abänderung der Gewerbeordnung von 1845 und eine Notverordnung über die Errichtung von Gewerberäten in Aussicht gestellt, so dass die im Gange befindliche Revision der Statuten des Centralvereins illusorisch wurde. Der Entwurf dieser staatlichen Gewerbeordnung, die 1848 von einer parlamentarischen Minderheit der Nationalversammlung in Frankfurt am Main vorgelegt wurde, sah die Errichtung eines Fabrikausschusses in jeder Fabrik vor. Dieser sollte aus den gewählten Vertretern jeder selbständigen Gruppe der Fabrikarbeiter, einem ebenfalls durch die Arbeiter zu wählenden Werkmeister jeder Gruppe und dem Fabrikherrn oder seinem Stellvertreter bestehen. In der Folge kam es aber nur auf freiwilliger Basis zu einer allmählichen Verbreitung von Arbeiterausschüssen, die bei fortschrittlichen Unternehmern gebildet wurden.

Das Arbeiterschutzgesetz von 1891 brachte dann eine gesetzliche Regelung dieser freiwilligen Arbeiterausschüsse, sonst aber kam es zunächst nur im Bergbau, wo sich dies durch die erhöhte Betriebsgefahr aufdrängte, zu weiteren gesetzlichen Massnahmen. Das allgemeine Berggesetz für die Preussischen Staaten von 1892 schrieb für die Bergbaubetriebe vor, dass deren Arbeitsordnung vom Arbeitgeber zusammen mit der Arbeitervertretung zu erlassen sei, was einen ersten Ansatz zu einem gesetzlichen Mitentscheidungsrecht bedeutete. 1896 führte die österreichische, 1900 die bayerische und 1909 die preussische Bergwerksgesetzgebung obligatorische Arbeiterausschüsse in den Grossbetrieben des Bergbaus ein. Im übrigen aber hemmte die damalige Prädominanz des Unternehmers, der aus seinem Eigentumsrecht an den Produktionsmitteln ein "Hausrecht" des Unternehmers mit einer nur freiwilligen Fürsorgeaufgabe für die Belegschaft ableitete, die Weiterentwicklung einer entsprechenden Gesetzgebung. Bei dieser Lage vermochten denn auch die erwähnten Gesetzgebungen die Entwicklung der freiwilligen Arbeiterausschüsse nicht wesentlich zu fördern. Freiwillige Arbeiterausschüsse bestanden vor dem Ersten Weltkrieg in nur etwa 10 Prozent der Betriebe mit mehr als 20 Arbeitnehmern.

Die eigentliche Wende zugunsten des Gedankens der betrieblichen Mitbestimmung der Arbeitnehmer trat auf breiter Basis erst in der Zeit während und unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg ein. Einen wesentlichen Anteil an dieser Entwicklung hatten die Gewerkschaften. Die 1889 auf dem "Internationalen Arbeiterkongress" in Paris erhobene Forderung nach Einführung des Achtstundentages und die Proklamation des 1. Mai zum Arbeiterfeiertag gaben der Gewerkschaftsbewegung Auftrieb. Der Gedanke der organisatorischen Zusammenfassung und Anerkennung der Gewerkschaften auf nationaler und internationaler Basis gewann stetig an Boden. Nachdem die Gewerkschaft-

ten anerkannt worden waren, wurden die bisher gebundenen Kräfte und Energien frei zum Einsatz für materielle Postulate, worunter - wenn auch in abgewandelter Form - die Mitbestimmung.

An dieser Stelle ist auch die Betriebsrätebewegung zu erwähnen, die sich nach anfänglichen revolutionären Umsturz-tendenzen zu einem Mitbestimmungsrecht bekannte. Trotz Mitwirkung der Betriebsräte an wirtschaftlichen und technischen Fragen der Betriebsleitung, trotz finanzieller Kontrollrechte und Delegierung von Vertretern in den Aufsichtsrat der Aktiengesellschaften blieb die autokratische Betriebsverfassung im wesentlichen unangetastet. In Deutschland, Oesterreich und der Tschechoslowakei wurden solche Betriebsräte-gesetze erlassen.

In England, wo die im Vergleich zu andern westeuropäischen Staaten schon frühzeitig zu mächtigen Organisationen erstarkten Gewerkschaften (trade unions) wegen ihres für die britische Politik typischen Pragmatismus der betrieblichen Mitbestimmung in ihrer dogmatischen Ausgestaltung kein sonderliches Interesse entgegengebracht hatten und sich im wesentlichen auf die Forderung nach Anerkennung ihrer Vertrauensleute (shop stewards) in den Betrieben beschränkten, entstanden die "Whitley-Councils" als unpolitische Beratungsorgane innerhalb der Betriebe.

In den Vereinigten Staaten lassen sich erste Ansätze einer betrieblichen Mitbestimmung - mit unserer heutigen europäischen Vorstellung allerdings nur sehr bedingt vergleichbar - bis zur Zeit um die Jahrhundertwende zurückverfolgen. Schon vor dem Ersten Weltkrieg kam unter dem Einfluss von John Leith eine Richtung auf, deren Bestreben es war, die Betriebsverfassung nach dem Modell der demokratischen Staatsverfassung umzugestalten (federal oder industrial

democracy). Nach 1918 war eine beachtliche Verbreitung der "works councils" und "shop committees" festzustellen, die sich vorwiegend mit Fragen der Wohlfahrtspflege, der Schlichtung von Streitigkeiten, der Hygiene und Unfallverhütung sowie der technischen Betriebsgestaltung befassten.

Auch in Frankreich, wo Leon Harmel über die "christliche Arbeiterkorporation" in seiner eigenen Wollspinnerei hinaus seinen Einfluss für eine Anerkennung der Arbeiterschaft als eines gleichberechtigten Faktors der Wirtschaft geltend gemacht hatte, erzielten die "comités ouvriers" in der Kriegs- und Nachkriegszeit ebenfalls einige Fortschritte. Es kam zu einer Regelung der Gewinnbeteiligung durch das Gesetz vom 26. April 1917 (Loi sur les sociétés anonymes à participation ouvrière), das noch heute in Kraft ist.

In Deutschland brachte der Erste Weltkrieg zunächst den Arbeitszwang für praktisch alle Schichten des Volkes. Dieser öffentlich-rechtlichen Verpflichtung mussten auch entsprechende Rechte gegenübergestellt werden. Das Hilfsdienstgesetz von 1916 schrieb in allen gewerblichen Hilfsdienstbetrieben mit mehr als 50 Beschäftigten die Schaffung von Arbeiter- und Angestelltenausschüssen vor. Auch wurden die Gewerkschaften erstmals gesetzlich als Vertreter der Arbeitnehmer anerkannt. Die Arbeiter- und Angestelltenausschüsse hatten Anträge, Wünsche und Beschwerden der Arbeitnehmer über Betriebseinrichtungen, Löhne und andere das Arbeitsverhältnis betreffende Fragen dem Arbeitgeber zur Kenntnis zu bringen. Im Streitfall konnte ein Schlichtungsausschuss angerufen werden. Unmittelbar nach dem Krieg kam es zur Bildung der sogenannten "Zentralgemeinschaft der industriellen und gewerblichen Arbeitgeber und Arbeitnehmer Deutschlands". Diese sah eine weitgehend paritätische Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene vor, wurde aber schon im Jahre 1924 aufgelöst. In der Weimarer Republik wurde dann die be-

triebliche Mitbestimmung zunächst durch die Verordnung vom 23. Dezember 1919 geregelt, welche die Schaffung von Arbeiterausschüssen vorschrieb. Diese Verordnung wurde aber kurz darauf durch das Betriebsrätegesetz vom 4. Februar 1920 ersetzt.

Nach dem Betriebsrätegesetz gingen die Aufgaben der Betriebsräte, wie die Arbeitervertretungen nunmehr genannt wurden, in zwei Richtungen: Einerseits hatten sie die wirtschaftlichen Interessen der Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber wahrzunehmen, bei Streitigkeiten zu vermitteln, bei der Unfallverhütung, Gesundheitsvorsorge und Verwaltung der Wohlfahrts-einrichtungen im Betrieb mitzuwirken sowie die Einhaltung der Tarifverträge zu überwachen. Andererseits waren die Betriebsräte verpflichtet, die Betriebsleitungen hinsichtlich der Erhaltung der Qualität für Produkte und Herstellungsverfahren zu unterstützen und an der Einführung neuer Arbeitsmethoden mitzuarbeiten. Im Rahmen dieser Aufgaben hatten die Betriebsräte verschiedene Mitbestimmungsrechte, insbesondere ein Recht auf Information über den Gang des Unternehmens sowie über die die Arbeitsverhältnisse betreffenden Betriebsvorkommnisse. Dagegen stand den Betriebsräten nur im Rahmen der zuerst erwähnten, das Arbeitsverhältnis betreffenden Fragen ein eigentliches Mitentscheidungsrecht zu. Sie waren insbesondere zuständig für Betriebsvereinbarungen über Arbeitsordnungen und Dienstvorschriften im Rahmen geltender Tarifverträge und konnten, wenn sich keine Einigung erzielen liess, den Schlichtungsausschuss oder eine vereinbarte Einigungsstelle anrufen. Daneben hatten die Betriebsräte noch ein mittelbares Mitentscheidungsrecht bei Kapitalgesellschaften, das aber nicht von grosser praktischer Bedeutung war.

Einen nachhaltigen Einfluss auf die Entwicklung der Mitbestimmungsidee hat die katholische Soziallehre ausgeübt. Sie hat 40 Jahre nach der Enzyklika "Rerum novarum" in der Enzykli-

ka "Quadragesimo anno" von Papst Pius XI. im Jahr 1931 konkretere Gestalt angenommen. Der Finanzkapitalismus und der extreme Wirtschaftsliberalismus werden in ihr abgelehnt. Auch die sozialistische Lehre wird als mit der christlichen Lehre unvereinbar erklärt. Zur Entproletarisierung der Arbeiterklasse wird nicht nur eine gerechte Entlohnung, sondern auch Miteigentum und Gewinnbeteiligung an der Unternehmung gefordert. Die Gesellschaftsordnung soll eine berufsständische sein, in welche die Individuen nach ihrer gesellschaftlichen Funktion eingegliedert werden. Die erwähnte Enzyklika gibt jedoch keinen in die Einzelheiten gehenden Plan der Neuordnung. Sie begnügt sich mit der Herausstellung des Grundsätzlichen und Allgemeingültigen und überlasst es der Arbeit der christlichen Organisationen in jedem Lande, die den unterschiedlichen praktischen Voraussetzungen entsprechenden Formen der Verwirklichung zu finden. Sie ermöglicht dadurch eine Anpassung an die nationalen Verhältnisse. Diese Flexibilität erscheint ihr erfolgversprechender als verbindliche und starre Vorschriften. Der Stand ist der zentrale Begriff in dieser christlichen Gesellschaftsordnung, wobei unter Stand in erster Linie der Berufsstand, d.h. der Zusammenschluss der Arbeitgeber und Arbeitnehmer eines Berufes, gemeint ist.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass sich die Mitbestimmungsidee aus dem Bestreben zur Bekämpfung des sogenannten "Pauperismus" und der "Entfremdung" zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern entwickelt hat. Die marxistische Lehre selber hat recht wenig zur Entwicklung des Mitbestimmungsgedankens beigetragen, denn sie fusste mehr auf der Idee des Klassenkampfes und damit des Gegensatzes zwischen Kapital und Arbeit. Sie war denn auch vorwiegend auf das Ziel der Uebernahme der Betriebe durch die Arbeiterklasse ausgerichtet. Die christliche Soziallehre versuchte dieser Idee-Zielsetzung entgegenzuwirken, indem sie den Gedanken der Berufsgemeinschaft und

damit der "Mitbestimmung" der Arbeitnehmer im Schosse einer berufsständischen Ordnung propagierte. In neuerer Zeit scheint sich bei den Gewerkschaften verschiedener Observanz eine Annäherung auf einer mittleren Linie abzuzeichnen.

Gesamthaft betrachtet wird die Geschichte der Mitbestimmung von sehr verschiedenen Strömungen und Faktoren bedingt und beeinflusst. Auffallend sind dabei die unterschiedlichen Entwicklungen in den einzelnen Ländern, die ihren Niederschlag auch im geltenden Recht gefunden haben. Die dogmatische Durchdringung, die politische Realisierung und die rechtssystematische Erfassung der Mitbestimmungsidee hat sich dabei - abgesehen von einer Zäsur während der Herrschaft des Nationalsozialismus - eindeutig mit Schwerpunkt in Deutschland vollzogen. Dies zeigt insbesondere die Entwicklung der Mitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland seit Ende des Zweiten Weltkrieges.

22 Entwicklung der Mitbestimmungsidee in der Schweiz

Auch in der Schweiz hängt die Entwicklung der Mitbestimmungsidee eng mit der Industrialisierung zusammen. Die Schweiz gehörte bereits am Ende des 18. Jahrhunderts zu den am stärksten industrialisierten Ländern des europäischen Kontinents. Wenn auch im Rahmen der sozialpolitischen Entwicklung grundsätzlich die gleichen Probleme wie im Ausland in Erscheinung traten, waren die Auseinandersetzungen und Spannungen in unserem Land doch weniger ausgeprägt.

Das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern war in der vorindustriellen Zeit in menschlicher und rechtlicher Hinsicht sehr eng. Es handelte sich um Gemeinschaftsverhältnisse mit ausgeprägtem patriarchalischem Charakter. In zahlreichen Kleinbetrieben des Handwerks, des Detailhandels, der Land- und Hauswirtschaft ist dies noch lange und

zum Teil bis heute so geblieben. Auf ganz anderen Grundlagen beruhte das Arbeitsverhältnis in den Manufakturen und dann seit Beginn des 19. Jahrhunderts in den Fabriken. Hier fehlte weitgehend ein traditionsgebundenes Gemeinschaftsgefühl. Es bestanden keine überkommenen festen Formen für das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Selbst da, wo die Fabrik im Einzelbesitz verblieb, trat immer mehr die "Firma" im Sinne von etwas Anonymem in den Vordergrund. Den vielfach auf dem Lande angesiedelten Fabriken folgten in den Städten später die Banken und Versicherungsgesellschaften mit ihren ebenfalls zahlreichen Arbeitskräften, und im Laufe des 19. Jahrhunderts entstanden z.B. die Grossbetriebe im Gastgewerbe, für die das bunt zusammengewürfelte und starken Wechsel unterworfenen Personal kennzeichnend war.

Die neu entstandenen Unternehmungen warfen für die Arbeitnehmer in mancher Hinsicht besondere Probleme auf, namentlich die Fabriken mit ihrer langen Arbeitszeit und ihren teilweise unhygienischen Einrichtungen und Arbeitsmethoden. Diese Zustände führten aber damals nicht zu einem engeren Zusammenwirken von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, um die sich stellenden Probleme zu lösen. Der Arbeitnehmer wurde im allgemeinen noch nicht als gleichberechtigter Partner anerkannt.

Die Gewerkschaften als Organe der Willensbildung und Wortführer der Arbeitnehmerschaft traten verhältnismässig spät in Erscheinung, obschon die ersten Ansätze zur Entstehung von beruflichen Arbeitnehmerorganisationen bis in die dreissiger Jahre des letzten Jahrhunderts zurückgehen. Diese Verspätung kann mit dem frühen Ausbau der demokratischen Rechte und Einrichtungen erklärt werden. Die Volksschulen und die allgemeine Wehrpflicht wirkten einem Auseinanderleben zwischen den verschiedenen Bevölkerungsschichten entgegen und führten dazu, dass die sozialen Auseinandersetzungen sich in wesent-

lich milderen Formen abspielten als anderswo. Trotzdem brachte die von Marx und Engels 1864 in London gegründete "Internationale" auch in die schweizerische Arbeiterbewegung klassenkämpferischen Geist. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts bemühte sich hauptsächlich die neugegründete Sozialdemokratische Partei um eine Umgestaltung der Grundlagen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse. Schon vorher entstand der Grütliverein, der in erster Linie die Hebung der Volksbildung anstrebte. Auf seine Initiative ist die Gründung des Arbeiterbundes im Jahre 1873 zurückzuführen, dem nicht nur Gewerkschaften, sondern auch politische Parteien, Standesorganisationen und Hilfsvereine wie Krankenkassen angehörten. Unter der Leitung Hermann Greulichs verfügte er über ein ständiges Arbeitersekretariat. Aber erst mit der Auflösung des Arbeiterbundes im Jahre 1880 und der Konstituierung des Allgemeinen Gewerkschaftsbundes (heute: Schweizerischer Gewerkschaftsbund) wurde der entscheidende Schritt zum nationalen Zusammenschluss gewerkschaftlicher Verbände getan. 1899 kam es auch zur Gründung christlicher Gewerkschaften, die sich 1907 im Christlichsozialen Gewerkschaftsbund der Schweiz (heute: Christlichnationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz) zusammenschlossen. Im gleichen Jahre erfolgte die Gründung der Evangelischen Sozialen Unterstützungskasse, die 1920 in eine gewerkschaftliche Organisation umgewandelt wurde (heute: Schweizerischer Verband evangelischer Arbeitnehmer). Im Jahre 1919 wurde schliesslich der Landesverband freier Schweizer Arbeiter gegründet, so dass heute in unserem Lande vier gewerkschaftliche Dachorganisationen von allerdings sehr unterschiedlicher Grösse bestehen.

Lösungen der sich stellenden Arbeiterschutzprobleme wurden vorerst auf gesetzlicher Ebene angestrebt. Im Anschluss an die nicht sehr weit gehende Kodifikation des Rechtes über das Dienstverhältnis in den kantonalen Gesetzgebungen wurden

staatliche Arbeiterschutzvorschriften aufgestellt. Die Schweiz folgte dabei dem Beispiel anderer Industriestaaten, namentlich demjenigen Grossbritanniens. Es entstanden kantonale Fabrikgesetze, die 1877 vom eidgenössischen Fabrikgesetz abgelöst wurden. Darauf folgten die Haftpflichtgesetze des Bundes als Vorläufer der obligatorischen Unfallversicherung. Diese Gesetze nahmen jedoch noch keinen Bezug auf die berufliche oder betriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer. Eine gewisse Ausnahme bildete lediglich Artikel 8 Absatz 2 des Fabrikgesetzes von 1877, der vorsah, dass vor der Genehmigung der vom Fabrikhaber aufgestellten Fabrikordnung den Arbeitern Gelegenheit geboten werden sollte, sich zu den sie betreffenden Bestimmungen auszusprechen.

Das Obligationenrecht von 1881 ging bei der Gestaltung des Dienstvertrages vom Gegensatz zwischen Arbeitnehmer und Arbeitgeber aus. Bedeutsam ist, dass dieses Gesetz schon eine Ordnung des Genossenschaftsrechts brachte und die Entfaltung der Vereine durch eine wenn auch nur knappe Regelung des Vereinsrechts forderte. In den folgenden Jahrzehnten entstanden nach und nach kollektive Vereinbarungen über das Arbeitsverhältnis, die ihre ausdrückliche rechtliche Anerkennung allerdings erst im revidierten Obligationenrecht von 1911 fanden, in dem auch die Bezeichnung "Gesamtarbeitsvertrag" eingeführt wurde.

Dem wirtschaftlichen Aufschwung nach dem Deutsch-Französischen Krieg folgte in den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts eine Krise, die sowohl das Gewerbe wie die Landwirtschaft erfasste. Auch einzelne Zweige der Industrie, wie die Stickerei- und die Uhrenindustrie, wurden in Mitleidenschaft gezogen. Leidtragende dieser Krise waren in erster Linie die Arbeitnehmer. Es ist deshalb verständlich, dass in jenen Jahren der Gedanke der Gründung sogenannter Berufsge-

nossenschaften auftauchte, die sowohl die wirtschaftlichen wie die sozialen Verhältnisse im Berufszweige regeln sollten. In dieser Richtung bewegte sich der 1885 gegründete Zentralverband der Stickereiindustrie der Ostschweiz und des Vorarlbergs. Diese vielfach als mustergültig bezeichnete Berufsgemeinschaft musste jedoch nach fast siebenjährigem Bestand in einer Zeit schlechten Geschäftsganges aufgelöst werden.

In der Westschweiz führte die Krise von 1887 ebenfalls zu verschiedenen Kundgebungen der Arbeitgeber wie auch der Arbeitnehmer der Uhrenindustrie, bei denen die Einführung obligatorischer Syndikate in diesem Wirtschaftszweig verlangt wurde.

Der Gedanke der Berufsgenossenschaft fand besonders in den Kreisen des Gewerbes lebhaften Anklang, da man dort zur Auffassung gelangt war, die Ausdehnung der eidgenössischen Fabrikgesetzgebung auf Handwerk und Kleingewerbe habe die zumutbare Grenze überschritten. Um den verschiedenartigen Verhältnissen und Bedürfnissen Rechnung zu tragen, wurde verlangt, dass der Gesetzgeber nur bestimmte Normen aufstellen und deren Anwendung den beteiligten Berufsgenossenschaften übertragen sollte. Gemeinsame gesetzliche Organe (Genossenschaftskammern), in denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu gleichen Teilen Mitglieder entsenden, seien notwendig, um Vereinbarungen über Lohntarife, Werkstattordnung und dergleichen zustandezubringen und die gegenseitigen Rechte und Pflichten in gerechter und billiger Weise zu wahren.

Auch der Schweizerische Gewerbeverein (heute: Schweizerischer Gewerbeverband) verlangte an seiner Delegiertenversammlung vom 16. Juni 1889 die Einführung von Berufsgenossenschaften der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die unter Aufsicht des Staates die nötigen Bestimmungen über ihre Organisation aufstellen und über gemeinsame Interessen gemeinschaftlich bera-

ten sollten. Insbesondere sollten Vereinbarungen, der die Mehrheit der Arbeitgeber wie der Arbeitnehmer einer Genossenschaft zustimmen, für die Fachgenossen im betreffenden Genossenschaftsbezirk verbindlich sein und gesetzlichen Schutz geniessen. An der Delegiertenversammlung vom 12. Juni 1892 wurde sodann eine Reihe von Grundsätzen für die gesetzliche Regelung der Berufsgenossenschaften bzw. Genossenschaftskammern aufgestellt.

Aehnliche Bestrebungen machten sich - und dies ist von besonderem Interesse - auch auf seiten der Arbeitnehmer geltend. An der Delegiertenversammlung des Schweizerischen Arbeiterbundes (Allgemeiner Arbeitertag) vom 7. April 1890 begründeten Ständerat Cornaz und Arbeitersekretär Greulich ihre Thesen über die Berufsgenossenschaften. Der Arbeitertag verlangte eine Teilrevision der Bundesverfassung, die unter anderem die Schaffung von Berufsgenossenschaften mit korporativen Rechten und unter strenger Ausscheidung der Organisationen der Arbeiter und der Gewerbeinhaber vorsehen sollte. Am 3. April 1893 stimmte der Schweizerische Arbeitertag einer Anzahl Thesen zu, die Nationalrat Favon begründet hatte.

Diese Bestrebungen der Verbände fanden auch in den eidgenössischen Raten ihren Niederschlag (s. BBl 1892 V 366 ff) und kamen bei der Einführung des Gewerbeartikels der Bundesverfassung (Art. 34^{ter} BV) zur Sprache. Der Ständerat erklärte schon am 17. Juni 1889 ein Postulat Cornaz erheblich, das den Bundesrat einlud, die Frage der obligatorischen Berufsgenossenschaften in ihrer Gesamtheit und insbesondere in dem Sinne zu prüfen, ob in das Fabrikgesetz eine Bestimmung aufzunehmen sei, wonach die Kantone ermächtigt sein sollten, für die Bedürfnisse gewisser Industrien obligatorische Berufsverbände zu schaffen. In seiner Botschaft vom 3. Juni 1891 an die eidgenössischen Räte erklärte der Bundesrat, dass das mit

dem Postulat erstrebte Ziel nicht durch einen Zusatz zum Fabrikgesetz, sondern nur durch eine Verfassungsrevision erreicht werden könne (BB1 1891 III 194). Der Nationalrat erachtete es jedoch am 17. Juni 1892 nicht mehr für nötig, eine Motion Favon, welche den Artikel 31 der Bundesverfassung durch eine Bestimmung über die Berufsgenossenschaften ergänzen wollte, erheblich zu erklären. Der Ständerat hatte nämlich kurz vorher den Bundesrat ersucht, die Frage zu prüfen, ob auf eine Revision der genannten Verfassungsbestimmung einzutreten sei. Der Verfassungsartikel, der die Grundlage für die Verwirklichung verschiedenartiger Bestrebungen im Bereich des Gewerbewesens bilden sollte (Art. 34^{ter} BV), wurde dann aber in der Volksabstimmung vom 4. März 1894 verworfen. Aus der geringen Stimmbeteiligung darf wohl geschlossen werden, dass weite Gruppen dem Gedanken der Berufsgenossenschaft eher gleichgültig, wenn nicht fremd gegenüberstanden. Vielleicht war diese Idee im Volke allzusehr ständischen Vorstellungen verhaftet. Neuere Auffassungen waren damals wohl eher auf eine Klassentrennung ausgerichtet als auf eine traditionell verwurzelte Verbundenheit von Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Die Wirklichkeit hatte sich von diesen Vorstellungen doch schon etwas entfernt. Andererseits war die Zeit offenbar noch nicht dazu reif, in Ueberwindung des Gegensatzes zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer eine neue Form des Zusammenschlusses im Sinne der Partnerschaft zu suchen und zu finden.

In den Jahrzehnten vor dem Ersten Weltkrieg wurden die politischen und wirtschaftlichen Organisationen durch die Beratungen über das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz, das Schweizerische Zivilgesetzbuch, die Revision des Obligationenrechts und des Fabrikgesetzes stark beansprucht. Diese Gesetze waren in verschiedener Beziehung teils unmittelbar, teils mittelbar für die Frage der Mitbestimmung von erhebli-

cher Bedeutung. Das Zivilgesetzbuch von 1907 regelte nunmehr, ausführlicher als es das Obligationenrecht von 1881 getan hatte, das Vereinsrecht als Grundlage für das vielfältige Verbandswesen. Das Kranken- und Unfallversicherungsgesetz von 1911 machte die privaten Krankenkassen zu anerkannten Trägern der Krankenversicherung und schuf als Institution der obligatorischen Unfallversicherung die Schweizerische Unfallversicherungsanstalt, wobei deren Verwaltungsrat nach dem dreiteiligen System zusammengesetzt wurde (12 Vertreter der Versicherten, 12 Vertreter der Betriebe und 8 Vertreter des Bundes). Die wichtigste Neuerung brachte das revidierte Obligationenrecht von 1911 mit seiner Regelung des kollektiven Arbeitsvertrages (Gesamtarbeitsvertrag), wobei sich das Gesetz allerdings auf einige wenige Bestimmungen beschränkte. Das initiativ Vorgehen des schweizerischen Gesetzgebers in dieses wirtschafts- und sozialpolitische Neuland fand im Ausland starke Beachtung. Die parlamentarische Beratung des Gesetzes zeigte schon damals, welche Bedeutung diese Neuerung für die Zukunft in sich barg. Auch Bestimmungen über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen wurden erwogen, dann aber fallengelassen. Das Fabrikgesetz von 1914/19, dessen Revision schon in der Vorkriegszeit in Angriff genommen worden war, führte in der Fabrik- und in der Werkstättenkommission erstmals paritätisch zusammengesetzte Organe ein. Es sah auch gewisse Ansätze für eine Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Fabriken vor und gewährleistete das Recht der Fabrikarbeiter, sich an der Verwaltung von Kasseneinrichtungen zu beteiligen, soweit sie Beiträge an diese leisteten.

In die Zeit unmittelbar vor dem Ersten Weltkrieg fiel ferner der zweite Versuch für die Aufnahme eines Verfassungsartikels über das Gewerbewesen. Dieser war erfolgreich. Die Forderung nach Schaffung von Berufsgenossenschaften, die früher so stark diskutiert worden war, wurde allerdings fallenge-

lassen. Volk und Stände nahmen am 5. Juli 1908 den Artikel 34^{ter} der Bundesverfassung an, der dem Bund die Befugnis gab, auf dem Gebiete des Gewerbewesens einheitliche Bestimmungen aufzustellen. Diese Verfassungsbestimmung bildete bekanntlich die Grundlage für die meisten wirtschaftspolitischen Erlasse des Bundes bis zur Annahme der neuen Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung im Jahre 1947.

Vor dem Ersten Weltkrieg waren in den Betrieben auch die ersten Arbeiterkommissionen und Personalausschüsse entstanden. Vereinzelt gehen diese Institutionen allerdings bis in die siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts zurück. Im Jahre 1905 reichte Nationalrat Sulzer-Ziegler, der in den Sulzer-Betrieben in Winterthur bereits 1890 eine Arbeiterkommission geschaffen hatte, folgende das Bundespersonal betreffende Motion ein:

Der Bundesrat wird eingeladen zu prüfen und den eidgenössischen Räten zu berichten, ob nicht aus dem Personal der einzelnen Dienstzweige der Bundesverwaltung und Bundesbahnen Vertretungen bestellt werden sollten, welchen die Aufgabe zufiele, Anregungen und Wünsche genereller Natur, welche dienstliche Verhältnisse beschlagen, desgleichen Klagen oder Wünsche einzelner Angehöriger der Dienstzweige den vorgesetzten Amtsstellen zu unterbreiten.

Die Motion wurde erheblich erklärt. Die der Motion zugrundeliegende Konzeption wurde in der Folge innerhalb der eidgenössischen Verwaltung in weitem Umfange verwirklicht. Es sei in diesem Zusammenhang an die Arbeiterkommission der Militärwerkstätten, der Bundesbahnen, die Personalkommissionen für betriebstechnische Fragen (es handelt sich um zwei Kommissionen, die in den Jahren 1911 und 1913 eingesetzt wurden), die Personalvertretungen zur Behandlung personeller Angelegenheiten (1923), die Personalkommissionen der Zollverwaltung (1919) und die Personalkommission der Schweizerischen Bundesbahnen (1919) erinnert.

Der Erste Weltkrieg mit seinen Nachwirkungen auf sozialem Gebiet brachte dann die Bestrebungen auf dem Boden der kollektivvertraglichen Verständigung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern einen Schritt weiter. Bei Kriegsende kam es zum ersten Mal, und zwar auf Veranlassung des Bundes, zum Abschluss einzelner sich über das gesamte Gebiet der Schweiz erstreckender Gesamtarbeitsverträge (vgl. BBl 1919 II 17). Im Ersten Weltkrieg wurde auch der Anfang gemacht mit den seither stets wiederkehrenden, von den Bundesbehörden für die Behandlung verschiedenster Sachfragen einberufenen Konferenzen mit den Spitzenverbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Ferner begannen 1916 bereits die Beratungen der durch das revidierte Fabrikgesetz neu geschaffenen, paritätischen eidgenössischen Fabrikkommission, der Vorläuferin der heutigen eidgenössischen Arbeitskommission.

Unmittelbar nach dem Ersten Weltkrieg waren verschiedene Ansätze zur Bildung von Berufsgemeinschaften auf der Grundlage des freiwilligen Zusammenschlusses zu verzeichnen. So war 1919 auf Initiative von Arbeitgebern der Ostschweizerische Volkswirtschaftsbund entstanden, an dem 23 Arbeitgeber- und 18 Arbeitnehmerverbände beteiligt waren. Alle Organe dieser Vereinigung waren paritätisch zusammengesetzt. Neben der Zusammenarbeit zwischen Kapital und Arbeit sah das Programm dieser Organisation unter anderem auch die Einschränkung der staatlichen Einmischungen zugunsten der wirtschaftlichen Selbstverwaltung der Beteiligten sowie den Schutz der individuellen Freiheiten vor. Der Ostschweizerische Volkswirtschaftsbund krankte jedoch am Mangel der Allgemeinverbindlichkeit seiner Satzungen und Beschlüsse. Er löste sich 1924 auf.

Ebenfalls im Jahre 1919 wurde der Verband der Arbeitgeber und Arbeitnehmer der Basler Bandfabrikanten gegründet. Er sollte ein gedeihliches und friedliches Zusammenarbeiten

von Arbeiterschaft und Arbeitgebern fördern und Fragen des Arbeitsverhältnisses behandeln. Die damalige wirtschaftlich prekäre Lage in der Seidenindustrie hat jedoch zur Auflösung auch dieser Berufskörperschaft geführt.

Auch die christlichen Gewerkschaften der Schweiz beschäftigten sich an ihrem 5. und 6. Kongress (1921 und 1927) mit Fragen der Berufsgemeinschaft und Mitbestimmung. Es wurde damals erklärt, die deutsche Betriebsratgesetzgebung sei kaum etwas anderes als die gesetzliche Umschreibung der Funktionen einer Arbeiterkommission, die aber als unterstes Organ einer Berufsgemeinschaft aufzufassen sei. Nach Auffassung des Kongresses sollte den zu schaffenden Berufsgemeinschaften im Zusammenwirken mit den Arbeiterkommissionen das Recht zukommen, durch Prüfung der Betriebsergebnisse und Bilanzen und auf andere Weise in die wirtschaftliche Situation der einzelnen Unternehmen Einsicht zu nehmen und aktiv an der Gestaltung der Arbeitsmethoden und Arbeitsbedingungen mitzuwirken. Für den Arbeitnehmer wurde ein Mitbestimmungsrecht in Wirtschafts-, Betriebs- und Verwaltungsfragen gefordert. Darüber hinaus postulierte man eine verbindliche gewerbliche Schiedsgerichtsbarkeit. Es zeigte sich dabei, dass diese Art von Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Industrie, Handel und Gewerbe ihre Wurzel weniger in der Betriebsrateidee als vielmehr in der päpstlichen Enzyklika "Rerum novarum" hatte, in der die Forderung nach einer berufsständischen Ordnung enthalten ist.

Unter dem Einfluss der späteren Enzyklika "Quadragesimo anno" fand die Idee einer berufsständischen Wirtschafts- und Sozialordnung einen Verfechter in Jakob Lorenz (Freiburg i.U.) und in der von ihm redigierten Wochenzeitung "Das Aufgebot". Es wurden auch Gesetzesentwürfe ausgearbeitet, so der Entwurf für ein Bundesgesetz über die Ordnung der Wirtschaft (Vor-

schlag des christlichnationalen Gewerkschaftsbundes der Schweiz vom 25. Januar 1934). Im Kanton Freiburg wurde 1934 sogar ein Gesetz über die korporative Ordnung angenommen, das allerdings aus verfassungsrechtlichen Gründen nie in Kraft trat. Auch in der französischen Schweiz fand die berufsständische Idee teilweise starken Anklang. Hier sind die ersten Vorstösse zur Gestaltung einer berufsgemeinschaftlichen Ordnung unternommen worden. So hatte sich unter dem Einfluss von Abbé André Savoy 1918 im Kanton Neuenburg eine Partei gebildet, welche für die Berufsgemeinschaft eintrat. Die berufsständische Idee fand auch über die kirchlichen Kreise hinaus Anklang. Im Kanton St. Gallen setzte sich die Freisinnige Partei im Zusammenhang mit einem auf Handwerk und Kleinhandel zugeschnittenen Gesetzesprojekt über die Berufsverbände und den Wirtschaftsrat, dem sogenannten "St. Galler Entwurf" von 1933, für eine berufsgemeinschaftliche Ordnung ein, die sich aber von ähnlichen Konzeptionen insofern unterschied, als sie sich auf die wirtschaftliche Ordnung beschränkte und daher den Berufsstand als Zelle der sozialen Ordnung nicht anerkannte.

Das erste Gesetz aus der Zeit zwischen den beiden Kriegen, das von neuen sozialen Ideen getragen war, betraf die Ordnung des Arbeitsverhältnisses. In der Volksabstimmung vom 21. März 1920 wurde dieser Gesetzesentwurf aber verworfen. Noch im Laufe des gleichen Jahres wurde ein Entwurf zu einem Bundesgesetz betreffend die Verbindlichkeit von Gesamtarbeitsverträgen ausgearbeitet, der zwar Entwurf blieb, aber bereits die wesentlichen Gedanken des Bundesbeschlusses vom 1. Oktober 1941 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen und des späteren Bundesgesetzes vom 28. September 1956 enthielt. Ferner entstand in diesen Jahren auf Grund eines engen Zusammenwirkens von Arbeitgebern und Arbeitnehmern eine grosse Zahl paritätischer Arbeitslosenversicherungskassen.

Ein Ereignis von grosser wirtschafts- und sozialpolitischer Bedeutung in der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen war das sogenannte Friedensabkommen, das am 19. Juli 1937 in der schweizerischen Maschinen- und Metallindustrie zwischen den Sozialpartnern abgeschlossen worden ist und das heute noch besteht. Ein "Burgfrieden-Abkommen" im Gastgewerbe war ihm vorausgegangen. Namentlich im Anschluss an das Friedensabkommen war die Vorstellung des Arbeitsfriedens für alle Bestrebungen im Zusammenhang mit der Mitbestimmung richtungsweisend. Die Vereinbarung sah vor, dass Meinungsverschiedenheiten und allfällige Streitigkeiten in erster Linie im Betriebe selbst zu behandeln und zu lösen seien. In allen Betrieben sind, soweit es die Betriebsgrösse erfordert, Arbeiter- bzw. Betriebskommissionen zu bestellen. Damit fanden die in den Betrieben seit der Motion von Nationalrat Sulzer-Ziegler entstandenen Arbeiterkommissionen nicht nur eine vertragliche Verankerung, sondern auch die Anerkennung durch die massgebenden Gewerkschaften. Andererseits wurden die Gewerkschaften von den Arbeitgeberorganisationen ebenfalls als gleichberechtigte Verhandlungspartner anerkannt.

Der Zweite Weltkrieg mit seiner politischen und wirtschaftlichen Bedrohung der Schweiz und der damit verbundenen Stärkung des Solidaritätsgedankens schuf eine günstige Ausgangslage für die Weiterentwicklung dieser Ideen. Fragen der Berufsgemeinschaft, der Betriebsgemeinschaft, der Wirtschaftsdemokratie, der Betriebsverfassung, der Gewinnbeteiligung des Personals und ähnliches gewannen in der öffentlichen Diskussion zunehmend an Bedeutung. Im Nationalrat kam es zu den grundlegenden Postulaten Robert über die Berufsorganisationen und Höppli betreffend Neuordnung des Arbeitsrechts. Zu diesen und anderen Vorstössen (Leuenberger, Berthoud, Ilg, Anderegg, Speiser, Schmid-Zürich, Favre, Bührer, Flückiger) kam 1946 das Postulat von Nationalrat Dietschi-Basel betreffend Ein-

führung von Personalausschüssen in den Bundesbetrieben. Auch in einzelnen kantonalen Parlamenten waren Bestrebungen in der gleichen Richtung im Gang. Im Kanton Genf führten sie zu einem Gesetzesentwurf betreffend die Einführung von Arbeiter- und Angestelltenkommissionen in den Betrieben.

Im Zusammenhang mit der Frage der Betriebs- und Berufsgemeinschaft äusserte sich der Bundesrat in seiner Antwort auf das Postulat Robert dahin, er sei ohne weiteres damit einverstanden, dass die berufliche Ausbildung, die Stellenvermittlung, die Lohnfestsetzung, die Arbeitsgestaltung und die gemeinsame Verwaltung von Wohlfahrtseinrichtungen nützliche Aufgaben seien, die von paritätischen Berufsgemeinschaften zur Sicherung des sozialen Friedens übernommen werden könnten. Skeptischer sei er dagegen, wenn auch Fragen der Regelung der Produktion, Rohstoffbeschaffung und der Preispolitik mitbestimmt werden sollten. Bekannt sei, dass schon bescheidene Ansätze betreffend Preisschleuderei im Gesetz über den unlauteren Wettbewerb zu den allerschwärzesten Befürchtungen Anlass gegeben hätten. Für die Entscheidung dieser Fragen müsse man dem Unternehmer die Verantwortung, aber auch die Selbständigkeit überlassen. Die Uebertragung der Entscheidung solcher Fragen an eine paritätische Gemeinschaft wäre weit eher eine Quelle von Streitigkeiten als eine Einrichtung zur Förderung des Arbeitsfriedens (vgl. Sten. Prot. NR Sept. 1943, S. 285 ff.).

Von Bedeutung für die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern war sodann die am 6. Juli 1947 durch Volk und Stände erfolgte Annahme der revidierten Wirtschaftsartikel. Diese geben in Artikel 34^{ter} Absatz 1 Buchstaben b und c dem Bund die Befugnis, Vorschriften aufzustellen über das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, insbesondere über die gemeinsame Regelung betrieblicher und beruf-

licher Angelegenheiten, sowie über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen und andern gemeinsamen Vorkehrungen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zur Förderung des Arbeitsfriedens. Damit ist - nach Anlaufen im Jahre 1894 und Teilverwirklichungen im Jahre 1908 - die verfassungsmässige Grundlage für die gesetzliche Regelung des Verhältnisses zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und damit - wenigstens teilweise - auch für Fragen der Mitbestimmung geschaffen worden. Bei der Beratung der ersten Vorlage über die neuen Wirtschaftsartikel in den Jahren 1938 und 1939 (BBl 1937 II 889) wurde die Frage der Berufs- und Betriebsgemeinschaft noch nicht zur Diskussion gestellt. Im Vordergrund stand damals, neben den Bestimmungen über die Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit, die Frage der Allgemeinverbindlicherklärung von Verbandsbeschlüssen und Verbandsvereinbarungen, die sich unter anderem auf die Berufsbildung und die Arbeitsbedingungen mit Einschluss der sozialen Nebenleistungen erstrecken sollte. Auf diesem Wege wollte man die Ordnungsmassnahmen der privaten Wirtschaft unterstützen. Die vorhin erwähnten Postulate über das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die vom Nationalrat bzw. Ständerat angenommen wurden, veranlassten jedoch den Bundesrat, in einer Ergänzungsbotschaft vom 3. August 1945 (BBl 1945 I 905) den Artikel 34^{ter} Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung in seiner heutigen Form vorzuschlagen:

Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen über das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, insbesondere über die gemeinsame Regelung betrieblicher und beruflicher Angelegenheiten.

Die erwähnten parlamentarischen Vorstösse, namentlich die Postulate Robert und Hoppli vom Jahre 1943, sowie die Postulate Ilg, Speiser, Schmid-Zürich, Favre und Flückiger

aus dem Jahre 1945 führten dazu, dass das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement den ganzen Fragenkomplex der Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern einer eingehenden Prüfung unterzog. Im Frühjahr 1947, noch vor Annahme der neuen Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung, bestellte das Departement eine Expertenkommission für die Fragen der Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, welcher Vertreter der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die Urheber der Postulate sowie Vertreter der Kantone, der Wissenschaft und der Bundesverwaltung angehörten. Die Kommission wurde mit der Prüfung der Frage beauftragt, ob und gegebenenfalls welche Massnahmen hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern von Staates wegen zu treffen seien.

Diese Kommission kam zum Schluss, dass allgemeine staatliche Massnahmen, namentlich besondere gesetzliche Erlasse zur Regelung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, nicht im Vordergrund standen und dass das Schwergewicht auf einzelnen Förderungsmassnahmen im Bereich der Sozial- und Wirtschaftspolitik zu liegen habe. Sie veröffentlichte ihren Bericht am 18. Mai 1955.

Diese Expertenkommission hatte ihre Arbeit noch nicht beendet, als die Arbeitskonferenz der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) an ihrer 35. Tagung am 4. Juni 1952 die Empfehlung Nr. 94 betreffend Beratungen und Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Bereich des Betriebes annahm. Diese regte geeignete Massnahmen an, "um Beratungen und Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Bereich des Betriebes in Angelegenheiten gemeinsamen Interesses zu fordern, die nicht in den Rahmen von Verfahren für Kollektivverhandlungen fallen ...".

Im Bericht an die Bundesversammlung über die 35. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz vom 18. Dezember 1953 (vgl. BBl 1953 III 1008) wurde zur Empfehlung wie folgt Stellung genommen:

Für unser Land bedeuten die Gedanken, von denen die Empfehlung ausgeht, und die darin angestrebten Ziele nichts Neues. Es sei bloss darauf hingewiesen, dass z.B. heute schon drei Fünftel aller Fabrikarbeiter in Betrieben tätig sind, die, ohne irgendwelche staatliche Nötigung, Arbeitskommissionen besitzen. Wir begrüssen die Absichten, die der Empfehlung zugrunde liegen, sind jedoch der Ansicht, dass sich für unser Land keine besonders behördlichen Massnahmen aufdrängen, sondern dass es weiterhin den Beteiligten zu überlassen sei, die auf diesem Gebiet liegenden Aufgaben weiterzuverfolgen.

Am 27. September 1955 reichten Nationalrat Schütz und 25 Mitunterzeichner folgende Motion ein:

Der Bundesrat wird eingeladen, den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag zu unterbreiten über die gesetzliche Verankerung des Mitbestimmungs- und Mitspracherechts der Arbeitnehmer in den Betrieben.

Der Motionär wies in seiner Begründung vom 18. September 1957 darauf hin, dass (gestützt auf Art. 34^{ter} Abs. 1 Bst. b BV) der Erlass eines Gesetzes über das Mitbestimmungs- und Mitspracherecht möglich wäre, doch fordere er kein solches Gesetz. Er glaube vielmehr, dass vorläufig ein weiterer Ausbau der Mitbestimmung in der bestehenden Gesetzgebung genügen würde. Als Massnahmen drängten sich zunächst die gesetzliche Verankerung der Arbeiter- und Betriebskommissionen sowie der Personalaussschüsse in den Betrieben auf. Die Wahl derselben sollte durch Verordnung geregelt werden. Sodann sei ein gesetzlicher Kündigungsschutz der Mitglieder dieser Kommissionen und Ausschüsse notwendig. Weiter forderte der Motionär eine gesetzliche Regelung, wo-

nach die Betriebsordnungen grundsätzlich nicht einfach von den Arbeitgebern erlassen, sondern mit den Arbeiter- und Betriebskommissionen bzw. Personalausschüssen beraten werden. Auch bei der Lohnfestsetzung und bei Betriebsumstellungen sei ein Mitbestimmungs- und Mitspracherecht gesetzlich zu verankern.

In Übereinstimmung mit dem erwähnten Bericht der Expertenkommission für die Fragen der Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern wandte sich der Bundesrat gegen den Erlass eines besonderen Gesetzes zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, worunter unter anderem auch die Forderung auf Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Betriebe falle. Nach Ansicht der Expertenkommission könne eine solche Zusammenarbeit nicht durch Gesetze erzwungen werden. Diese müsse vielmehr von innen heraus, d. h. aus der inneren Entwicklung des Verhältnisses zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft, herauswachsen. Es wurde im weiteren ausgeführt, dass schon die geltende Gesetzgebung für bestimmte Sachgebiete eine gewisse Mitwirkung der Arbeiterschaft kenne, die vor allem dort als selbstverständlich erscheine, wo der Arbeitnehmer zur Aeufnung von Mitteln zu sozialen Zwecken beiträgt. Man werde natürlich in der künftigen Arbeitsschutzgesetzgebung des Bundes an die bisherigen Ansätze der Heranziehung des Personals zur Regelung bestimmter Punkte anknüpfen und da und dort noch einen Schritt weitergehen. Allein bei der Motion gehe es um etwas ganz anderes. Sie verlange die gesetzliche Verankerung eines umfassenden Mitbestimmungs- und Mitspracherechts der Arbeitnehmer in den Betrieben. Was damit gemeint sein solle, sei unklar. Es seien in der Begründung Punkte hervorgehoben worden, welche unter das Mitspracherecht, eventuell auch unter das Mitentscheidungsrecht, einzuordnen seien.

Die Motion wurde mangels einer klaren Abgrenzung ihrer Tragweite abgelehnt und schliesslich vom Motionär selber in ein Postulat umgewandelt, so dass sie in dieser Form unverbindlich zur Prüfung entgegengenommen werden konnte. Verschiedene Begehren dieses Postulates sind in den folgenden Jahren, in denen beinahe die gesamte Arbeitsgesetzgebung des Bundes einer Revision unterzogen wurde, verwirklicht worden.

Zwei Jahre später, am 23. September 1959, reichte Nationalrat Düby, unterstützt von 28 Mitunterzeichnern, eine Interpellation ein, in welcher der Bundesrat ersucht wurde, darüber Auskunft zu geben, in welcher Weise er das Mitspracherecht des Bundespersonals auszubauen und neuzeitlichen Auffassungen anzupassen gedenke.

Der Interpellant hob in seiner Begründung vor allem hervor, dass den im Arbeitszeitgesetz und im Beamtengesetz vorgesehenen paritätischen Kommissionen lediglich begutachtende Funktionen zukämen, ebenso den im Beamtengesetz vorgesehenen Personalausschüssen, und dass die Ausführungserlasse des Bundesrates einseitige Verfügungen darstellten, gegen welche keine Beschwerde geführt werden könne.

In der Antwort auf die Interpellation wurde festgehalten, dass bei der Frage der Mitbestimmung des Bundespersonals grundsätzlich zwei Dinge zu unterscheiden seien: einerseits die Gesetzgebung, bei der auch das Bundespersonal alle Möglichkeiten habe, mittels der vom Volk gewählten Vertreter zum Wort zu kommen, und andererseits die Anwendung dieser Gesetzgebung, bei der der Bundesrat an die von der Verfassung übertragenen Aufgaben und Pflichten gebunden sei. Es wurde weiter ausgeführt, der Bundesrat hätte jene Befugnisse auszuüben, die ihm durch die Verfassung als Korrelate seiner

Verantwortung zugewiesen seien. Er sei verpflichtet, diese sowohl gegenüber dem Bundespersonal als auch gegenüber Dritten auszuüben. Wohl sei er stets bereit, Fragen zu besprechen und Begehren entgegenzunehmen. Dagegen müsse die Entscheidungsbefugnis ihm allein zustehen. Dies sei schon deshalb gerechtfertigt, weil der Bundesrat auch allein die Verantwortung für die Gesamtheit der Amtsgeschäfte des Bundes zu tragen habe. Wenn man die grosse Zahl der Personalkommissionen in Betracht ziehe und die Aktivität der verschiedenen Personalverbände berücksichtige, dürfe man wohl trotzdem in aller Objektivität feststellen, dass es wenig Arbeitnehmer gebe, die im Genusse so weit gehender Rechte seien wie die Bediensteten der Bundesverwaltung.

Im Zusammenhang mit der Behandlung des Berichtes an die Bundesversammlung vom 29. Mai 1968 über die 51. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz hatte das Parlament zu einer Empfehlung (Nr. 129) betreffend Kommunikationen zwischen Betriebsleitung und Belegschaft Stellung zu nehmen.

Diese Empfehlung geht vom Prinzip aus, dass die Arbeitgeber und Arbeitnehmer und ihre Verbände in ihrem gemeinsamen Interesse anerkennen sollten, wie wichtig das gegenseitige Verstandnis und Vertrauen im Betrieb ist. Dieses Klima sollte durch Verbreitung von Informationen über das Betriebsgeschehen gefordert werden, was wiederum eine wirksame Kommunikationspolitik der Betriebsleitung voraussetze. Diese Politik sollte vor allem dafür Gewähr bieten, dass informiert wird und Beratungen zwischen den beteiligten Parteien stattfinden, bevor die Betriebsleitung wichtige Entscheide trifft.

Die Schweiz fuhrte in ihrer Stellungnahme zu dieser Empfehlung u.a. aus, der Grundgedanke der Empfehlung, dass eine geeignete Kommunikationspolitik zwischen der Betriebs-

leitung und dem Personal zu einem guten Arbeitsklima beitrage und die Leistungsfähigkeit des Betriebes fördere, sei als selbstverständlich zu betrachten und in unserem Lande von den Arbeitgebern und Arbeitnehmern weitgehend anerkannt. Als Beispiel wurde auf den zunehmenden Ausbau des betrieblichen Informationswesens durch periodische Mitteilungen der Betriebsleitungen oder durch eigentliche Werkzeitungen hingewiesen. Sodann wurde erklärt, die Empfehlung könne als ein nützlicher Leitfaden für die Praxis betrachtet werden. Die praktische Anwendung sei jedoch weitgehend den Sozialpartnern zu überlassen. Dennoch habe der schweizerische Gesetzgeber im neuen Arbeitsgesetz vorgesehen, dass in bezug auf gewisse Punkte des Arbeitsverhältnisses (Heranziehung des Arbeitnehmers zu vorübergehender Nacht- und Sonntagsarbeit, Art. 17 Abs. 1 und 19 Abs. 1 des Arbeitsgesetzes) die Zustimmung der Arbeitnehmer erforderlich sei; diese Zustimmung könne als eine Art Kommunikation betrachtet werden. Am Schluss wird bemerkt, dass unser Land keine weiteren Massnahmen zu treffen brauche, um die Empfehlung zur Anwendung zu bringen, da deren Grundsätze bereits weitgehend verwirklicht seien, sei es freiwillig, sei es in bezug auf gewisse Fragen im Arbeitsgesetz (BB1 1968 I 1377 f.).

Am 2. Dezember 1968 reichte Nationalrat Wüthrich, unterstützt von 30 Ratsmitgliedern, eine Interpellation zur Frage des Mitspracherechts der Arbeitnehmer bei Betriebsschliessungen ein. Darin wurde der Bundesrat ersucht,

... sich darüber zu äussern, welche Massnahme er für geboten hält, damit in solchen Fällen das Mitspracherecht der Arbeitnehmer gesichert, die wohl-erworbenen Rechte und Ansprüche gegenüber der Personalfürsorge und aus längerer Dienstzeit gewahrt bleiben, die berufliche Umschulung und Weiterbildung erleichtert und gegebenenfalls für eine angemessene Abgangsentschädigung gesorgt wird.

In der Antwort auf diese Interpellation wurde, soweit sie sich auf das Mitspracherecht bezog, zunächst festgestellt, dass das Mitspracherecht der Arbeitnehmer bei Betriebsschliessungen und ähnlichen Vorkommnissen in der schweizerischen Gesetzgebung nicht ausdrücklich verankert ist, und die Frage aufgeworfen, ob eine gesetzliche Regelung oder gar eine verfassungsmässige Grundlage nötig sei. Diese Frage wurde dahingehend beantwortet, dass auf Grund der Erfahrungen eine Ergänzung der Gesetzgebung nicht unbedingt notwendig erscheine. Bis anhin hätten die Sozialpartner freiwillig und ohne staatliche Mitwirkung den Weg zur Vereinbarung gefunden, die in den meisten Fällen befriedigte. In diesem Zusammenhang wurden sodann die Betriebskommissionen erwähnt, die zum Ziel hätten, das gedeihliche Zusammenwirken von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu fördern. Sie gehörten dadurch zu den am besten geeigneten Medien für die Mitsprache der Arbeitnehmer in betrieblichen Angelegenheiten. Je nach dem Reglement der Betriebskommission könnten deren Befugnisse sehr weit gehen und insbesondere auch ein Mitspracherecht bei Entlassungen vorsehen. Die Schaffung einer gesetzlichen Regelung hingegen würde diesen Bereich einengen, der bisher vorteilhafter den Sozialpartnern für vertragliche Vereinbarungen überlassen wurde. Eine gesetzliche Regelung wäre ausserdem weniger in der Lage, den Bedürfnissen des Einzelfalles gerecht zu werden. Bezüglich der wohlerworbenen Rechte und Ansprüche gegenüber der Personalfürsorge sowie der Ausrichtung einer angemessenen Abgangsentschädigung wurde auf die Vorlage über die Revision des Arbeitsvertragsrechts hingewiesen, welche die Pflichten des Arbeitgebers und der Personalfürsorgeeinrichtungen gegenüber dem Arbeitnehmer bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses festlege. Auch die Ansprüche des Arbeitnehmers bei langdauernden Arbeitsverhältnissen, die sogenannten Abgangsentschädigungen, würden in der gleichen Vorlage eingehend behandelt.

Der Interpellant erklärte sich von dieser Antwort befriedigt, nachdem die Erklärung abgegeben worden war, der Bundesrat nehme die parlamentarischen Vorstösse zur Prüfung entgegen und werde die weitere Entwicklung im Auge behalten.

3 STAND DER MITBESTIMMUNGSFRAGE IN EINIGEN AUSGEWÄHLTEN STAATEN

Auf Grund der verfügbaren Literatur sowie von Unterlagen und Auskünften, die von schweizerischen Botschaften im Ausland, von schweizerischen Hochschulinstituten sowie vom Internationalen Arbeitsamt (IAA) erhältlich waren, wird nachstehend ein Ueberblick über die Situation auf dem Gebiete der Mitbestimmung - insbesondere in rechtlicher Beziehung - in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, den Vereinigten Staaten von Amerika, Grossbritannien und Jugoslawien gegeben.

Eine Beschränkung auf einige Staaten erwies sich als unumgänglich. Die getroffene Auswahl und die sich innerhalb der einzelnen Abschnitte aufdrängende Konzentration auf das Wesentliche bedeuten zwangsläufig, dass die nachstehenden Länderdarstellungen nicht Anspruch darauf erheben können, ein umfassendes und vollständiges Bild über die momentane Situation der Mitbestimmung im Ausland zu vermitteln. Immerhin dürften aber diese Darstellungen diejenigen Länder umfassen, welche die für die Mitbestimmungsproblematik typischen Entwicklungsvarianten aufweisen. Diese Auswahl scheint eher angemessen zu sein als eine nach geographischen Kriterien, die sich beispielsweise auf unsere Nachbarstaaten beschränken würde.

Die Bundesrepublik Deutschland ist jener Staat, der in dogmatischer und rechtlicher Beziehung das Mitbestimmungsproblem am meisten bearbeitet und der wohl auch in der praktischen Ausgestaltung am weitesten fortgeschritten ist. Demgegenüber ist Frankreich insofern von Interesse, als seiner Mitbestimmungskonzeption eine starke Institutionalisierung zugrunde liegt. Grossbritannien und die Vereinigten Staaten

von Amerika lehnen analog der angelsächsischen Rechtsordnung dogmatische und formalrechtliche Regelungen ab und streben pragmatische Lösungen an. Jugoslawien schliesslich wurde ausgewählt, weil sein Mitbestimmungsmodell auf einer marxistisch orientierten Wirtschaftsordnung beruht.

Die eigentlichen Länderdarstellungen werden durch zwei weitere Abschnitte ergänzt: Der erste betrifft einen Richtlinienvorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, der im Jahre 1972 zuhänden des Ministerrates verabschiedet wurde und der die Struktur der Aktiengesellschaft, d.h. deren Organe, zum Gegenstand hat. Ferner wird über das in Norwegen von Wissenschaftern ausgearbeitete Modell der "selbstgesteuerten Arbeitsgruppen" berichtet, das zurzeit unter Mitwirkung der massgebenden Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in praktischen Versuchen erprobt wird. Dieser letzterwähnte Abschnitt stützt sich auf eine von Prof. Dr. Charles Lattmann (Hochschule St.Gallen) verfasste Studie, die sich u.a. mit den arbeitspsychologischen Aspekten des Mitbestimmungsproblems auseinandersetzt.

31 Bundesrepublik Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland ist ohne Zweifel jenes Land, in dem die dogmatische Durchdringung des Mitbestimmungsproblems in den wissenschaftlichen und politischen Auseinandersetzungen am intensivsten erfolgte. Gleiches gilt auch bezüglich der Verankerung der Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsebene. Im übrigen ist die deutsche Mitbestimmungskonzeption eng mit der Geschichte der Nachkriegsjahre in Westdeutschland verbunden. Zum besseren Verständnis dieser Zusammenhänge ist es daher angezeigt, vorerst kurz die Entwicklung der Mitbestimmungsfrage seit 1945 in der Bundesrepublik Deutschland zu schildern.

Nach der Niederlage Deutschlands im Zweiten Weltkrieg beschlagnahmten die Besatzungsmächte aus militärpolitischen Gründen den Kohlenbergbau sowie die Eisen- und Stahlindustrie. Der Schock, den die deutsche Aggression hervorgerufen hatte, führte zu umfangreichen Demontagen. Auf diese Weise sollte das deutsche Rüstungspotential nachhaltig geschwächt werden. Aehnlichen Zwecken diente auch die im Sinne einer Entkartellisierung von den Besatzungsmächten im Jahre 1947 vorgenommene Neuordnung dieser Wirtschaftszweige. Durch Militärregierungsbefehl vom 1. September 1947 führten dabei die Militärbehörden zunächst für vier aus ihren Konzernen gelöste Stahlunternehmungen die sogenannte qualifizierte Mitbestimmung ein, indem sie die Aufsichtsräte dieser Unternehmungen gleichmässig mit Vertretern der Anteilseigner einerseits und der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften andererseits besetzten und die Vorstände durch den sogenannten Arbeitsdirektor ergänzten. Damit ging eine alte Forderung der Gewerkschaften in Erfüllung.

In den Jahren 1950 und 1951 - die paritätische Mitbestimmung im Aufsichtsrat und der Posten eines Arbeitsdirektors im Vorstände war inzwischen in allen Stahlunternehmungen eingeführt worden - gingen die Besatzungsmächte dazu über, die beschlagnahmten und der Aufsicht der Steel-Control-Group bzw. der Coal-Control-Group unterstellten Unternehmungen aus der Kontrolle zu entlassen. Dies hatte zur Folge, dass diese Gesellschaften wieder unter das damals geltende deutsche Aktienrecht fielen und die darin beschäftigten Arbeitnehmer somit ihrer Mitbestimmungsrechte verlustig gegangen wären. Es war daher naheliegend, dass die Gewerkschaften neue gesetzliche Bestimmungen forderten, die es erlaubten, den bisherigen Zustand hinsichtlich der Mitbestimmung beizubehalten. Die Gewerkschaften konnten dabei auf eine Urabstimmung der Arbeitnehmerschaft in den Kohlenbergwerken sowie den Eisen-

und Stahlbetrieben des Rhein- und Ruhrgebietes hinweisen. Bei sehr starker Stimmbeteiligung sprachen sich damals mehr als 90 Prozent der Arbeitnehmer für die Mitbestimmung aus.

Im Jahre 1951 behandelte der erste Bundestag den Entwurf zu einem umfassenden Betriebsverfassungsgesetz, das die partnerschaftliche Zusammenarbeit im Betrieb, insbesondere auch die Rechte und Pflichten der Betriebsräte, zum Gegenstand hatte. Das Parlament unterbrach jedoch diese Arbeiten zugunsten eines Gesetzes über die qualifizierte Mitbestimmung. Den Entwurf hatte Bundeskanzler Adenauer vor dem Bundestag mit den Worten eingebracht: "Ich bin der Auffassung, dass dieser Gesetzesentwurf ein grosser Fortschritt auf dem Wege der sozialen Befriedung ist." Am 21. Mai 1951 nahm der Bundestag mit starker Mehrheit das "Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten und Vorständen des Bergbaus und der eisenschaffenden Industrie" (Montan-Mitbestimmungsgesetz) an. Dieses Gesetz legalisierte den seit 1947 bestehenden Zustand und steht somit seit über 20 Jahren in Kraft.

Im Anschluss an das Montan-Mitbestimmungsgesetz nahm der Bundestag die unterbrochene Arbeit am Betriebsverfassungsgesetz wieder auf. Es wurde am 11. Oktober 1952 verabschiedet. In erster Linie ging es bei diesem später überarbeiteten Gesetz um Rechte und Pflichten der Betriebsräte. Die Regelung der Mitbestimmung am Arbeitsplatz stand im Vordergrund. Das Gesetz gewährte den Betriebsräten in gewissem Umfang Mitentscheidungsbefugnisse vornehmlich in sozialen Fragen und Mitspracherechte im personellen und wirtschaftlichen Bereich. Ueber die Mitbestimmung der Betriebsräte hinaus regelte das Betriebsverfassungsgesetz in einem besonderen Abschnitt auch die Frage der Vertretung in den Aufsichtsräten der Unternehmungen, soweit diese dem Montan-Mitbestimmungsgesetz nicht

unterstellt waren. Im Gegensatz zum Montan-Mitbestimmungsgesetz wurde der Grundsatz der Parität nicht aufrechterhalten. Das Gesetz sah auch keine Vertreter der Gewerkschaften auf seiten der Arbeitnehmer in den Aufsichtsräten vor. Verzichtet wurde ebenso auf das Institut des Arbeitsdirektors.

Als drittes Gesetz folgte im Jahre 1956 das Mitbestimmungs-Ergänzungsgesetz zum Montan-Mitbestimmungsgesetz. In den Jahren 1951 bis 1956 entstanden im Rhein- und Ruhrgebiet im Zuge der Reorganisation zahlreiche Konzerne in Form von Holding-Gesellschaften. Da das Montan-Mitbestimmungsgesetz Holding-Gesellschaften nicht in Betracht zog, galt es, diese Lücke durch das Ergänzungsgesetz zu schliessen.

1967 und 1971 verabschiedete der Bundestag zwei weitere Gesetze zur Mitbestimmung, um eine Aushöhlung der Montan-Mitbestimmung zu verhindern. Ohne diese Gesetze hätte die fortschreitende Konzentration in der Montanindustrie bei manchen Konzernen mit überwiegend weiterverarbeitenden Tochtergesellschaften zu einer Verwässerung der Mitbestimmung in den Muttergesellschaften geführt. Diese zwei Gesetze werden als Mitbestimmungs-Sicherungsgesetze bezeichnet.

Die Gewerkschaften forderten in der Folge die Ausweitung der im Bergbau und in der Eisen- und Stahlindustrie eingeführten paritätischen Mitbestimmung auf die übrige Wirtschaft, d.h. auf die Wirtschaftszweige und Betriebe, welche den Bestimmungen des Betriebsverfassungsgesetzes unterlagen. Diese Ausdehnung konnte sich allerdings nicht auf alle Unternehmungen beziehen. Die qualifizierte Mitbestimmung kam nur in Frage für Kapitalgesellschaften - also für Aktiengesellschaften und Gesellschaften mit beschränkter Haftung -, die über einen Aufsichtsrat oder ein dem Aufsichtsrat ähnliches Organ verfügen, weil das Wesen der qualifizierten Mitbestimmung gerade im Grundsatz der Parität im Aufsichtsrat liegt. Zur

Einführung der paritätischen Mitbestimmung sollten dabei folgende drei Kriterien massgebend sein: mehr als 2'000 Arbeitnehmer, über 75 Millionen DM Bilanzsumme und über 150 Millionen DM Umsatz. Wenn eine Unternehmung in der Rechtsform der Kapitalgesellschaft zwei dieser Werte erreicht, sollte nach gewerkschaftlicher Auffassung für diese Unternehmung paritätische Mitbestimmung gelten.

Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) trug in ihren Vorschlägen den Wünschen der Gewerkschaften Rechnung, ohne sie jedoch vollständig zu übernehmen. Als wesentliche Neuerung sah die SPD vor, dass neben die Hauptversammlung, die nach wie vor nur die Anteilseigner bilden sollten, eine Unternehmungsversammlung der Arbeitnehmer zu treten hätte, die unmittelbar vor oder nach der Hauptversammlung oder immer dann zusammentreten sollte, wenn eine Mehrheit ihrer Mitglieder oder des Aufsichtsrates es verlangt. Die Unternehmungsversammlung sollte die Arbeitnehmervertreter des Aufsichtsrates wählen; Vorstand und Aufsichtsrat müssten sie ferner über die wirtschaftlichen Angelegenheiten der Unternehmung gleich wie die Hauptversammlung unterrichten. Die Hauptversammlung sollte aber das Recht behalten, Aufsichtsrat und Vorstand zu entlassen. Die Unternehmungsversammlung sollte Empfehlungen zur Unternehmungspolitik aussprechen können, dürfte sich jedoch keine Entscheidungsbefugnisse der Hauptversammlung anmassen.

Die von der Bundesregierung 1967/68 berufene "Sachverständigenkommission zur Auswertung der bisherigen Erfahrungen bei der Mitbestimmung" empfahl in ihrem "Mitbestimmungsgutachten" - bekannt unter der Bezeichnung "Biedenkopf-Bericht" - "eine relative Vermehrung der Vertreter der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat ... unter Beibehaltung eines wenn auch geringen zahlenmässigen Uebergewichtes der Vertreter der Anteilseigner", dazu die Wahl aller Vertreter der Arbeitnehmer durch

die Belegschaft der Unternehmung sowie die Wahl "weiterer Aufsichtsratsmitglieder" durch die Mehrheiten der Anteilseigner bzw. Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat. Sie begründete ihren Entscheid für ein leichtes Uebergewicht auf der Anteilseignerseite damit, dass "tendenziell ... das Rentabilitätsinteresse nach Auffassung der Kommission stärker von den Anteilseigner- als von den Arbeitnehmervertretern im Aufsichtsrat geltend gemacht werden wird."

Auch die Christlich-demokratische Union (CDU) legte ein eigenes Modell für die Mitbestimmung vor. Dieses postulierte - wie der Biedenkopfbericht - ein relatives Uebergewicht der Vertreter der Anteilseigner im Aufsichtsrat. In ähnlicher Richtung bewegten sich die Vorstellungen kirchlicher Kreise, welche u.a. ihren Niederschlag in einer "Denkschrift der evangelischen Kirche zur Mitbestimmung" vom Jahre 1968 fanden.

Im Februar 1971 gab die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände eigene Vorschläge in Form eines Alternativentwurfes zum Betriebsverfassungsgesetz bekannt. Diesem warf sie eine weitgehende "Vergewerkschaftung" des betrieblichen Lebens vor und forderte eine striktere Durchführung des Grundsatzes der Aufgabentrennung und der gegenseitigen Unabhängigkeit von Betriebsrat und Gewerkschaften.

Am 17. Dezember 1971 wurde der langwierige Gesetzgebungsprozess über das neue Betriebsverfassungsgesetz mit der Annahme durch den Bundestag abgeschlossen, wobei die CDU-Opposition allerdings der Vorlage mehrheitlich die Unterstützung versagte. Die bisherigen Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates in sozialen Angelegenheiten wurden durch das am 19. Januar 1972 in Kraft getretene Betriebsverfassungsgesetz stark ausgebaut und durch neue erweitert.

Seit dem Inkrafttreten des neuen Betriebsverfassungsgesetzes kommt die heftigste Kritik aus dem Lager der extremen Linken. Diese verlangt die Alleinbestimmung der Arbeitnehmer (anstatt der Mitbestimmung) im Sinne der Diktatur des Proletariats. Der Weg dazu führe über die Vergesellschaftung der Produktionsmittel. Diese Kreise werfen heute der SPD und den Gewerkschaften vor, sie hätten sich, indem sie sich mit Mitbestimmung begnügten, ins kapitalistische System integrieren lassen.

Auch nach der Verabschiedung des neuen Betriebsverfassungsgesetzes ist die Auseinandersetzung um die Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer nicht abgeschlossen. Das beweist u.a. die Tatsache, dass die Bundesregierung am 26. Mai 1972 den Entwurf zu einem neuen Personalvertretungsgesetz verabschiedet hat, welches das geltende Personalvertretungsrecht aus dem Jahre 1955 ablösen soll. Auch dem Bundespersonal sollen künftig vermehrte Mitbestimmungsrechte eingeräumt werden. Die Regierung will jedoch der Mitbestimmung in der Verwaltung bestimmte Grenzen setzen. Die vorgesehenen Befugnisse würden sich auf innerdienstliche Entscheidungen beschränken, die den betreffenden Verwaltungsangehörigen unmittelbar berühren. Die letzte Entscheidung in Personalangelegenheiten der Verwaltung würde der Regierungsverantwortung nicht generell entzogen.

Im folgenden wird eine Uebersicht über die wichtigsten Grundsätze des geltenden Rechtes in Sachen Mitbestimmung vermittelt.

311 Das Montan-Mitbestimmungsgesetz vom 21. Mai 1951

Die auf diesem Rechtserlass beruhende Mitbestimmung wird als sogenannte qualifizierte Mitbestimmung bezeichnet. Das Gesetz sieht mit einigen Abweichungen für den Aufsichtsrat

das Prinzip der paritätischen Vertretung vor. Die Kompetenzen, welche das Aktienrecht dem Aufsichtsrat überträgt, bleiben unverändert, darunter u.a.: die Bestellung und Abberufung der Vorstandsmitglieder, die Ueberwachung der Geschäftsführung des Vorstandes und die Zustimmung zu den Geschäften, welche die Satzung der Gesellschaft in der Regel dem Aufsichtsrat vorbehält. Für den Fall, dass die Vertreter der Anteilseigner und die Vertreter der Arbeitnehmer sich in wichtigen Fragen nicht einigen können, was Beschlussunfähigkeit zur Folge hätte, wird als 11., 15. oder 21. Mitglied ein Neutraller vorgesehen. Der Neutraller hat die gleichen Rechte und Pflichten wie die übrigen Mitglieder des Aufsichtsrates und ist meistens zugleich dessen stellvertretender Vorsitzender. Er wird durch den Aufsichtsrat anlässlich der konstituierenden Sitzung gewählt und der Hauptversammlung zur Bestätigung vorgeschlagen. Für die Wahl gilt meist ein Gentlemen's Agreement: Die Anteilseigner-Seite schlägt den Vorsitzenden des Aufsichtsrates, die Arbeitnehmer-Seite das neutrale Mitglied vor. Ein weiterer Ausgleich zwischen den Anteilseignern und den Arbeitnehmern wird schliesslich durch die Möglichkeit der Berufung sogenannter "weiterer Mitglieder" geschaffen. Sie gehören in gleicher Zahl (1 oder 2) der Seite der Anteilseigner und derjenigen der Arbeitnehmer an, wobei sie sich nicht aus den Kreisen der Funktionäre der Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbände rekrutieren dürfen. In Uebereinstimmung mit den seinerzeit von den Besatzungsmächten in den Montanbetrieben getroffenen Dispositionen sieht das Gesetz sodann im Rahmen des Vorstandes einen Arbeitsdirektor vor. Seine Zuständigkeit umfasst mindestens den Bereich der Personal- und Sozialfragen.

In diesem Zusammenhang sei ferner, wie bereits erwähnt, auf das Mitbestimmungs-Ergänzungsgesetz von 1956 sowie auf die Mitbestimmungs-Sicherungsgesetze von 1967 und 1971 hingewiesen.

312 Das neue Betriebsverfassungsgesetz vom 17. Dezember 1971

Im Rahmen des Betriebsverfassungsgesetzes kommt dem Betriebsrat zentrale Bedeutung zu. Wie die Bezeichnung es andeutet, stützt sich der Betriebsrat auf die Stufe "Betrieb" und nicht auf die Stufe "Unternehmung" ab. Wenn eine Unternehmung somit in mehrere Betriebe gegliedert ist, gibt es für jeden Betrieb einen Betriebsrat. Delegierte der verschiedenen Betriebsräte bilden in diesem Falle zusätzlich einen Gesamtbetriebsrat auf Stufe Unternehmung.

Der Betriebsrat wird von der Gesamtheit der über 18 Jahre alten Arbeitnehmer des Betriebes gewählt; ausgeschlossen vom Wahlrecht sind die Mitglieder der Direktion und die leitenden Angestellten. In Betrieben mit weniger als 5 Arbeitnehmern wird kein Betriebsrat gewählt. Er umfasst je nach Grösse des Betriebes einen bis 35 Betriebsräte.

Der Betriebsrat hat, soweit keine andere gesetzliche oder tarifliche Regelung besteht, in folgenden Angelegenheiten mitzuentcheiden:

- Betriebsordnung,
- tägliche Arbeitszeit,
- vorübergehende Verkürzung oder Verlängerung der betriebsüblichen Arbeitszeit,
- Modalitäten der Lohnauszahlung,
- betriebliche Lohngestaltung,
- Festsetzung von Akkord- und Prämiensätzen,
- Urlaubswesen,
- Einführung und Anwendung technischer Einrichtungen zur Ueberwachung der Arbeitnehmer,

- Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Gesundheitsschutz,
- betriebliche Sozialeinrichtungen,
- Zuweisung und Kündigung von betriebseigenen Wohnungen,
- betriebliches Vorschlagswesen.

In Angelegenheiten des Arbeitnehmerschutzes und der Unfallverhütung gewährt das neue Betriebsverfassungsgesetz dem Betriebsrat einen weitgehenden Anspruch auf Information und Beizug zu Besprechungen, Untersuchungen und Besichtigungen. Der Arbeitgeber hat zudem den Betriebsrat durch Gewährung von Information und Mitsprache an der Planung von Neu- und Erweiterungsbauten von Betriebsgebäuden, technischen Anlagen, Arbeitsverfahren, Arbeitsabläufen und Arbeitsplätzen zu beteiligen.

Auf dem bisher der Mitwirkung des Betriebsrates nicht unterworfenen Gebiet der Personalplanung und der allgemeinen personellen Massnahmen hat das neue Gesetz weitreichende Informations-, Mitsprache- und Mitentscheidungsrechte eingeführt. Der Arbeitgeber muss den Betriebsrat rechtzeitig und umfassend über den gegenwärtigen und künftigen Personalbedarf und die Personalplanung unterrichten und hat mit ihm darüber zu beraten. Der Betriebsrat kann verlangen, dass zu besetzende Arbeitsplätze allgemein oder für bestimmte Arten von Tätigkeiten innerhalb des Betriebes ausgeschrieben werden. Personalfragebogen, persönliche Angaben in Formularverträgen und die Aufstellung von allgemeinen Beurteilungsgrundsätzen bedürfen der Zustimmung des Betriebsrates. Gleiches gilt für Richtlinien über die personelle Auswahl bei Einstellungen, Versetzungen, Umgruppierungen und Kündigungen. In Betrieben mit mehr als 1'000 Arbeitnehmern kann der Betriebsrat die Aufstellung von Auswahlrichtlinien verlangen, soweit sie die

bei Einstellungen zu beachtenden persönlichen, fachlichen und sozialen Voraussetzungen betreffen.

Laut Betriebsverfassungsgesetz hat in Betrieben mit "in der Regel mehr als 20 wahlberechtigten Arbeitnehmern der Arbeitgeber den Betriebsrat vor jeder Einstellung, Versetzung, Ein- oder Umgruppierung zu unterrichten, ihm die erforderlichen Bewerbungsunterlagen vorzulegen und Auskunft über die Person der Beteiligten zu geben". Der Betriebsrat kann seine Zustimmung jedoch nur aus bestimmten gesetzlich festgelegten Gründen verweigern.

Auch im Bereich der Kündigungen sind die Befugnisse des Betriebsrates wesentlich verstärkt worden. Das neue Gesetz erklärt die ordentliche wie die ausserordentliche Kündigung ohne dessen Anhörung für unwirksam. Der Arbeitgeber hat dem Betriebsrat die Kündigungsgründe mitzuteilen. Anders verhält es sich bei Einstellung, Versetzung und Kündigung von leitenden Angestellten. Dem Betriebsrat ist in solchen Fällen lediglich rechtzeitig Mitteilung zu machen.

Das neue Betriebsverfassungsgesetz auferlegt schliesslich dem Arbeitgeber und Betriebsrat die Pflicht, unter Berücksichtigung der Gegebenheiten der Unternehmung die betriebliche und ausserbetriebliche Berufsbildung zu fördern. Dabei reichen die Mitbestimmungsbefugnisse des Betriebsrates vom Informations- bis zum Mitentscheidungsrecht. So kann der Betriebsrat die Abberufung eines Ausbildners verlangen, wenn dieser die persönliche oder fachliche Eignung im Sinne des Berufsbildungsgesetzes nicht besitzt oder seine Aufgaben vernachlässigt.

32 Frankreich

Wie der französische Ministerpräsident am 23. Mai 1972 vor der Nationalversammlung bestätigte, ist die Mitbestimmung in seinem Land in der Praxis noch nicht weit gediehen. Dies mag insofern erstaunen, als bereits in den Jahren unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkrieges, in welchen der Einfluss der Linksparteien in der Regierung teilweise gross war, eine Reihe von Rechtserlassen zur Mitbestimmung in Kraft traten. Der Vollständigkeit halber sei ferner erwähnt, dass nach wie vor die Loi sur les sociétés anonymes à participation ouvrière aus dem Jahre 1917 gilt, praktisch aber bedeutungslos ist.

Die die französische Mitbestimmungskonzeption prägenden Institutionen sind der Belegschaftsdelegierte (délégué du personnel), der Unternehmerrrat (comité d'entreprise) sowie der Gewerkschaftsdelegierte.

321 Die Belegschaftsdelegierten

Durch das Gesetz vom 16. April 1946 über die Rechtsstellung der Belegschaftsdelegierten in den Unternehmungen, abgeändert durch die Gesetze vom 7. Juli 1947 und vom 7. Dezember 1951 sowie durch die Verordnung vom 7. Januar 1959 und zahlreiche Dekrete und Erlasse, wird die Ernennung von Belegschaftsdelegierten für alle Industrie-, Gewerbe-, Handels- und Landwirtschaftsbetriebe, einschliesslich der Verwaltung, der freien Berufe, der Berufsverbände, der privatrechtlichen Gesellschaften sowie Vereinigungen jeder Art, die mehr als 10 Arbeitnehmer beschäftigen, zwingend vorgesehen. Die Zahl der Delegierten richtet sich nach der Zahl der Arbeitnehmer des Betriebes: Bis zu 1'000 Arbeitnehmer liegt die Zahl der Delegierten zwischen 1 und 9; sie erhöht sich für jeweils 500 weitere Arbeitnehmer um je einen Delegierten. Die Dele-

gierten werden für ein Jahr gewählt. Es besteht die Möglichkeit der Wiederwahl. Die Belegschaftsdelegierten werden vom Arbeitgeber mindestens einmal monatlich gemeinsam empfangen; sie können auch einzeln, gegebenenfalls in Begleitung eines Vertreters der Gewerkschaft ihrer Berufsgruppe vorsprechen. Die Betriebsleitung ist verpflichtet, sie während der für die Ausübung ihrer Tätigkeit als Betriebsdelegierte erforderlichen Zeit freizustellen, und zwar bis zu 15 Stunden monatlich, die als normale Arbeitszeit bezahlt werden. Ferner hat die Betriebsleitung ihnen einen Raum für ihre Sitzungen zur Verfügung zu stellen und das Aushängen aller Mitteilungen zu ermöglichen, welche sie der Belegschaft zur Kenntnis bringen wollen.

Hauptaufgabe der Belegschaftsdelegierten ist es, der Unternehmensleitung jegliche individuellen oder kollektiven Beschwerden vorzutragen, denen nicht unmittelbar stattgegeben wurde und die sich insbesondere auf Bestimmungen über Löhne und Gehälter (Lohnhöhe, Einstufung), Arbeitsgesetzgebung (Code du travail) sowie Gesetze und Verordnungen über Arbeitsschutz und Arbeitssicherheit stützen. Die Belegschaftsdelegierten können sich auch direkt an die Arbeitsaufsichtsbehörde wenden.

Den Belegschaftsdelegierten obliegt es ferner, dem Unternehmensrat Anregungen und Bemerkungen des Personals über Fragen zu vermitteln, die in dessen Zuständigkeitsbereich fallen. Besteht kein Unternehmensrat, sorgen die Belegschaftsdelegierten gemeinsam mit dem Arbeitgeber für das richtige Funktionieren der sozialen Einrichtungen des Betriebes und sind befugt, der Betriebsleitung Anregungen jeder Art betreffend die allgemeine Organisation der Unternehmung zu unterbreiten.

322 Die Unternehmungsräte

Durch Verordnung vom 22. Februar 1945 über die Einrichtung von Unternehmungsräten, ergänzt und abgeändert durch verschiedene Rechtsvorschriften, darunter die Gesetze vom 16. Mai 1946, 2. August 1949 und vom 18. Juni 1966, die Verordnung vom 7. Januar 1959 sowie zahlreiche weitere Dekrete und Erlasse, wird die Einsetzung von Unternehmungsräten zwingend vorgeschrieben für alle Industrie-, Gewerbe- und Handelsbetriebe, freien Berufe, Berufsverbände, privatrechtlichen Gesellschaften sowie Vereinigungen jeder Art, die mehr als 50 Arbeitnehmer beschäftigen. Durch Dekrete wird die Einsetzung von Unternehmungsräten auch auf landwirtschaftliche Unternehmungen ausgedehnt, die nach der Art ihrer Tätigkeit sowie den Beschäftigungsbedingungen ihres Personals den übrigen Betrieben gleichgestellt werden können.

Der Unternehmungsrat besteht aus dem Unternehmungsleiter oder seinem Vertreter, die den Vorsitz führen, sowie den von der Belegschaft gewählten Belegschaftsvertretern. Die Grösse des Rates (3 - 11) richtet sich nach der Zahl der in den jeweiligen Unternehmungen beschäftigten Arbeitnehmer. Ferner verfügt jede repräsentative Gewerkschaft über einen Vertreter mit beratender Stimme im Unternehmungsrat. Bei Wahlen in den Unternehmungsrat werden die leitenden Angestellten in einer besonderen Wahlgruppe zusammengefasst, wenn deren Zahl in einer Unternehmung mit weniger als 500 Arbeitnehmern mindestens 25 erreicht und in Unternehmungen mit mehr als 500 Arbeitnehmern mindestens 5 Prozent des gesamten Personalbestandes beträgt. Die Unternehmungsratsmitglieder werden für zwei Jahre gewählt. Wiederwahl ist möglich.

Der Unternehmungsrat wird mindestens einmal monatlich durch den Unternehmungsleiter einberufen. Er tagt ferner, wenn dies die Mehrheit seiner Mitglieder beantragt. Den Mit-

gliedern des Unternehmungsrates muss die für die Ausübung ihrer Tätigkeit erforderliche Zeit bis zu 20 Stunden monatlich zur Verfügung gestellt werden. Sie wird als Arbeitszeit vergütet.

Für bestimmte Probleme kann der Unternehmungsrat Ausschüsse bestellen (Vorsorgeeinrichtungen, Wohnungsbeschaffung, Freizeit usw.). Er kann auch Sachverständige beiziehen. In Unternehmungen mit mehr als 300 Beschäftigten ist der Unternehmungsrat gehalten, Ausschüsse zur Behandlung der Probleme der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie von Fragen der Beschäftigung von Jugendlichen und Frauen einzusetzen. In Unternehmungen, die mehrere Betriebe umfassen, werden Betriebsräte (comités d'établissement) gebildet, die unter den gleichen Bedingungen tätig sind wie die Unternehmungsräte und einem zentralen Unternehmungsrat (comité central d'entreprise), welchem Delegierte der einzelnen Betriebsräte angehören, unterstellt sind.

Im Gegensatz zu den Belegschaftsdelegierten hat der Unternehmungsrat nicht die Aufgabe, Forderungen durchzusetzen, sondern die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu gewährleisten. Die Aufgaben des Unternehmungsrates sind beruflicher, sozialer, technischer und wirtschaftlicher Art. Die Befugnisse in diesen Bereichen reichen von der einfachen Information bis zur Entscheidungskompetenz.

Berufliche Aufgaben des Unternehmungsrates

Der Unternehmungsrat bearbeitet mit der Unternehmensleitung die Frage der Verbesserung der kollektiven Arbeitsbedingungen der Belegschaft im Rahmen der Unternehmung. Bei der Aufstellung der Betriebsordnung ist er anzuhören. Dies gilt für den Bereich der beruflichen Aus- und Weiterbildung im Zusammenhang mit der technischen Entwicklung und der Be-

schäftigungslage des Betriebes. Der Unternehmungsrat muss rechtzeitig über Vorhaben zum Personalabbau ins Bild gesetzt werden. Er wird ferner wenigstens einmal jährlich über die Entwicklung der Struktur und Höhe von Löhnen und Gehältern unterrichtet; der Unternehmungsleiter ist verpflichtet, ihm eine Aufstellung vorzulegen, aus der die Entwicklung der durchschnittlichen Stundenlöhne und Monatsgehälter während des Geschäftsjahres im Vergleich zum vorhergehenden ersichtlich ist. Wenn die Abkommen über Art und Modalitäten der Beteiligung der Arbeitnehmer an dem durch die Ausdehnung der Unternehmung erzielten Gewinn (participation) nicht im Rahmen eines Tarifvertrages oder zwischen dem Unternehmungsleiter und den Vertretern der Gewerkschaften vereinbart werden, ist der Unternehmungsrat hierfür zuständig. Zur Entlassung bestimmter Mitglieder der Belegschaft muss der Unternehmungsleiter die Zustimmung des Unternehmungsrates einholen. Es betrifft dies Belegschaftsdelegierte, Mitglieder des Unternehmungsrates, Anwärter auf die Mitgliedschaft im Unternehmungsrat, ehemalige Mitglieder des Unternehmungsrates, Betriebsärzte usw.

Soziale Aufgaben des Unternehmungsrates

Auf dem Gebiet der sozialen Einrichtungen besitzt der Unternehmungsrat eigentliche Entscheidungsbefugnisse. Er überwacht die Verwaltung von Einrichtungen mit eigenen Satzungen (Kassen zur gegenseitigen Unterstützung, Einrichtungen zur Bereitstellung von Wohnungen usw.). Im weiteren ist er an der Verwaltung von sozialen Einrichtungen mit eigener Rechtspersönlichkeit (Verbrauchsgenossenschaften, Kulturvereine usw.) beteiligt. Soziale Einrichtungen ohne Rechtspersönlichkeit (Kantinen, Ferienkolonien, Bibliotheken usw.) verwaltet er selbständig. Die Erfüllung dieser Aufgaben wird dem Unternehmungsrat durch Vorkehren rechtlicher und finan-

zieller Natur erleichtert. So sind die Unternehmungsräte juristische Personen des privaten Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit und können in dieser Eigenschaft Verträge abschliessen, Personal einstellen, Käufe tätigen.

Technische Aufgaben des Unternehmungsrates

Der Unternehmungsrat prüft die von der Unternehmensleitung in Betracht gezogenen Massnahmen und Anregungen des Personals zur Produktions- und Leistungssteigerung. Er macht entsprechende Vorschläge. Ferner kann er die Belohnung von Arbeitnehmern beantragen, die eine für die Unternehmung besonders wertvolle Leistung vollbracht haben. Der Unternehmungsleiter hat den Unternehmungsrat vierteljährlich über die vorgesehenen Massnahmen zur Verbesserung, Erneuerung oder Veränderung der Produktions- und Betriebsanlagen bzw. -methoden und ihre Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen zu unterrichten.

Wirtschaftliche Aufgaben des Unternehmungsrates

Der Unternehmungsrat muss über alle Fragen informiert und konsultiert werden, welche Organisation, Verwaltung und allgemeinen Geschäftsbetrieb der Unternehmung betreffen, insbesondere über Massnahmen, die geeignet sind, Umfang oder Struktur der Belegschaft sowie Arbeitsdauer und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer zu beeinflussen. Die Unternehmensleitung hat den Unternehmungsrat vierteljährlich über die Durchführung der Produktionsprogramme, die allgemeine Auftragsentwicklung und die Beschäftigungslage der Unternehmung ins Bild zu setzen. Sie muss ferner wenigstens einmal jährlich einen Gesamtbericht über die Tätigkeit der Unternehmung, den erzielten Umsatz, die gesamten Produktions- und Betriebsergebnisse, die Investitionen sowie über die Pläne

für das nächste Geschäftsjahr erstatten. Der Unternehmungsrat wird obligatorisch über den von der Unternehmung erzielten Gewinn orientiert und kann Anregungen für dessen Verwendung vorbringen. Er ist ferner befugt, zu Preiserhöhungen Stellung zu nehmen.

Bei Aktiengesellschaften gehen die Befugnisse des Unternehmungsrates noch weiter. Die Unternehmungsleitung muss ihm alle Unterlagen unterbreiten, die zur Vorlage an der Hauptversammlung bestimmt sind. Der Unternehmungsrat kann in diesem Zusammenhang einen Bücherexperten beziehen, die amtlichen Rechnungsprüfer in Anspruch nehmen und Bemerkungen anbringen, die der Hauptversammlung mitzuteilen sind. Zwei seiner Mitglieder wohnen allen Verwaltungsrats- oder Aufsichtsratssitzungen mit beratender Stimme bei.

323 Die Gewerkschaftsdelegierten

Mit dem Gesetz vom 27. Dezember 1968 über die Ausübung des Gewerkschaftsrechts in den Unternehmungen sowie durch zwei Dekrete vom 30. Dezember 1968 wurde bestimmt, dass in jeder Unternehmung mit mehr als 50 Arbeitnehmern jede repräsentative Gewerkschaft eine gewerkschaftliche Gruppe einrichten und beim Leiter der Unternehmung einen oder mehrere Gewerkschaftsvertreter, sogenannte Gewerkschaftsdelegierte, bezeichnen kann.

Die gewerkschaftlichen Gruppen haben die Aufgabe, die beruflichen Interessen ihrer Mitglieder wahrzunehmen. Gewerkschaftliche Mitteilungen dürfen an dafür bestimmten Stellen angeschlagen werden. Die gewerkschaftlichen Gruppen haben auch das Recht, Flugblätter und Druckerzeugnisse bei Arbeitsbeginn und -ende zu verteilen. In Unternehmungen oder Betrieben mit mehr als 200 Arbeitnehmern hat der Leiter der Unternehmung den Sektionen einen Raum für ihre Aufgaben zur Verfügung zu stellen.

Jede repräsentative Gewerkschaft, die in der Unternehmung eine gewerkschaftliche Gruppe gebildet hat, kann bei Unternehmungen mit 50 - 1'000 Beschäftigten einen Delegierten, mit 1'000 - 3'000 Beschäftigten zwei Delegierte, mit 3'000 - 6'000 Beschäftigten drei Delegierte und mit über 6'000 Beschäftigten vier Delegierte ernennen. Die Gewerkschaftsdelegierten können für die Durchführung ihrer Aufgaben die dazu erforderliche Zeit - in Betrieben mit 150 - 300 Beschäftigten bis zu 10, mit mehr als 300 Beschäftigten bis zu 15 Arbeitsstunden im Monat - für ihre Funktion aufwenden. Diese Stunden werden als reguläre Arbeitszeit vergütet.

Welchen Weg die Regierung auf dem Gebiete der Mitbestimmung künftig beschreiten will, zeigen die Ausführungen des französischen Ministerpräsidenten vom 23. Mai 1972 vor der Nationalversammlung (in freier deutscher Uebersetzung):

Folgende Materien werden auf Gesetzesebene geprüft werden müssen: eine neue Praxis der Unternehmungsräte und der Koordinationskomitees für die Kader sowie eine Dezentralisierung der Verantwortlichkeiten. Die Stiftung für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur Förderung der Mitbestimmung, deren Gründung ich bekanntgegeben habe, wird die gemachten Erfahrungen zusammenfassen und verbreiten. Ferner werden wir eine institutionelle Reform in Angriff nehmen. In diesem Zusammenhang scheint mir vordringlich, dass unsere wichtigen Unternehmungen das neue Statut, d.h. das System mit dem Aufsichtsrat und dem Vorstand, gemäss dem Gesetz von 1966 übernehmen. Wir werden gleichzeitig die Mittel prüfen, die zur Beschreitung dieses Weges anspornen. Ich werde einen Gesetzesentwurf ausarbeiten lassen, welcher erlaubt, dass in die Aufsichtsräte zwei Vertreter der Arbeitnehmer der Unternehmung Einsitz nehmen können, wobei der eine durch die Kader und der andere durch die Gesamtheit der Betriebsangehörigen gewählt wird. Analoges wird für Betriebe gelten, welche über Verwaltungsräte gemäss dem Gesetz von 1867 verfügen.

Die von der Regierung in Aussicht gestellten Aenderungen hinsichtlich des Unternehmungsrates weisen in Richtung der von den meisten Gewerkschaften vertretenen Auffassung, wonach der Unternehmungsrat nur selten die Rolle spiele, die ihm eigentlich zustehen sollte. Bedeutungsvoll ist die Absicht der Behörden, den Arbeitnehmern des Betriebes eine Zweiervertretung in den Aufsichts- bzw. Verwaltungsräten einzuräumen.

33 Vereinigte Staaten von Amerika

Dem Problem der Mitbestimmung, so wie man es in Europa versteht und diskutiert, kommt in den USA mehr theoretische Bedeutung zu. Die Verhältnisse liegen in diesem Lande insofern anders, als man von der These ausgeht, dass die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse grundsätzlich Sache der Sozialpartner sei. Von diesem Prinzip gibt es allerdings einige Ausnahmen im Sinne von Vereinbarungen für eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften in bestimmten Bereichen. Zu beachten ist auch, dass die Gewerkschaften je nach Gestaltung der Kollektivverträge einen indirekten unterschiedlich intensiven Einfluss auf die Führung einer Unternehmung ausüben können.

Das einzelstaatliche Gesellschaftsrecht enthält keine eigentlichen Vorschriften über die Mitbestimmung. Im übrigen wird auch das Arbeitsvertragsrecht sowohl von den Einzelstaaten als auch vom Bund weniger eingehend geregelt, als dies in Europa in der Regel der Fall ist. Die von der Gesetzgebung nicht berücksichtigten rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern sind durch die Sozialpartner direkt zu regeln. Sofern sich die Arbeitnehmer einer Unternehmung oder eines Betriebes mehrheitlich gewerkschaftlich organisiert

haben, sind insbesondere die in Section 9 des National Labor Relations Act von 1935, der zuletzt 1959 revidiert wurde (sog. Wagner Act, heute Taft-Hartley Act), enthaltenen Vorschriften anwendbar. Auf die Gesamtzahl der Beschäftigten (selbständige und unselbständige) von rd. 87 Millionen kommen rd. 20 Millionen Gewerkschaftsmitglieder, was einem Organisationsgrad von etwa 27 Prozent entspricht. Da indessen die organisierten Arbeitnehmer vor allem in der Industrie und im Transportwesen konzentriert sind, geht ihr Anteil an den Beschäftigten in einzelnen Betrieben oft bis zu 90 Prozent. Im Jahre 1970 bestanden rund 150'000 Tarifverträge mit Gewerkschaften, die das Arbeitsverhältnis von etwa 20 Millionen Arbeitnehmern regeln, unter denen sich auch Nichtorganisierte befinden.

Wie bereits angetönt, gibt es eine Mitbestimmung in der Form, wie sie z.B. die Bundesrepublik Deutschland kennt, in den USA nicht. Dies hängt damit zusammen, dass die Gewerkschaften im allgemeinen die Auffassung vertreten, dass sie nur die Interessen ihrer Mitglieder wahrzunehmen haben und es daher nicht ihre Sache sei, an Entscheidungen der Unternehmensleitung mitzuwirken und für deren Politik die Mitverantwortung zu tragen. Es gibt denn auch kaum Anhaltspunkte dafür, dass von seiten der organisierten Arbeiterschaft eine eigentliche Mitbestimmung der Gewerkschaften gefordert wird. Im Vordergrund steht vielmehr die Frage, ob und inwieweit die Gewerkschaften durch die Kollektivverhandlungen (sog. Collective bargaining) die den Unternehmensleitungen zustehenden Befugnisse einschränken und deren Ausübung indirekt beeinflussen können. Die Ausscheidung der Befugnisse, welche den Arbeitgebern zustehen, und der Bereiche, die Gegenstand des "Collective bargaining" (kollektive Verhandlung) bilden, führte seit Inkrafttreten des National Labor Relations Act von 1935 öfters zu gerichtlichen Auseinandersetzungen. Dar- aus hat sich mit der Zeit eine feste Praxis entwickelt.

Einer der wichtigsten Entscheide über die Kriterien zur Umschreibung des Verhandlungsgegenstandes ist das Urteil des Supreme Court im Fall Fibreboard Corp. v. Labor Board, 1964, in dessen Rahmen die Erwägungen von Richter J. Stewart für die künftige Praxis in den USA richtungsweisend waren. Danach kann die Unternehmungsleitung aus Wettbewerbsgründen die Verlegung oder Schliessung eines Betriebes, die Einführung der Automation oder neuer Methoden usw. frei beschliessen. Soweit diese Massnahmen aber das Verhältnis zu den Arbeitnehmern berühren, ist die Unternehmung gesetzlich verpflichtet, mit der Gewerkschaft über die Auswirkungen dieser Beschlüsse auf die Arbeitnehmer zu verhandeln.

Zu den zwischen Unternehmung und Gewerkschaften auszuhandelnden Fragen gehören: die Löhne, die Umschreibung der Arbeitsleistung, die Sicherung des Arbeitsplatzes gemäss dem Dienstaltersprinzip, Entlassungsgründe, Arbeitszeit und Ferien, dann auch Beförderung, Produktionsverbesserungen und Gewinnanteil. In letzter Zeit stehen auch die Probleme der frühzeitigen Pensionierung und des sog. Job environment, d.h. beispielsweise die Humanisierung der Fließbandarbeit, im Vordergrund. Es besteht somit ein weiter Bereich, der der Regelung durch beide Partner überlassen ist. Die Gewerkschaften erhalten dadurch oft eine Einflussnahme auf die Unternehmungsführung, die je nach Geltungsbereich variiert und vom Informations- bis zum Mitspracherecht reichen kann. Laut den gesetzlichen Bestimmungen verhandeln beide Partner als Vertreter entgegengesetzter Interessengruppen über diese Gegenstände. Das Gesetz verlangt aber nicht, dass die Partner sich einigen. Es gibt auch keinem von ihnen ein Vetorecht. Diejenige Partei obsiegt, welche sich auf Grund ihrer wirtschaftlichen Macht schliesslich als die stärkere erweist. Dabei wird zumeist auf nationale Gesichtspunkte wirtschaftlicher oder politischer Natur wenig Rücksicht genommen.

Wie einleitend erwähnt, wird in gewissen Verträgen ausnahmsweise eine Institutionalisierung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften, z.B. durch Schaffung gemeinsamer Kommissionen, vorgesehen. Dies ist jedoch relativ selten der Fall. Dagegen besteht häufig eine formlose Zusammenarbeit im einzelnen Betrieb, vor allem hinsichtlich Steigerung der Produktivität, Wohlfahrtsangelegenheiten und technisch bedingter Umstellungen. In diesem Zusammenhang ist u.a. der Scanlon-Plan von Bedeutung, der die anteilmässige Verteilung von Produktivitätsgewinnen zwischen Unternehmung und Belegschaft zum Gegenstand hat. In gewissen Fällen werden Funktionen, die sonst der Unternehmungsleitung vorbehalten sind, gänzlich der Gewerkschaft überlassen. So ist es in den Docks und im Baugewerbe sogar üblich, dass die Anstellung der Arbeitnehmer von den lokalen Gewerkschaftsvertretern vorgenommen wird.

Seit einiger Zeit zeichnet sich eine neuartige Entwicklung ab. Es wächst der Druck auf die als "quasi öffentlich" bezeichneten Grossunternehmen, bestimmten Kreisen aus Gründen des Minderheits-, Konsumenten- oder Umweltschutzes eine direkte Einflussnahme auf die Unternehmungsentscheide einzuräumen. Als Beispiel sei die von General Motors beschlossene Aufnahme eines Vertreters der schwarzen Minderheit (etwa 3 % der Aktionäre) in den Verwaltungsrat erwähnt. Auf gewerkschaftlicher Seite wird indessen betont, dass es sich dabei nicht um eine eigentliche Repräsentation der Arbeitnehmerschaft handle.

34 Grossbritannien

Wie viele andere britische Einrichtungen beruht die Mitbestimmung in ihrer heutigen Gestalt nicht auf formalen Rechtserlassen. Sie ist vielmehr das Ergebnis einer steten Auseinandersetzung zwischen Arbeitgeberschaft und gewerkschaftlich organisierter Arbeitnehmerschaft.

Im Hinblick auf diesen Umstand legen die Gewerkschaften keinen grossen Wert auf eine im formellen Recht verankerte Mitbestimmung der Arbeitnehmerschaft. Nach Auffassung des Trade Union Congress (TUC), der gewerkschaftlichen Spitzenorganisation, besteht zwischen Arbeitnehmern und -gebern ein objektiver Interessengegensatz, weil erstere bessere Entlohnung und Arbeitsbedingungen, letztere aber vor allem die Rendite anstreben. Deshalb hätten die Sozialpartner als getrennte Interessengruppen aufzutreten. Die Mitbestimmung auf gesetzlicher Grundlage passt daher nicht in dieses Konzept. Die britische Gewerkschaftsbewegung steht aber auch ganz allgemein der gesetzlichen Regelung der Beziehungen zwischen den Sozialpartnern ablehnend gegenüber. Auf Grund ideologischer und praktischer Ueberlegungen gibt sie der Methode des "Collective bargaining" (kollektive Verhandlung) den Vorzug.

Die Ernennung von Belegschaftsvertretern in den Verwaltungsrat ist in England ausser bei öffentlich-rechtlichen Unternehmungen nicht bekannt. Das Privatrecht lässt dies nicht zu, da laut dem Gesetz über die Erwerbsgesellschaften die Verwaltungsratsmitglieder die Interessen der Aktionäre wahrzunehmen haben. Bei der dem öffentlichen Recht unterstehenden British Steel Corporation dagegen werden vom zentralen Verwaltungsrat Arbeiter-Direktoren in die regionalen Verwaltungsräte berufen. Diese Direktoren werden von der Stahlkommission des TUC vorgeschlagen und müssen bei Uebernahme des Amtes ihre gewerkschaftlichen Funktionen niederlegen. In den Verwaltungsräten der meisten andern staatlichen Industrieunternehmungen sitzen entweder offizielle Vertreter des TUC oder ad personam ernannte Mitglieder des TUC. Diese Verwaltungsratsmitglieder entstammen nicht der Belegschaft der Unternehmung.

Eine behördliche Anfrage, ob eine Gesetzesänderung im Sinne der Zulassung von Arbeiter-Direktoren erwünscht sei, löste beim TUC eine eher zurückhaltende Antwort aus. Dem TUC geht es weniger um die Form als um die Wirksamkeit der Mitbestimmung. Sein Ziel, dass die Gewerkschaft bei der Führung einer Unternehmung mitbestimmen können soll, wird seiner Auffassung nach durch die Ernennung einiger weniger Betriebsangehöriger in den Verwaltungsrat nicht erreicht. Entscheidender ist für die Gewerkschaften der Einfluss, den sie gestützt auf ihre betriebsinterne Organisation, die Vertrauensmänner ("Shop stewards") und die Gewerkschaftsfunktionäre, auf die Führung der Unternehmung effektiv ausüben können.

In der Praxis haben die Gewerkschaften auf die Gestaltung des Arbeitsbetriebes in den Fabriken eine nicht zu unterschätzende Bedeutung. So werden teilweise Entscheide über die personelle Bedienung der Maschinen, die Geschwindigkeit des Fließbandes, die Zuteilung der Arbeit, über Entlassung, Ueberstunden usw. praktisch von den "Shop stewards" gefällt. Auf der andern Seite gibt es die Domäne der Unternehmungsleitung, die "managerial prerogative", die sich u.a. auf Fabrikationsprogramme und -methoden erstreckt. Dazwischen liegen die gemeinsamen Interessensbereiche von Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Hier hat die Unternehmungsleitung die Arbeitnehmer zu informieren und zu konsultieren, sie muss ihnen aber keine Entscheidungsbefugnis einräumen. In neuerer Zeit wurden aber in einigen Unternehmungen Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Betriebsleitung geschlossen, welche die Zustimmung der Arbeitervertreter bei der Einführung neuer Produktionsanlagen und Arbeitsmethoden ausbedingen. Der TUC strebt denn auch in letzter Zeit in Erweiterung seiner auf die Verwirklichung der "industrial democracy" abzielenden Leitsätze vermehrt ein Mitbestimmungsrecht der gewerkschaftlich organisierten Arbeiterschaft auf allen Stufen des indu-

striellen Entscheidungsprozesses an. Kurz vor Drucklegung der Botschaft wird bekannt, dass der TUC im Begriffe ist, seine bisherige Zurückhaltung in der Mitbestimmungsfrage aufzugeben. Im Schlussbericht eines Sonderausschusses zuhanden des Gewerkschaftskongresses werden sehr weitgehende Mitbestimmungsforderungen gestellt, u.a. die paritätische Vertretung der Arbeitnehmer in der obersten Leitung aller Unternehmungen mit mehr als 200 Arbeitskräften.

Bei den Arbeitgebern ist die Haltung ebenfalls noch nicht in allen Einzelheiten festgelegt worden; es fehlt auch hier an konkreten Vorschlägen. Als Ansatzpunkt für die Mitbestimmung sieht man auf dieser Seite primär das "Job enrichment", d.h. interessantere Arbeitsgestaltung, vermehrte Abwechslung und grössere Selbständigkeit bei der Arbeit. Die Confederation of British Industry lehnt jedoch die These des TUC ab, wonach einzig die Gewerkschaftsbewegung Träger der Mitbestimmung sein soll.

Auf Gesetzesebene wird vorderhand bezüglich der eigentlichen Mitbestimmung nichts Wesentliches vorbereitet. Die kürzlich eingeführte, umstrittene Industrial Relations Act enthält aber immerhin bereits Vorschriften über das "Collective bargaining", die den Postulaten auf Information über die wirtschaftliche Lage des Betriebes Rechnung tragen.

35 Jugoslawien

Jugoslawien bemüht sich, ein Wirtschaftsmodell zu entwickeln, das nach dortiger Auffassung einerseits die Nachteile des kapitalistischen Systems zu vermeiden trachtet, andererseits aber auch der Schwerfälligkeit einer von einer zentralen Staatsbürokratie beherrschten Wirtschaft so weit als möglich zu entgehen sucht. Die jugoslawische Konzeption beruht auf einer marktorientierten Planwirtschaft, die auf

demokratischen Entscheiden fusst. Die planerisch-zentralistische Komponente macht sich von oben her über die Bundesstellen und die Organe der Gliedstaaten geltend, während das demokratische Element von unten her über die Initiative der Arbeitnehmer und Beschlüsse der Arbeiterräte in Erscheinung tritt. Das angestrebte Endziel bildet eine umfassende Integration, eine Synthese zwischen den Individualinitiativen der Arbeitnehmer und Unternehmungen einerseits und der staatlichen Planung anderseits. In diesem Zusammenhang spricht man von Arbeiterselbstverwaltung.

Nach dem Gesetz über die Arbeiterselbstverwaltung vom 7. Juli 1950 werden die Funktionen der Arbeiterselbstverwaltung von drei Organen getragen: der Versammlung des Gesamtkollektivs, dem von ihm gewählten Arbeiterrat und dem von diesem ernannten Verwaltungsausschuss.

Die Versammlung des Gesamtkollektivs ist das oberste Organ. U.a. wählt oder entlässt sie die andern Organe und erteilt der Direktion Entlastung. Der Arbeiterrat besteht je nach Grösse des Betriebes aus 15 - 120 Mitgliedern des Arbeitskollektivs. In Betrieben mit weniger als 30 Arbeitskräften wird kein Arbeiterrat gewählt; seine Funktionen werden von der Versammlung des Gesamtkollektivs wahrgenommen. Hauptfunktion des Arbeiterrates ist die Wahl des Verwaltungsausschusses, d.h. der eigentlichen Betriebsleitung. Sodann beschliesst er über Beschwerden wegen Anstellung und Kündigung, genehmigt die Produktionspläne und die Schlussabrechnungen, fasst Beschlüsse über die Leitung des Betriebes und die Erfüllung der Pläne und erlässt die entsprechenden Betriebsordnungen und Statuten.

Der Verwaltungsausschuss umfasst je nach Grösse der Unternehmung 3 - 11 Mitglieder. Drei Viertel müssen Arbeitnehmer sein, die unmittelbar in der Produktion tätig sind.

Der Verwaltungsausschuss leitet die Unternehmung zusammen mit dem Direktor, der diesen Ausschuss präsidiert. Der Ausschuss stellt Vorschläge für die Produktionspläne auf, arbeitet die monatlichen Pläne aus, ist verantwortlich für die Geschäftsführung und innere Organisation des Betriebes, stellt Entwürfe zur Betriebsordnung auf, entscheidet über die Beförderung von Arbeitnehmern und über Einwände gegen Kündigungen und trifft schliesslich ganz allgemein Massnahmen zur Förderung der Produktion und zur richtigen Verwendung des gesellschaftlichen Eigentums. Der Verwaltungsausschuss ist sowohl dem Arbeiterrat als auch den zuständigen Staatsorganen verantwortlich.

Dem Direktor obliegt die unmittelbare Geschäftsführung. Er wird auf Vorschlag einer Sonderkommission, die aus Vertretern des Betriebes und der Behörden paritätisch zusammengesetzt ist, durch den Arbeiterrat gewählt. Seiner Ernennung entsprechend ist der Direktor nicht nur der Unternehmung und damit dem Arbeiterrat, sondern auch der öffentlichen Hand gegenüber verantwortlich. Er haftet denn auch für die Einhaltung der staatlichen Vorschriften und verfügt zu diesem Zweck über ein Vetorecht gegen die Beschlüsse der Arbeiterselbstverwaltung. Mit diesem Vetorecht ist eine Interventionsmöglichkeit der staatlichen Verwaltungsorgane in die Wirtschaftstätigkeit gegeben.

Neben diesen Organen bestehen verschiedene durch das Gesamtkollektiv gewählte Komitees, deren wichtigstes das Personalkomitee ist. Es befindet über die Auswahl des Personals.

In der Praxis hat sich gezeigt, dass in den Organen der Arbeiterselbstverwaltung die Nicht-Parteimitglieder sich oft der geschlossenen Front der Parteimitglieder gegenübergestellt sehen, die ihre Stellungnahmen bereits in vorange-

gangenen Sitzungen der Parteigremien gefasst haben. Das hat zur Folge, dass die Arbeitnehmerschaft vielfach bestrebt ist, sämtliche Beschlüsse von Bedeutung vor die Versammlungen des Gesamtkollektivs zu ziehen.

36 Modelle der Europäischen Gemeinschaften

Nach mehrjähriger Beratung hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften am 27. September 1972 zuhänden des Ministerrates die sogenannte 5. Richtlinie verabschiedet, die sich auf die organisatorische Struktur der Aktiengesellschaft, d.h. deren Organe, bezieht. Die Ratifikation durch den Ministerrat steht allerdings noch aus. Indem die Richtlinie sich auch mit der Zusammensetzung sowie der Art der Bestellung dieser Organe befasst, ist sie für die Mitbestimmungsfrage von Bedeutung. Mit dieser Richtlinie soll ein weiterer Schritt im Sinne von Artikel 54 Absatz 3 des Römer Vertrages getan werden, um "die Schutzbestimmungen zu koordinieren, die in den Mitgliedstaaten den Gesellschaften im Interesse der Gesellschafter und Dritter vorgeschrieben sind, um diese Bestimmungen gleichwertig zu gestalten".

Im einzelnen bestimmt der Richtlinienvorschlag in Artikel 2, dass bei der Aktiengesellschaft mindestens drei Organe vorzusehen sind:

- Vorstand für die Geschäftsführung und Vertretung,
- Aufsichtsrat für die Ueberwachung des Vorstandes,
- Hauptversammlung der Aktionäre.

Diese Regelung beendet im Bereich der Europäischen Gemeinschaften die Konkurrenzfrage zweier Struktursysteme. In einigen Mitgliedstaaten herrscht die sogenannte klassische Struktur der Aktiengesellschaft (z.B. in Grossbritannien und

Belgien), die sich - wie in unserem Land - durch nur zwei Organe (Generalversammlung und Verwaltungsrat) kennzeichnet. Das sogenannte dualistische System (z.B. in der Bundesrepublik Deutschland und Italien) kennt neben der General- oder Hauptversammlung ein Leitungsorgan für die Geschäftsführung und die Vertretung der Gesellschaft sowie, davon getrennt, ein Aufsichtsorgan für die Ueberwachung des Leitungsorgans. Der Entscheid, dem dualistischen System zu folgen, wird u.a. damit begründet, dass ein einziges Verwaltungsorgan, bestehend aus Personen mit teilweise völlig verschiedenartiger Tätigkeit, kaum einer modernen Unternehmungsführung gerecht werden könne. Zum Schutze der Aktionäre und Dritter bedürfe es einer Abgrenzung der Verantwortung, was nur über zwei getrennte Organe (Geschäftsleitung und Ueberwachung derselben) zu erreichen wäre.

Nach der Richtlinie sollen die Mitglieder des Vorstandes der Geschäftsführung vom Aufsichtsrat bestellt werden. Besteht der Vorstand aus mehreren Personen, so hat der Aufsichtsrat das Vorstandsmitglied zu benennen, das den Bereich Personalfragen und Arbeitsbeziehungen bearbeitet (Art.3). Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften begründet diese Regelung damit, dass seitens der Arbeitnehmerschaft ein begründetes Interesse daran bestehe zu wissen, welches Vorstandsmitglied mit den eben erwähnten Aufgaben betraut ist.

Die Mitglieder des Aufsichtsrates sollen grundsätzlich von der Generalversammlung bestellt werden (Art.4). Beschäftigt die Aktiengesellschaft 500 und mehr Arbeitnehmer, so sind die Arbeitnehmer an der Bestellung der Mitglieder des Aufsichtsrates zu beteiligen. Den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften bleibt dabei die Wahl zwischen zwei Modellen überlassen (Art.4):

- Die Arbeitnehmer oder deren Vertreter bestellen mindestens einen Drittel der Mitglieder des Aufsichtsrates. Das Verfahren wird im einzelnen durch die Mitgliedstaaten selbst geregelt. Dieses Modell - bei dem ein Teil der Aufsichtsratsmitglieder durch die Arbeitnehmer gewählt wird - folgt dem deutschen System.

- Das zweite Modell überlässt es dem nationalen Recht wahlweise, die Mitglieder des Aufsichtsrates durch den Aufsichtsrat selbst zu ernennen, d.h., der gesamte Aufsichtsrat wird im Sinne einer Zuwahl bestellt. Dieses in den Niederlanden herrschende Modell (Strukturgesetz vom 1. Juli 1971) geht von der Auffassung aus, dass der Aufsichtsrat am besten selber entscheidet, wer hinzugewählt werden muss. Bevor er wählt, muss er den Vorstand, die Generalversammlung und den Betriebsrat konsultieren. Alle drei können Kandidaten empfehlen. Der Aufsichtsrat setzt die Generalversammlung und den Betriebsrat in Kenntnis über die Person, die er zu wählen gedenkt. Diese Person wird gewählt, es sei denn, Hauptversammlung oder Betriebsrat widersprechen, weil diese Person als Aufsichtsratsmitglied für die Erfüllung ihrer Aufgaben ungeeignet ist oder weil durch ihre Wahl der Aufsichtsrat im Hinblick auf die Interessen der Gesellschaft, der Aktionäre und der Arbeitnehmer einseitig zusammengesetzt ist. Trotz Widerspruchs kann diese Person gewählt werden, wenn auf Gesuch des Aufsichtsrates ein unabhängiges Organ öffentlichen Rechts (in den Niederlanden "Sozial-Oekonomischer Rat") den Widerspruch für unbegründet hält. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften geht offensichtlich davon aus, dass die Zusammensetzung dieses unabhängigen Organs einer ausgewogenen Vertretung der Sozialpartner Rechnung tragen muss.

Die Mitglieder des Vorstandes und des Aufsichtsrates sollen für höchstens 6 Jahre gewählt werden können; eine Wiederwahl soll möglich sein (Art.7).

Die Mitglieder des Vorstandes sollen vom Aufsichtsrat, dieser wiederum jederzeit von denselben Organen oder Personen, die ihn bestellt haben, und nach demselben Verfahren abberufen werden können. Im Zuwahlsfall soll die Abberufung nur durch ein Gericht und nur bei Vorliegen eines wichtigen Grundes vorgenommen werden können.

37 Das norwegische Modell der selbstgesteuerten Arbeitsgruppen

Auch in Norwegen standen in der Nachkriegszeit Mitbestimmungspostulate zur Diskussion. Mitbestimmungsbefugnisse der Arbeitnehmer fanden teilweise ihren Niederschlag im Gesetz über die Aktiengesellschaften vom 6. Juli 1957. Auf den 1. Januar 1973 ist eine Gesetzesrevision in Kraft getreten, die eine beträchtliche Erweiterung der Mitbestimmung zur Folge hat.

Wenn Norwegen in der Literatur über die Mitbestimmung einen recht bedeutenden Platz einnimmt, hängt dies jedoch weniger mit seinem geltenden Recht als vielmehr mit einem interessanten wissenschaftlichen Versuch über das Modell der selbstgesteuerten Arbeitsgruppen zusammen. Die nachstehenden Ausführungen konzentrieren sich daher auf diese Untersuchungen, welche insbesondere auf eine Durchdringung der arbeitspsychologischen Seite des Mitbestimmungsproblems abzielen.

Im Jahre 1961 bestellten sowohl die norwegische Gewerkschaftsorganisation als auch der norwegische Arbeitgeberverband Ausschüsse, welche sich mit dem Fragenkreis der Mitbestimmung befassen sollten. Diese Ausschüsse kamen überein-

stimmend zum Schluss, es sei eine gründlichere soziologische Untersuchung aller sich stellenden Probleme erforderlich. Mit der Durchführung dieser Untersuchung wurde 1962 das Institut für industrielle Milieuforschung der Technischen Hochschule Norwegens beauftragt. Ausgangspunkt der Studie bildeten nicht nur die der Mitbestimmung zugrundeliegenden sozialetischen Forderungen, sondern auch das Streben nach einer Steigerung der Produktivität, welche vom stärkeren Engagement der Mitarbeiter am Unternehmungsgeschehen erhofft wurde.

Der zentrale Teil der Untersuchung bestand in der Erprobung des von Einar Thorsrud unter Mitwirkung einer kleinen Gruppe von Sozialforschern des Tavistock Institute of Human Relations in London entwickelten Konzepts der selbst-gesteuerten Arbeitsgruppen. Man stützte sich dabei auf Vorarbeiten, mit denen man möglichst günstige Bedingungen zur persönlichen Entfaltung der Mitarbeiter zu schaffen versuchte. Für Thorsrud sind dabei nicht nur die äusseren Arbeitsbedingungen von Bedeutung (Entlöhnung, Arbeitszeit, Schutz gegen Unfälle und willkürliche Behandlung), sondern auch der Inhalt der Arbeit selber. Diese sollte folgende Voraussetzungen erfüllen: über blosser Ausdauer hinausgehende Anforderungen; Mindestmass an Abwechslung; Möglichkeit, Entscheidungen zu treffen; Mindestmass an persönlichem Ansehen und an Achtung; Einblick in den Zusammenhang zwischen der eigenen Arbeit und der Umwelt, woraus das Bewusstsein entspringen kann, etwas Nützliches und Wertvolles zu tun; Erfüllung zukunftsgerichteter Erwartungen, wobei es sich nicht unbedingt um Beförderungsaussichten handeln muss.

Diese Forderungen stehen im Einklang mit den Erkenntnissen der neueren Motivationsforschung, etwa der Bedürfnispyramide Maslows, deren oberste Schicht im Streben nach

Selbstverwirklichung besteht, und den Befunden Herzbergs, wonach die Motive, welche zur Arbeitszufriedenheit führen, der inneren Beziehung zur Arbeit entspringen.

Die zur Verwirklichung der industriellen Demokratie gegebene Ebene erblickt Thorsrud im Arbeitsplatz. Eine 1962 durchgeführte Befragung mit 1'128 Arbeitern und unteren Vorgesetzten ergab, dass 56 Prozent der Arbeiter und 67 Prozent der Angestellten eine Teilnahme an den ihre Arbeit berührender Entscheidungen begrüßten und 16 Prozent der Arbeiter und 11 Prozent der Angestellten eine Teilnahme an Entscheidungen als wünschenswert erachteten, die die allgemeinen Geschäfte der Unternehmung betreffen. Die Erweiterung des Entscheidungsfeldes des Arbeitnehmers innerhalb seines Aufgabenkreises war denn auch das im zweiten Teil des Forschungsprojektes angestrebte Ziel. Gestützt auf Erfahrungen und Erkenntnisse, die das Tavistock Institute of Human Relations gewonnen hatte, wurde schliesslich das norwegische Modell der "selbstgesteuerten Arbeitsgruppen" entwickelt.

Das Modell geht davon aus, dass die Unternehmung ein auf die Erreichung von bestimmten Zielen ausgerichtetes Gebilde ist. Die Unternehmung verwirklicht diese Ziele durch Marktleistungen, die arbeitsteilig erbracht werden, was ein vielgestaltiges Zusammenwirken der Vollzugsträger - der Mitarbeiter der Unternehmung - zur Folge hat. Der in der Unternehmung tätige Mensch ist daher durch den Arbeitsablauf in ein Geflecht vielfältiger zwischenmenschlicher Beziehungen eingegliedert. Von Art und Ausmass dieser Beziehungen ist das Befinden der Mitarbeiter in hohem Masse abhängig. Sie können vom einzelnen Menschen im Sinne eines Gefühls der Geborgenheit oder aber als eine Unterdrückung seiner Individualität empfunden werden. Sie können beim Arbeitnehmer fördernde Impulse auslösen, die zu einer Entfaltung seiner

Persönlichkeit führen, oder aber als Einengung gewertet werden.

Durch Beziehungsballungen entstehen soziale Subsysteme innerhalb des sozialen Gesamtsystems der Unternehmung. Die engsten und wirksamsten Beziehungen innerhalb eines Subsystems entstehen, wenn

- die Einzelnen sich zueinander in räumlicher Nähe befinden,
- die Beziehungen stetig oder wiederholt auftreten,
- die Zahl der Beteiligten eine gewisse obere Grenze nicht überschreitet (rund 20 Personen),
- übereinstimmende oder miteinander in Einklang stehende Interessen der Beteiligten vorhanden sind.

Sind diese vier Voraussetzungen erfüllt, entsteht jenes Sozialgebilde, das die intensivsten zwischenmenschlichen Beziehungen hervorbringt: die Kleingruppe. Die Zugehörigkeit zu einer Gruppe führt zu einer starken Verankerung in ihr. Sie befriedigt dadurch zunächst soziale Bedürfnisse ihrer Mitglieder, welche sich in ihr aufgehoben fühlen. Wenn die Gruppe den Mitgliedern auch das Gefühl der Sicherheit gegen äussere Einflüsse vermittelt, werden dadurch auch Existenzbedürfnisse befriedigt.

Die Untersuchungen des Tavistock-Instituts im englischen Kohlenbergbau haben gezeigt, dass die Zuweisung stark aufgliederter Arbeitsvollzüge an einzelne Arbeiter und die isolierte Bewertung und Entlohnung ihrer Leistungen zu Störungen des Arbeitsablaufs, Konflikten und psychosomatischen Erkrankungen führten. In Fällen dagegen, in welchen eine kleine Zahl miteinander zusammenarbeitender Bergleute eine auch als solche entlohnte Gemeinschaftsleistung zu erbringen hatte, wurden wirtschaftlich und psychisch befriedigendere Ergeb-

nisse erzielt. Die Auswertung dieser Erfahrungen führte zum Konzept der selbstgesteuerten Gruppe. Der ihr zugrunde liegende Kerngedanke ist, dass die Regelung der gemeinsam zu erbringenden Arbeit ebenfalls möglichst weitgehend gemeinsam, also ohne eine von einer vorgesetzten Stelle erteilte Anordnung, zu erfolgen hat.

Die selbstgesteuerte Arbeitsgruppe ist Teil der Unternehmung. Die Erreichung der Unternehmungsziele setzt voraus, dass das Wirken der Arbeitsgruppe auf diese Ziele abgestimmt wird. Daraus ergibt sich, dass der Selbststeuerung der Arbeitsgruppe notwendigerweise Schranken gesetzt sind. Diese entspringen den "Grenzbedingungen", durch die der von der Arbeitsgruppe an das übergeordnete System zu leistende Beitrag festgelegt wird. Die einzige Beschränkung der Selbststeuerung besteht in der Erfüllung der Verpflichtungen der Gruppe ihrem übergeordneten System gegenüber. Die Grenzbedingungen sagen vor allem aus, was und wieviel die Gruppe zu leisten hat, aber auch, wann und wie der Beitrag zu erbringen ist.

Der Wirkungs- und Entscheidungsraum der selbstgesteuerten Arbeitsgruppe ist folgender: Die Gruppe kann

- auf die auf einer höheren Stufe erfolgende Festlegung des Zieles ihres Einsatzes auf Grund ihrer Mitgliedschaft im System Einfluss ausüben,
- unter der Voraussetzung der Erfüllung der "Grenzbedingungen" entscheiden,
 - wo sie arbeiten soll,
 - wann sie arbeiten soll,
 - welche Zusatz Tätigkeiten von ihr zu erfüllen sind,
- die Wahl der Methode bestimmen,

- entscheiden, wer ihre Mitglieder sein sollen,
- über die interne Aufgabenverteilung befinden,
- entscheiden, wer ihr Führer sein soll.

Darüber hinaus entscheiden die einzelnen Gruppenmitglieder autonom, wie die ihnen obliegenden Vollzüge vorzunehmen sind.

Der unmittelbarste Einfluss auf die Selbststeuerung geht von der Gestaltung der Beziehungen zwischen den über- und untergeordneten Systemen aus. In diesem Zusammenhang sind folgende Punkte von Bedeutung:

- Führungsbeziehung zwischen dem übergeordneten System und der Arbeitsgruppe: Die Selbststeuerung bedingt, dass sich die Eingriffe von oben auf die Regelung der Grenzbedingungen und die Schaffung der Voraussetzungen, damit die Gruppe ihre Ziele erreichen kann, beschränken.
- Die Erhaltung der personellen Stabilität der Arbeitsgruppe: Dies ist eine Voraussetzung, damit die Gruppenbeziehungen überhaupt entstehen und fortbestehen können.
- Die Gestaltung des Entlohnungssystems: Hier muss ein Anreiz vorhanden sein, damit sich die einzelnen Gruppenmitglieder auf Gruppenziele ausrichten und die Gruppenziele mit jenen des übergeordneten Systems übereinstimmen.

Die Struktur der sozialen Umwelt ist für die Schaffung der selbstgesteuerten Arbeitsgruppen ebenfalls von grosser Bedeutung. Der Aufbau solcher Arbeitsgruppen wird erleichtert, wenn die Mitarbeiter z.B. vorwiegend aus Kreisen der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft und der Fischerei stammen, wo die arbeitenden Personen nicht in straffe hierarchische Ordnungen eingespannt sind.

Im Rahmen des zweiten Teils des Forschungsprojektes wurde in der Norsk Hydro, dem grössten Konzern Norwegens, ein breitangelegter Versuch durchgeführt, der von folgenden Massnahmen ausging:

- Die der Versuchsabteilung angehörenden Mitarbeiter erhielten eine sehr weitgehende Schulung (200 Stunden), die ihnen physikalische, chemische und technische Grundkenntnisse vermittelte.
- Es wurde eine Planungsgruppe gebildet, in der vor allem die Arbeiter vertreten waren und welcher bestimmte Aufgaben übertragen wurden.
- Es wurden tägliche Sitzungen über Fertigungs- und technische Fragen abgehalten, an denen der Betriebsleiter, die Gewerkschaftsvertreter und eine Anzahl Arbeiter teilnahmen.
- Es wurde ein Informationszimmer eingerichtet, in dem Mitteilungen über die Produktion, den erzielten Gewinn und die Belegschaft angeschlagen wurden.
- Die Mitglieder der Gruppen verwendeten tote Zeiten, um noch nicht beherrschte Vollzüge, insbesondere auch solche der Instandhaltungsspezialisten, zu erlernen.

Die Umstellungsfähigkeit der Mitarbeiter nahm im Laufe dieses Versuches stark zu. Die Belegschaft löste eine ganze Reihe schwieriger technologischer, organisatorischer und administrativer Probleme selber. Sodann konnte ein Rückgang der Kosten je Tonne Produktion festgestellt werden. Die Geschäftsleitung, die Gewerkschaften und die beteiligten Arbeiter gelangten zu einer restlos positiven Bewertung des Versuches. Er wurde denn auch weitergeführt und soll auf neue Abteilungen ausserhalb der Versuchsabteilung ausgedehnt werden.

Mit dem Zusammenarbeitsprojekt des norwegischen Gewerkschaftsbundes und des norwegischen Arbeitgeberverbandes wurde von beiden Organisationen sowohl eine Befriedigung des Bedürfnisses des heutigen Mitarbeiters nach vermehrter Beteiligung am Unternehmungsgeschehen als auch eine über die erhöhte Motivation zu erreichende Steigerung der industriellen Produktivität angestrebt. Die erarbeiteten neuen Formen der Arbeitsgestaltung befinden sich in einer Phase, in der ein abschliessendes Urteil über die Erreichung dieser Ziele noch nicht möglich ist. Immerhin hat sich in jenen Phasen der Versuche, in welchen die wichtigsten von den Wissenschaftern aufgestellten Voraussetzungen erfüllt waren, gezeigt, dass sich eine Produktivitätssteigerung einstellte und die Anpassungsfähigkeit, Initiative und Selbständigkeit der Belegschaft zunahmen.

In der selbstgesteuerten Arbeitsgruppe wird die angestrebte Ausweitung des Gestaltungsraumes des Mitarbeiters durch Erweiterung der Verantwortung (Job enrichment), durch Uebertragung lenkender Aufgaben (Planung, Kontrolle, Instandhaltung), durch einen infolge Entspezialisierung umfassenderen Tätigkeitsbereich (Job enlargement) und durch systematischen Arbeitsplatzwechsel (Job rotation) zu verwirklichen versucht. Die Befragung der in den Versuch einbezogenen Mitarbeiter ergab, dass sie die Arbeit in Gruppen interessanter und abwechslungsreicher fanden.

Die vorhandenen Berichte enthalten wenig über den Aktionsablauf innerhalb der Gruppe. Das Wegfallen der Leitung und Ueberwachung durch einen Vorgesetzten bedeutet nicht, dass ein völliges Fehlen von Strukturen eintritt. Auf Grund gruppendynamischer Erkenntnisse ist vielmehr zu erwarten, dass an die Stelle der bisher durch die Organisation auferlegten formalen eine informale Beziehungsregelung tritt. So

zeigen Erfahrungen mit Arbeitsgruppen, deren Entlohnung auf einem Gruppenakkord beruht, dass von diesen ein nicht geringerer Druck auf das einzelne Mitglied ausgeübt werden kann als durch Vorgesetzte. Insbesondere leistungsschwächere Arbeiter können dadurch in eine Stresslage versetzt werden. Die Ausdehnung des Entscheidungsraumes im Rahmen der selbstgesteuerten Arbeitsgruppe bedingt zusätzliche Massnahmen zur Information und Schulung der unteren und mittleren Kader, welche auf ihre veränderte Führungsrolle vorbereitet werden müssen.

38 Bedeutung der ausländischen Modelle für die Schweiz

Wie diese Ausführungen zeigen, ist die Mitbestimmungs-idee nicht neu. Ihre Geschichte erstreckt sich über mehr als 150 Jahre und ist gekennzeichnet durch das Bemühen, die negativen Begleiterscheinungen der im 19. Jahrhundert einsetzenden Industrialisierung zu überwinden. Später machten sich auch die Auswirkungen der christlichen Soziallehre deutlich bemerkbar. Lange Zeit waren jedoch die Auseinandersetzungen um die Mitbestimmung vorwiegend theoretischer Natur. Der eigentliche politische Durchbruch der Mitbestimmung in der jetzt zur Diskussion stehenden Form erfolgte erst nach dem Zweiten Weltkrieg, und zwar nur in einzelnen westeuropäischen Ländern, vor allem in der Bundesrepublik Deutschland.

Wenn die Idee erst relativ spät in die Phase der Verwirklichung getreten ist, so ist dies nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die Hauptbestrebungen der Gewerkschaften früher in anderer Richtung liefen. Sie waren zuerst darauf bedacht, sich die Anerkennung als vollwertige Gesprächspartner zu erkämpfen und konzentrierten ihre Kräfte gleichzeitig auf die Verbesserung der materiellen Arbeitsbedingun-

gen. Wenn Forderungen im Sinne der Mitbestimmung geltend gemacht wurden, zielten sie vornehmlich auf die Errichtung und den Ausbau von Betriebskommissionen ab. Erst als die materielle Besserstellung der Arbeitnehmer dank den unablässigen Anstrengungen der Gewerkschaften, der entgegenkommenden Haltung der Arbeitgeber und der langdauernden günstigen Konjunkturlage einen beachtenswerten Stand erreicht hatte, wandten sich die Arbeitnehmerorganisationen dem Problemkreis der Mitbestimmung zu. Neben dieser insbesondere für die Schweiz geltenden Feststellung ist dabei nicht zu übersehen, dass auch der in unserem Lande ersichtliche Konzentrationsprozess und die zunehmende internationale Verflechtung der Wirtschaft in den letzten Jahren dazu beigetragen haben, der Forderung nach Mitbestimmung vermehrte Aktualität zu verleihen.

Neben diesem zeitlichen Aspekt drängt sich eine zweite, für unser Land wesentliche Bemerkung auf. Wenn auch in den verschiedenen Staaten in einzelnen Punkten Parallelen hinsichtlich der Entstehungsgeschichte der Mitbestimmung vorhanden sind, überwiegt doch gesamthaft der Eindruck, dass die weitere Entwicklung stark von innerstaatlichen Gegebenheiten geprägt ist und heute entsprechend grosse Unterschiede sowohl hinsichtlich Grundkonzeption als auch Entwicklungsstand vorhanden sind. Damit ist zugleich gesagt, dass allfälligen Vergleichen mit andern Staaten und daraus zu ziehenden Folgerungen für unser Land Grenzen gesetzt sind.

4. DER STAND DER MITBESTIMMUNG IN DER SCHWEIZ

4.1 Allgemeines

Obwohl eine umfangreiche internationale Literatur und auch einige Dokumente schweizerischen Ursprungs über das Mitbestimmungsproblem bestehen, lassen sich praktisch keine repräsentativen und dem jetzigen Stand entsprechenden Angaben über die heutige Situation der Mitbestimmung in der Schweiz finden. Eine vor 20 Jahren durchgeführte Erhebung gibt lediglich Auskunft über die Zahl der Betriebskommissionen in den dem damaligen Fabrikgesetz unterstellten Betrieben. Die Betriebskommissionen waren schon zu jener Zeit weit verbreitet. Die Umfrage sagte indessen über die Befugnisse dieser Institutionen nichts aus.

Immerhin kennt man zahlreiche Mitbestimmungsmodelle, die vor allem in grösseren Unternehmungen realisiert worden sind. Dabei kommt den Betriebs- oder Arbeiterkommissionen eine wesentliche Bedeutung zu.

So besteht in einer Unternehmung der Maschinenindustrie schon seit rund 70 Jahren eine Betriebskommission. Der Zweck wird in den Statuten wie folgt umschrieben: "Die ständige Betriebskommission hat den Zweck, ein friedliches Zusammenwirken zwischen der Firma und der Arbeiterschaft zu erleichtern, gegenseitiges Vertrauen und gutes Einvernehmen zu erhalten und dadurch die gemeinsamen Interessen des Arbeitgebers und der Arbeitnehmer zu fördern." Eine sehr weitgehende Zweckumschreibung für eine Betriebskommission findet sich in einem Kollektivarbeitsvertrag, den die zuständige Gewerkschaft mit einer Unternehmung der Verbrauchsgüterbranche abgeschlossen hat: "Der Zweck der Arbeiterkommission

ist neben der Wahrung der Interessen der Arbeiterschaft, die gegenseitige Aussprache, das Zusammenwirken, das Vertrauen und das gute Einvernehmen zwischen Geschäftsleitung und der Arbeiterschaft zu fördern. Das Mitbestimmungsrecht der Arbeiterkommission ist gegeben bei der Arbeitsplatzbewertung, der Verhaltens- und Leistungsbewertung, bei Versetzungen, im Akkord- und Prämienwesen, im Vorschlagswesen, im Disziplinarwesen (ausgenommen der fristlosen Entlassung), bezüglich der Krankenkasse und bei der Durchführung von Entlassungen infolge Arbeitsmangels oder Rationalisierungsmaßnahmen. Bei den übrigen Problemen, welche die dem Vertrag unterstellten Mitarbeiter direkt betreffen, ist das Mitspracherecht gewährleistet." Die Mitbestimmungsrechte - Mitbestimmung bedeutet in dieser Unternehmung Mitentscheidung - sind hier stark ausgebaut. Sie sind in diesem Fall das Ergebnis einer langjährigen Entwicklung.

Die Mitglieder der Betriebskommission werden jeweils von den Arbeitnehmern gewählt, wobei in bezug auf das aktive Wahlrecht unterschiedliche Regelungen anzutreffen sind. Oft sind sämtliche Arbeitnehmer ohne Rücksicht auf ihre Stellung im Betrieb wahlberechtigt. In andern Fällen dürfen nur die dem Gesamtarbeitsvertrag unterstellten Arbeitnehmer wählen. Beim passiven Wahlrecht findet man ähnliche Regelungen, wobei aber in der Regel gewisse zusätzliche Einschränkungen hinsichtlich Betriebszugehörigkeit und Alter vorgenommen werden. Es wird meist darauf geachtet, dass alle Abteilungen des Betriebes in der Betriebskommission vertreten sind, indem nach Wahlkreisen gewählt wird. Etlichen Betriebskommissionen gehören auch weibliche Mitarbeiterinnen und Ausländer an. Erfahrungsgemäss lassen sich aber Frauen für derartige Funktionen nur schwerlich gewinnen.

In einigen wenigen Grossbetrieben übt der Präsident der Betriebskommission seine Funktion hauptamtlich aus. In der Regel ist er indessen neben- und ehrenamtlich tätig. Die Sitzungen der Betriebskommission finden teils während der Arbeitszeit, teils während der Freizeit statt. In einer Grossunternehmung der chemischen Industrie dürfen sie zwölfmal jährlich während der Arbeitszeit abgehalten werden. Gemeinsame Gespräche zwischen der Geschäftsleitung und der Betriebskommission finden in der Regel während der Arbeitszeit statt. Je nach Unternehmung führt der Vertreter der Geschäftsleitung oder der Präsident der Betriebskommission den Vorsitz.

In der Industrie gibt es neben der Betriebskommission oft eine Angestelltenkommission. Es sei in diesem Zusammenhang auf die Verabredung, die am 23. Juni 1972 in der Maschinen- und Metallindustrie getroffen wurde, hingewiesen. Sie bezieht sich auf die Mitwirkung der Angestellten im Betrieb. Die Verabredung empfiehlt die Bestellung von Angestelltenvertretungen in allen Betrieben, in denen die Angestelltenzahl dies rechtfertigt oder dort, wo es die Angestellten wünschen.

Zur Behandlung bestimmter betrieblicher Belange bestehen in Unternehmungen, welche die Mitbestimmung in irgend einer Form kennen, vielfach Spezialkommissionen, in denen der Arbeitgeber und die Arbeitnehmer vertreten sind. Die Arbeitnehmer sind - je nach Unternehmung und Sachgebiet - in diesen Kommissionen minoritär, paritätisch oder majoritär beteiligt oder verfügen gar über die Selbstverwaltung. Letztere ist am ehesten bei Betriebskrankenkassen anzutreffen. Pensionskassen-Kommissionen sind meistens paritätisch zusammengesetzt. Andere Kommissionen, wie z.B. Kommission für das Vorschlagswesen, für die Arbeitsplatzbewertung, für

das Ausbildungswesen, Kantinen-Kommissionen, sind unterschiedlich gegliedert. Neben den ständigen Kommissionen werden oft auch Ad-hoc-Kommissionen zur Lösung bestimmter betrieblicher Probleme eingesetzt, z.B. für die Einführung der gleitenden Arbeitszeit.

Diese Darlegungen stützen sich auf die Mitbestimmungskonzepte einzelner Unternehmungen. Sie lassen daher keine zuverlässigen Rückschlüsse auf die Verhältnisse in der gesamten Wirtschaft zu. Um ein möglichst umfassendes Bild über die derzeitige Lage in unserem Lande zu erhalten, haben wir das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit ermächtigt, in Zusammenarbeit mit einem Marktforschungsinstitut eine Erhebung über den Stand der Mitbestimmung in der Privatwirtschaft durchzuführen. Ausserdem ergründete die genannte Amtsstelle mit einer analogen Umfrage den gegenwärtigen Stand der Mitbestimmungsrechte in den Verwaltungen der Kantone und der grösseren Städte. Die Verhältnisse in der allgemeinen Bundesverwaltung, bei den Schweizerischen Bundesbahnen und den Post-, Telefon- und Telegrafbetrieben wurden durch das Eidgenössische Personalamt abgeklärt.

4.2 Mitbestimmung in der Privatwirtschaft

4.2.1 Erhebungsmethode

Die Umfrage in der Privatwirtschaft erfolgte in der Zeit vom Juli bis zum Oktober 1972. Die Adressen der zu befragenden Unternehmungen wurden durch das Eidgenössische Statistische Amt im Stichprobeverfahren gezogen, wobei Betriebe mit weniger als 50 Beschäftigten unberücksichtigt blieben. In Uebereinstimmung mit den Initianten, die das Hauptproblem der Mitbestimmung bei den grösseren Betrieben sehen, wurden die Adressen mit steigender Betriebsgrösse

dichter gezogen. Bei den Betrieben mit 50 - 99 Beschäftigten wurde jeder 20. Betrieb, bei den Betrieben mit 100 - 499 jeder 10. Betrieb und bei den Betrieben mit 500 - 999 Beschäftigten jeder 3. Betrieb gezogen. Sämtliche Betriebe mit 1000 und mehr Beschäftigten wurden von der Umfrage erfasst. Nach diesem Schlüssel ergab sich ein Total von 553 zu befragenden Betrieben. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Betriebe mit 50 und mehr Arbeitnehmern gut die Hälfte aller Arbeitskräfte der Schweiz beschäftigen. Die Aussagekraft der Untersuchung darf daher als erheblich bezeichnet werden.

Die im Fragebogen enthaltenen Fragen, die vorher mit den Sozialpartnern besprochen worden waren, waren völlig wertungsfrei. Es wurde nicht abgeklärt, ob und in welchem Umfang Mitbestimmung gewünscht wird, sondern nur, in welchem Umfang Mitbestimmung in ihren verschiedenen Formen zurzeit besteht. Zur Gewährleistung der Objektivität wurden zudem in jedem Betrieb die gleichen Fragen sowohl der Arbeitgeber- als auch der Arbeitnehmerseite gestellt. Betriebe, bei denen diese Bedingung nicht erfüllt werden konnte, wurden von der Erhebung ausgeschlossen. An ihrer Stelle wurden Betriebe aus der Ersatzadressenliste befragt.

4.22 Ergebnis der Umfrage

4.22.1 Allgemeines

Angesichts der Fülle des Zahlenmaterials ist es nicht leicht, allgemeingültige Schlüsse zu ziehen. Trotz diesen Schwierigkeiten sei der Versuch unternommen, die generelle Entwicklungsrichtung aufzuzeigen, von der im Einzelfall allerdings Abweichungen möglich sind.

Erfreulicherweise war sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite allgemein die Bereitschaft zur Mitwirkung im Rahmen dieser Umfrage vorhanden. Nur relativ selten wurden die erfragten Auskünfte verweigert.

Abgesehen von einigen Ausnahmen hat sich zwischen den Antworten der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmervertreter eine recht weitgehende Übereinstimmung ergeben. Dieses Resultat ist, selbst wenn man von möglicherweise bestehenden Interessengegensätzen absieht, schon deshalb nicht selbstverständlich, weil die für die Mitbestimmungsintensität massgebenden Kriterien der Information, Mitsprache und Mitentscheidung sich in der Praxis nicht mit restloser Deutlichkeit abgrenzen lassen. In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass in der Erhebung Mitbestimmung als Oberbegriff verwendet wurde. Er umfasst die Information, die Mitsprache und die Mitentscheidung. Die Mitsprache umfasst ebenfalls die Information; die Mitentscheidung sowohl die Mitsprache als auch die Information.

Dort, wo Abweichungen auftreten, werden interessanterweise nicht immer nur von den Arbeitgebern höhere Intensitätsstufen als von den Arbeitnehmern angegeben. Es gibt auch Fälle, in denen die Arbeitnehmer die Mitbestimmung in ihrem Betrieb höher einstufen als die Arbeitgeber. Daraus können wohl zwei Schlüsse gezogen werden. Es gibt Betriebe, bei denen die Mitbestimmung auf dem Papier weiter geht als in der Praxis. Andererseits gibt es aber auch Unternehmungen, bei welchen sich ohne reglementarische Verankerung auf pragmatischer Ebene Mitbestimmungsformen herausgebildet und entwickelt haben.

Betrachtet man die Mitbestimmung in ihren drei Intensitätsstufen gesamthaft, so darf man einräumen, dass die Mitbestimmung in unserer Wirtschaft ein beachtliches Aus-

mass aufweist. Nicht zu übersehen ist allerdings, dass das Schwergewicht der Mitbestimmung bei der Information und Mitsprache und nicht bei der Mitentscheidung liegt.

Unterscheidet man nach Intensitätsstufen, so scheint die Form der Mitsprache am meisten verbreitet zu sein. In einigen Bereichen steht die Information, in Einzelfällen die Mitentscheidung im Vordergrund. Relativ am ausgeprägtesten findet sich die Mitentscheidung in Fragen der Pensions- und der Krankenkassen, der Gestaltung der Arbeitszeit und der beruflichen Weiterbildung.

Am wenigsten Mitentscheidung zeigt sich bei den grundlegenden geschäftspolitischen Massnahmen. Der Prozentsatz der Betriebe, die in diesem Bereich keine Mitbestimmung in irgendwelcher Form kennen, ist relativ hoch. Unter den Betrieben, die eine der Mitbestimmungsformen aufweisen, dominiert eindeutig die Information. Die Mitentscheidung nimmt, soweit sie überhaupt gegeben ist, mit steigender Betriebsgrösse ab. Das könnte nicht zuletzt auf die vermehrte Uebersichtbarkeit in den untersuchten kleineren Betrieben zurückzuführen sein.

Andererseits ist in den Betrieben mit 500 - 999 und insbesondere in jenen mit 1000 und mehr Betriebsangehörigen in andern Bereichen die Mitbestimmung weiterverbreitet als bei den beiden kleineren Betriebskategorien. Es sei in diesem Zusammenhang insbesondere auf die Bereiche Bewertung des Arbeitsplatzes, Akkord- und Prämienwesen sowie Behandlung von Verbesserungsvorschlägen verwiesen. Auch das Beschwerde-recht ist in den grossen Betrieben häufiger verankert. Das Bild, das sich für die Grossbetriebe in diesen Punkten abzeichnet, lässt sich bis zu einem gewissen Grade damit erklären, dass einzelne dieser Bereiche, beispielsweise das Akkord- und Prämienwesen, in Grossbetrieben häufiger vorkommen als in kleineren Unternehmungen.

4.22.2 Differenzierung nach Wirtschaftszweigen und Regionen

Gesamthaft betrachtet ergab die Untersuchung nur wenig markante Unterschiede zwischen Industrie, Baugewerbe und Dienstleistungen. Auffallend ist immerhin, dass die Mitentscheidung bezüglich der Unfallverhütung und Arbeitshygiene sich in der Industrie und im Baugewerbe häufiger findet als bei den Dienstleistungen. Die Mitentscheidung hinsichtlich der Gestaltung der Arbeitszeit ist im Baugewerbe und bei den Dienstleistungen weniger ausgeprägt als in der Industrie. Interessant ist ferner, dass Mitentscheidung - soweit diese überhaupt vorliegt - im Baugewerbe bei Entlassungen und bei Änderungen in den Fabrikationsmethoden und im Produktionsprogramm noch am ehesten anzutreffen ist.

Der Vergleich zwischen der deutschen und französischen Schweiz bringt recht deutliche Unterschiede zum Vorschein. Die Mitbestimmung ist in der deutschen Schweiz eindeutig stärker verbreitet als in der welschen Schweiz und im Tessin. Auf interessante Ausnahmen hievon wird im folgenden Abschnitt verwiesen.

4.22.3 Differenzierung nach einzelnen Bereichen

Bei der Gestaltung des Arbeitsplatzes sind Mitsprache und Mitentscheidung weit verbreitet.

Aehnliches gilt für die Arbeitszeitgestaltung, wo gut zwei Fünftel der Arbeitnehmer mitsprechen, ein Viertel mitentscheiden kann. In den grösseren Betrieben kann in diesem Bereich noch mehr mitentschieden werden. Interessant ist, dass welschschweizerische Betriebsangehörige in Fragen der Arbeitszeitgestaltung etwas häufiger Mitentscheidungsrechte haben als ihre Kollegen in der deutschen Schweiz.

Bei der Arbeitsplatzbewertung kann ein Drittel der erfassten Arbeitnehmer mitsprechen und ein Achtel mitentscheiden. Es fällt auf, dass ein Viertel in keiner Form mitbestimmen kann. Dabei ist aber zu beachten, dass auch jene Betriebe, die das System der Arbeitsplatzbewertung nicht kennen, in diesem Prozentsatz enthalten sind. Dies trifft vor allem auf die Dienstleistungsbetriebe zu, wo mit etwa einem Drittel der Fälle am häufigsten überhaupt keine Mitbestimmung bei der Bewertung des Arbeitsplatzes anzutreffen ist. Fast gleiche Feststellungen drängen sich bei der Persönlichkeitsbewertung auf.

Im Bereich Versetzung an andere Arbeitsplätze innerhalb der Betriebe kann ungefähr die Hälfte der Beschäftigten mitsprechen, rund ein Fünftel - in der Welschschweiz ein Drittel - hat ein Mitentscheidungsrecht.

Im Akkord- und Prämienwesen wird etwas mehr als ein Fünftel der Arbeitnehmer informiert. Mitsprechen kann ebenfalls ein Fünftel; in den grössten Betrieben steigt dieser Anteil jedoch auf rund einen Drittel. Der Umstand, dass etwa die Hälfte der Betriebsangehörigen die Mitbestimmung in keiner Form kennt, ist wohl vor allem darauf zurückzuführen, dass in vielen Betrieben diese Lohnsysteme unbekannt sind.

Bei der Behandlung von Verbesserungsvorschlägen kann mehr als die Hälfte der Beschäftigten mitsprechen und ein Fünftel mitentscheiden. Bei den grössten Betrieben entscheidet ein Drittel mit.

Hinsichtlich der beruflichen Weiterbildung können 40 Prozent mitsprechen; etwas mehr als 20 Prozent haben das Mitentscheidungsrecht. In den grösseren Betrieben ist die Mitbestimmung in diesem Bereich noch ausgeprägter.

Gegen 60 Prozent der Arbeitnehmer haben bei der Schlichtung von Streitigkeiten ein Mitspracherecht, 15 Prozent können mitentscheiden (Welschschweiz rund 20 Prozent). Auffallend ist, dass bei den grössten Betrieben 12 Prozent der Arbeitgebervertreter erklären, Mitentscheidung sei gegeben, während nach Auffassung der Arbeitnehmervertreter dies bei 22 Prozent zutrifft. Dieser Unterschied mag darauf zurückzuführen sein, dass die Arbeitgebervertreter bei ihren Auskünften in erster Linie auf die Institutionalisierung abstellen, die Arbeitnehmervertreter eher auf die tatsächlichen Verhältnisse.

Bei den Entlassungen können knapp 10 Prozent der Arbeitnehmer mitentscheiden. Das Schwergewicht - rd. 70 Prozent - liegt zu ungefähr gleichen Teilen bei der Information und der Mitsprache.

In den Bereichen Unfallverhütung und Arbeitshygiene kann die Hälfte der Arbeitnehmer mitsprechen; je ein Fünftel entscheidet mit beziehungsweise wird informiert. Mit steigender Betriebsgrösse sind Mitsprache- und Mitentscheidungsrechte ausgeprägter. In der Industrie ist der Anteil der Betriebe, der keine Mitbestimmung kennt, bedeutend niedriger als im Baugewerbe und im Dienstleistungssektor. Bei den Dienstleistungsbetrieben dürften allerdings Unfallverhütungsmassnahmen von geringerer Bedeutung sein. In der deutschen Schweiz steht die Mitsprache, in der welschen Schweiz die Information im Vordergrund.

Rund die Hälfte der Arbeitnehmer wird über grundlegende geschäftspolitische Massnahmen informiert; bei den grössten Betrieben ist dieser Anteil etwas höher. Die Mitentscheidung ist in diesem Bereich schwach vertreten, insbesondere auch bei den grössten Betrieben. Wenn auch die Antworten der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer etwas voneinander abweichen,

kann doch festgestellt werden, dass im Durchschnitt rd. ein Drittel der Arbeitnehmer keine Mitbestimmung in irgendeiner Form kennt; dieser Anteil liegt in der Welschschweiz noch höher. Dagegen zeigt sich, dass die Mitentscheidung hinsichtlich der Aenderung in den Fabrikationsmethoden und Produktionsprogrammen sowie bei Betriebserweiterungen (Fusionen) in der Welschschweiz etwas öfter vorkommt.

In bezug auf die verschiedenen sozialen Einrichtungen (Krankenkassen, Pensionskassen, betriebseigene Wohnungen, Kantinen) ist zu bemerken, dass viele Betriebe - insbesondere kleinere - keine derartigen Einrichtungen kennen. Daraus lässt sich bis zu einem gewissen Grade der relativ hohe Anteil an Betrieben erklären, der keine Mitbestimmung in irgendeiner Form hat. In weit mehr als der Hälfte der grössten Betriebe haben die Arbeitnehmer in Fragen der Pensionskassen ein Mitentscheidungsrecht, hinsichtlich der Krankenkassen in rd. 45 Prozent der Betriebe. Im Verpflegungs- und Kantinenwesen hat mehr als die Hälfte der grössten Betriebe ein Mitspracherecht.

Rund 70 Prozent der Arbeitnehmer haben ein Beschwerderecht; in den grössten Betrieben steigt dieser Anteil auf über 90 Prozent. In den Industriebetrieben ist das Beschwerderecht häufiger gegeben als im Baugewerbe und im Dienstleistungssektor.

In 30 Prozent der Betriebe gibt es Personalkommissionen, die insgesamt 45 Prozent der Beschäftigten vertreten. Naturgemäss sind die Personalkommissionen mit steigender Betriebsgrösse vermehrt anzutreffen. Auch finden sie sich weit mehr in den Industriebetrieben als im Baugewerbe und in den Dienstleistungsbetrieben. Sodann sind sie in den deutschschweizerischen Betrieben öfter vorhanden als in der welschen Schweiz; das mag zum Teil auf die unterschiedliche

Betriebsgrössenstruktur zurückzuführen sein. Bei einem guten Fünftel dieser Kommissionen bestimmt auch die Geschäftsleitung Mitglieder der Personalkommission. Dadurch wird in der Regel bezweckt, dass auch Minderheiten in der Personalkommission vertreten sind (Minderheitsgewerkschaften, Frauen).

Die Personalkommissionen traten im Jahre 1971 durchschnittlich etwa fünfmal allein und viermal gemeinsam mit Vertretern der Geschäftsleitung zu Sitzungen zusammen. In den grössten Betrieben fanden diese Sitzungen öfter statt. Mehrheitlich fallen die Sitzungen in die Arbeitszeit.

In 84 Prozent der Betriebe, die eine Personalkommission haben, werden der Präsident oder auch Mitglieder der Kommission freigestellt, d.h., sie können ihren Verpflichtungen, die ihnen als Mitglieder der Personalkommission erwachsen, während der bezahlten Arbeitszeit nachgehen.

43 Mitbestimmung in den kantonalen und städtischen Verwaltungen

431 Erhebungsmethode

Die Erhebung bei den Kantonen und Städten mit 30'000 und mehr Einwohnern wurde im Oktober 1972 durchgeführt. Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit gelangte unter Mitwirkung des Eidgenössischen Personalamtes mit einem Fragebogen an die für das Personalwesen zuständigen Behörden der 25 Kantone und Halbkantone und 15 Städte.

Bei der Beurteilung der Ergebnisse ist zu beachten, dass die Personalverbände der öffentlichen Bediensteten in der Regel weitgehende Mitsprachemöglichkeiten haben. Ausserdem kann das Personal über seine Vertreter in den Parlamenten auf beamtenrechtliche Fragen Einfluss nehmen. Die

Umfrage bezog sich jedoch nur auf Formen der betrieblichen Mitbestimmung.

432 Ergebnis der Umfrage

Die Personalkommissionen sind in den kantonalen und städtischen Verwaltungen weniger verbreitet als in der Privatwirtschaft. Von den 25 Kantonen kennen lediglich vier diese Institution. Hingegen ist sie in sieben Stadtverwaltungen anzutreffen. Wesentlich öfter findet man die Form der ständigen paritätischen Kommission, welche in 16 Kantonen und sieben Städten institutionalisiert ist. Die Wahl der Mitglieder der Personalkommission erfolgt bei neun der 40 Verwaltungen ausschliesslich durch die Arbeitnehmer; in zwei Verwaltungen bestimmt auch die Arbeitgeberseite Kommissionsmitglieder. Der Zuständigkeitsbereich der Personalkommissionen bezieht sich im wesentlichen auf folgendes: Wohlfahrtseinrichtungen (in 9 Verwaltungen), Massnahmen zur Unfallverhütung, Förderung der Hygiene (7), allgemeine Personalfragen, Ferienzuweisung usw. (7), Verbesserung der Dienstorganisation (6) und Sparmassnahmen (4).

Die Personalkommissionen der Kantone haben im Durchschnitt jährlich sechs Sitzungen, jene der Städte fünf. Zwei kantonale und sechs städtische Personalkommissionen halten ihre Sitzungen während der Arbeitszeit ab, während sie in zwei Kantonen und einer Stadt teils während der Arbeitszeit, teils während der Freizeit tagen.

In 16 Kantonen und in 9 Städten werden zur Lösung besonderer Probleme Ad-hoc-Kommissionen gebildet.

In 20 Kantonen und in 14 Städten (von 15 befragten) kennt der Arbeitnehmer ein gesetzliches Beschwerderecht.

In bezug auf die Intensität der Mitbestimmung ist festzustellen, dass die Mitsprache vorherrschend ist. So können die Arbeitnehmer bei der Arbeitsplatzgestaltung in gut der Hälfte der Verwaltungen mitsprechen und in einem Viertel mitentscheiden. In 28 von 40 Verwaltungen haben die Arbeitnehmer bezüglich der Arbeitszeitgestaltung ein Mitspracherecht, wobei die Städte weiter gehen, indem die Arbeitnehmer in 13 von 15 Städten mitsprechen können. In Stellenbewerungs- und Beförderungsfragen gewähren 20 Verwaltungen ein Mitspracherecht, in Fragen der Aus- und Weiterbildung 22. Hinsichtlich des Disziplinarwesens kennen 23 Verwaltungen keine Mitbestimmung. In den Bereichen Wohlfahrt, verwaltungseigene Wohnungen und Verpflegung/Kantinenwesen fällt auf, dass viele Verwaltungen die Arbeitnehmer nicht mitbestimmen lassen. Dabei ist aber zu beachten, dass manche Verwaltungen über keine derartigen Einrichtungen verfügen. Die Mitentscheidung ist bei den Pensionskassen (16 Verwaltungen) am ausgeprägtesten.

Im allgemeinen sind die Mitbestimmungsrechte bei den Städten eher etwas weiter ausgebaut als bei den Kantonen. Das mag teilweise darauf zurückzuführen sein, dass zwar alle Kantone, aus technischen Gründen aber nur die grossen Gemeinden in die Erhebung einbezogen wurden.

44 Mitbestimmung in der allgemeinen Verwaltung und den Verkehrsbetrieben des Bundes

441 Allgemeines

Die Mitbestimmung der Beamten und Angestellten in der Bundesverwaltung geht - wie im öffentlichen Dienst überhaupt - von grundsätzlich anderen Voraussetzungen aus, als sie in der Privatwirtschaft gegeben sind.

Für die öffentliche Verwaltung, in der das Dienstverhältnis der Arbeitnehmer weitgehend auf Gesetzesstufe geregelt ist, wird ein direktes Mitbestimmungsrecht des Personals gegenüber dem Staat als Arbeitgeber nicht ausdrücklich erwähnt. Nach Artikel 85 BV fallen in den Geschäftskreis der eidgenössischen Räte u. a. die Besoldung und Entschädigung der Mitglieder der Bundesbehörden, die Errichtung bleibender Beamten, die Bestimmung ihrer Gehälter sowie die Wahl des Bundesrates, des Bundesgerichts, des Kanzlers und des Generals. Als Exekutive leitet der Bundesrat die eidgenössischen Angelegenheiten gemäss den Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen und vollzieht diese; er hat die Aufsicht über die Geschäftsführung aller Beamten und Angestellten der eidgenössischen Verwaltung (Art. 102 BV). Für die Führung der Staatsgeschäfte bestimmen also Verfassung und Gesetz die zuständigen und verantwortlichen Behörden und stellen ihnen als Vollzugsinstrument die Verwaltung zur Verfügung. Ihre Aufgabe ist es, Gesetze und Verordnungen zu vollziehen. Im Rahmen dieser auf dem Gewaltenteilungsprinzip ruhenden und verfassungsmässig festgelegten Kompetenzordnung ist die Verantwortung für die Führung der Staatsgeschäfte nicht teilbar und damit eine Mitentscheidung des Personals der öffentlichen Verwaltung ausgeschlossen.

Dies heisst aber nicht, dass das Bundespersonal seine Forderungen auf legislativer Ebene nicht vertreten kann. Im Parlament kann das Personal über Volksvertreter zu Wort kommen und seine Interessen wahrnehmen lassen.

Das Recht auf Mitbestimmung wird im Bundesverwaltungsrecht nicht ausdrücklich erwähnt. Im Beamtengesetz ist auch das Mitspracherecht der Personalorganisationen nirgends ausdrücklich verankert. Dieser Anspruch ist in Fragen des Personals, des Betriebes und des Sozialwesens jedoch unbestritten. Organe des Bundes, in denen Mitbestimmungsrechte zur

Anwendung kommen, werden im Beamtengesetz in den Artikeln 33 (Disziplinarkommissionen), 48 (Mitsprache bei den Versicherungskassen), 65 - 66 (Paritätische Kommission für Personalangelegenheiten) und 67 (Personalausschüsse), dann im Arbeitszeitgesetz Artikel 22 (Arbeitszeitgesetzkommission) und im PTT-Organisationsgesetz Artikel 16^{bis} (Personalvertretung im Verwaltungsrat) und in Verordnungen und anderen rechtlichen Erlassen vorgesehen. Weitere Mitbestimmungsrechte, wie etwa die Vertretung der im Rahmen des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes organisierten Mitarbeiter im Verwaltungsrat der Schweizerischen Bundesbahnen, gründen auf eingespielten Regeln und freier Vereinbarung.

Mitentscheidungsrechte im unternehmungspolitisch-wirtschaftlichen Bereich hat das Personal der PTT-Betriebe und in einem weiteren Sinne auch das der Schweizerischen Bundesbahnen, indem in den Verwaltungsräten dieser Betriebe Personalvertreter bzw. Vertreter des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes Sitz und Stimme haben. Mitentscheidungsrechte genießt das Bundespersonal überdies in Bereichen des Sozialwesens, insbesondere wenn es an der Finanzierung mitbeteiligt ist (Versicherungskassen, SBB-Krankenkasse, Wohlfahrtsfonds), und im betrieblichen Bereich (SBB-Prämierungsausschuss).

Die Mitbestimmung in der Bundesverwaltung besteht sonst im wesentlichen im Recht auf Mitsprache und Information in den Bereichen des Personals, des Betriebes und der Arbeitsorganisation. Diese Rechte werden in erster Linie durch zahlreiche paritätisch zusammengesetzte Kommissionen gewährleistet, die für praktisch alle Fragen bestehen, welche das Bundespersonal in einem wichtigen Sachbereich dauernd berühren. Diese Organe haben alle begutachtende Funktion.

Zur Beratung oder Begutachtung wichtiger Personal- oder Betriebsfragen, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der ständigen Kommissionen fallen, können nach Bedarf Ad-hoc-Kommissionen gebildet werden, in denen das Personal angemessen vertreten ist. So sind bei den PTT-Betrieben zurzeit gegen zwanzig Kommissionen dieser Art eingesetzt, in denen zur Lösung von Spezialfragen wie Personalprobleme im Zusammenhang mit der Automation des Postscheckdienstes oder Organisation des Postbetriebes bei Personalmangel die grundlegenden Entscheide vorbereitet werden. Ueber alle anderen personellen oder betrieblichen Probleme, die für das Bundespersonal von Bedeutung sind, werden mit den Personalorganisationen Verhandlungen geführt, oder sie werden zumindest orientiert.

Das Bundespersonal hat sich in Fragen des Personal- und Betriebsbereiches seit langem Gehör zu schaffen gewusst. Dabei hat sich die Interessenvertretung durch die Personalverbände, deren Mitglieder auch das Gros der Vertreter von Personalausschüssen stellen, als wirksame Art der Mitsprache erwiesen. Vorstösse zu Aenderungen im Beamtengesetz gehen in der Regel von den Personalverbänden aus. In einer ersten Phase wird über diese Vorschläge zwischen den Personalverbänden und den zuständigen Bundesstellen verhandelt. Dies kommt in der Praxis zumindest einem qualifizierten Mitspracherecht der Personalorganisationen gleich. In einer zweiten Etappe hat die Verwaltung ihre Vorschläge unter Umständen in der Paritätischen Kommission gegenüber der Personalvertretung ein weiteres Mal zu verfechten. Schliesslich kann die Personalvertretung ihren Einfluss auf parlamentarischer Ebene geltend machen.

In den Grenzen der staats- und verwaltungsrechtlich festgelegten Zuständigkeitsordnung sind die Mitbestimmungs-

rechte des Bundespersonals somit in vielfältiger Weise und auf zahlreichen Stufen verwirklicht.

442 Ständige Mitbestimmungsorgane in der allgemeinen Verwaltung und den Verkehrsbetrieben des Bundes

442.1 Mitentscheidung im unternehmungspolitisch-wirtschaftlichen Bereich

Mit Inkraftsetzung des geänderten PTT-Organisationsgesetzes auf den 1. Juli 1970 wurde ein Verwaltungsrat geschaffen, in welchem dem Personal nach Artikel 16^{bis} dieses Gesetzes eine angemessene Vertretung einzuräumen ist. Unter den 15 Mitgliedern, die alle vom Bundesrat gewählt werden, sind heute vier Vertreter bzw. Vertrauensleute der PTT-Personalverbände sowie ein Vertreter des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes. Der Verwaltungsrat übt die unmittelbare Aufsicht über die PTT-Betriebe aus und hat namentlich folgende Befugnisse:

- Festlegung der Richtlinien der von der Generaldirektion zu befolgenden Geschäftspolitik;
- Gliederung der Generaldirektion in Abteilungen sowie Festlegung der Zuständigkeiten;
- Begutachtung wichtiger Geschäfte, für welche die Bundesversammlung oder der Bundesrat zuständig ist;
- Unterbreitung der Wahlvorschläge für die Mitglieder der Generaldirektion zuhanden des Bundesrates;
- Wahl der übrigen Beamten der Ueberklassen und Besoldungsklasse 1 Stufe a sowie der Kreisdirektoren;
- Begutachtung des Voranschlages, der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes;
- Genehmigung von Projekten für den Neu- und Umbau von Gebäuden sowie des Erwerbs von Liegenschaften.

Im 15köpfigen Verwaltungsrat der Schweizerischen Bundesbahnen sind die im Rahmen des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes organisierten Mitarbeiter der Unternehmung über ihre Organisation im Verwaltungsrat vertreten. Bis vor kurzem gehörte ihm der Präsident des Schweizerischen Eisenbahnerverbandes an. Ferner können zwei weitere Mitglieder als den Gewerkschaften nahestehend bezeichnet werden. Diese Zusammensetzung ist nicht rechtlich verankert; der Bundesrat als Wahlbehörde des Verwaltungsrates berücksichtigt jedoch seit langem diese Gegebenheiten. Dem Verwaltungsrat steht namentlich zu:

- Aufsicht über die Verwaltung;
- Aufstellung der von der Geschäftsleitung zu befolgenden allgemeinen Richtlinien;
- Begutachtung aller wichtigen Geschäfte, für welche die Bundesversammlung oder der Bundesrat zuständig ist;
- Aufstellung der Voranschläge, Prüfung der Jahresrechnung und des Geschäftsberichtes zuhanden des Bundesrates;
- Aufstellung der Wahlvorschläge für die Mitglieder der Geschäftsleitung;
- Wahl der Abteilungsvorstände der Generaldirektion;
- Aufstellung der allgemeinen Verwaltungsorganisation;
- Beschlussfassung über die generellen Projekte für grössere Bauten;
- Genehmigung wichtiger Verträge.

442.2 Mitentscheidung im betrieblichen Bereich

Der SBB-Prämierungsausschuss besteht aus den sieben Präsidenten der Fachausschüsse (Personalausschüsse) im Bereich der Schweizerischen Bundesbahnen. Der Ausschuss be-

gutachtet die vom Personal eingereichten Verbesserungsvorschläge im Rahmen des betrieblichen Vorschlagswesens und setzt die Höhe der im Einzelfall auszurichtenden Prämie fest.

442.3 Mitentscheidung im sozialen Bereich

442.31 Gesamte Bundesverwaltung

Nach Artikel 48 des Beamtengesetzes haben die Statuten der Versicherungskassen, die vom Bundesrat bzw. von den Bundesbahnen erlassen und von der Bundesversammlung genehmigt werden, u.a. die Mitsprache der Mitglieder zu umschreiben.

Die Kommission der Eidgenössischen Versicherungskasse besteht aus dem Vorsitzenden, vier Verwaltungsvertretern, vier Versichertenvertretern sowie Ersatzmitgliedern. Der Vorsitzende, die vier Verwaltungsvertreter und sechs Ersatzmitglieder werden vom Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartement, die vier Versichertenvertreter und sechs Ersatzmitglieder vom Hilfsverein des Personals der allgemeinen Bundesverwaltung ernannt. Sie entscheidet u.a. über die Gewährung von freiwilligen Kassenleistungen an erwerbsunfähige, bedürftige Waisen über 18 Jahren und an Witwen, die keinen Anspruch auf eine statutarische Rente haben usw. Ferner entscheidet die Kommission über die Gewährung von Darlehen und Beiträgen an Mitglieder und Rentenbezüger, die selbst oder deren Angehörige von Krankheit oder Unfall betroffen wurden. Schliesslich begutachtet die Kassenkommission die Rentenkürzungen bei Selbstverschulden und die Gesuche um Beiträge und Darlehen zugunsten des Bundespersonals und seiner Hilfswerke.

Der Versicherungskasse der Schweizerischen Bundesbahnen sind vier Hilfskassenkommissionen beigegeben. Die Kommission für die Generaldirektion setzt sich aus fünf Mitgliedern, die Kommissionen für den Bereich der Kreisdirektionen aus je 14 Mitgliedern zusammen. Präsident aller Kommissionen ist von Amtes wegen der Direktor der Personalabteilung. Die übrigen Mitglieder werden alle vom Personal gewählt. Die Kommissionen entscheiden über die Gewährung von Beiträgen aus der Hilfskasse an die Kosten von Krankheiten oder Unfällen, von denen Mitarbeiter oder Familienangehörige betroffen werden. Ferner stellen sie Antrag über die Gewährung freiwilliger Renten aus der Pensionskasse, über Kürzung der statutarischen Renten bei selbstverschuldeter Invalidität und begutachten andere in den Statuten der Kasse umschriebene Sonderfälle. Aus den Mitgliedern der Hilfskassenkommissionen konstituiert sich die 13 Mitglieder zählende Abgeordnetenversammlung. Diese begutachtet namentlich Fragen der Statutenauslegung, der Statutenrevision und stellt Anträge zuhanden der Generaldirektion.

442.32 Einzelne Verwaltungen

Der Wohlfahrtsfonds des PTT-Personals wird von einem Stiftungsrat verwaltet, der sich aus je sechs Mitgliedern und zwei Ersatzmitgliedern der Verwaltung und der Personalverbände zusammensetzt. Präsident ist ein Verwaltungsvertreter. Der Wohlfahrtsfonds gewährt Darlehen und nicht ruckzahlbare Zuwendungen u. a. für die berufliche Ausbildung von Kindern und für Familien-, Mutter- und Kinderferien.

Die Wohlfahrtskasse des Zollpersonals setzt sich zusammen aus dem Vorsitzenden und zwei Mitgliedern und Ersatzmitgliedern, die von der Oberzolldirektion, sowie weiteren zwei Mitgliedern und Ersatzmitgliedern, die von den

Zollverbänden ernannt werden. Sie bezweckt, Bedienstete der Zollverwaltung in besonders berücksichtigenswerten Fällen finanziell zu unterstützen. Die der Kasse beigegebene Kommission entscheidet über die Gewährung und Höhe von Unterstützungszahlungen.

Die Krankenkasse der Schweizerischen Bundesbahnen ist in drei Kassenstellen unterteilt. Für jede Kassenstelle wurde eine Krankenkassen-Kommission gebildet, die sich aus jeweils 14 Mitgliedern zusammensetzt. Die Kommissionen entscheiden über die Gewährung von Beiträgen aus dem Spezialfonds sowie über den Entzug von Versicherungsleistungen und begutachten Auslegungsfragen; sie haben in allen Fragen der Krankenversicherung ein Antragsrecht.

442.4 Mitsprache im personellen und betrieblichen Bereich

442.41 Gesamte Bundesverwaltung

Nach den Artikeln 65 und 66 des Beamtengesetzes dient die Paritätische Kommission für Personalangelegenheiten als begutachtendes Organ des Eidgenössischen Finanz- und Zolldepartementes in Fragen der Ordnung der allgemeinen Dienstverhältnisse. Die Kommission wird nach Verwaltungszweigen gebildet. Das Personal wählt seine Vertreter wahlkreisweise nach dem Grundsatz der Proportionalität. Der Bundesrat wählt den Präsidenten sowie gleichviel Mitglieder und Ersatzmitglieder wie das Personal. Zurzeit zählt die Kommission 26 Mitglieder und ebenso viele Ersatzmitglieder; sie wird von einem Bundesrichter präsiert. Auf Einladung des Finanz- und Zolldepartementes begutachtet sie:

- die vom Bundesrat ausgehenden Erlasse zum Beamtengesetz;
- Vorschläge über Aenderung oder Ergänzung des Beamtengesetzes sowie Ausführungserlasse des Bundesrates;

- grundlegende allgemeine Personal- und Lohnfragen.

Dieser Kommission fiel bis heute besonders bei Revisionen der Aemterklassifikation eine bedeutende Rolle zu.

Um die Zusammenarbeit zwischen den leitenden Verwaltungsstellen und dem Personal zu fördern und das Interesse der Bediensteten an der zweckmässigen Einrichtung des Dienstes zu wecken, können für die einzelnen Verwaltungen, Betriebe und Anstalten Personalausschüsse gebildet werden (Art. 67 des Beamtengesetzes). Ihre Tätigkeit ist ausschliesslich begutachtender Natur. Die Begutachtung erfolgt zuhanden der leitenden Verwaltungsstellen derjenigen Dienstzweige, für die Ausschüsse gebildet sind.

Die Personalausschüsse begutachten:

- Anregungen und Vorschläge über Vereinfachungen und Verbesserungen im Dienst;
- Anregungen über Wohlfahrtseinrichtungen, Bildungs- und Prüfungswesen;
- allgemeine Personalangelegenheiten ihres Dienstzweiges.

Bei den PTT-Betrieben ist die Schaffung eines Personalausschusses in Betriebsstellen mit mehr als 15 Bediensteten zwingend vorgeschrieben; der einzelne Ausschuss besteht aus drei bis fünf Mitgliedern, in kleineren Verhältnissen aus einer einzigen Vertrauensperson. In den Abteilungen und Sektionen der Generaldirektion mit mehr als 50 Aemtern können Personalausschüsse gewählt werden, sofern ein schriftlicher Antrag von mindestens einem Zehntel der Stimmberechtigten vorliegt. Das Handwerkerpersonal kann unter Berücksichtigung der verschiedenen Dienstzweige eigene Personalausschüsse bilden.

Bei den Schweizerischen Bundesbahnen bestehen besondere Personalausschüsse für den fachlichen, sozialen und personellen Bereich. Die Fachausschüsse, die nach sieben Dienstbereichen gegliedert sind und zwischen 9 und 19 Mitgliedern zählen, begutachten namentlich auch Vorlagen über Revisionen und Neuausgaben von Vorschriften sowie Massnahmen zur Unfallverhütung und zur Hebung der Betriebssicherheit.

Nach Artikel 5 der Aemterklassifikation besteht je eine begutachtende Stellenbewertungskommission für die allgemeine Bundesverwaltung, die PTT-Betriebe und die Schweizerischen Bundesbahnen. Diese Kommissionen setzen sich aus einem Vorsitzenden und je drei (Verkehrsbetriebe: je zwei) Verwaltungs- und Personalvertretern sowie aus Ersatzmitgliedern zusammen. Der Bundesrat bzw. die Generaldirektionen der Verkehrsbetriebe wählen den Präsidenten und die Hälfte der Mitglieder, die andere Hälfte wird von den vom Personal gewählten Vertretern der Paritätischen Kommission bestimmt. Jeder Beamte, der sich durch den Entscheid eines Departementes, der Bundeskanzlei, des Schulrates, der Oberzolldirektion oder der Generaldirektion der PTT bzw. SBB über die Auslegung der Aemtereinreihung benachteiligt fühlt, kann die Angelegenheit der betreffenden Kommission vorlegen. Es handelt sich dabei in erster Linie um solche Beförderungsfälle, bei denen der Beamte der Auffassung ist, ihm sei nach Massgabe der Dienstanforderungen nicht das richtige Amt übertragen und daher die Besoldung einer zu tiefen Klasse zuerkannt worden.

Bis vor kurzem hatten Beamte, deren Amt in der 3. Besoldungsklasse oder höher eingereiht ist, keine Möglichkeit, Gesuche um Begutachtung ihrer Einreihung einer paritätisch zusammengesetzten Kommission zu unterbreiten. Mit der auf 1. Januar 1973 in Kraft getretenen Aemterklassifikation

können nun auch Beamte dieser Kategorie an eine begutachtende Kommission gelangen. Diese Kommission setzt sich aus einem Präsidenten und je drei Verwaltungs- und Personalvertretern zusammen und begutachtet Gesuche von Beamten aus dem Bereich der gesamten Bundesverwaltung.

Gestützt auf Artikel 33 des Beamtengesetzes bestehen in der Bundesverwaltung insgesamt sieben Disziplinar-kommissionen (eine für die allgemeine Bundesverwaltung ohne eidgenössische Gerichte, zwei für die PTT-Betriebe und vier für die Schweizerischen Bundesbahnen). Jede Disziplinar-kommission besteht aus einem Präsidenten, zwei Mitgliedern und vier Ersatzmitgliedern. Der Bundesrat wählt die Präsidenten, je ein Mitglied und zwei Ersatzmitglieder; die vom Personal gewählten Vertreter der Paritätischen Kommission wählen wahlkreisweise je ein Mitglied und zwei Ersatzmitglieder der entsprechenden Disziplinar-kommission. Auf Verlangen des Beschwerdeführers begutachten die Disziplinar-kommissionen Beschwerden gegen die Verfügungen von Bussen über 20 Franken, des Entzugs von Fahrvergünstigungen sowie der Einstellung im Amt bis zu fünf Tagen.

Zur Begutachtung von Einsprachen des Personals gegen die Einschätzung von Dienstwohnungen bestehen insgesamt fünf Kommissionen. Die Kommission für die allgemeine Bundesverwaltung zählt einen Präsidenten und je sechs Mitglieder und Ersatzmitglieder. Das Eidgenössische Finanz- und Zolldepartement wählt den Präsidenten sowie die Hälfte der Mitglieder und Ersatzmitglieder, die vom Personal gewählten Vertreter der Paritätischen Kommission ernennen die andere Hälfte. Die entsprechende Kommission für die PTT-Betriebe besteht aus einem Präsidenten und je zwei Mitgliedern und Ersatzmitgliedern, die von der Generaldirektion auf Vorschlag der Verwaltung bzw. der Personalvertreter in der

Paritätischen Kommission gewählt werden. Bei den Schweizerischen Bundesbahnen ist in jeder der drei Kreisdirektionen eine eigene Begutachtungskommission zur Einschätzung von Dienstwohnungen eingesetzt, die aus je einem Präsidenten, einem Verwaltungs- und einem Personalvertreter gebildet wird.

442.42 Einzelne Verwaltungen

Es besteht eine Ausbildungskommission für die allgemeine Bundesverwaltung, die sich aus je 16 Mitgliedern und Ersatzmitgliedern zusammensetzt; das Personal ist darin mit 7 Mitgliedern und 2 Ersatzmitgliedern vertreten. Die Ausbildungskommission begutachtet anzustrebende Ausbildungsziele und -massnahmen sowie weitere grundsätzliche Fragen der Ausbildung.

Für die Zollverwaltung ist eine besondere Ausbildungskommission eingesetzt, die grundsätzliche Probleme der Aus- und Weiterbildung ihres Bereichs begutachtet. Sie wird gebildet aus dem Chef der Ausbildung, elf Verwaltungs- und drei Personalvertretern, die von der Oberzolldirektion bzw. von den Personalverbänden gewählt werden.

Bei den PTT-Betrieben gibt es eine Kommission für die Fortbildungskurse. Die Kommission begutachtet Fragen der Fortbildung des PTT-Personals von grundsätzlicher oder besonderer Tragweite und hat die Aufgabe, die Unterrichtsprogramme mitzugestalten und die Kurse zu überwachen.

Für die Begutachtung von grundsätzlichen Fragen des Vorschlagswesens in der allgemeinen Bundesverwaltung und von Fragen, die sich aus der Auslegung und Anwendung der Richtlinien ergeben, ist eine Kommission eingesetzt, die sich aus einem Vertreter des Personalamtes als Vorsitzen-

dem, einem Vertreter der Zentralstelle für Organisationsfragen der Bundesverwaltung und einem Personalvertreter zusammensetzt.

Die Kommission für das Vorschlagswesen der PTT-Betriebe besteht aus dem Vorsitzenden und je fünf Mitgliedern und Ersatzmitgliedern, wovon zwei Personalvertreter sind. Die Kommission begutachtet Verbesserungsvorschläge und stellt der Personalabteilung Antrag über die Höhe der Prämie.

Die PTT-Prüfungskommissionen für Abschluss- und Fachprüfungen bestehen aus drei bis vier Mitgliedern, worin das Personal in der Regel mit einem Vertreter mitwirkt. Die Personalvertreter müssen dabei mindestens jenes Amt bekleiden, wofür die Prüfung abgenommen wird. Sie werden auf Vorschlag der Verbandssektionen von den PTT-Betrieben bestimmt; für das Handwerkerpersonal der Kreistelefondirektionen werden die Personalvertreter vom Personal nach Dienstzweigen gewählt.

Gestützt auf das Reglement vom 1. Januar 1971 über das Mitspracherecht des PTT-Personals in Baufragen wurde eine begutachtende Kommission für Baufragen geschaffen, die sich aus einem Präsidenten und je zehn Mitgliedern und Ersatzmitgliedern zusammensetzt. Die Generaldirektion wählt auf Vorschlag des Stabsdepartementes den Präsidenten und die Hälfte der Mitglieder und Ersatzmitglieder und die andere Hälfte auf Vorschlag der in der Paritätischen Kommission vertretenen Personalorganisationen. Das Mitspracherecht umfasst Baufragen, die für das Personal von grundsätzlicher Bedeutung sind, wie die Gestaltung und Einrichtung der Arbeitsräume, Verpflegungs- und Unterkunftsräume, die Unfallverhütung, die Schaffung von Parkgelegenheiten und Freizeiteinrichtungen. Die Kommission prüft u.a. Anträge des Personals und arbeitet Empfehlungen zuhanden der Generaldirektion aus.

Nach Artikel 22 des Bundesgesetzes vom 8. Oktober 1971 über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs besteht eine Arbeitszeitgesetzkommission, an der die PTT-Betriebe und die Schweizerischen Bundesbahnen mit je zwei Verwaltungs- und Personalvertretern beteiligt sind. Der Präsident und die 14 Mitglieder werden auf Vorschlag der Unternehmen und Arbeitnehmer vom Bundesrat gewählt. Die Kommission begutachtet zuhanden der Bundesbehörden Fragen des Arbeitszeitgesetzes und seines Vollzugs; sie ist befugt, von sich aus Anregungen zu machen.

5 MITBESTIMMUNG IN DER SCHWEIZERISCHEN GESETZGEBUNG UND IN DEN GESAMTARBEITSVERTRÄGEN

51 Allgemeines

In der Schweiz lassen sich Ansätze von Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf allen Stufen der Gesetzgebung (Verfassung, Gesetz, Verordnung) sowie auf vertraglicher Ebene feststellen. Ausgeprägter ist die Entwicklung - namentlich in den letzten Jahrzehnten - in den Gesamtarbeitsverträgen.

In Betracht fallen von der Bundesgesetzgebung auf öffentlich-rechtlichem Gebiet zunächst die mit der Arbeitsgesetzgebung in Zusammenhang stehenden Bestimmungen der Bundesverfassung (SR 101), sodann das Arbeitsgesetz (Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel, AS 1966 57), das Arbeitszeitgesetz (Bundesgesetz vom 8. Okt. 1971 über die Arbeit in Unternehmen des öffentlichen Verkehrs, AS 1972 604), das Heimarbeitsgesetz (Bundesgesetz vom 12. Dez. 1940 über die Heimarbeit, BS 8 229), das Landwirtschaftsgesetz (Bundesgesetz vom 3. Okt. 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes, AS 1953 1073), das Bundesgesetz vom 28. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG, AS 1956 1543) und das von der Schweiz ratifizierte internationale Abkommen für die Rheinschiffer (AS 1959 961).

Auf privatrechtlichem Gebiet sind das schweizerische Zivilgesetzbuch (SR 210) und das Obligationenrecht (SR 220), insbesondere das neue Arbeitsvertragsrecht vom 25. Juni 1971 (10. Titel OR) zu erwähnen.

52 Mitbestimmungsansätze im öffentlichen Recht

In der Bundesverfassung selbst kommen für die Mitbestimmung die sogenannten Wirtschaftsartikel (Art.31-34^{ter} BV) in Betracht. In diesen wird bestimmt, dass vor dem Erlass der Ausführungsgesetze die zuständigen Organisationen der Wirtschaft, zu welchen auch die Dachorganisationen der Arbeitnehmer gehören, anzuhören sind und beim Vollzug der Ausführungsvorschriften zur Mitwirkung herangezogen werden können (Art.32 Abs.3 BV). Damit ist die Möglichkeit der direkten Einwirkung der Arbeitnehmerorganisationen auf die Arbeitsgesetzgebung gegeben. Die spezielle Zuständigkeit des Bundes zum Erlass von arbeitsrechtlichen Vorschriften ergibt sich aus den Artikeln 26, 31^{bis} Absatz 2, 34^{bis}, 34^{ter}, 36, 64, 64^{bis}, 85, 103 und 114^{bis} der Bundesverfassung. Auf diese Verfassungsbestimmungen stützt sich beispielsweise das Arbeitsgesetz. In Artikel 34^{ter} Absatz 4 der Bundesverfassung wird noch besonders auf die Bestimmung über die Anhörung und Mitwirkung der zuständigen Organisationen der Wirtschaft verwiesen, was bedeutet, dass den Dachorganisationen der Arbeitnehmer auf Vertragsebene die Anhörung beim Erlass von arbeitsrechtlichen Normen und die Mitwirkung beim Vollzug derselben zugesichert werden.

Das Arbeitsgesetz (ArG) setzt für eine Reihe von betrieblichen Massnahmen des Arbeitgebers die Anhörung der Arbeitnehmer voraus. Dies ist der Fall beim Ausgleich ausfallender Arbeitszeit (Art.11 ArG), bei der Anordnung von Ueberzeitarbeit (Art.12 Abs.3 ArG), bei der Regelung der Pausen (Art.15 ArG), bei der Festlegung des Ersatzruhetages für Sonntagsarbeit (Art.20 ArG), beim einseitigen Erlass der Betriebsordnung, soweit sich diese auf den vom Gesetz vorgesehenen obligatorischen Inhalt beschränkt (Art.37 Abs.4 ArG). Andererseits wird das Einverständnis der Arbeitnehmer verlangt für die Festlegung der Tagesgrenze bei der Einführung der Fünftagewoche (Art.10 Abs.3, 34 Abs.2 ArG), für den Ausgleich von

Ueberzeitarbeit durch Freizeit (Art.13 Abs.2 ArG), für die Heranziehung der Arbeitnehmer zu vorübergehender Nacht- oder Sonntagsarbeit (Art.17 Abs.1, 19 Abs.1 und 24 Abs.1 ArG) und für die Zusammenlegung mehrerer wöchentlicher freier Halbtage (Art.21 Abs.2 ArG). Schwangere Frauen und stillende Mütter dürfen nur in ihrem Einverständnis beschäftigt werden (Art.35 ArG). Ebenso bedarf es des Einverständnisses weiblicher Arbeitnehmer zur Leistung von Ueberzeitarbeit, wenn diese Arbeitnehmer neben ihrer Arbeit noch einen Haushalt mit Familienangehörigen besorgen (Art.36 Abs.2 ArG). Soll eine Betriebsordnung neben dem gesetzlich vorgeschriebenen Inhalt auch noch andere Bestimmungen über das Arbeitsverhältnis enthalten, so ist sie nur gültig, wenn sie zwischen dem Arbeitgeber und einer von den Arbeitnehmern frei gewählten Vertretung schriftlich vereinbart wird (Art.37 Abs.4, 38 Abs.2 ArG). Die ausserbetriebliche Mitbestimmung ist im Arbeitsgesetz in der Weise verankert, dass sich die Eidgenössische Arbeitskommission neben den Vertretern der Kantone, der Wissenschaft und der Frauenorganisationen aus je zehn Vertretern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zusammensetzt. Die Kommission ist vor dem Erlass von Verordnungs- und Ausführungsbestimmungen des Bundesrates anzuhören (Art.40 Abs.2 ArG), wie sie überhaupt Fragen der Gesetzgebung und des Vollzuges zu begutachten hat und auch von sich aus dazu Anregungen machen kann (Art.43 Abs.2 ArG). Auch die zuständigen Organisationen der Wirtschaft zu welchen - wie erwähnt - auch die Dachorganisationen der Arbeitnehmer gehören, sind vor dem Erlass von Durchführungsbestimmungen zum Arbeitsgesetz anzuhören (Art.40 Abs.2 ArG). Somit ist in diesem Gesetz eine sich mehrfach überschneidende, differenzierte Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf allen Stufen (Information, Mitsprache, Mitentscheidung), allerdings bloss auf betrieblicher Ebene gegeben.

Im Arbeitszeitgesetz (AZG), das auf Unternehmen des öffentlichen Verkehrs Anwendung findet, ist die Anhörung der Arbeitnehmer beim Verzicht auf Gewährung einer Pause vorgesehen, wenn die Dienstschicht neun Stunden nicht überschreitet und der Arbeitnehmer die Möglichkeit hat, eine Zwischenverpflegung einzunehmen (Art.7 Abs.4 AZG). Weiter sind die Arbeitnehmer anzuhören bei der Festsetzung der Dienstpläne (Art.12 Abs.2 AZG). In jedem Fall sind sie anzuhören, wenn beim Vorliegen besonderer Verhältnisse durch Verordnung Abweichungen von den gesetzlichen Vorschriften vorgesehen werden (Art.21 AZG). Das Einverständnis der Arbeitnehmer wird, wie im Arbeitsgesetz, bei der Beschäftigung von schwangeren Frauen und stillenden Müttern verlangt (Art.17 AZG). Die Arbeitnehmer oder deren Vertreter sind sodann berechtigt, u.a. über die Unterstellung einzelner Unternehmen, Unternehmensteile oder Nebenbetriebe unter das Gesetz und die Anwendung des Gesetzes auf einzelne Arbeitnehmer Antrag zu stellen (Art.18 Abs.2 AZG). Eine besondere Art von ausserbetrieblicher Mitbestimmung übt die Eidgenössische Arbeitszeitgesetzkommission aus. Diese Kommission besteht aus dem Präsidenten, zwei Vertretern der PTT, zwei Vertretern der SBB, drei Vertretern der übrigen dem Gesetz unterstellten Betriebe sowie aus sieben Vertretern der Arbeitnehmer (Art.34 AZGV). Sie begutachtet zuhanden der Bundesbehörden Fragen des Arbeitszeitgesetzes und seines Vollzuges und ist befugt, von sich aus Anregungen zu machen (Art.22 AZG).

Die Verordnung zum Arbeitszeitgesetz (AZGV) hat verschiedene Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer verstärkt. So sind Ausnahmen von den Bestimmungen über die Arbeitszeit und die dienstfreien Tage zwischen dem Arbeitgeber und den Arbeitnehmern zu vereinbaren (Art.6 AZGV). Ueberzeitarbeit ist in der Regel innert 56 Tagen durch Freizeit von gleicher Dauer auszugleichen. Abweichungen von dieser Regelung können nur durch

Vereinbarung mit den Arbeitnehmern erfolgen (Art.9 AZGV). Die Zustimmung der Arbeitnehmer oder deren Vertreter ist auch notwendig, wenn die Dienstschicht bis auf 13 beziehungsweise 15 Stunden ausgedehnt werden soll (Art.10 AZGV). Das gleiche gilt für Verkürzungen der Ruheschicht (Art.12 AZGV) und für die Verlängerung der Zeitabstände zwischen zwei Ruhesonntagen (Art.15 AZGV) sowie für die Festsetzung der Ruhetage bei den austretenden Arbeitnehmern (Art.17 AZGV). Vor der Verwendung weiblicher Arbeitnehmer für den Dienst am Lenkrad von Autobussen und Trolleybussen sowie als Wagenführerinnen von Strassenbahnen sind zwischen dem Arbeitgeber und den Arbeitnehmern oder deren Vertretern über die Gewährung der zum Schutze von Leben und Gesundheit notwendigen Arbeitserleichterungen Verhandlungen zu führen (Art.26 AZGV). Bei den PTT-Betrieben bedürfen die nach Verordnung für Arbeitnehmer bei den drahtlosen Mehrzweckanlagen zulässigen Ausnahmen von den Vorschriften des Gesetzes der Zustimmung der beteiligten Arbeitnehmer oder deren Vertreter (Art.29 AZGV). Das gleiche gilt für Seilbahnbetriebe (Art.30 AZGV) und für Schifffahrtsbetriebe (Art.31 AZGV). Auch für die Erstellung der Dienstpläne der Wagenbegleiter von Schlafwagenbetrieben ist die Zustimmung der Mehrheit der beteiligten Arbeitnehmer erforderlich (Art.32 AZGV). Anzuhören sind die Arbeitnehmer vor der Zuteilung der Ferien (Art.22 AZGV) und vor dem Erlass von Ausführungsvorschriften über die Unfallverhütung (Art.24 AZGV). Die gleiche Verordnung sieht noch eine Reihe von Informationspflichten vor. So sind die Arbeitnehmer mindestens drei Wochen vor der ersten Nachtschicht über Beginn und voraussehbares Ende einer länger dauernden Nachtarbeit zu verständigen (Art.13 AZGV). Vor Beginn eines Kalenderjahres oder Fahrplanjahres ist bei jeder Dienststelle eine Dienst-einteilung für alle Arbeitnehmer aufzulegen und das Datum der Ferien bekanntzugeben (Art.19 AZGV).

Im Heimarbeitsgesetz (HaG) gibt es - entsprechend den Besonderheiten des Heimarbeitsvertrages - lediglich ausserbetriebliche Mitbestimmungsrechte; denn der Heimarbeiter arbeitet ja in einem von ihm selbst bestimmten Arbeitsraum allein oder mit Familienangehörigen (Art.351 OR). Das Gesetz sieht eine Eidgenössische Heimarbeitskommission vor, welche aus je vier Vertretern der Arbeitgeber und der Heimarbeiter, drei Vertretern der Kantone und je einem wissenschaftlichen und fachtechnischen Sachverständigen besteht. Die Kommission begutachtet zuhanden des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes Fragen der Arbeits- und Lohnverhältnisse in der Heimarbeit. Sie kann von sich aus Anträge stellen, insbesondere solche über Lohnfestsetzungen, wenn die Löhne in der Heimarbeit eines Erwerbszweiges ausserordentlich niedrig sind und nicht durch Gesamtarbeitsvertrag in angemessener Weise geregelt werden können (Art.11 HaG). In solchen Fällen sind, falls die Lohnfestsetzungen auch auf andere Betriebe des gleichen Erwerbszweiges ausgedehnt werden sollen, auch die zuständigen Berufsverbände anzuhören (Art.13 HaG).

Das Landwirtschaftsgesetz (LwG) sieht verschiedene Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer vor. So sind vor dem Erlass bestimmter Unfallschutzmassnahmen auf dem Verordnungswege die beteiligten Kreise, d.h. Arbeitgeber und Arbeitnehmer und deren Organisationen, anzuhören (Art.100 Abs.2 LwG). Das Gesetz sieht eine ständige beratende Kommission vor, in welcher auch die Arbeitnehmerorganisationen vertreten sind. Dieser Kommission sind die zum Vollzug des Landwirtschaftsgesetzes erforderlichen Verordnungen und Massnahmen von allgemeiner Bedeutung vor ihrem Erlass zur Begutachtung zu unterbreiten (Art.3). Die Verordnung über das landwirtschaftliche Bildungs- und Versuchswesen (VO, AS 1955 369) sieht überdies vor, dass für den Lehrplan, die Bezeichnung der Lehrkräfte, die Zulassung zur Abschlussprüfung und die Ausstellung von

Zeugnissen spezieller landwirtschaftlicher Fachschulen die interessierten Berufsverbände anzuhören sind (Art.25, 30 VO).

Das Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG), welches weitgehende Beschränkungen der Vertragsfreiheit mit sich bringt, sieht in seinen Verfahrensvorschriften ein entsprechend fein ausgebautes System der Mitbestimmung der interessierten Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie deren Organisationen vor. So kann ein Antrag auf Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrages nur von allen beteiligten Verbänden gemeinsam gestellt werden (Art.8 AVEG). Der Antrag ist zu veröffentlichen. Die interessierten Arbeitgeber und Arbeitnehmer haben das Recht zur Einsprache gegen die Allgemeinverbindlicherklärung, was bedeutet, dass sie angehört werden müssen (Art.10 AVEG). Eine Anhörung der vertragschliessenden Verbände des Arbeitgebers oder Arbeitnehmers ist auch vorgesehen, wenn die Einsetzung eines besonderen Kontrollorganes für den Vollzug des als allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsvertrages verlangt wird (Art.6 Abs.2 AVEG).

Bemerkenswerte Ansätze für die Mitbestimmung der Arbeitnehmer finden sich im Abkommen über die Arbeitsbedingungen der Rheinschiffer, das von der Schweiz ratifiziert worden ist (Abk.). So kann durch gesamtarbeitsvertragliche Vereinbarung eine von den Bestimmungen des Abkommens abweichende Regelung der Nachtruhe während der Fahrt sowie der Ueberstunden getroffen werden (Art.7, 13, 14 Abk.). Auch über die Bezahlung der Ferien und über die Sonderzulagen beim Wachdienst wird auf die Regelung in den betreffenden Gesamtarbeitsverträgen verwiesen (Art.21, 22 Abk.). Es liegt hier somit eine ideale Kombination zwischen Gesetz und Vertrag vor. Zwischen dem Reederei-Verband Basel als Vertreter der Arbeitgeber und dem Verband der Handels-, Transport- und Lebensmittelarbeiter der Schweiz ist denn auch ein auf das inter-

nationale Abkommen Bezug nehmender Gesamtarbeitsvertrag abgeschlossen worden, der regelmässig den veränderten Verhältnissen angepasst wird.

53 Mitbestimmung im Privatrecht

Das umfassendste Mitbestimmungsrecht der schweizerischen Gesetzgebung findet sich in Artikel 89^{bis} des Zivilgesetzbuches. Leisten die Arbeitnehmer Beiträge an eine als Stiftung konzipierte Personalfürsorgeeinrichtung, so sind sie an der Verwaltung wenigstens nach Massgabe dieser Beiträge zu beteiligen. Die Vertretung der Arbeitnehmer ist aus dem Personal des Arbeitgebers zu wählen. Diese Vorschrift hat noch an Bedeutung gewonnen, seitdem das neue Arbeitsvertragsrecht eine Anzahl zwingender Vorschriften über die Personalfürsorgeeinrichtungen aufgestellt hat (Art. 331 - 331c OR).

Im Obligationenrecht finden sich Ansätze zur gesetzlichen Regelung der Mitbestimmung eigentlich nur im Arbeitsvertragsrecht (10. Titel des Obligationenrechts in der Fassung des BG vom 25. Juni 1971). Im Recht über die Handelsgesellschaften und Genossenschaften (dritte Abteilung des Obligationenrechts) finden sich dagegen keine derartigen Ansätze über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass Vorarbeiten für eine Revision des Rechtes der Aktiengesellschaften (25. Titel OR) im Gange sind.

Seiner Natur nach bietet das Arbeitsvertragsrecht (Einzelarbeitsvertrag und Gesamtarbeitsvertrag) an sich Möglichkeiten zur Umschreibung der Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer, bedarf es doch zum Abschluss eines Arbeitsvertrages der übereinstimmenden gegenseitigen Willensäusserung der Parteien (Art. 1 OR). Der Inhalt eines gültigen Vertrages wird somit stets vom übereinstimmenden Willen sämtlicher daran beteiligter Parteien bestimmt. Bekanntlich unterliegen ja auch

die Arbeitsverträge der Anfechtbarkeit, wenn sie an einem Willensmangel (Irrtum, Täuschung, Drohung, Zwang) leiden (vgl. Art.23 ff. OR). Beim abgeschlossenen Vertrag kann allerdings nicht ohne weiteres festgestellt werden, welcher Parteiwille schliesslich auf seine Gestaltung den massgebenden Einfluss ausgeübt hat, d.h., ob die eine Partei der andern ihren Willen aufgezwungen hat. In der "übereinstimmenden Willensäusserung" kommt dies nicht zum Ausdruck, weil ja in ihr alle Wogen der vorausgegangenen Vertragsverhandlungen ausgeglättet sind. Die sozial schwächere Partei wird sich in der Regel den Willen der stärkeren zu eigen machen, damit der für sie unter Umständen lebensnotwendige Arbeitsvertrag überhaupt zustande kommt. Die "übereinstimmende Willensäusserung" ist demnach das Ergebnis einer Auseinandersetzung, welche die sozial schwächere Partei mitunter recht weit von ihrem ursprünglichen Vertragswillen abbringen kann. Der Gesetzgeber hat diese Tatsache nicht übersehen und deshalb zum Schutz der Arbeitnehmer im Arbeitsvertragsrecht eine Anzahl zwingender Vorschriften aufgestellt. Am deutlichsten kommt dieser Schutz vor einer Willensbeeinflussung des Arbeitnehmers in der zwingenden Vorschrift über die Unverzichtbarkeit in bezug auf Forderungen zum Ausdruck. Der Arbeitnehmer kann selbst wenn er dazu bereit wäre - während der Dauer des Arbeitsverhältnisses und eines Monats nach dessen Beendigung nicht auf Forderungen verzichten, die sich aus zwingenden Vorschriften des Gesetzes oder aus unabdingbaren Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrages ergeben (Art.341 OR).

Bei einer näheren Prüfung der Vorschriften über den Arbeitsvertrag fällt zunächst auf, dass nicht alle Vorschriften über die Mitbestimmung zwingend sind. So ist das Einverständnis des Arbeitnehmers zum Ausgleich der Ueberstundenarbeit durch Freizeit von gleicher Dauer (Art.321c Abs.2 OR) nicht zwingend vorgeschrieben. Dieses Einverständnis kann

also vertraglich ausgeschlossen werden. Ebenso kann die Ablehnung des Ueberganges des Arbeitsverhältnisses auf einen neuen Arbeitgeber (z.B. durch Veräußerung oder Fusion des Betriebes) vertraglich ausgeschlossen werden (Art.333 Abs.1 OR). Dagegen ist zwingend vorgeschrieben, dass der Arbeitgeber, wenn ein Anteil am Geschäftsergebnis oder eine Provision vereinbart worden ist, dem Arbeitnehmer Einsicht in die Geschäftsbücher beziehungsweise in die für die Abrechnung massgebenden Bücher und Belege gewährt (Art.322a Abs.2, 322c Abs.2 OR). Ebenso zwingend ist die Vorschrift, dass der Arbeitgeber dem Arbeitnehmer über jede Lohnzahlung eine schriftliche Abrechnung übergibt (Art.323b Abs.1 OR).

Bei den Bestimmungen über Freizeit und Ferien hat der Arbeitgeber auf die Interessen des Arbeitnehmers Rücksicht zu nehmen, d.h., der Arbeitnehmer ist sowohl bei der Zuteilung der arbeitsfreien Tage als auch der Ferien anzuhören (Art.329 Abs.4, 329c Abs.2 OR).

Wenn der Arbeitgeber eine Personalfürsorgeeinrichtung für seine Arbeitnehmer errichtet, so hat diese über die ihnen zustehenden Forderungen Aufschluss zu geben (Art.331 Abs.4 OR).

Im Heimarbeitsvertragsrecht ist vorgesehen, dass der Arbeitgeber vor jeder Ausgabe von Arbeit dem Heimarbeiter die Arbeitsbedingungen bekanntzugeben hat (Art.351a OR). Auch Mängel des Arbeitserzeugnisses hat der Arbeitgeber dem Heimarbeiter spätestens innert einer Woche nach Ablieferung bekanntzugeben; andernfalls gilt die Arbeit als angenommen (Art.353 OR).

In den Vorschriften über den Gesamtarbeitsvertrag sind keine Normen über die Mitbestimmung enthalten. Am Schluss des betreffenden Unterabschnittes des Gesetzes wird lediglich

festgelegt, dass auf das Verhältnis der Vertragsparteien unter sich die Vorschriften über die einfache Gesellschaft sinngemäss anwendbar sind (Art.357b Abs.3 OR). Nach dem Recht über die einfache Gesellschaft werden Gesellschaftsbeschlüsse mit Zustimmung aller Gesellschafter gefasst (Art.354 Abs.1 OR). Die Geschäftsführung steht allen Gesellschaftern zu, sofern durch Vertrag oder Beschluss keine andere Lösung getroffen wird (Art.535 Abs.1 OR). Insofern haben also die am Gesamtarbeitsvertrag beteiligten Parteien grundsätzlich die gleichen Mitbestimmungsrechte.

In den gesetzlichen Vorschriften über den Normalarbeitsvertrag findet sich die Vorschrift, dass der Entwurf angemessen zu veröffentlichen ist. Die zuständigen Behörden haben eine Frist anzusetzen, innert welcher jedermann, der ein Interesse glaubhaft macht, schriftlich dazu Stellung nehmen kann. Ausserdem sind vor dem Erlass des Normalarbeitsvertrages die Berufsverbände und allenfalls interessierte gemeinnützige Vereinigungen anzuhören (Art.359a Abs.2 OR).

54 Mitbestimmungsansätze in den zweiteilig korporativen Gesamtarbeitsverträgen

Eine Uebersicht über Mitbestimmungsansätze in den in der Schweiz gezählten Gesamtarbeitsverträgen (Zählung Ende 1971) findet sich auf der nächsten Seite.

Nach dieser Zusammenstellung enthält ein gutes Drittel der gezählten Gesamtarbeitsverträge Mitbestimmungsnormen. Es ist auffallend, dass diese in den Landes- und Betriebsverträgen recht häufig vorkommen, während sie in den Regions-, Kantons- und Ortsverträgen kaum ins Gewicht fallen.

Räumlicher Geltungsbereich	Gesamtzahl der Gesamtarbeitsverträge	Gesamtarbeitsverträge mit Regelungen über die Mitbestimmung	%
Ganze Schweiz	111	35	32
Landesteil	53	2	4
Ganzer Kanton	261	9	3
Eine oder mehrere Ortschaften	189	10	5
Einzelne oder mehrere Betriebe	775	444	57
<u>Total</u>	1389	500	36

Wie schon erwähnt, stellt der Abschluss eines Vertrages und damit auch des Gesamtarbeitsvertrages einen Akt der Mitbestimmung dar, werden doch im Gesamtarbeitsvertrag gemeinsame Bestimmungen über Abschluss, Inhalt und Beendigung der einzelnen Arbeitsverhältnisse der beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer aufgestellt (Art.356 Abs.1 OR). In ihren Wirkungen gelten die Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrages unmittelbar für die beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer und können nicht wegbedungen werden, sofern der Gesamtarbeitsvertrag nichts anderes bestimmt (Art.357 Abs.1 OR). Diese Wirkungen beziehen sich allerdings bloss auf das Arbeitsverhältnis, nicht aber auf die weiter gehende Mitbestimmung der Arbeitnehmer im Betrieb oder in der Verwaltung des Betriebes. Es ist Sache der Verbände, bei ihren Mitgliedern für die Einhaltung der Vertragsbestimmungen zu sorgen (Art. 357a Abs.1 OR).

Die Mitbestimmung in den Gesamtarbeitsverträgen besteht zur Hauptsache in der Schaffung von Arbeitnehmerkommissionen (Arbeiter-, Angestellten- oder Betriebskommissionen). Sie sind als die eigentlichen Organe der Mitbestimmung im Betrieb

anzusehen, deren Befugnisse sich in der Regel auf die Mitbestimmung der ersten und zweiten Stufe (Information, Mitsprache) beschränken. Nur selten kommen eigentliche Mitentscheidungsbefugnisse vor. In den Gesamtarbeitsverträgen wird die Schaffung von Arbeitnehmerkommissionen entweder verbindlich vorgeschrieben oder dann zum mindesten empfohlen. Bestellung und Tätigkeit derselben werden in den einzelnen Betrieben im Einvernehmen mit der Arbeitnehmerschaft geregelt.

Die Aufgaben der Arbeitnehmerkommissionen werden in den Gesamtarbeitsverträgen nur sehr allgemein und unbestimmt umschrieben. Sie umfassen neben der Wahrung der Interessen der Arbeitnehmer die gegenseitige Aussprache, das Zusammenwirken, die Förderung des Vertrauens und guten Einvernehmens zwischen der Betriebsleitung und den Arbeitnehmern. Nach Wirtschaftszweigen, Landesgegenden und Betrieben sind grosse Unterschiede hinsichtlich Stellung und Befugnissen dieser Arbeitnehmerkommissionen festzustellen. In der Regel reichen aber diese Befugnisse nicht über die Mitsprache hinaus. Wo die Befugnisse weiter gehen, sind sie in den Betriebsreglementen auf ganz bestimmte Fragen, wie beispielsweise Arbeits- und Leistungsbewertung, Unfallverhütung und Vorschlagswesen, begrenzt. Gelegentlich fungiert die Arbeitnehmerkommission auch als vertragliche Schlichtungsstelle unterster Instanz in dem Sinne, dass Streitigkeiten zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer erst dann vor die im Gesamtarbeitsvertrag erwähnten besonderen Schiedsstellen (paritätische Kommission, Schiedsgericht) gelangen, wenn die Bemühungen der Arbeitnehmerkommission erfolglos geblieben sind, doch bestehen auch hierin grosse Unterschiede. Während die meisten Gesamtarbeitsverträge die Arbeitnehmerkommission zur Mitwirkung beim Vollzug des Gesamtarbeitsvertrages heranziehen, gibt es vereinzelte Gesamtarbeitsverträge, in denen diese Mitwirkung ausdrücklich ausgeschlos-

sen wird. Die Arbeitnehmerkommission funktioniert im Wesentlichen als Bindeglied zwischen der Belegschaft und der Betriebsleitung. In dieser Eigenschaft unterbreitet sie dem Arbeitgeber die Wünsche und Forderungen der Arbeitnehmer. In bestimmten Fällen, wie Disziplinarmaßnahmen gegenüber einzelnen Arbeitnehmern, ist sie anzuhören. Vielfach werden ihr Informationsrechte zugestanden. So soll sie beispielsweise über die wirtschaftliche Lage und Entwicklung des Betriebes sowie über Fragen der Organisation und Rationalisierung (Produktivität) orientiert werden. Ein eigentliches Mitentscheidungsrecht besteht, wie bereits angeführt, nur in wenigen, genau umschriebenen Fällen.

Die Arbeitnehmerkommissionen können allein oder zusammen mit der Betriebsleitung beziehungsweise Geschäftsleitung Sitzungen abhalten. In sehr kleinen Betrieben werden die Funktionen der Arbeitnehmerkommission in der Regel durch einzelne Vertrauensleute ausgeübt. Zahlenmässig kann die Arbeitnehmerkommission in grossen Betrieben bis zu 40 Mitglieder aufweisen.

Ueber den Wahlmodus dieser Arbeitnehmerkommissionen findet sich wenig in den Gesamtarbeitsverträgen. In der Regel wird auf ein durch Verständigung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern aufzustellendes Reglement verwiesen. Der Gesamtarbeitsvertrag selbst beschränkt sich auf die Festlegung allgemeiner Richtlinien, indem er beispielsweise vorschreibt, dass die Wahl durch die Arbeitnehmer allein zu erfolgen habe, sich die Arbeitnehmerkommission selbst konstituiere, jede eine gewisse Bedeutung aufweisende Abteilung eines Betriebes mindestens einen Vertreter in die Kommission abzuordnen habe und die verschiedenen am Gesamtarbeitsvertrag beteiligten Arbeitnehmerorganisationen bei der Zusammensetzung der Arbeitnehmerkommission zu berücksichtigen seien. Nur in wenigen Fällen wird eine durch Gesamtarbeitsvertrag vereinbarte Wahl-

ordnung vorgesehen, wie sie für die vereinbarte Betriebsordnung im Sinne von Artikel 37 Absatz 4 des Arbeitsgesetzes und Artikel 73 Absatz 1 der allgemeinen Verordnung zum Arbeitsgesetz verlangt wird.

Neben den Arbeitnehmerkommissionen auf betrieblicher Ebene kennen verschiedene Gesamtarbeitsverträge auch Ansätze zu ausserbetrieblicher Mitbestimmung. So wurde in neuerer Zeit in verschiedenen Gesamtarbeitsverträgen eine paritätische Berufsbildungskommission geschaffen, welche die Berufsbildung zu überwachen und zu fördern hat. Grundsätzliche Beschlüsse dieser Kommission bedürfen der Zustimmung der vertragschliessenden Verbände.

Vereinzelt wird auch die ausserbetriebliche Mitbestimmung etwa in der Form einer weiter gehenden wirtschaftlich-technischen Zusammenarbeit der Verbände stipuliert. Die Vertragsparteien vereinbaren die gegenseitige Unterstützung in ihren Bestrebungen zur Erhaltung einer im Gesamtinteresse liegenden Struktur des Berufszweiges, einer Hebung und Förderung des gesamten Berufsstandes sowie einer gesunden Marktordnung auf freiheitlicher Grundlage. Die zur Verwirklichung dieser Ziele sich aufdrängenden organisatorischen, wirtschaftlichen oder technischen Massnahmen sollen wenn möglich gemeinsam getroffen werden.

Zur Verstärkung der Zusammenarbeit werden in Landesverträgen Partnerschaftsfonds vorgesehen. Diese Fonds sollen unter anderem der Förderung der Berufsbildung, der Information über die Berufe der Branche, der Schulung von Arbeitnehmerkommissionsmitgliedern, Studien über Fragen der Personalvorsorge, der Förderung des Verständnisses für Massnahmen zur Produktivitätssteigerung sowie der Förderung des beidseitigen Verständnisses für wirtschaftliche, soziale und organisatorische Fragen dienen.

6 ERGEBNISSE DES VERNEHMLASSUNGSVERFAHRENS

61 Allgemeines

611 Einleitung

Nachdem wir beschlossen hatten, über die Mitbestimmungsinitiative ein Vernehmlassungsverfahren durchführen zu lassen, stellte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement mit zwei Rundschreiben vom 6. September 1972, die einerseits an die Kantonsregierungen, den Schweizerischen Städteverband sowie den Schweizerischen Gemeindeverband und andererseits an die politischen Parteien und die Spitzenverbände der Wirtschaft gerichtet waren, das Problem zur Diskussion. Die Vernehmlassungsfrist, die ursprünglich auf den 15. Dezember 1972 angesetzt war, wurde bis 15. Januar 1973 verlängert, um allen interessierten Kreisen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Da es sich um eine vielschichtige Materie handelt, wäre es nicht angebracht gewesen, sich nur auf den kurzen Initiativtext zu beziehen. Den Rundschreiben wurde deshalb ein vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit verfasstes Exposé über Ursprung und Entwicklung der Mitbestimmungsidee mit einer Darstellung der Situation in einzelnen ausgewählten Ländern sowie je eine Abhandlung der drei Initianten-Gewerkschaften, die von ihnen verfasst worden war und unverändert übernommen wurde, beigelegt. Die zur Vernehmlassung aufgeforderten Stellen wurden eingeladen, auch allfällige Vorschläge für Ergänzungen und Verbesserungen des Exposés des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit einzureichen, das als Grundlage der Botschaft dienen sollte.

612 Uebersicht über die Stellungnahmen

Da es recht schwierig ist, die zum Teil sehr ausführlichen und nuancierten Antworten kurz zusammenzufassen, haben wir beschlossen, die Stellungnahmen im Wortlaut gesondert zu veröffentlichen. Auf diese Weise ist es jedermann möglich, sich selbst eine Meinung über die verschiedenen Standpunkte zu bilden. Die nachfolgende Zusammenfassung ist unter Berücksichtigung dieses Umstandes zu würdigen. Sie soll den Ueberblick über die zum Ausdruck gekommenen Grundtendenzen erleichtern.

Insgesamt haben 21 der 25 Kantonsregierungen, der Schweizerische Städteverband und der Schweizerische Gemeindeverband, acht von zehn politischen Parteien, alle Spitzenverbände der Wirtschaft sowie weitere sieben interessierte Organisationen zum Initiativbegehren Stellung bezogen.

Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und die drei Initianten (der Schweizerische Gewerkschaftsbund, der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund der Schweiz und der Schweizerische Verband evangelischer Arbeitnehmer) haben das Initiativbegehren vorbehaltlos unterstützt.

Unter gewissen Vorbehalten stimmen der Initiative ferner die Kantonsregierungen von Basel-Stadt und Tessin, die Evangelische Volkspartei der Schweiz und COOP Schweiz zu.

Die Kantonsregierungen von Bern, Luzern, Schwyz, Solothurn, Basel-Land, Schaffhausen, Appenzell A.Rh., Graubünden, Thurgau und Wallis, die Liberal-demokratische Union der Schweiz, der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins, der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen, der Schweizerische Gewerbeverband, die Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände und die Schweizerische Bankier-

vereinigung, der Migros-Genossenschaftsbund, der Schweizerische Städteverband und die Arbeitsgemeinschaft für angewandte Sozialökonomie lehnen die Initiative ab, wobei ein Gegenvorschlag entweder ebenfalls abgelehnt oder nicht in Erwägung gezogen wird.

Demgegenüber haben sich - mehr oder weniger deutlich - im Sinne eines Gegenvorschlages, teilweise unter Vorlage eines formulierten Entwurfes zu einem Gegenvorschlag, die Kantonsregierungen von Zürich, Uri, Glarus, Zug, Freiburg, St.Gallen, Waadt, Neuenburg und Genf, von den politischen Parteien die Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz, die Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz, die Schweizerische Volkspartei, der Landesring der Unabhängigen sowie von den übrigen Verbänden und Organisationen der Schweizerische Bauernverband, die Fédération romande des syndicats patronaux, der Landesverband freier Schweizer Arbeiter, die Arbeitsgemeinschaft der Vereinigung für freies Unternehmertum und das Institut für Sozialethik der Universität Zürich in Verbindung mit dem Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes geäußert.

Zu den allgemeinen Aspekten des Prinzips der Mitbestimmung, aber ohne direkte Stellungnahme zur Initiative, äussern sich die Schweizerische Republikanische Bewegung und der Schweizerische Gemeindeverband.

Jeglicher Meinungsäußerung haben sich die Kantonsregierungen von Obwalden, Nidwalden und Appenzell I.Rh. sowie von den politischen Parteien die Nationale Aktion gegen die Ueberfremdung von Volk und Heimat und die Partei der Arbeit der Schweiz enthalten. Die Kantonsregierung von Aargau hat in ihrer Antwort auf eine Stellungnahme verzichtet, weil sie der Auffassung ist, dass es in erster Linie Sache der Wirtschaftsverbände sei, sich zum Volksbegehren zu äussern.

613 Terminologie

In terminologischer Hinsicht hat sich der grosse Teil der vernehmlassenden Stellen der Auffassung des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit angeschlossen und den Ausdruck "Mitbestimmung" als Oberbegriff für alle Intensitätsstufen übernommen. So verstanden kann also unter dem Mitbestimmungsrecht sowohl ein Informations-, ein Mitsprache- als auch ein Mitentscheidungsrecht verstanden werden. Immerhin gibt es verschiedene Stimmen, die den Ausdruck "Mitbestimmung" als Oberbegriff durch "Mitwirkung" ("coopération") ersetzt wissen möchten, weil nach dem allgemeinen Sprachgebrauch "mitbestimmen" dem Ausdruck "mitentscheiden" gleichzusetzen sei.

62 Stellungnahmen im einzelnen

621 Motive der Initianten und übrigen Befürworter der Mitbestimmungsinitiative

Die Initianten begründen ihre Forderung auf Mitbestimmung mit der gegenwärtigen Situation der Arbeitnehmer in der Wirtschaft. Zu viele Arbeitnehmer empfänden es schmerzlich, dass sie im Arbeitsleben nicht für voll genommen würden, dass ihnen oft zu enge Grenzen gesetzt seien und oft zu wenig Vertrauen entgegengebracht würde. Des Menschen Suche nach Identität, Anerkennung und Selbstverwirklichung führe direkt zur Mitbestimmung. Trotz steigendem Wohlstand und verbesserter sozialer Vorsorge sei die Arbeitssituation der Unselbständig-erwerbenden alles andere als problemlos geworden. Zu viele Arbeitnehmer klagten über die Sinnentleerung der täglichen Arbeit, über Monotonie, Isolierung und mangelnde Information. Sachliche Zusammenhänge würden immer schwerer überschaubar. Die menschlichen Beziehungen am Arbeitsplatz seien gestört. In den Belegschaften zahlreicher Betriebe kumulierten sich

die Gefühle des Unbehagens und der Unzufriedenheit. Der Ruf nach Mitbestimmung sei besonders durch den wirtschaftlichen Konzentrationsprozess und die nicht selten damit verbundenen Betriebsschliessungen laut geworden. Man wolle mit der Forderung auf Mitbestimmung nicht die notwendigen Strukturänderungen in der Wirtschaft, sondern vielmehr das selbstherrliche Handeln wirtschaftlicher Machtträger und deren einseitige Art und Weise der Beschlussfassung verhindern. Deshalb fordere man auch die rechtzeitige Information der Betroffenen über die sozialen und menschlichen Auswirkungen solcher Beschlüsse. Das Ziel der Forderung auf Mitbestimmung sei die Demokratisierung der Wirtschaft. Man könne nicht den Bürger für die politische Demokratie als mündig betrachten und dem Arbeitnehmer den Anspruch auf Mitbestimmung, also auf wirtschaftliche Demokratie, verweigern.

Zur Frage der Mitbestimmung in den Verwaltungsräten wird auf die Vorschläge der im Rahmen der EWG für die "Europäische Aktiengesellschaft" ausgearbeiteten Modelle hingewiesen. Die Arbeitnehmervertretung im Verwaltungsrat sollte in erster Linie aus Belegschaftsangehörigen bestehen, jedoch die Wahl aussenstehender Arbeitnehmervertreter nicht ausschliessen.

Hinsichtlich des Wortlautes des Begehrens führen die Initianten aus, dass gerade für die Mitbestimmung ein allgemein gehaltener Verfassungstext sinnvoll und zweckmässig sei. Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer lasse sich nicht von einem Tag auf den andern realisieren. Es handle sich um eine dauernde Aufgabe. Entsprechend der wirtschaftlichen Dynamik müsse auch die Mitbestimmung dynamisch konzipiert sein. Unter diesen Umständen hätte eine zu enge, möglicherweise bloss auf eine momentane Situation abstellende Verfassungsgrundlage mehr Nachteile als Vorteile. Zudem würden Verfassungsände-

rungen erfahrungsgemäss viel Zeit beanspruchen. Eine neue Verfassungsbestimmung müsse deshalb breit genug sein, um künftige Entwicklungen auffangen zu können.

Die Regierung des Kantons Basel-Stadt vertritt die Auffassung, dass Vorkehren zur Entfaltung und Respektierung der Persönlichkeit des Arbeitnehmers zu treffen seien. Die enge Verflechtung unserer Wirtschaft mit dem Ausland zwingt zu Rationalisierungs- und Konzentrationsmassnahmen, die Betriebszusammenschlüsse und -schliessungen zur Folge hätten. Bei solchen Massnahmen sei der Arbeitnehmer oft der Leidtragende, da ihm die geltende Gesetzgebung diesbezüglich nur einen mangelhaften Schutz biete. Durch Ergänzung der Rechtsordnung solle daher die Garantie geboten werden, dass bei Beschlüssen der Unternehmung, die für die Existenz der Arbeitnehmer von weittragender Bedeutung sind, dem Arbeitnehmer eine rechtliche Befugnis zur Mitwirkung eingeräumt werde. Es gelte einen Weg zu finden, welcher der in unserem Lande praktizierten Sozialpartnerschaft einen vermehrten Gehalt verleihe. Echte Sozialpartnerschaft sei ohne Mitbestimmung der Arbeitnehmer nicht vorhanden. Die grundsätzliche Verankerung der Mitbestimmung in der Bundesverfassung sei deshalb zu befürworten. In der späteren Gesetzgebung müsse jedoch die Gestaltung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer zur Hauptsache den Gesamtarbeitsverträgen überlassen werden. In der Bundesgesetzgebung selbst sollten nur wenige Rahmenvorschriften aufgestellt werden.

Nach Ansicht der Regierung des Kantons Tessin hat die Mitbestimmungsidee in den Nachkriegsjahren in den industriell entwickelten Ländern Europas Fortschritte erzielt. In der Sozial- und Wirtschaftspolitik unseres Landes seien alle Beteiligten immer mehr aufeinander angewiesen. Im übrigen stünden Arbeitgeber und Arbeitnehmer bereits heute ausserhalb der

Unternehmungen auf gleicher Stufe. All diese Ueberlegungen rechtfertigten die grundsätzliche Annahme des von den Initianten vorgeschlagenen Begehrens. Andererseits sollten aber bereits in der Verfassungsbestimmung jene Prinzipien enthalten sein, welche für den Erlass der künftigen Gesetzgebung richtungsweisen sein sollen. Der Verfassungsartikel sollte aber genügend weit gefasst sein, damit eine fortlaufende Anpassung der Gesetzgebung an die politische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung gewährleistet wäre. Im übrigen könnten nicht alle für die Privatunternehmungen geltenden Normen auch auf die öffentliche Verwaltung angewendet werden.

Die Regierungen von Basel-Stadt und Tessin äussern sich zur Frage der Mitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung nur kurz. Die erstere bemerkt, dass die Mitbestimmung für alle Arbeitnehmer, auch für das Personal der öffentlichen Wirtschaft und Verwaltung, verfassungsmässig gesichert werden soll; in der Antwort des Kantons Tessin wird dagegen unterstrichen, dass nicht alle Normen, die für die Mitbestimmung in den privatwirtschaftlichen Unternehmungen vorgesehen würden, auch für die öffentliche Verwaltung anwendbar wären.

Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz erblickt in der Verwirklichung der betrieblichen und überbetrieblichen Mitbestimmung einen sehr wesentlichen Schritt zur Gleichberechtigung von Kapital und Arbeit. Für die Sozialdemokraten sei es klar, dass die Mitbestimmung auch in den höchsten Entscheidungsgremien Platz greifen müsse. Das Argument, die Mitbestimmung auf höchster Ebene schwäche die wirtschaftliche Entscheidungsfähigkeit, richte sich im Grunde genommen gegen die Demokratie selbst. Das Unternehmerrisiko werde in einer sehr entscheidenden Masse von den Arbeitnehmern mitgetragen. Die Arbeitnehmer seien es nämlich, welche die teils verheerenden Folgen von Fehlplanung, allzu kurzfristigen Rendite-

Ueberlegungen, Betriebsschliessungen und Fusionen am eigenen Leibe zu erfahren hätten. Gerade die im Gang befindliche Konzentrationswelle in der Wirtschaft mache die Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen als Gegengewicht auch staatspolitisch notwendig. Abgesehen davon sei die Tätigkeit der Arbeitnehmer in erheblichem Mass kapitalbildend. Ordnungspolitisch gehe es darum, dass durch die Verwirklichung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen der heutige Widerspruch zwischen der relativ weitreichenden politischen Demokratie auf der einen Seite und der noch sehr wenig demokratisch entwickelten wirtschaftlichen Ordnung aufgegeben werde. Dazu bedürfe es auch starker Solidaritätsorganisationen der Arbeitnehmer, welche gerade in Zeiten wirtschaftlichen Umschwungs eine ausserordentlich wichtige Funktion hätten. Darum müsste man sich Plänen aufs Entschiedenste widersetzen, welche die Ausschaltung der Arbeitnehmerorganisationen von der Mitbestimmung zum Ziele hätten. Der Verfassungsartikel habe als Basis für die Gesetzgebung einen weiten Spielraum aufzuweisen.

Auch die Evangelische Volkspartei weist darauf hin, dass Mitbestimmung Mitverantwortung beinhalte. Die sich in unserem Lande abzeichnende Wirtschaftskonzentration bewirke gewaltige Machtkonzentrationen. Nicht diese aber, sondern das aktive Mitgestalten möglichst vieler sei erstrebenswert. Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer und deren Einsitznahme in die Verwaltungsräte der Unternehmungen stelle deshalb eine Notwendigkeit dar. Dagegen sei eine paritätische Aufteilung der Verwaltungsratssitze zwischen Kapitalgebern und Arbeitnehmern abzulehnen. Bei einer allfälligen Annahme des vorgeschlagenen Verfassungsartikels durch Volk und Stände sollte jedoch in der Gesetzgebung selbst nur das Wesentlichste geregelt werden. Den Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern sei der Vorrang zu geben, da sich auf diese Weise die besten betriebs- und branchengemässen Lösungen finden liessen.

Auch COOP Schweiz unterstützt die Mitbestimmungsinitiative. In der heutigen Wirtschaft sei der Eigentümer einer Unternehmung oft nicht zugleich dessen verantwortlicher Leiter. Faktisch liege schon heute die Unternehmensleitung in den Händen von Arbeitnehmern. Von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet, könne eine Institutionalisierung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer wohl als logische Folge der bisherigen Entwicklung betrachtet werden. Das Interesse der Arbeitnehmer am Wohlergehen der Unternehmung sei mindestens so gross wie jenes der Kapitalgeber. Der Grundsatz der Mitbestimmung sei an und für sich weitgehend unbestritten. Umstritten sei dagegen der Umfang des Mitbestimmungsrechts. In der Ausführungsgesetzgebung müsse grosses Gewicht auf eine klare Umschreibung und Abgrenzung der Befugnisse auf den verschiedenen Entscheidungsebenen gelegt werden, damit nicht eine zweckmässige und wirtschaftliche Führung verunmöglicht werde.

622 Motive und Stellungnahme der Gegner der Mitbestimmungsinitiative

Zu den Gegnern der Initiative zählen die Mehrheit der kantonalen Regierungen und politischen Parteien, alle Arbeitgeberorganisationen sowie einige andere Organisationen. Darunter befinden sich allerdings auch eine Reihe von Kantonsregierungen, Parteien und Organisationen, die an sich der Mitbestimmungsidee positiv gegenüberstehen, sich aber mit dem Text des Entwurfes zum Mitbestimmungsartikel nicht einverstanden erklären können. Zu dieser Gruppe zählen vor allem die Befürworter eines Gegenvorschlages.

622.1 Kantone

Die Kantonsregierungen von Bern, Schwyz und Solothurn nehmen lediglich zur Frage der Mitbestimmung in der öffent-

lichen Verwaltung Stellung. Auch bei den übrigen Kantonen steht die Frage der Mitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung im Vordergrund.

Als einzige Domäne einer eigentlichen Mitentscheidung sieht die Regierung des Kantons Zürich den Disziplinarbereich, jedoch nur unter der Voraussetzung der Schaffung einer Disziplinarcommission, da eine solche im Kanton Zürich nicht besteht. Es würde sich dabei um eine kollektive Mitbestimmung handeln. Bei der Gesetzgebung habe das öffentliche Personal die Möglichkeit, seinen Einfluss durch die von ihm gewählten Vertreter geltend zu machen. Die Exekutive habe die ihr durch Verfassung und Gesetz übertragenen Aufgaben und Pflichten zu erfüllen. Diese liessen einer direkten Mitbestimmung im Sinne einer Mitentscheidung durch Dritte keinen Raum. Andererseits dürfe festgehalten werden, dass den Arbeitnehmervertretern bei Verhandlungen und Vorberatungen Mitsprache und Anhörung weitgehend gewährleistet seien. Die Kantonsregierung von Bern stellt fest, dass die Vorstellungen der Initianten in bezug auf die Ausgestaltung der Mitwirkungsrechte in keiner Weise einheitlich und auch nicht präzise seien. Vor allem schienen die Befürworter der Initiative in ihren Mitbestimmungsprogrammen den ursprünglichen Unterschied zu verkennen, der bei der Begründung der vertraglichen Regelung in der Privatwirtschaft einerseits und bei der gesetzlichen Ordnung in der öffentlichen Verwaltung andererseits bestehe. Für die einschneidendste Form der Mitbestimmung in der Verwaltung sei kein Platz. In ähnlicher Weise stellt auch die Kantonsregierung von Luzern fest, dass die Struktur und Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und der öffentlichen Betriebe sich in vielen Belangen von den privaten Betrieben und Unternehmungen unterscheiden. Im Bund und in den Kantonen geniesse das Personal Mitsprache- und teilweise auch Mitentscheidungsrechte, vor allem in den eigentlichen Personal-

fragen. So sei beispielsweise im Kanton Luzern das Mitentscheidungsrecht des Personals in Fragen der Besoldung und der Altersvorsorge weitgehend gewährleistet. Im übrigen hätten die Personalverbände als Gesprächspartner des Regierungsrates immer die Möglichkeit, die Interessen ihrer Mitglieder zu vertreten. Der Ausdehnung des Mitspracherechts des Personals seien aber durch die Gesetzgebung und den Gesetzesvollzug Grenzen gesetzt. Bei der Gesetzgebung habe der Beamte wie jeder andere Bürger die Möglichkeit, seinen Willen durch Ausübung der demokratischen Rechte kundzutun. Beim Gesetzesvollzug hingegen trage die Regierung die alleinige Verantwortung für ihre Entscheide. Eine Delegation der ihr durch die Verfassung und Gesetze übertragenen Aufgaben an Dritte in diesem Bereiche sei ausgeschlossen. In ähnlichem Sinne äussern sich auch die Regierungen der Kantone Glarus, Zug, Solothurn, St.Gallen, Thurgau, Wallis und Genf. Zum Problem der Bundeskompetenz im kantonalen und kommunalen Verwaltungsbereich stellt die Regierung des Kantons Schwyz fest, dass eine entsprechende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes eine Beeinträchtigung der kantonalen Organisationsgewalt darstellen würde. Auch der Regierungsrat des Kantons St.Gallen hält fest, dass das Initiativbegehren in der vorliegenden Fassung einen Einbruch in die Organisationsautonomie der Kantone darstelle, welchen bisher in alleiniger Kompetenz zustand, ihr Beamtenrecht selbständig zu regeln. Von diesem Grundsatz sollte aber ohne Not nicht abgewichen werden. Desgleichen äussert die Regierung des Kantons Glarus den Wunsch, dass die Regelung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den öffentlichen Verwaltungen nach wie vor dem öffentlichen Recht der betreffenden Gemeinwesen vorbehalten sein sollte. Eine Bundesbefugnis dränge sich für diesen Bereich nicht auf. Auch die Regierung des Kantons Solothurn bemerkt, es scheine ihr vorläufig zu genügen, wenn der Bund vorerst in seinem eigenen Bereich ein modernes Mitwirkungsrecht der Beamtenschaft ordne.

Ein solches Vorgehen des Bundes würde für die Kantone und die Gemeinden beziehungsweise für die kantonalen Gemeindegesetzgebungen richtungsweisend sein. Unter Hinweis auf die Doppelwirkung einer Verfassungsnorm über die Mitbestimmung des Personals in der öffentlichen Verwaltung stellt der Regierungsrat von Basel-Land fest, dass eine solche Mitbestimmung einerseits die verfassungsmässigen, auf den Rechten des Stimmbürgers beruhenden politischen Zuständigkeiten durchkreuze und andererseits der Bund gleichzeitig die Befugnis erhalte, mit seinen Vorschriften in die Organisationsstruktur, Verwaltungsführung und in die innenpolitischen Zuständigkeiten der Kantone und der Gemeinden einzugreifen. Beides sei gleich unannehmbar.

Zur Mitbestimmungsfrage in der Privatwirtschaft bemerkt die Regierung des Kantons Zürich, dass die Weiterentwicklung der individuellen Mitbestimmung des Arbeitnehmers in seinem Arbeitsbereich grundsätzlich zu begrüessen sei. Insbesondere gehe es um die Förderung des partizipativen Denkens und des Mitwirkens aller beteiligter Gruppen im überschaubaren Arbeits- und Sozialbereich. Dagegen sei eine kollektive Mitbestimmung der Arbeitnehmer, welche über die Information hinausgeht, abzulehnen. Die von den Initianten geforderte paritätische Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen im unternehmerischen Bereich würde zu einer wesentlichen Umgestaltung der Wirtschaftsordnung führen. Die Gefahr eines eigentlichen Syndikalismus wäre nicht ausgeschlossen. Ein solches Recht hätte staatspolitische Konsequenzen. Auch die Regierung des Kantons Luzern begrüsst eine Erweiterung der Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer in sozialen und personellen Angelegenheiten. Die Mitbestimmung sei in allen Fragen zu fördern, die unmittelbar den Arbeitsplatz betreffen. Wünschenswert wäre auch die Einräumung eines Rechtes auf Information im wirtschaftlich-unternehmerischen Bereich.

Ein Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer auf der Ebene der Unternehmensleitung berge aber gewisse Gefahren und Nachteile in sich, auf die mit Nachdruck hingewiesen werden müsse. Die Verwirklichung dieser Vorschläge könnte unter Umständen unserer freien Wirtschaftsordnung zuwiderlaufen. Für die Regierung des Kantons Uri ist der Verfassungstext zu weit und zu wenig genau formuliert. Dagegen würde ein Gegenvorschlag begrüsst, welcher sich auf die Mitwirkung der Mitarbeiter und der Betriebskommissionen auf betrieblicher Ebene (persönliche Freiheitsrechte, Lohnpolitik, Arbeitsplatzgestaltung, soziale Einrichtungen usw.) konzentrieren würde. Die Regierung des Kantons Glarus könnte einem weiteren Ausbau von Information, Mitsprache und Mitentscheidung unter dem Oberbegriff "Mitbestimmung" in folgender Richtung zustimmen: Information als rechtzeitige und sachgerechte Information über Vorgänge, Beschlüsse und Pläne im Betrieb; Mitsprache als Recht, Meinungen und Anregungen vorzubringen; Mitentscheidung in sozialen und organisatorischen Fragen, welche die Arbeiter direkt berühren. Dagegen sollte von einer Mitentscheidung in der Unternehmensführung abgesehen werden, da unsere Wirtschaftsordnung auf den freiwilligen Einsatz von Kapital und damit auf die Risikobereitschaft angewiesen sei. Für die Regierung des Kantons Zug ist es ebenfalls fraglich, ob die heute bestehende Risiko- und Investitionsfreudigkeit bei Annahme des Volksbegehrens weiterhin bestehen würde. Die Mitbestimmung der aussenstehenden Arbeitnehmerorganisationen in Betrieb, Unternehmung und Verwaltung sei abzulehnen. Für die Regierung des Kantons Freiburg erscheint die Frage der paritätischen Mitbestimmung in den Verwaltungsräten mehr theoretischer als praktischer Natur; denn es sei kein Geheimnis, dass die Entscheidungsbefugnisse immer mehr nach unten delegiert würden. Ohne die Wählbarkeit von Vertretern der Gewerkschaften ausschliessen zu wollen, seien doch die damit verbundenen Nachteile nicht zu übersehen. Die Regierung von

Basel-Land vertritt die Auffassung, dass für die beiden ersten Stufen der Mitbestimmung in der Gesetzgebung bereits das notwendige Instrumentarium vorliege, das nur genutzt werden müsse. Für den weiteren Ausbau der Mitbestimmung bedürfe es keiner verfassungsrechtlichen Sonderbestimmung. Dieser könne auf dem Gesetzesweg erfolgen. Die innerbetriebliche Mitwirkung der Arbeitnehmer, sei es die individuelle oder eine repräsentative durch Einschaltung von Betriebskommissionen, sei im sozialen, personellen und auch im wirtschaftlichen Bereich zu begrüssen. Die Mitsprache sei geboten, wo über eigentliche Schicksalsfragen der Arbeitnehmer entschieden werden müsse. Ein Mitentscheidungsrecht der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen auf der Unternehmungsebene durch Beteiligung an der Unternehmungsführung rühre jedoch an die Grundlagen unserer freiheitlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Ordnung, was abzulehnen sei. Der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen lehnt die Initiative ab mit der Bemerkung, dass ein weiterer Ausbau der Mitwirkung der Arbeitnehmer im Sinne der gewerkschaftlichen Vorstellung nicht denkbar sei. Für die Bildung von Arbeiter- und Betriebskommissionen, denen der Regierungsrat positiv gegenüberstehe, genüge die bisherige Verfassungsgrundlage. Nach Auffassung des Regierungsrates von Appenzell A.Rh. muss die Frage, ob die von den Gewerkschaften mit Hilfe der betrieblichen Mitbestimmung angestrebten Ziele, wie Ueberwindung der Selbstentfremdung, Menschwerdung des Arbeitnehmers, Selbstentfaltung durch eine Vertretung der Arbeitnehmerschaft in den Verwaltungsräten der Unternehmungen erreicht werden könnten, mit einem klaren Nein beantwortet werden. Wenn neben den Arbeitern auch Gewerkschaftsfunktionäre im Verwaltungsrat Einsitz nähmen, die weder Kapital noch die eigene Arbeitskraft der Unternehmung zur Verfügung stellten, handle es sich nicht mehr um Mitbestimmung, sondern um Fremdbestimmung. Die Regierung des Kantons St.Gallen weist darauf hin, dass beide Sozial-

partner positiv zur Erweiterung der Mitwirkungsrechte der Arbeitnehmer in wirtschaftlichen Belangen eingestellt seien. Stark voneinander abweichen würden jedoch die Ausdehnung des sachlichen Anwendungsbereiches und der Intensitätsgrad der Mitwirkung. Nach Auffassung des Regierungsrates von Graubünden ist die Entwicklung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer noch nicht abgeschlossen, so dass eine gesetzliche Regelung noch als verfrüht erscheint. Zudem seien die Erfahrungen in ausländischen Unternehmungen mit gesetzlichen Mitbestimmungsrechten zum Teil sehr wenig befriedigend ausgefallen. Als für die Mitbestimmung grundsätzlich geeignet erachtet die Regierung des Kantons Thurgau lediglich den personell-sozialen Bereich. Im Bereich der Unternehmungsführung komme hingegen nur ein Mitsprache-, nicht aber ein Mitentscheidungsrecht in Frage. Die Regierung des Kantons Waadt anerkennt, dass es nützlich sei, die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Unternehmungsführung zu entwickeln. Doch müsse eine Lösung gesucht werden, welche die Leistungsfähigkeit der Unternehmung nicht beeinträchtigt. Die Lösung solle vor allem durch freie Verhandlungen unter den Sozialpartnern gesucht werden. Aehnlich äussert sich die Regierung des Kantons Wallis. Sie stellt fest, dass die Mitbestimmung in zahlreichen Unternehmungen einen befriedigenden Umfang erreicht habe, während dies in gewissen Unternehmungen noch nicht der Fall sei, sodass ein Eingriff des Gesetzgebers gerechtfertigt wäre. Man solle aber zuerst eine Lösung über die Gesamtarbeitsverträge suchen. Die Regierung des Kantons Neuenburg erklärt, dass der vorgeschlagene Verfassungsartikel nicht angenommen werden dürfe. Die Bundesverfassung sei kein Dokument, in welches man Worte hineinschreibe, ohne deren Bedeutung festzulegen. Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer, wie sie von den Initianten formuliert sei, könne die verschiedensten Formen und Inhalte haben. Die Bürger müssten einem Wortlaut zustimmen, der für jeden einzelnen von ihnen einen andern Sinn hätte. Der

Regierungsrat des Kantons Genf unterstützt die Idee einer allgemeinen Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den wesentlichen Fragen, die sie selbst betreffen. Doch findet auch er, dass der vorgeschlagene Text zu weit und ungenau gefasst sei, so dass grosse Schwierigkeiten bei seiner Anwendung sowohl im privatwirtschaftlichen als auch im öffentlichen Bereich entstehen könnten.

622.2 Politische Parteien

Die Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz (CVP) befürwortet eine Mitbestimmung am Arbeitsplatz nur insoweit, als schutzwürdige Interessen der Arbeitnehmer vorliegen. Es müsse dabei vermieden werden, dass die Ausübung der Mitbestimmungsrechte zu einem aufgeblähten Verfahrens- und Verwaltungsapparat führe. Diese Mitbestimmungsrechte seien individuell und direkt auszuüben. Im betrieblichen und sozialen Bereich sei die Ausübung der Mitbestimmung durch Mitarbeiter, die von den Arbeitnehmern gewählt werden, vorzusehen. Die paritätische Mitbestimmung der Arbeitnehmer im unternehmerischen Bereich würde nicht nur die Vereinsigungsfreiheit der Aktionäre, sondern auch ihre Eigentumsgarantie berühren, wenn nicht verletzen. Die Parität als Organisationsprinzip für einen Beschlusskörper in einer Wirtschaftsunternehmung erscheine als ungeeignet. Das aktive Wahlrecht der Arbeitnehmer sei ausschliesslich den Unternehmungsangehörigen zuzuerkennen. Dies gelte im Prinzip auch für das passive Wahlrecht. Indessen können in Anwendung des Subsidiaritätsgedankens der Belegschaft das Recht, aussenstehende Vertreter in den Verwaltungsrat zu wählen, grundsätzlich nicht beschnitten werden. Die CVP lehnt die Initiative ab, unterbreitet aber den Entwurf zu einem formulierten Gegenvorschlag (vgl. 624.1).

Auch die Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz (FDP) lehnt die Initiative grundsätzlich ab. Das Prinzip der freien Marktwirtschaft und das Verfügungsrecht über das private Eigentum an Produktionsmitteln dürfen nicht ausgehöhlt werden. Die FDP kann einer Zielsetzung nicht folgen, welche die Eigentumsgarantie stark relativieren und die Wirtschaftsfreiheit empfindlich einschränken würde. Sie befürwortet jedoch die Schaffung verfassungsmässiger Grundlagen für eine umfassendere Information der Arbeitnehmer und ihrer betriebsinternen Organe in allen Bereichen, welche die zentralen unternehmerischen Entscheidungen nicht tangieren. Sie befürwortet ausserdem den Ausbau der Arbeiterkommissionen als innerbetriebliche Organe der Arbeitnehmer. Diese dürften jedoch nicht zum verlängerten Arm der Gewerkschaften umfunktioniert werden. Die FDP tritt für einen Gegenvorschlag ein, der u.a. der Persönlichkeitsentfaltung des einzelnen Arbeitnehmers sowie der Förderung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in den Betrieben dienen soll. Im Gegenvorschlag ist den Arbeitnehmern ein Recht auf Mitbestimmung bei der innerbetrieblichen Ausgestaltung der Arbeitsbedingungen sowie bei der Verwaltung von Wohlfahrts- und Vorsorgeeinrichtungen einzuräumen.

Die Schweizerische Volkspartei (SVP) steht der Mitbestimmung der Arbeitnehmer grundsätzlich positiv gegenüber, betrachtet aber den durch die Initianten vorgelegten Text für einen Verfassungsartikel als unannehmbar. Es verstehe sich von selbst, dass Vorschriften über die Mitbestimmung nur für grössere industrielle Betriebe sinnvoll sein können. Sie tritt ebenfalls für die Vorlage eines Gegenvorschlages ein. Sie hält es für unmöglich, dass das demokratische Führungssystem auf die Wirtschaft übertragen werden kann. Insbesondere komme die Mitbestimmung im wirtschaftlichen und finanziellen Bereich deshalb nicht in Frage, weil hier gleichzei-

tig auch die Mitverantwortung verlangt werden müsste, welche aber von den Initianten ausdrücklich abgelehnt werde.

Der Landesring der Unabhängigen unterstützt grundsätzlich einen Verfassungszusatz über die Mitbestimmung, wendet sich jedoch mit Entschiedenheit dagegen, dass die Arbeitnehmer im Verwaltungsrat oder in irgendwelchen Betriebskommissionen durch ausserbetriebliche Organisationen oder deren Funktionäre vertreten werden. Im Vordergrund stehe die Verwirklichung der Mitbestimmung am Arbeitsplatz, wo der Arbeitnehmer einen wichtigen Teil seines Lebens zubringe.

Die Liberal-demokratische Union der Schweiz beantragt Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag. Sie vertritt die Meinung, dass einer partnerschaftlichen Regelung der Mitbestimmungsfrage durch Gesamtarbeitsverträge der Vorzug zu geben sei. Die Initiative fördere die Syndikalisierung der Wirtschaft. Sie stelle eine radikale Absage an den Partnerschaftsgedanken dar. Es könne schlechthin nicht bestritten werden, dass die Mitbestimmungsinitiative den Grundbestandteil einer Strategie der qualitativen Aenderung unserer bestehenden Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sei.

622.3 Spitzenverbände der Wirtschaft

Der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins lehnt die Initiative ab, unterstützt aber alle Anstrengungen, welche darauf abzielen, die Mitwirkung des Einzelnen in seinem Arbeitsbereich auszugestalten. Er macht vor allem geltend, dass die vorgeschlagene Mitbestimmung zu den wesentlichen Grundlagen unserer Wirtschafts- und Sozialordnung im Widerspruch stehe. Eine auf das Individuum zugeschnittene wirkliche Mitbestimmung müsste die Gleichheit der Rechte der Arbeitnehmer ohne Rücksicht auf deren Gewerkschaftszugehörigkeit vorsehen. Die Initianten sähen ein mehrfaches

Mitbestimmungsrecht zugunsten der organisierten Arbeitnehmer vor, weil sich die organisierten Arbeitnehmer nicht nur als Belegschafts-, sondern auch als Gewerkschaftsangehörige vertreten lassen könnten. Die Einsitznahme der Arbeitnehmer in den Verwaltungsrat stelle zudem die Beziehungen der Sozialpartner in Frage, da die gewerkschaftlichen Vertreter auf beiden Seiten als Verhandlungspartner sitzen würden, d.h. auf der einen Seite als Mitglieder des Verwaltungsrates und auf der andern als Vertreter der Arbeitnehmer. Der Initiativtext würde den Gewerkschaften ein derartiges Uebergewicht verleihen, dass die Rollen zwischen den "Sozialpartnern" umgekehrt würden. Die Initiative, welche die Humanisierung der Arbeitswelt in den Betrieben als ihr Ziel deklariere, opfere die direkte Mitbestimmung der einzelnen Arbeitnehmer durch eine Kompetenzdelegation nach oben der repräsentativen Mitbestimmung durch Arbeitnehmervertretungen. Die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Verwaltungsräten hätte eine Politisierung der Entscheidungsprozesse zur Folge, welche die Unternehmung daran hindern würde, ihre wirtschaftlichen und sozialen Aufgaben in Uebereinstimmung mit modernen marktwirtschaftlichen Grundsätzen zu erfüllen.

In ähnlicher Weise äussert sich auch der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen. Er lehnt die Mitbestimmungsinitiative in der vorliegenden Form eindeutig ab. Insbesondere betont er, dass die von den Initianten angestrebte Kompetenznorm in der Verfassung dem Bundesgesetzgeber die Möglichkeit gäbe, die bestehende Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung entscheidend in Richtung einer syndikalisierten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zu ändern und darüber hinaus das politische Kräftegleichgewicht in Richtung eindeutiger Dominanz der Arbeitnehmer bzw. ihrer Interessenvertreter und ihrer politischen Organisationen zu verschieben. Institutionalisierte Mitwirkungsrechte der Ar-

beitnehmerorganisationen und ihrer Funktionäre in betrieblichen und unternehmerischen Fragen seien daher abzulehnen, da dadurch das direkte Gespräch mit der Belegschaft verunmöglicht werde und betriebsfremde Faktoren in das Arbeitgeber-Arbeitnehmerverhältnis hineingetragen würden. Die vermehrte Mitwirkung des einzelnen Arbeitnehmers in seinem überschaubaren Arbeitsplatzbereich werde aber begrüsst, und alle Bestrebungen, Führungskonzeptionen zu verwirklichen, die diesem Ziel dienen, werden unterstützt. Die Arbeitgeberschaft trete für eine aktive Tätigkeit der Personalkommissionen auf innerbetrieblicher und sozialer Ebene ein. Sie befürworte auch die Partnerschaft auf überbetrieblicher Ebene mit den Organisationen der Arbeitnehmer, wobei der Grundsatz von Treu und Glauben richtungsweisend sein müsse.

Der Schweizerische Gewerbeverband lehnt die Initiative ab. Auch auf einen Gegenvorschlag solle verzichtet werden. Zwar stehe er der Frage einer vermehrten Mitwirkung der Arbeitnehmer in der Unternehmung grundsätzlich positiv gegenüber. Die Mitbestimmungsprogramme liessen jedoch erkennen, dass die ideologische Komponente nicht nur ein grosses Gewicht aufweise, sondern weitgehend als Motiv für die Forderung nach Mitbestimmung benützt werde. Die Initianten betrachteten die Mitbestimmung als permanentes Problem und möchten schrittweise die Unternehmens- und schliesslich auch die Gesellschaftsstruktur ändern. Demgegenüber biete aber das liberale Wirtschaftssystem immer noch die beste Gewähr für Wohlstand und Wohlfahrt der einzelnen Wirtschaftssubjekte. Die Frage einer vermehrten Mitwirkung der Arbeitnehmer in der Unternehmung könne nicht durch eine verallgemeinernde Verfassungsregelung gelöst werden. Die für den einzelnen Arbeitnehmer im Vordergrund stehenden Ziele auf dem Gebiete der Mitwirkung könnten weitgehend auf arbeitsvertraglichem Wege, z.B. über die Gesamtarbeitsverträge verwirk-

licht werden. Es müsse darauf hingewiesen werden, dass eine einseitige Verlagerung der individuellen Mitwirkung der Arbeitnehmer von der Basis des Vertragsrechts weg auf die Ebene der repräsentativen Betriebskommission dazu führe, dass der einzelne Arbeitnehmer Mitwirkungsmöglichkeiten verlieren würde.

Der Schweizerische Bauernverband hält den von den Gewerkschaften eingeschlagenen Weg nicht für richtig. Es habe sich im Laufe der Jahrzehnte auf partnerschaftlicher Ebene eine Verständigungsbereitschaft entwickelt, welche es ermöglichen sollte, auch die Probleme der Mitbestimmung ohne Eingreifen der Behörden zu lösen. Sollte sich dieser Weg wider Erwarten nicht als gangbar erweisen, wäre dem Volksbegehren ein Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Dieser Gegenvorschlag sollte Grundsätze für behördliche Erlasse enthalten, durch welche bestimmte Bereiche der Mitbestimmung konkret geregelt werden könnten. Besonderes Gewicht wäre darauf zu legen, dass durch die Mitbestimmung in den öffentlichen Verwaltungen die Rechte des Souveräns nicht eingeschränkt würden.

Die Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände weist auf die Verabredung vom 23. Juni 1972 über die Mitwirkung der Angestellten im Betrieb hin, welche zwischen dem Arbeitgeberverband Schweizerischer Maschinen- und Metall-Industrieller einerseits und dem Verband Schweizerischer Angestellten-Vereine der Maschinen- und Elektroindustrie und verwandter Industrien, dem Schweizerischen Werkmeisterverband und dem Schweizerischen Kaufmännischen Verein andererseits abgeschlossen wurde. Eine weitere Vereinbarung über die Förderung der Mitwirkung der Angestellten im Betrieb, abgeschlossen zwischen dem Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen einerseits und dem Schweizerischen Kauf-

männischen Verein sowie dem Schweizerischen Werkmeisterverband andererseits, werde folgen. Gestützt darauf sollte es möglich sein, im Laufe der nächsten Jahre wertvolle Erfahrungen zu sammeln, die zu neuen Erkenntnissen und Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern führen dürften. Aus diesen Ueberlegungen hält die Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände dafür, dass gegenwärtig ein Bedürfnis nach einer verfassungsmässigen Grundlage für die Regelung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer nicht besteht.

Der Landesverband freier Schweizer Arbeiter konnte der seinerzeitigen Aufforderung zur gemeinsamen Lancierung der Initiative nicht Folge leisten. Er lehnt sie auch heute noch ab. In Angelegenheiten, bei denen sich der Arbeitnehmer nicht auskennt, wünsche er sich auch nicht einzumischen. Die Initiative sei mit der freien Wirtschaftsordnung nicht vereinbar. Sie verstosse auch gegen die Eigentumsgarantie, da durch sie Besitzlose über das Kapital anderer bestimmen und verfügen könnten. Dagegen müsse der Arbeitgeber seine Arbeitnehmer über alle wichtigen Fragen, eingeschlossen diejenigen sozialbetrieblicher und wirtschafts- unternehmerischer Art, möglichst frühzeitig, umfassend und leicht verständlich orientieren. Gleichzeitig soll den Arbeitnehmern bei den sozialbetrieblichen Fragen (Arbeitsplatz, Arbeitsverhältnis und Wohlfahrts-einrichtungen) ein gleiches Mitentscheidungsrecht wie den Arbeitgebern eingeräumt werden. Der Landesverband würde es begrüssen, wenn der Bundesrat dem Volksbegehren einen Gegen-vorschlag gegenüberstellte.

622.4 Weitere Organisationen

Der Schweizerische Städteverband lehnt die Mitbestimmungsinitiative ab. Allgemein sei zu bemerken, dass der Initiativtext sehr unbestimmt gehalten sei. In Anbetracht der besonderen politischen und rechtlichen Situation der öffent-

lichen Verwaltungen seien die Voraussetzungen für eine Mitbestimmung im Sinne der Volksinitiative nicht gegeben. Im Gegensatz zur allgemeinen Mitbestimmung sei jedoch eine begrenzte Mitsprache der Beamten in Fragen des Sozial- und Personalbereiches auch in der öffentlichen Verwaltung möglich.

Die Schweizerische Bankiervereinigung bezweifelt, dass durch eine Aenderung der Bundesverfassung eine "Humanisierung der Betriebe" erreicht werden könne. Die Gewerkschaften vernachlässigten den Zusammenhang zwischen Mitbestimmung und Führungsorganisation. Die Ueberwindung der Selbstentfremdung schein ihr eher durch eine kooperative Führungsorganisation gewährleistet als durch eine für den einzelnen Arbeitnehmer abstrakt bleibende "Demokratisierung der Wirtschaft". Die Banken lehnten jede Form ausserbetrieblicher Mitbestimmung eindeutig ab, weil dies zu einer Syndikalisierung der Wirtschaft führen könnte. Dagegen eröffne sich die Möglichkeit, die Gegensätze zwischen Arbeit und Kapital durch Mitbeteiligung der Arbeitnehmer auszugleichen. Dieser Problemkreis werde von gewerkschaftlicher Seite eher vernachlässigt.

Nach Auffassung der Fédération romande des syndicats patronaux würde die Initiative das gute Funktionieren der Wirtschaft und auch gewisse Prinzipien unserer Rechtsordnung in Frage stellen. Die der Initiative innewohnende Tendenz der Syndikalisierung würde die Mitbestimmung bloss für eine Anzahl Gewerkschaftsfunktionäre und nicht für die Gesamtheit der Arbeitnehmer mit sich bringen. Demgegenüber sollte ein umfassendes Recht auf Information, das einzig durch die wohlverstandenen Interessen der Unternehmungen begrenzt wäre, eingeführt werden. Das Mitspracherecht setze die Existenz von Vertretungsorganen der Arbeitnehmer im Betrieb voraus. Die Mitentscheidung sollte auf die Arbeits- hygiene und -sicherheit, die Sozialvorsorgeeinrichtungen

sowie die Organisation der Arbeit beschränkt bleiben. Im Sinne dieser Richtlinien setzt die Fédération romande des syndicats patronaux der Initiative einen Entwurf zu einem formulierten Gegenvorschlag entgegen (vgl. 624.2).

Der Migros-Genossenschaftsbund betont, dass die unternehmerische Verantwortung unteilbar sei. Bei einer Verwaltung, die zur Hälfte Mitglieder zähle, die ihrer Herkunft nach Sonderinteressen wahrzunehmen haben, könnte sich das Kräfteverhältnis so verschieben, dass kurzfristig notwendige Entscheidungen in Frage gestellt würden. Die paritätische Mitbestimmung würde die Fraktionsbildung innerhalb der Verwaltungen zur Folge haben und damit Sachentscheide erschweren. Es wäre kaum zu vermeiden, dass der Dialog über Belegschaftsbegehren vom bisherigen Verhandlungstisch in die dafür viel weniger geeigneten Verwaltungsräte verlegt würde. Die politische Demokratie lasse sich nicht auf das Wirtschaftliche übertragen. Eine Mitbestimmung in den Verwaltungsräten könne auf jeden Fall nur als Minderheitsvertretung unter Ausschluss ausserbetrieblicher Arbeitnehmervertreter in Betracht gezogen werden. Eine gesetzliche Regelung der Informations- und Mitspracherechte der Arbeitnehmer in den übrigen Bereichen sei dagegen nicht auszuschliessen.

Die Arbeitsgemeinschaft der Vereinigung für freies Unternehmertum sieht die Lösung nicht in der von der Initiative verlangten Mitbestimmung, sondern in einer partnerschaftlichen Mitwirkung, welche auf die prinzipielle und konkrete Zielsetzung der Unternehmung ausgerichtet sein sollte. Der Weg der Verdichtung der bestehenden Beziehungen zu konkreten vertraglichen und betrieblichen Lösungen sei durch die schweizerische Praxis der Sozialpartnerbeziehungen vorgezeichnet. Die Arbeitsgemeinschaft der Vereinigung für freies Unternehmertum hat im Sinne dieser Ueberlegungen einen Entwurf zu einem Gegenvorschlag ausgearbeitet. Die verfassungsrechtliche

Verankerung der Partnerschaftsidee soll ein neuer Markstein in der schweizerischen Wirtschaftsgeschichte sein und die vielen konkreten Ansätze zu gelebter Partnerschaft in Klein-, Mittel- und Grossbetrieben kräftigen und stimulieren.

Das Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes in Verbindung mit dem Institut für Sozialethik der Universität Zürich stellt der Initiative einen Gegenvorschlag (vgl. 624.3) gegenüber, welcher sich aber in seinem materiellen Gehalt stark den Forderungen der Initianten nähert. Die eigentliche Substanz der Mitbestimmung bilde die partizipative Kooperation, die den Interessendualismus in den modernen Unternehmungen nicht verneine, sich aber von einer klassenbestimmten konfrontativen Kooperation distanzieren. Dies setze die Anerkennung des Faktors Arbeit als gleichberechtigt mit den Faktoren Kapital und Management voraus. Eine Verfassungsgrundlage als Rahmen für eine umfassende Mitbestimmung sei unbedingt erforderlich. Die Wahrnehmung der kollektiven Schutzfunktion der Mitbestimmung zugunsten der Arbeitnehmer im Betrieb bedürfe des Rückhaltes bei den Arbeitnehmerorganisationen, weil die isolierte Belegschaft gegenüber der Unternehmerschaft machtmässig im Nachteil wäre. Andererseits wird das Fehlen der Arbeitsplatzebene im Initiativtext bemängelt. Missverständlich sei auch, dass die Begriffe Betrieb, Unternehmung und Verwaltung auf dieselbe Stufe gestellt würden.

623 Antworten, die keine direkte Stellungnahme zur Initiative enthalten

Der Schweizerische Gemeindeverband bejaht grundsätzlich die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Verwaltung der Gemeinden. Allerdings sei eine öffentliche Verwaltung, deren Arbeitsgebiete, -abläufe und -ziele durch die Stimmbürger festgelegt würden, für eine integrale Anwendung des Mitbe-

stimmungsprinzipes nicht unbedingt geeignet. Als Anwendungsbereiche kämen gewisse Sektoren auf dem Personal- und Sozialgebiet in Frage. Eine zu weit gehende bundesrechtliche Gesetzgebung könnte einen erneuten bedauerlichen Einbruch in das Prinzip der Gemeindeautonomie bedeuten.

Nach Auffassung der Schweizerischen Republikanischen Bewegung müsse eine Form der betrieblichen Mitbestimmung gefunden werden, die verlange, dass grundsätzliche Fragen der Betriebsführung, wie Betriebsschliessung oder -veräusserung, erst nach Orientierung und gerechter Abfindung der Belegschaft gelöst werden dürfen. Erfolge eine Fusion mit einer ausländischen Unternehmung, oder eine Absorption durch eine solche, so sei die Einwilligung der schweizerischen Belegschaft des Betriebes erforderlich. Die Initiative wolle den Gewerkschaftsfunktionären Eintritt in die Verwaltungsräte verschaffen und damit eine allmähliche Kollektivierung der Wirtschaft einleiten.

Die Arbeitsgemeinschaft für angewandte Sozialökonomie nimmt nicht direkt zur Mitbestimmungsinitiative, sondern zur Frage der Mitbestimmung als Mittel zur Erhaltung des Arbeitsfriedens Stellung. Anlass zu Missverständnissen biete die Forderung der Gewerkschaften nach Demokratisierung der Wirtschaft. Das erwecke den Anschein, als sollten die im staatlichen Bereich entwickelten Formen der Mitbestimmung auf die Wirtschaft übertragen werden. Im Staate vollziehe sich die Mitbestimmung hauptsächlich durch allgemeine Abstimmungen. Die bisher in der Schweiz realisierte wirtschaftliche Mitbestimmung beruhe aber vor allem auf Zusammenarbeit und gemeinsamer Ueberwindung von Hindernissen der Zusammenarbeit durch Verhandeln mit dem Willen zur Einigung. Auf diese Weise könne in der Wirtschaft mehr Mitbestimmung stattfinden als im staatlichen Bereich. Aber diese Mitbestimmung sei grundverschieden von derjenigen im staatlichen Bereich.

624 Formulierte Gegenvorschläge

Die in verschiedenen Eingaben enthaltenen formulierten Gegenvorschläge werden nachstehend im Wortlaut wiedergegeben.

624.1 Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz

Art.34^{ter} BV

¹Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen: ...

b^{bis} über eine angemessene, die Einheitlichkeit der Unternehmensleitung wahrende Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Betrieb, Unternehmung und Verwaltung.

Allenfalls sei zu prüfen, ob Artikel 34^{ter} Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung mit dem vorgeschlagenen Buchstaben b^{bis} vereinigt werden könnte.

624.2 Fédération romande des syndicats patronaux

Art.34^{ter} BV

¹La Confédération a le droit de légiférer: ...

b sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises et les administrations. Elle peut également légiférer sur la participation des travailleurs en matière de codécision dans le domaine de l'hygiène et de la sécurité, des institutions sociales et de l'organisation du travail.

624.3 Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes und Institut für Sozialethik der Universität Zürich

Art. 34^{ter} BV

¹Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen: ...

b^{bis} über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen in privaten und öffentlichen Unternehmungen auf Arbeitsplatz-, Betriebs- und Unternehmensebene sowie in der Verwaltung.

624.4 Vereinigung für freies Unternehmertum

Art. 34^{ter} BV

¹Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen: ...

b^{bis} über die Förderung der betrieblichen Partnerschaft. Insbesondere kann er Rahmenvereinbarungen der Sozialpartner über Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer und deren Vertretungen bezüglich Information, Mitsprache, Mitbestimmung und Selbstbestimmung allgemeinverbindlich erklären.

63 Zusammenfassung der wichtigsten materiellen Probleme, die durch das Vernehmlassungsverfahren aufgeworfen wurden

Wie zu erwarten war, haben sich in erster Linie die kantonalen Regierungen und die Organisationen der öffentlichen Selbstverwaltungskörper (Städteverband, Gemeindeverband) zur Frage der Mitbestimmung in der öffentlichen Verwaltung geäußert. In der Regel wird darauf hingewiesen, dass die Mitbestimmung im Sinne einer umfassenden Mitentscheidungsbefugnis der Arbeitnehmer in der öffentlichen Verwaltung nicht denkbar sei. Das schliesst die Möglichkeit nicht aus, dass ein weitgehendes Informations- und Mitspracherecht sowie ein Mitentscheidungsrecht, z.B. in Fragen des Personalbereiches,

eingerräumt wird. Bedenken wurden auch geäußert, weil der vorgeschlagene Verfassungsartikel einen nicht zu unterschätzenden Eingriff in die kantonale und kommunale Verwaltungsautonomie bedeute.

Im privatwirtschaftlichen Bereich ist vor allem die Frage der Mitentscheidung in Unternehmung und Betrieb stark umstritten. Es wird geltend gemacht, dass die Mitentscheidung der Arbeitnehmer in grundlegenden geschäftspolitischen Fragen eine modernen marktwirtschaftlichen Prinzipien entsprechende Führung der Unternehmungen erschwere, wenn nicht sogar verunmögliche. Es wird auch auf das Problem der Unteilbarkeit der Verantwortung hingewiesen. Die Mitentscheidung ohne gleichzeitige Mitbeteiligung an der Unternehmung verletze zudem die verfassungsmässige Eigentumsgarantie und die Handels- und Gewerbefreiheit.

Nicht wenige Gegner der Initiative, die für die grundsätzliche Zielsetzung der Mitbestimmung Verständnis bekunden, werfen das Problem einer Erweiterung der Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer auf. Offen bleibt die Frage, auf welche Sachbereiche sich der Ausbau der Mitbestimmungsrechte erstrecken soll.

Eine zweite zentrale Frage, die Anlass zu wesentlichen Divergenzen gibt, bildet sodann die Einsitznahme von aussenstehenden Vertretern der Arbeitnehmerorganisationen in die Verwaltungsräte der Gesellschaften. Dadurch - so wird von den Gegnern angeführt - entstehe die Gefahr einer Syndikalisierung der Wirtschaft, wodurch die bisherige freiheitliche, partnerschaftlich aufgebaute Wirtschaftsordnung auf lange Sicht in Frage gestellt würde.

7 STELLUNGNAHME ZUR INITIATIVE UND ERLÄUTERUNG DES GEGENVORSCHLAGES

71 Analyse des Volksbegehrens

Bevor zur Initiative Stellung genommen wird, ist es notwendig, eine Auslegung des Textes vorzunehmen und die von den Initianten entwickelte Programmatik zu skizzieren.

711 Erläuterung des Initiativtextes

Nach dem Volksbegehren soll eine neue Bestimmung als Artikel 34^{ter} Absatz 1 Buchstabe b^{bis} in die Bundesverfassung aufgenommen werden, und zwar mit folgendem Wortlaut:

Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen:

...
b^{bis} über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen in Betrieb, Unternehmung und Verwaltung.

Der vorgeschlagene Verfassungsartikel ist als Kompetenznorm gestaltet. Der Bund soll künftig über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen in umfassender Weise legislieren können. Der Initiativtext ist aber nicht nur eine Kompetenznorm; er setzt zugleich auch bestimmte materielle Akzente, die nachstehend erläutert werden.

Unter Mitbestimmung im weitesten Sinn sind nach Auffassung der Initianten alle Massnahmen, Bestrebungen und Einrichtungen zu betrachten, die zur Verbesserung der Stellung und Rechte der Arbeitnehmer in Betrieb, Unternehmung und Verwaltung beitragen und ihre Teilnahme an Entscheidungsprozessen ermöglichen. Gleich wie in der einleitend festgelegten Terminologie wird hier somit Mitbestimmung als Oberbegriff

verwendet, der die drei Intensitätsstufen Information, Mitsprache und Mitentscheidung umfasst. Häufiger aber verwenden die Initianten den Begriff "Mitbestimmung" in einem engeren Sinne. Sie verstehen dann darunter die höchste Intensitätsstufe, die Mitentscheidung. In ihren Verlautbarungen lassen die Initianten denn auch keinen Zweifel aufkommen, dass es ihnen mit diesem Volksbegehren vor allem um die Verwirklichung des Mitentscheidungsrechtes der Arbeitnehmer geht.

Im Sinne der Initiative soll der Geltungsbereich der Mitbestimmung umfassend sein. Die Mitbestimmung wird in personellen, sozialen und wirtschaftlichen Angelegenheiten angestrebt. Die Erwähnung von "Betrieb, Unternehmung und Verwaltung" weist nach Angaben der Initianten darauf hin, dass die Mitbestimmung auf diesen drei Ebenen verwirklicht werden soll. Der Begriff "Betrieb" bedeute nicht nur, dass die Mitbestimmungsmöglichkeiten über die Betriebskommissionen auszubauen seien, sondern dass auch die Mitbestimmung der einzelnen Arbeitnehmer an ihrem Arbeitsplatz gefördert werden soll. Mit dem Wort "Unternehmung" wird zum Ausdruck gebracht, dass die Arbeitnehmerschaft sich auch am Entscheidungsprozess in wirtschaftlich-finanziellen Fragen, in Angelegenheiten von unternehmungspolitischer Natur, beteiligen will. Es geht dabei insbesondere um die Vertretung und Mitbestimmung der Arbeitnehmer in den Verwaltungsräten grösserer Unternehmungen. Nach Auffassung der Initianten sind unter Betrieben und Unternehmungen nicht nur private, sondern auch öffentliche zu verstehen. Die Anführung des Wortes "Verwaltung" schliesslich besagt, dass die Mitbestimmung in den Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden verwirklicht werden soll.

Der Initiativtext spricht sodann von der "Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen". Im Rahmen des Verfassungsartikels werden somit die Arbeitnehmerorganisa-

tionen auf die gleiche Stufe wie die Arbeitnehmer selber gestellt, weil es - wie von Seiten der Initianten unterstrichen wird - "eine Mitbestimmung ohne oder gegen die Gewerkschaften nicht geben könne". Konkret dürfte dabei vor allem die Wahl von Gewerkschaftsvertretern in die Verwaltungsräte zur Diskussion stehen.

712 Mitbestimmungsprogrammatik der Initianten

Der Initiativtext ist bewusst weit und allgemein formuliert. Trotz der eben erwähnten materiellen Akzente lässt er an sich die Frage offen, wie die Mitbestimmung später auf Gesetzesebene ausgestaltet werden soll. Die drei Gewerkschaftsorganisationen, welche für die Initiative verantwortlich zeichnen, haben aber bereits vor und in verstärktem Masse nach Einreichung der Initiative eine Mitbestimmungsprogrammatik entwickelt. Diese gibt wertvolle Aufschlüsse über die Absichten der Initianten. Zur realpolitischen Beurteilung der Initiative ist eine eingehendere Darstellung dieser Programmatik unumgänglich.

Die Tatsache, dass die drei Gewerkschaftsbünde, welche die Initiative lanciert haben, voneinander unabhängige Mitbestimmungsmodelle ausgearbeitet haben, hat fast zwangsläufig dazu geführt, dass zwischen den Programmen gewisse Unterschiede bestehen und die Akzente nicht immer gleich gesetzt werden. In den Grundzügen haben jedoch die Mitbestimmungsmodelle die gleichen Ziele. Dabei ist zu beachten, dass diese Programme nicht als endgültig und abgeschlossen betrachtet werden dürfen. Verschiedene Fragen werden bewusst offengelassen. Die Initianten behalten sich denn auch vor, ihre Programme laufend den neuen Erfordernissen anzupassen.

Bezüglich der Motivation machen die Initianten geltend, dass trotz der Fortschritte, welche im Laufe der letzten

Jahre und Jahrzehnte hinsichtlich der materiellen Besserstellung der Arbeitnehmer erzielt worden seien, nicht übersehen werden könne, dass die menschlichen Beziehungen am Arbeitsplatz vielfach nicht befriedigend seien. Der Arbeitnehmer in der modernen Wirtschaft klagt über die Monotonie und Sinnentleerung der täglichen Arbeit, über seine Isolierung im Arbeitsprozess und den Mangel an Information und Transparenz in Betrieb und Unternehmung. Die wirtschaftlichen Strukturänderungen mit den oft damit verbundenen Betriebsschliessungen hätten in breiten Schichten der Arbeitnehmerschaft ein Gefühl zunehmender Unsicherheit hervorgerufen. Gleichzeitig träten infolge der wirtschaftlichen Konzentration auch Machtballungen auf, die nach Kontrolle und Gegengewichten verlangten. Es gelte ferner, die Diskrepanz zwischen bestehender politischer und fehlender wirtschaftlicher Demokratie zu überwinden. Mit der Mitbestimmung würde daher nicht nur eine Veränderung der betrieblichen, sondern auch eine Neugestaltung der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse angestrebt.

712.1 Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB)

Das Mitbestimmungsmodell des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes zerfällt grundsätzlich in zwei Teile: in die "betriebliche Mitbestimmung" und in die "Mitbestimmung in den Verwaltungsräten". Hinsichtlich der betrieblichen Mitbestimmung wird ein Rahmengesetz verlangt, welches einige unabdingbare Mindestvorschriften sowie subsidiäre Bestimmungen enthalten soll, die dann zu gelten haben, wenn die Vertragspartner nichts anderes vereinbaren. Eine zentrale Funktion kommt dabei den Betriebskommissionen zu. Wird die Bildung solcher Kommissionen nicht zwischen den Vertragspartnern vereinbart, so hat deren Schaffung von Gesetzes wegen dann zu erfolgen, wenn dies mindestens ein Drittel der beschäftigten Arbeitnehmer verlangt. Die Betriebskommissionen und die zuständigen

Gewerkschaften sind nach dem Konzept des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes von der Geschäftsleitung regelmässig, rechtzeitig und umfassend über Geschäftsgang und wirtschaftliche Lage der Unternehmung sowie betriebliche Aenderungen zu informieren. In personellen Fragen (Einstellungen, Beförderungen, Disziplinarwesen usw.) sollen sie mindestens ein Mitspracherecht haben. Im Falle drohender Entlassungen, Arbeitszeiteinschränkungen oder Versetzungen hat die Geschäftsleitung die Betriebskommissionen und zuständigen Arbeitnehmerorganisationen zu informieren und mit ihnen gemeinsam nach tragbaren Lösungen zu suchen. In sozialen Angelegenheiten, insbesondere bei Wohlfahrts- und Sozialeinrichtungen, ist das Mitentscheidungsrecht zu gewährleisten. Einrichtungen der Altersvorsorge sind paritätisch zu verwalten.

Nach Auffassung des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes soll sich die Mitbestimmung auf der Ebene der Unternehmung auch auf wirtschaftlich-finanzielle Fragen beziehen. Es wird grundsätzlich eine paritätische Besetzung der Verwaltungsräte in den grösseren Aktiengesellschaften verlangt. Das bedeutet, dass die Mitglieder des Verwaltungsrates sich je zur Hälfte aus Vertretern der Kapitaleseite und der Arbeitnehmer zusammensetzen würden. Nach einem vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund eingeholten Rechtsgutachten soll diese Regelung für Aktiengesellschaften gelten, die 500 oder mehr Beschäftigte aufweisen. Der Präsident des Verwaltungsrates wäre durch dessen Mitglieder zu wählen. Wenn wegen der Parität keine Wahl zustande kommen sollte, so hätte ein Schiedsgericht die Wahl vorzunehmen, wobei die Kapital- und die Arbeitnehmerseite im Verwaltungsrat je einen Schiedsrichter und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement den Obmann des Schiedsgerichtes bezeichnen könnten. Hinsichtlich ihrer Rechte und Pflichten wären die Arbeitnehmervertreter den Kapitalvertretern gleichzustellen. Dieser Grundsatz gälte auch für

die Verantwortlichkeit. Die Haftung der Arbeitnehmervertreter würde allerdings in zweierlei Beziehung eine besondere Ausgestaltung erfahren: Die Arbeitnehmervertreter sollten nur solidarisch mit ihresgleichen haften, und gleichzeitig wäre die Haftung betragsmässig zu beschränken. Die finanziellen Bezüge der Arbeitnehmervertreter im Verwaltungsrat würden zugunsten eines Mitbestimmungsfonds abgeschöpft. Durch diesen Fonds wären einmal die Aus- und Weiterbildung der Arbeitnehmer im Hinblick auf die ihnen wegen der Mitbestimmung erwachsenden Aufgaben zu unterstützen. Zudem könnte der Fonds als Sicherheit für Beträge dienen, welche die Arbeitnehmervertreter infolge der Organhaftung des Verwaltungsrates allfällig entrichten müssten.

712.2 Christlichnationaler Gewerkschaftsbund der Schweiz (CNG)

Das vom Christlichnationalen Gewerkschaftsbund der Schweiz ausgearbeitete Mitbestimmungsmodell lässt sich in kurzen Zügen wie folgt charakterisieren: Die Mitbestimmungsrechte des einzelnen Arbeitnehmers sollten durch Gesetz und Vertrag festgelegt werden. Diese persönlichen Mitbestimmungsrechte hätten sich vor allem auf die Gestaltung des Arbeitsplatzes und der Arbeitsweise, die Zuweisung eines neuen Arbeitsplatzes, die Umschulung und Weiterbildung sowie die Festsetzung des Leistungslohnes zu beziehen. Auf Grund eines neuen Gesetzes bzw. im Rahmen des Arbeitsgesetzes wären die Betriebskommissionen obligatorisch einzuführen und ihre Aufgaben und Kompetenzen festzulegen. Grundsätzlich sollte diesen Kommissionen in sämtlichen personell und sozial erheblichen Fragen ein Mitentscheidungsrecht eingeräumt werden. Zudem sollte ihnen in allen wirtschaftlichen Fragen, welche für die Belegschaft von Bedeutung seien, ein Recht auf Information und Mitheratung zustehen.

In den Verwaltungsräten wäre das Prinzip der paritätischen Mitbestimmung zu verwirklichen. Gleich wie beim Konzept des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes gälte dieser Grundsatz für Unternehmungen mit einer oder mehreren Betriebsstätten von zusammen mindestens 500 Arbeitnehmern. Auf der Ebene der Unternehmungsorgane müssten aber für die Mitbestimmung auch angemessene Lösungen für Mittel- und Kleinbetriebe vorgesehen werden. Für die Betriebe und Unternehmungen im öffentlichen Bereich und im Dienstleistungssektor sollten den Verhältnissen angepasste gleichwertige Lösungen angestrebt werden.

Langfristig wäre die Schaffung eines Unternehmensstatuts und eine entsprechende Revision des Gesellschaftsrechts anzustreben. Dieses Unternehmensstatut würde im Sinne einer Idealvorstellung folgende Organe vorsehen: je eine Versammlung der Kapitalgeber und der Arbeitnehmer; die paritätisch zusammengesetzte Unternehmungsversammlung als oberstes Organ der Unternehmung; den paritätisch zusammengesetzten Aufsichtsrat (als Kontrollinstanz für das Management, gegebenenfalls unter Zuzug von Vertretern des öffentlichen Wohls und der Verbraucher); schliesslich das Management, die Unternehmungsleitung.

712.3 Schweizerischer Verband evangelischer Arbeitnehmer (SVEA)

Aus den vom Schweizerischen Verband evangelischer Arbeitnehmer ausgearbeiteten Unterlagen geht hervor, dass diese Gewerkschaft der Mitbestimmung auf der Ebene des Arbeitsplatzes und des Betriebes entscheidende Bedeutung beimisst. Wenn die Mitbestimmung verwirklicht werden solle, müsste daher in erster Linie die Betriebsverfassung geändert und neu gestaltet werden. Auf dieser Ebene wäre auch die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in wirtschaftlichen Angelegenheiten vorzusehen,

soweit es sich um Fragen handelt, bei denen Veränderungen des Betriebes und damit Einwirkungen auf die Stellung der Arbeitnehmer eintreten. Gesetzliche Mindestvorschriften seien zwar unumgänglich; dies schliesse aber nicht aus, dass sich die Sozialpartner gemeinsam bemühen sollten, im Rahmen der Gesamtarbeitsverträge nach betriebs- und branchengemässen Mitbestimmungslösungen zu suchen.

Bei der Verwirklichung des Mitbestimmungsrechtes wäre nach Auffassung des Schweizerischen Verbandes evangelischer Arbeitnehmer zu unterscheiden zwischen den Problemen, die nur den einzelnen Arbeitnehmer betreffen, und denjenigen, von denen allenfalls eine ganze Abteilung oder der Gesamtbetrieb tangiert wird. Im ersten Falle müsste jedem einzelnen Arbeitnehmer ein persönliches Mitbestimmungsrecht zuerkannt werden. Im zweiten Falle dagegen wäre eine Delegation des Mitbestimmungsrechtes an eine sogenannte Mitbestimmungskommission vorzusehen. Hinsichtlich der Mitbestimmung im Verwaltungsrat vertritt der Schweizerische Verband evangelischer Arbeitnehmer eine von den beiden anderen Gewerkschaftsbünden etwas abweichende Auffassung. In den Verwaltungsräten von Aktiengesellschaften und Genossenschaften mit mehr als 100 Beschäftigten soll den Arbeitnehmern und ihren Vertretern mindestens ein Drittel der Sitze im Verwaltungsrat überlassen bleiben. Für kleinere Betriebe sollten entsprechend abgestufte Mitbestimmungslösungen ausgearbeitet werden.

72 Würdigung des Volksbegehrens

721 Argumente der Gegner

Aus der unter Abschnitt 6 wiedergegebenen Darstellung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens geht hervor, dass eine deutliche Mehrheit der befragten Kantone, Parteien

und Wirtschaftsorganisationen nicht bereit ist, der Initiative zuzustimmen. Die von gegnerischer Seite vorgebrachten Argumente sind sehr zahlreich und vielgestaltig. Dabei ist festzustellen, dass sich die Kritik nicht nur gegen den Wortlaut des Initiativbegehrens richtet, sondern ebenso sehr gegen die sich darauf stützende, von den drei Gewerkschaftsbünden entwickelte Programmatik. Für Einzelheiten sei in diesem Zusammenhang auf die Ausführungen unter Abschnitt 6 "Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens" verwiesen. Lediglich im Sinne einer Zusammenfassung seien daher kurz nochmals die wichtigsten Argumente gegen die Initiative erwähnt.

Vor allem von seiten der Kantone wird der vorgeschlagene Verfassungsartikel als ein nicht zu unterschätzender Eingriff in die kantonale und in die kommunale Verwaltungsautonomie gewertet. Zudem wird unter Berufung auf die Prinzipien der Gesetzmässigkeit der Verwaltung und der Gewaltentrennung hervorgehoben, dass man bezüglich der Mitbestimmung in der Verwaltung von grundsätzlich anderen Voraussetzungen auszugehen habe, als sie in der Privatwirtschaft gegeben seien. Im Rahmen der in Verfassung, Gesetzen und Verordnungen festgelegten Kompetenzordnung sei die Verantwortung für die Führung der Staatsgeschäfte nicht teilbar und damit eine Mitentscheidung des Personals der öffentlichen Verwaltung in zahlreichen Bereichen ausgeschlossen. Eine andere Lösung würde eine politische Privilegierung des öffentlichen Personals bedeuten und damit unserer demokratischen Grundverfassung zuwiderlaufen.

Im privatwirtschaftlichen Bereich ist vor allem die Frage der Mitentscheidung in Betrieb und Unternehmung stark umstritten. Die Einwände beziehen sich dabei vor allem auf den maximalistischen Charakter der von den Initianten entwickelten Programmatik. Die Mitentscheidung der Arbeitnehmer in grundlegenden unternehmenspolitischen Fragen erschwere eine

moderne, marktwirtschaftlichen Prinzipien entsprechende Führung der Betriebe und Unternehmungen. Gerade dieses Erfordernis verdiene heute angesichts des immer schärfer werdenden Konkurrenzkampfes auf internationaler Ebene vermehrte Beachtung. In diesem Zusammenhang wird auch auf das Problem der Unteilbarkeit der Verantwortung hingewiesen.

Die Mitentscheidung ohne gleichzeitige Mitbeteiligung an der Unternehmung verletze zudem Verfassungsrechte, wie die Eigentumsgarantie, die Vertragsfreiheit und letztlich ganz allgemein die Handels- und Gewerbefreiheit. Es könne in der Tat nicht übersehen werden, dass Mitentscheidungsbefugnisse der Arbeitnehmer auf der Ebene des Verwaltungsrates, insbesondere in wirtschaftlichen und finanziellen Belangen, einen schwerwiegenden Eingriff in die Verfügungsgewalt der Aktionäre bedeuten würden. Eine weit vorangetriebene Mitbestimmung, wie sie in der Programmatik der Initianten zum Ausdruck komme, könne zu einer eigentlichen Beeinträchtigung des Instituts des Privateigentums führen, welches eines der Grundprinzipien unserer Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sei.

Ebenso eindeutig sei, dass durch die Mitentscheidungsrechte der Arbeitnehmer in unternehmenspolitischen Fragen die Vertragsfreiheit tangiert, ja sogar verletzt würde. Die Gründung und Ausgestaltung von Aktiengesellschaften beispielsweise beruhten auf freiwilligen Vereinbarungen. Räume man nun den Arbeitnehmern im Verwaltungsrat eine Vertretung mit Entscheidungsbefugnissen ein, hätte dies zur Folge, dass den Aktionären als Inhabern der Eigentumsrechte im praktisch wichtigsten Organ der Unternehmung Personen aufgezwungen würden, welche nicht Träger der aus dem Eigentum fließenden Verfügungsgewalt seien.

In diesem Zusammenhang zeige sich auch, dass die Mitbestimmung unter Umständen zu einer Verwischung hinsichtlich

der heute bestehenden klaren Ausscheidung zwischen den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern führen könne. Den Arbeitnehmern stünden, insbesondere bei einer paritätischen Vertretung der Arbeitnehmer in den Verwaltungsräten, nicht mehr eigentliche Arbeitgeber gegenüber. Bei einer Lösung im Sinne der von den Initianten vertretenen Programmatik würden Gewerkschaftsfunktionäre sowohl auf Arbeitnehmer- als auch auf Arbeitgeberseite am Entscheidungsprozess beteiligt sein. Unter diesen Voraussetzungen liesse sich wohl die heutige Konzeption der Sozialpartnerschaft, welche unsere Wirtschaftsordnung kennzeichnet, kaum mehr aufrechterhalten.

Nach dem Initiativtext soll die Mitbestimmung nicht nur für Arbeitnehmer, sondern auch für ihre Organisationen gelten. Gegen den Einbezug der Organisationen der Arbeitnehmer in den Verfassungsartikel, insbesondere gegen die Einsitznahme von ausserhalb der Unternehmung stehenden Vertretern der Arbeitnehmerorganisationen in die Verwaltungsräte der Gesellschaften, hat sich starker Widerstand geltend gemacht. Es wird erklärt, dass dadurch die Gefahr einer Syndikalisierung unserer Wirtschaft entstehen könnte, wodurch die bisherige freiheitliche und partnerschaftlich aufgebaute Wirtschaftsordnung mittel- und langfristig in Frage gestellt würde. Bedenken werden auch gegenüber der bei den Gewerkschaften und ihren Funktionären dadurch eintretenden Machtballung laut.

Auf Ablehnung ist ferner die mit der Initiative verbundene gesellschaftspolitische Zielsetzung gestossen. Es gehe nicht an, dass mit dem Instrument der Mitbestimmung die bestehende Grundordnung im privaten und öffentlichen Bereich gleichsam auf kaltem Wege umstrukturiert werde.

Eine weitere Gruppe von Opponenten weist darauf hin, dass die Initiative und die gestützt darauf entwickelte Programmatik zu wenig Rücksicht nehme auf das im Bereiche der

Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Schweiz bereits Bestehende. Die entwickelten Mitbestimmungsmodelle würden sich allzusehr an ausländischen Beispielen, insbesondere an der deutschen Vorlage, orientieren und dabei die vorhandenen Unterschiede, beispielsweise zwischen dem schweizerischen und deutschen Aktienrecht, übersehen.

722 Begründung der Ablehnung des Volksbegehrens

Wenn auch die einzelnen angeführten Argumente gegen die Initiative von unterschiedlicher Bedeutung sein mögen, so fallen sie doch ins Gewicht, vor allem wenn man sie in ihrer Gesamtheit betrachtet. Dem könnte zwar entgegengehalten werden, dass mit der Initiative nur eine Kompetenznorm geschaffen werden soll. Im Hinblick auf die Tatsache, dass der Wortlaut der Initiative gewisse materielle Akzente setzt, würde eine solche Argumentation das Problem nicht voll erfassen. Es ist nicht daran zu zweifeln, dass die durch die Initianten entwickelte Programmatik bei der Beurteilung der Initiative durch Parlament und Souverän einen wesentlichen Einfluss ausüben wird. Gerade vor dem Hintergrund dieser Zielvorstellungen sind unter realpolitischen Gesichtspunkten ernsthafte Vorbehalte am Platz, ob sich die Mitbestimmung der Arbeitnehmer auf dem durch die Initianten skizzierten Wege verwirklichen lässt. Wenn am Initiativtext nicht Korrekturen vorgenommen werden, indem man auf die Erwähnung gewisser umstrittener Bereiche verzichtet und gleichzeitig ergänzende Präzisierungen anbringt, ist gestützt auf das doch recht eindeutige Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens damit zu rechnen, dass die - wie noch zu zeigen sein wird - an sich wünschenswerte ausdrückliche Verankerung der Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Bundesverfassung nicht verwirklicht werden könnte. Gestützt auf die erwähnten Einwände gegen die Initiative und gegen die damit verbundene Programmatik und nicht zuletzt

auch mit Rücksicht auf die eben angeführten politischen Erwägungen müssen wir daher die Initiative zur Ablehnung empfehlen.

Trotz dieser Ablehnung verkennen wir nicht, dass die Mitbestimmung der Arbeitnehmerschaft in der modernen Wirtschaft ein echtes Problem darstellt. Mit dieser Feststellung befinden wir uns in Uebereinstimmung mit zahlreichen Gegnern der Initiative, welche im Vernehmlassungsverfahren für die grundsätzliche Zielsetzung der Mitbestimmung Verständnis bekundet haben. Es ist in der Tat nicht zu übersehen, dass der immer ausgeprägter werdende Strukturwandlungsprozess der Wirtschaft für den Arbeitnehmer starke Auswirkungen hat. Auch von gewerkschaftlicher Seite wird zwar nicht bestritten, dass im Laufe der letzten Jahre und Jahrzehnte für die Arbeitnehmerschaft in unserem Lande erhebliche materielle Besserstellungen erzielt werden konnten. Der anhaltende Konzentrationsprozess, die unablässigen Neuerungen und Umwälzungen auf dem Gebiete der Technik, die weitgehende Mechanisierung und Automatisierung in den Betrieben und die damit verbundene Kompliziertheit der modernen Arbeitsprozesse stellen jedoch an die Anpassungsfähigkeit und die psychische Widerstandskraft des arbeitenden Menschen ständig wachsende Anforderungen. Darüber hinaus mag der Arbeitnehmer vielfach unter dem Eindruck stehen, dass er als anonyme Nummer dem wirtschaftlichen Getriebe machtlos ausgeliefert sei. Es fehlt ihm der Einblick in die technischen und wirtschaftlichen Zusammenhänge und in die Zweckbestimmung seiner Arbeit. Die Tendenz zur Anonymität und der trotz aner kennenswerter Anstrengungen der Arbeitgeber oft vorhandene Mangel an Transparenz in den Betrieben bewirken, dass der Arbeitnehmer zum Teil das Gefühl hat, geistig isoliert zu sein. Die Monotonie gewisser moderner Produktionsabläufe trägt schliesslich auch noch dazu bei, dass ein Teil der Arbeitnehmer in der ihnen zugewiesenen Arbeit nicht mehr

eine Aufgabe sehen, die ihnen erlaubt, ihre Persönlichkeit am Arbeitsplatz und im Betrieb zur vollen Entfaltung zu bringen. Es muss daher versucht werden, dieser Entwicklung, welche sich mittel- und langfristig noch verschärfen dürfte, durch geeignete Vorkehrungen und Massnahmen entgegenzutreten. Es ist dies keine leichte Aufgabe. Zur Erreichung dieses Zieles wird es in erster Linie gemeinsamer Anstrengungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern bedürfen. Von diesen Prämissen ausgehend, erblicken wir in einer richtig verstandenen, d. h. auf die Bedürfnisse einer gut funktionierenden Wirtschaft Rücksicht nehmenden Mitbestimmung der Arbeitnehmer, ein wichtiges - wenn auch nicht das einzige - Mittel, um diese der modernen Gesellschaft innewohnenden Schwierigkeiten zu überwinden. In dieser sozialethischen Motivation, welche die Persönlichkeit des einzelnen arbeitenden Menschen zu schützen und aufzuwerten trachtet, und nicht in ordnungspolitischen Ueberlegungen liegt die tiefere Rechtfertigung der Forderung nach Mitbestimmung der Arbeitnehmer.

Vor allem aber drängt sich ein Gegenvorschlag auch deshalb auf, weil - wie in dieser Botschaft an anderer Stelle ausführlich dargelegt worden ist - die Mitbestimmung, im weiteren Sinn des Begriffs verstanden, in unserem Land schon in vielfältiger Art teilweise verwirklicht ist. Eine Ablehnung der Initiative ohne Gegenvorschlag könnte zur Auffassung verleiten, dass das bereits auf pragmatische Weise Erreichte in Frage gestellt werden soll. Dabei ist unverkennbar, dass auch die Gegner der Initiative die Mitbestimmungsansätze, die bereits vorhanden sind, nicht rückgängig machen wollen. Die Auffassungen gehen vielmehr im Grunde genommen nur darüber auseinander, welches das richtige Mass der Mitbestimmung ist - ob man sich mit dem bisher Erreichten zufrieden geben soll, ob weitere Fortschritte anzustreben sind oder ob, wie das die Initianten wünschen, ein Verfassungsrahmen geschaffen

werden soll, der ein für allemal das Problem auf Verfassungsebene löst und die Tür für eine Gesetzgebung öffnet, die eine volle Verwirklichung der von den Initianten angestrebten Fernziele ermöglicht.

Es darf jedoch nicht übersehen werden, dass die Persönlichkeitsentfaltung des Arbeitnehmers in Betrieb und Unternehmung auf bestimmte objektive Grenzen stösst. So wird zum Beispiel im "Bericht der Kommission Biedenkopf" ausgeführt, dass das Prinzip der Arbeitsteilung, die Notwendigkeit einheitlicher Planung, die Leitung und Organisation des Produktionsprozesses in der Unternehmung als einem wirtschaftlichen Zweckverband eine Unternehmungsleitung erforderten, die über den Einsatz des Faktors Arbeit entscheiden und die Arbeitsleistung des einzelnen Arbeitnehmers durch Weisungen konkretisieren kann. Für den Arbeitnehmer folge aus der Eingliederung in diesen Prozess die dem Arbeitsverhältnis in der Organisation Unternehmung eigene Abhängigkeit, wobei allerdings durch geeignete Massnahmen dafür gesorgt werden muss, dass die Unterwerfung unter fremde Leitungs- und Organisationsgewalt mit der Würde des Menschen vereinbar ist. Eine andere objektive Schranke stellt die alle inner- und ausserbetrieblichen Bereiche umfassende Verantwortung des Unternehmers dar. Diese Verantwortung ist - das liegt in der Natur der Sache - in fundamentalen Fragen nicht mehr teilbar. Uebernahme der Arbeitnehmer nämlich die Mitverantwortung in vollem Umfange, würde er auch nicht mehr die Eigenschaften eines Arbeitnehmers aufweisen. Die Anerkennung der sozialetischen Motivation der Mitbestimmung und des von ihr angestrebten Ausgleichs der Fremdbestimmtheit des Arbeitnehmers vermag nichts daran zu ändern, dass auch in der Schweiz zwischen den Entscheidungsprozessen auf den Ebenen des öffentlichen Gemeinwesens und der privaten Unternehmung bis zu einem gewissen Grade Unterschiede bestehen müssen.

Nicht dieselbe Bedeutung ist aus schweizerischer Sicht der Motivation der Mitbestimmung im Sinne einer Demokratisierung der Wirtschaft beizumessen. Wenn die Wirtschaftsunternehmungen unseres Landes leistungs- und konkurrenzfähig bleiben wollen, werden auch bei Förderung einer persönlichkeitsbezogenen Mitbestimmung gewisse hierarchische Strukturen unerlässlich bleiben. Die der Schweiz eigene, ausgeprägt demokratische Grundverfassung sorgt in anderer Weise für die Wahrnehmung der Interessen und Ziele der Arbeitnehmer. Wenn in der Nachkriegszeit in der Schweiz ein allgemein gutes soziales Klima geherrscht hat, so ist dies nicht nur den geordneten Beziehungen zwischen den Sozialpartnern zuzuschreiben, sondern auch der Tatsache, dass die Arbeitnehmerschaft das politische Instrumentarium unserer Demokratie geschickt und wirkungsvoll zur Wahrung ihrer Anliegen einzusetzen wusste. Dem Arbeitnehmer ist auf die Dauer mit der Erhaltung einer umfassenden demokratischen Grundordnung auf staatspolitischer Ebene besser gedient als mit einer verwässerten Anwendung demokratischer Prinzipien im wirtschaftlichen Bereich. Die Mitbestimmung darf nicht zu einer Polarisierung der Kräfte in der Unternehmung und damit letztlich zu deren Verpolitisierung führen. Aus schweizerischer Sicht sollte die nähere Ausgestaltung der Mitbestimmung von einer sorgfältigen Abwägung zwischen Rechtsgütern wie Arbeitnehmerschutz, Eigentumsgarantie und Unternehmerfreiheit abhängen.

73 Erläuterung des Gegenvorschlages

731 Allgemeines

Die Vorbehalte, welche bei realistischer Betrachtungsweise gegenüber der Forderung nach Demokratisierung der Wirtschaft angebracht werden müssen, ändern nichts an der Tatsache, dass nicht nur in der Wissenschaft, sondern auch in wei-

ten Kreisen der Arbeitgeberschaft die Erkenntnis an Boden gewonnen hat, ein autokratischer und paternalistischer Führungsstil sei heute nicht mehr zeitgemäß. Fortschrittliche Unternehmungen werden heute nicht mehr nach der veralteten "Herr-im-Hause"-Konzeption geleitet, sondern sind durch einen kooperativen und partizipativen Führungsstil geprägt. Ihm liegt die einfache Ueberlegung zugrunde, dass ein Arbeitnehmer, der informiert ist, mitdenkt und in seinem Arbeitsbereich seine Fähigkeiten und Kräfte nach bestem Wissen zur Entfaltung bringen kann, nicht nur mehr Freude an der Arbeit hat, sondern auch mehr leistet als ein Arbeitnehmer, der ohne innere Beziehung zu seiner Aufgabe bestimmte Arbeitsabläufe stumpf und geistig unbeteiligt verrichtet. Wenn auch auf diesem Gebiet bereits Beträchtliches erzielt wurde, so sind in unserem Lande unzweifelhaft in Wirtschaft und Verwaltung noch teilweise überholte Führungsstrukturen festzustellen. Richtig eingesetzt, kann die Mitbestimmung einen Beitrag dazu leisten, dass in dieser Beziehung weitere Fortschritte gemacht werden. Unabdingbare Voraussetzungen für die Verwirklichung dieses neuen Führungsstils in der Wirtschaft sind, dass der Arbeitnehmer umfassend informiert wird, dass er in den ihn betreffenden innerbetrieblichen Fragen mitsprechen und allfällig auch mitentscheiden kann, dass Kompetenzen und Verantwortungen nach unten delegiert werden und dass das Prinzip des "Teamworks", auch auf Führungsebene, wenn immer möglich zur Anwendung gelangt. Aus dieser Sicht betrachtet dürfen künftig je länger je mehr Berührungspunkte zwischen einer modern konzipierten Wirtschaftsführung und den Postulaten der Mitbestimmung bestehen. Wie bereits erwähnt, hat die Darstellung des gegenwärtigen Standes der Mitbestimmung in der Schweiz gezeigt, dass in unserer Wirtschaft bereits heute ein beachtliches Mass an Mitbestimmung vorhanden ist, sofern man diese in ihren drei Intensitätsstufen gesamthaft betrachtet. Gleichzeitig ist aber auch in Erscheinung getreten, dass das Schwer-

gewicht der Mitbestimmung bei den beiden unteren Intensitätsstufen, der Information und Mitsprache, und nicht bei der durch die Initiative vor allem angestrebten Mitentscheidung liegt. Abgesehen von den im Bereiche der Mitentscheidung bestehenden Lücken kann bei aller Anerkennung für das bereits Erreichte auf dem Gebiete der Information und der Mitsprache doch nicht übersehen werden, dass auch in diesen beiden unteren Bereichen der Mitbestimmung viele Arbeitnehmer nicht genügend und rechtzeitig orientiert und konsultiert werden. Hinsichtlich der Personalkommissionen und ihren Befugnissen bestehen ebenfalls beträchtliche Unterschiede. Es entspricht nicht nur einem Gebot der Gerechtigkeit, sondern liegt auch im Interesse der Wirtschaft selbst, dass jene Mitbestimmungsbefugnisse, welche fortschrittliche Unternehmungen ihren Arbeitnehmern bereits heute einräumen, mit der Zeit allgemein Anwendung finden. Schon allein unter diesem Gesichtspunkte dürfte es angezeigt sein, eine ausdrückliche und eindeutige verfassungsmässige Grundlage zu schaffen, die es dem Bund ermöglicht, auf dem Wege der Gesetzgebung Vorschriften in dieser Richtung zu erlassen.

In der Frage der Mitbestimmung geht es uns nicht darum, irgendwelche ausländische Beispiele zu kopieren. Es gilt vielmehr, in dieser Frage einen schweizerischen Weg zu finden. Wenn Mitbestimmungsnormen aufgestellt werden sollten, sind sie auf die schweizerischen Verhältnisse abzustimmen. Dabei sollte insbesondere auch eine Polarisierung und Verschärfung der Gegensätze zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern verhindert werden. Richtig eingesetzt kann das Instrument der Mitbestimmung zu einer Vertiefung des Partnerschaftsgedankens führen, der die schweizerische Arbeits- und Sozialpolitik der letzten Jahrzehnte geprägt hat.

732 Wortlaut des Gegenvorschlages

Im Sinne dieser Erwägungen sind wir zum Schluss gekommen, dass der Initiative ein Gegenvorschlag mit folgendem Wortlaut in der Bundesverfassung gegenübergestellt werden soll:

Art. 34^{ter} Abs. 1 Bst. b^{bis}

Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen:

...

b^{bis} über eine angemessene, die Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Unternehmung wahrende Mitbestimmung der Arbeitnehmer.

Bei der Ausarbeitung des Gegenvorschlages steht man vorerst vor folgender grundsätzlicher Alternative. Einerseits wäre eine abschliessend aufzählende Festlegung der Bereiche denkbar, in denen Mitbestimmungsbefugnisse Platz greifen können. Andererseits besteht die Möglichkeit einer allgemeinen Formulierung, durch die in verschiedener Hinsicht die Grenzen der Mitbestimmungsbefugnisse festgelegt werden sollen. Bei Abwägung aller Gesichtspunkte ist die letztgenannte Lösung vorzuziehen. Es entspricht dem Wesen des Verfassungsrechtes, dass es generell gehalten und nicht auf die Regelung von Einzelfragen ausgerichtet ist. Eine allgemeine Formulierung trägt aber auch dem Umstand Rechnung, dass im Zeitpunkt der Gesetzgebung die jeweiligen wirtschaftlichen, sozialen, rechtlichen und politischen Gegebenheiten die nähere Ausgestaltung der Mitbestimmung beeinflussen werden; allfällige spätere Wandlungen können somit berücksichtigt werden, ohne dass zugleich eine Aenderung der Verfassungsbestimmung vorgenommen werden muss. Der Gesetzgeber soll demnach eine recht grosse Gestaltungsfreiheit haben, indem der Gegenvorschlag durch seine allgemeine Formulierung den Weg zu verschiedenen Lösungsmöglichkeiten auf Gesetzesebene offen lässt. Daher bedeutet dies nicht, dass in der späteren Gesetzgebungsphase

diese Möglichkeiten voll ausgeschöpft werden müssen. Aus diesem Grunde verzichten wir auch bewusst darauf, im Rahmen dieser Vorlage eine die Einzelfragen regelnde Mitbestimmungsprogrammatische auszuarbeiten. Die in den letzten Monaten in Gang gekommene Diskussion über die Mitbestimmung hat zwar dazu beigetragen, die dieser Materie innewohnende Problematik etwas besser herauszuschälen. Gleichzeitig hat sie aber auch gezeigt, dass die anzustrebende Annäherung zwischen den Sozialpartnern für ein von schweizerischen Voraussetzungen ausgehendes Mitbestimmungsmodell noch nicht erreicht ist. Die vielgestaltigen Aspekte der Mitbestimmung müssen noch vertieft werden. Weite Kreise der schweizerischen Öffentlichkeit sind sich auch der Tragweite des Problems noch nicht genügend bewusst. Es wird möglicherweise noch einige Zeit erfordern, bis der nötige Aufklärungsgrad erreicht sein wird. Das schliesst nicht aus, dass auf dem Wege der Gesetzgebung in einer ersten Phase bereits gewisse Mindestforderungen auf dem Gebiete der Mitbestimmung verwirklicht werden können.

733 Verfassungsrechtliche Ueberlegungen

Die vorgeschlagene allgemeine Formulierung hat auch verfassungsrechtliche Konsequenzen. Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurde mehrfach die Frage aufgeworfen, ob und wie weit gestützt auf den bestehenden Artikel 34^{ter} Absatz 1 Buchstabe b der Bundesverfassung Rechtsetzung in bezug auf eine Mitbestimmung der Arbeitnehmer möglich ist. Diese Verfassungsbestimmung hat folgenden Wortlaut:

Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen:

...

- b über das Verhältnis zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, insbesondere über die gemeinsame Regelung betrieblicher und beruflicher Angelegenheiten.

Beim Erlass dieser Bestimmung im Rahmen der Revision der Wirtschaftsartikel dachte man, wie die Materialien zeigen, nicht an die Mitbestimmung. Nach rein historischer Auslegung würde somit diese Vorschrift keine verfassungsmässige Grundlage für die Mitbestimmung bilden. Stützt man sich dagegen auf eine wörtliche Interpretation dieses Verfassungsartikels, so könnte man die Auffassung vertreten, dass gewisse gesetzliche Erlasse über die Mitbestimmung im Rahmen von Artikel 34^{ter} Absatz 1 Buchstabe b BV zu verwirklichen wären. Schwieriger ist dabei zu beurteilen, wieweit bei einer solchen Auslegung gegangen werden könnte. Zu dieser Frage hat sich der am 18. Mai 1955 veröffentlichte Bericht der vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement eingesetzten Expertenkommission für die Fragen der Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern geäussert. Er kommt - wie bereits in Abschnitt 22 erwähnt - zum Schluss, dass es verfassungsrechtlich nicht zulässig wäre, ein Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer vorzuschreiben, das sich auf betriebs- und produktionspolitische Fragen, d. h. auf die eigentliche wirtschaftliche Leitung des Betriebes, beziehen würde. Solche Fragen gehörten nach dem Wortlaut und dem Sinn der Verfassungsbestimmung keineswegs zum "Verhältnis" zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. In diesem Bericht wird auch auf die durch die Handels- und Gewerbefreiheit gesetzten Schranken hingewiesen. Bestrebungen, die eine Mitbestimmung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern bei der eigentlichen Leitung der Betriebe verlangen würden, fänden - so wird darin erklärt - in unserer Bundesverfassung eine unüberschreitbare Schranke.

In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass der Wortlaut des Gegenvorschlages dem Gesetzgeber beispielsweise die Möglichkeit offen lässt, den Arbeitnehmern Mitentscheidungsbefugnisse in finanziellen und wirtschaftlichen Angelegenheiten auf der Ebene der Unternehmung einzuräumen. Der Gegen-

vorschlag schliesst somit nicht aus, eine Vertretung für die Arbeitnehmer im Verwaltungsrat von Aktiengesellschaften vorzusehen. Sollte der Gesetzgeber einmal diese im Gegenvorschlag enthaltenen Möglichkeiten ausschöpfen und eine Teilnahme der Arbeitnehmer an der wirtschaftlichen Planungs- und Entscheidungsgewalt einführen wollen, so ist allerdings klar, dass dadurch andere auf Verfassungsebene garantierte Rechte wie die Eigentumsgarantie, die Vertragsfreiheit und ganz allgemein die Handels- und Gewerbefreiheit tangiert würden. Eine solche Lösung würde aber auch bedeuten, dass stark ins Gewicht fallende Eingriffe in die bestehende Ordnung des Gesellschaftsrechtes unseres Obligationenrechts vorgenommen werden müssten. Die Begründung von Mitentscheidungsbefugnissen der Arbeitnehmer auf der Ebene des Verwaltungsrates der Aktiengesellschaften liesse sich mit dem gestützt auf die heutigen Verfassungsbestimmungen geltenden System des Aktienrechtes, das durch das Prinzip des Privateigentums und der daraus fliessenden umfassenden Verfügungsgewalt der Aktionäre gekennzeichnet ist, nicht vereinbaren. Sollte eine Mitbestimmungslösung in diesem Sinne durch eine Revision des Aktienrechtes verwirklicht werden, müsste sich diese Vorlage auf eine entsprechende neue Verfassungsbestimmung stützen können.

Zusammenfassend lässt sich in verfassungsrechtlicher Hinsicht festhalten, dass der Wortlaut des Gegenvorschlages nicht nur hinsichtlich der Mitbestimmung eine Klarstellung herbeiführt, sondern auch den Kompetenzbereich des geltenden Artikels 34^{ter} Absatz 1 Buchstabe b BV, selbst wenn man ihn nicht nur historisch, sondern darüber hinaus weiter auslegt, übersteigt. Der Gegenvorschlag erschöpft sich somit nicht darin, bereits bestehende Befugnisse des Bundes in etwas anderer Formulierung wiederzugeben.

Selbstverständlich kommt dem Gegenvorschlag auch eine über das rein Verfassungsrechtliche hinausgehende politische

Bedeutung zu. Nachdem das Problem, ob und inwieweit den Arbeitnehmern Mitbestimmungsrechte eingeräumt werden sollen, von den Initianten auf Verfassungsebene anhängig gemacht worden ist, sollte die Frage der Mitbestimmung, zu der wir bei Beachtung bestimmter Prämissen eine grundsätzlich positive Haltung einnehmen, auf der gleichen Ebene entschieden werden. Abgesehen davon, dass der Gegenvorschlag den Rahmen von Artikel 34^{ter} Absatz 1 Buchstabe b BV überschreitet, haben die Erfahrungen gezeigt, dass es aus praktischen und politischen Gründen problematisch ist, einer Verfassungsinitiative eine abweichende Konzeption auf Gesetzesebene gegenüberzustellen. Der Gegenvorschlag gibt dem Parlament und dem Souverän nicht nur die Möglichkeit, die Initiative anzunehmen oder abzulehnen, sondern er bietet Gelegenheit, sich zu einer Alternative im Sinne einer mittleren Lösung auszusprechen.

734 Tragweite des Gegenvorschlages

Der beantragte Gegenvorschlag ist wie der Initiativtext eine Kompetenznorm. Daneben weist auch er gewisse materielle Akzente auf, die er jedoch anders setzt. Es soll deshalb nachstehend vor allem auf die zwischen dem Initiativtext und dem Gegenvorschlag bestehenden Unterschiede hingewiesen werden.

In Abweichung von der Initiative ist im Gegenvorschlag von einer "angemessenen" Mitbestimmung die Rede. Es ist nicht zu bestreiten, dass das Kriterium der Angemessenheit der Auslegung bedarf. Wenn wir Wert auf die Einfügung dieses Begriffes legen, so erfolgt dies aus verschiedenen Ueberlegungen. Einmal soll damit zum Ausdruck gebracht werden, dass - wie bereits erwähnt - der Gesetzgeber sich in seinen Zielvorstellungen nicht vor allem nach ausländischen Modellen ausrichten soll. Es sind vielmehr Lösungen anzustreben, welche auf unsere schweizerischen Verhältnisse zugeschnitten sind. Mit dem

Begriff der Angemessenheit wird zugleich auch angedeutet, dass eine künftige Gesetzgebung nicht in den Dienst irgendwelcher theoretischer Idealvorstellungen gestellt werden soll. Vielmehr muss der Gesetzgeber die jeweiligen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verhältnisse gebührend berücksichtigen. Wichtig ist insbesondere, dass die Mitbestimmung auf die Grösse der Unternehmungen gebührend Rücksicht nimmt. Diese Erkenntnis kommt übrigens auch in den Mitbestimmungsmodellen der Initianten zum Ausdruck. Die Ausgestaltung der Mitbestimmung darf auch nicht zu starr sein; sie wird der Unternehmungsleitung die im scharfen Konkurrenzkampf erforderliche Elastizität des Entscheidungsprozesses einräumen müssen.

Dem Gebot der Angemessenheit entspricht es auch, dass die Mitbestimmungsnormen auf dem bereits Bestehenden aufbauen müssen. Es wird vor allem darum gehen, den Arbeitnehmern aller Stufen jene Mitbestimmungsbefugnisse einzuräumen, welche heute bereits in fortschrittlichen Unternehmungen als Bestandteil neuzeitlicher Führungsmethoden betrachtet werden. Im Vordergrund werden dabei der Ausbau und die Verwirklichung der Mitwirkungsrechte des Arbeitnehmers an seinem Arbeitsplatz sowie auf der Ebene des Betriebes stehen. Gerade am Arbeitsplatz können durch die Mitbestimmung die Voraussetzungen geschaffen werden, die es dem einzelnen Arbeitnehmer gestatten, seine Persönlichkeit zu entfalten. Es geht dabei nicht nur um Fragen der Gestaltung des Arbeitsplatzes und der Arbeitsplatzbewertung, sondern zum Beispiel auch um funktionsgerechte Mitbestimmungsbefugnisse bei der Regelung der Arbeitszeiten, der Arbeitsorganisation sowie der Umschulung und der beruflichen Weiterbildung. In der Regel sollen diese Befugnisse vom einzelnen Arbeitnehmer direkt ausgeübt werden können. Es ist aber auch denkbar, dass einzelne dieser Befugnisse an Personalkommissionen übertragen werden. Auf der

Ebene des Betriebes dagegen werden die Mitbestimmungsbefugnisse der Arbeitnehmer an die von ihnen gewählten Mitglieder der Personalkommissionen delegiert. Es besteht kein Zweifel darüber, dass den Personalkommissionen auch in Zukunft zur Erreichung der der Mitbestimmung innewohnenden Zielsetzung eine wesentliche Bedeutung zukommt. Aus den Ergebnissen der Erhebung über den Stand der Mitbestimmung in der Privatwirtschaft geht hervor, dass es nur in 30 Prozent der befragten Betriebe Personalkommissionen gibt, welche insgesamt 45 Prozent der Beschäftigten vertreten. Selbst wenn man einräumt, dass in kleineren Betrieben - die kleinsten in der Erhebung erfassten Betriebe beschäftigten 50 Personen - das Bedürfnis nach einer Personalkommission nicht so ausgeprägt sein mag wie bei Grossbetrieben, kommt man nicht um die Feststellung herum, dass in dieser Hinsicht noch erhebliche Lücken bestehen. Nötigenfalls wird daher der Bund Vorschriften über die Schaffung von Personalkommissionen und über deren Zuständigkeit aufstellen müssen. Insbesondere soll den Personalkommissionen ein umfassendes Recht auf Information zustehen. Diese Information soll sich nicht nur auf innerbetriebliche Fragen beziehen, sondern auch auf wirtschaftliche Angelegenheiten erstrecken. Die Arbeitnehmervertreter sollen vor allem rechtzeitig über Betriebsschliessungen, Fusionen, Gruppenentlassungen, Anordnung von Kurzarbeit usw. orientiert werden. Gleiches gilt auch für Produktions- und Investitionsprogramme, Schaffung und Aenderung von Betriebseinrichtungen usw. Eigentliche Mitentscheidungsrechte sind den Personalkommissionen einzuräumen bei der Verwaltung von Wohlfahrts- und Vorsorgeeinrichtungen sowie bei der Einführung oder Aenderung innerbetrieblicher Normen über die Arbeitsbedingungen (z. B. generelle Normen über Vorschlagswesen, Arbeitsplatzbewertung, Persönlichkeitsbewertung, Aus- und Weiterbildung, Unfallschutz und Hygiene usw.).

Diese Ausführungen haben nicht die Bedeutung einer für den Gesetzgeber verbindlichen Programmatik. Mit diesen Beispielen soll lediglich angedeutet werden, dass es dem Gebot der Angemessenheit entspräche, wenn die Mitbestimmung in der Schweiz organisch, d. h. von unten herauf, ausgestaltet würde. Wie weit man in diesem Ausbau der Mitbestimmung dann schliesslich gehen wird, ist eine Frage des Masses, die sich heute noch nicht beantworten lässt.

Der Gegenvorschlag verzichtet bewusst darauf, die in der Initiative erwähnten "Organisationen der Arbeitnehmer" anzuführen. Wie bereits erwähnt, begegnete die Forderung nach Berücksichtigung der Organisationen der Arbeitnehmer im Verfassungsartikel im Vernehmlassungsverfahren zum Teil heftiger Kritik. Es geht dabei vor allem um die Einsitznahme von ausserhalb der Unternehmung stehenden Vertretern der Gewerkschaften in die Verwaltungsräte. Zur Beurteilung dieser Frage ist auf den Grundgedanken der Mitbestimmung zurückzugehen. Diese soll einen Beitrag zur Selbstverwirklichung des arbeitenden Menschen leisten. Es entspricht dem Wesen der Mitbestimmung, dass die daraus fliessenden Befugnisse in aller Regel durch die Arbeitnehmer der Betriebe und Unternehmungen selber ausgeübt werden müssen. Wenn Personen, die weder Kapital noch eigene Arbeitskraft der Unternehmung zur Verfügung stellen, in einen Verwaltungsrat Einsitz nehmen, so ist darin bis zu einem gewissen Grade nicht eine Mit-, sondern eine Fremdbestimmung zu erblicken. Die Tatsache, dass im Initiativtext die Organisationen der Arbeitnehmerschaft auf gleicher Stufe wie die Arbeitnehmer selber genannt werden, erweckt aber noch in anderer Hinsicht Bedenken. In unserem Lande ist eine beträchtliche Zahl von Arbeitnehmern nicht in den Gewerkschaften organisiert. Hinsichtlich dieser nichtorganisierten Arbeitnehmer wäre nicht nur die Vertretungslegitimation der Gewerkschaftsvertreter in den Unternehmungsorganen fraglich, sondern es würde sich auch das Problem der Rechtsgleichheit

stellen. Im Vernehmlassungsverfahren ist sodann vielfach auf die Möglichkeit einer Syndikalisierung unserer Wirtschaft hingewiesen worden, indem es in den Gewerkschaftszentralen zu einer Machtballung kommen könnte. Nach Auffassung der Initianten dagegen soll die Mitbestimmung dazu dienen, die Machtballung auf Unternehmerseite unter Kontrolle zu bringen. Es käme damit zu einer unerwünschten Polarisierung der Interessen, welche der Förderung des Partnerschaftsgedankens diametral entgegenstände. Falls der Gesetzgeber den Arbeitnehmern eine Vertretung im Verwaltungsrat einräumen möchte, würde der Verzicht auf die Erwähnung der Organisationen der Arbeitnehmer jedoch nicht bedeuten, dass die Wahl eines aussenstehenden Gewerkschaftsfunktionärs in einen Verwaltungsrat einer Unternehmung unmöglich wäre. Es liegt jedoch im Wesen der Mitbestimmung, dass die Angehörigen der Unternehmung selbst sollen bestimmen können, durch wen sie sich vertreten lassen wollen. Das könnten sowohl Unternehmungsangehörige wie auch Aussenstehende sein. Wenn die Organisationen der Arbeitnehmer, wie das nach dem Text der Initiative geschehen soll, ausdrücklich in der Verfassung erwähnt werden, könnte der Eindruck entstehen, dass das freie Wahlrecht der Unternehmungsangehörigen eingeschränkt werden soll, was wahrscheinlich nicht in der Absicht der Initianten lag. Der Text des Gegenvorschlages schafft in dieser Beziehung Klarheit. Er schreibt nicht vor, dass die Organisationen der Arbeitnehmer bei der Lösung dieser Frage mitberücksichtigt werden müssen; er schliesst dies aber auch nicht aus. Dabei wird wohl davon ausgegangen werden können, dass in erster Linie Unternehmungsangehörige und nicht Aussenstehende für die Vertretung im Verwaltungsrat in Frage kämen.

Im Initiativtext wird der Begriff "Verwaltung" verwendet. Aus den Erläuterungen der Initianten geht ferner hervor, dass sie unter den Betrieben und Unternehmungen nicht nur solche privatrechtlicher, sondern auch solche öffentlich-

rechtlicher Natur verstehen. Im Gegenvorschlag wird bewusst auf die Erwähnung des Begriffes "Verwaltung" verzichtet. Dieser Verzicht erfolgt aus folgenden drei Gründen:

- Die Verwaltungen unterscheiden sich in wesentlichen Punkten von den privaten Unternehmungen und sind daher als Gebilde besonderer Art zu betrachten.
- Im Gegensatz zur Initiative soll ein Eingriff in die kantonale und mittelbar in die kommunale Verwaltungsautonomie vermieden werden.
- Die Verfassungsgrundlage ist für eine der Rechtsnatur des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses angemessene Mitbestimmung im Rahmen von Artikel 85 Ziffern 1 und 3 der Bundesverfassung bereits heute gegeben.

Dazu sei im einzelnen folgendes ausgeführt:

Der Beamte, arbeite er in einer Verwaltung oder in einem öffentlichen Betrieb (z. B. Regiebetriebe), steht in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis. Dieses Dienstverhältnis unterscheidet sich in wesentlichen Punkten von einem privatrechtlichen Arbeitsvertrag. Der Aufgabenbereich der Verwaltung und damit des einzelnen Beamten wird durch Verfassung, Gesetz oder Verordnung festgelegt. Darin kommt der Grundsatz der Gesetzesmässigkeit der Verwaltung zum Ausdruck. Im Hinblick auf die Tatsache, dass in unserer Demokratie Verfassung und Gesetze unmittelbar oder mittelbar durch den Souverän erlassen werden, würde die Mitbestimmung insbesondere in Form der Mitentscheidung auf der Stufe der Verwaltung zu Zielkonflikten innerhalb des demokratischen Entscheidungsprozesses führen. Die Mitbestimmung würde die Legislative und die Exekutive in den ihnen durch unsere demokratische Staatsordnung zugewiesenen Aufgaben einschränken und damit gleichzeitig auch den Souverän als Verkörperung des Staatswillens

in die Schranken weisen. Neben den drei klassischen Gewalten im Staate - Legislative, Exekutive und richterliche Gewalt - würde eine weitere Gewalt, der Beamte als Träger der Mitbestimmungsbefugnisse, im öffentlich-rechtlichen Bereich auftreten. Eine solche Ordnung wäre mit unseren demokratischen Prinzipien nicht vereinbar.

Eine die Schranken der Gesetzesmässigkeit der Verwaltung und der Gewaltentrennung nicht überschreitende Mitbestimmung bedarf auf Bundesebene keiner verfassungsmässigen Abstützung mehr. Artikel 85 Ziffern 1 und 3 der Bundesverfassung bestimmen, dass der Erlass von Gesetzen über die Organisation und die Wahlart der Bundesbehörden, Besoldung und Entschädigung der Mitglieder der Bundesbehörden und der Bundeskanzlei wie auch Errichtung bleibender Beamtenungen und Bestimmung ihrer Gehälter in die Kompetenz beider Räte fällt. Gestützt auf diese Normen wurde das Beamtengesetz erlassen. Im Beamtenengesetz finden sich bereits heute Mitbestimmungselemente wie etwa die Paritätische Kommission und die Personalaussschüsse. Daraus erhellt, dass gestützt auf Artikel 85 der Bundesverfassung das gesamte Dienstverhältnis - somit auch eine den Besonderheiten des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses angemessene Mitbestimmung der öffentlich Bediensteten - geregelt werden kann. Eine ausdrückliche Erwähnung der Verwaltung und der öffentlichen Betriebe und Unternehmungen im Gegenvorschlag erübrigt sich daher. Von den gleichen Voraussetzungen geht auch ein von Nationalrat Trottmann am 18. Juni 1973 eingereichtes Postulat aus. Darin wird verlangt, dass für das Bundespersonal die Mitwirkungsrechte im Beamtenengesetz, den Organisationsgesetzen der Regiebetriebe und den davon abgeleiteten Erlassen zu verankern sind.

Der Verzicht auf die Erwähnung des Begriffes "Verwaltung" soll nun keineswegs bedeuten, dass einer die Besonderheiten des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses berück-

sichtigenden Mitbestimmung der Beamtenschaft keine Bedeutung beizumessen ist. Wie die durch das Eidgenössische Personalamt zusammen mit den Personalabteilungen der PTT und der SBB durchgeführten Abklärungen gezeigt haben, ist die Mitbestimmung in der allgemeinen Verwaltung und den Verkehrsbetrieben des Bundes schon heute recht weit gediehen. Wieweit allenfalls noch Lücken bestehen, wäre noch abzuklären. Wir sind uns der Bedeutung der Information und Mitsprache in der allgemeinen Verwaltung und den Betrieben des Bundes wohl bewusst. Es ist auch durchaus möglich, den Bundesbediensteten in den sie unmittelbar betreffenden rein personellen und sozialen Angelegenheiten ein Mitentscheidungsrecht zu gewähren, wie dies übrigens bereits schon weitgehend der Fall ist. Hinsichtlich der Regiebetriebe des Bundes ist offensichtlich, dass bei ihnen eine Annäherung an die Verhältnisse in der Privatwirtschaft festzustellen ist. Wenn zwar auch hier die für den öffentlich-rechtlichen Dienstbereich aufgezeigten staatsrechtlichen Vorbehalte Geltung haben, sollten in den Regiebetrieben und Fabriken im Vergleich zur allgemeinen Verwaltung differenzierte Lösungen verwirklicht werden können. Die für die PTT-Betriebe und die Bundesbahnen getroffenen Mitbestimmungslösungen zeigen, dass man auf diesem Wege schon beachtlich weit vorangeschritten ist.

Mit dem Verzicht auf den Begriff "Verwaltung" möchten wir schliesslich auch keinen Zweifel darüber aufkommen lassen, dass in die Verwaltungsautonomie der Kantone und Gemeinden nicht eingegriffen werden soll. Schon aus staatspolitischen Gründen messen wir dieser Ueberlegung grosses Gewicht bei. Dabei sind wir überzeugt, dass in den kantonalen und kommunalen Verwaltungen und Unternehmungen bei aller Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten die Mitbestimmungsbe-fugnisse der Beamten - soweit dies nicht schon geschehen ist - eine angemessene Ausgestaltung erfahren sollen. Die

Erhebung über den Stand der Mitbestimmung in den Kantonen und grösseren Gemeinden hat ebenfalls bewiesen, dass diese auf dem Gebiete der Mitbestimmung gegenüber ihren Bediensteten nicht untätig geblieben sind.

Ein wesentlicher Unterschied zur Initiative besteht ferner darin, dass laut Gegenvorschlag die Normen über die Mitbestimmung die Funktionsfähigkeit und die Wirtschaftlichkeit der Unternehmung zu wahren haben. Dabei geht es keineswegs darum, einen Gegensatz zwischen Mitbestimmung einerseits und Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Unternehmungen andererseits zu konstruieren. Diese Prinzipien lassen sich durchaus miteinander vereinbaren. Dass es zwischen ihnen nicht zu Zielkonflikten kommt, hängt von der richtigen Ausgestaltung der Mitbestimmungsnormen ab. Im folgenden sei dargestellt, was unter den untereinander in einem engen materiellen Zusammenhang stehenden Begriffen "Funktionsfähigkeit" und "Wirtschaftlichkeit" der Unternehmung zu verstehen ist.

Für die Funktionsfähigkeit der Unternehmung ist entscheidend, dass der Ablauf des Entscheidungsprozesses nicht beeinträchtigt wird. Der Entscheidungsprozess besteht dabei nicht nur in der eigentlichen Fällung des Entscheides, sondern auch in der Vorbereitung und im Vollzug des Entscheides. Wenn wir unsere Wirtschaft gesund erhalten wollen, entspricht es einem zwingenden Gebot, dass die Organe, welche Entscheide vorzubereiten, zu treffen oder zu vollziehen haben, mit der erforderlichen Raschheit, Beweglichkeit und Entschlusskraft handeln können. Gerade bei Kollegialorganen wie dem Verwaltungsrat sind diese Erfordernisse von wesentlicher Bedeutung. Die Ausgestaltung der Mitbestimmung darf nicht zur Folge haben, dass ein allfälliger Interessendualismus zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern den Entscheidungsprozess in unzumutbarer Weise hemmt oder gar lähmt.

Wie bereits erwähnt wurde (vgl. 712.1), sind nun allerdings vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund Vorschläge gemacht worden, wie dieses Problem gelöst werden soll. Aehnlich wie in der deutschen Montanindustrie würde darnach der Präsident des paritätisch zusammengesetzten Verwaltungsrates durch den Verwaltungsrat gewählt. Käme wegen der Parität keine Wahl zustande, so hätte ein Schiedsgericht die Wahl vorzunehmen, wobei die Kapital- und die Arbeitnehmerseite im Verwaltungsrat je einen Schiedsrichter und das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement den Obmann des Schiedsgerichtes bezeichnen könnten. Eine solche Lösung wäre nicht nur kompliziert und damit auch zeitraubend. Sie würde darüber hinaus den Bundesbehörden indirekt eine Schlüsselfunktion in unternehmensinternen Entscheiden einräumen, welche sie weder suchen noch wünschen. Eine derartige Einmischung würde der freiheitlichen Grundordnung unserer Wirtschaft zuwiderlaufen.

Die Funktionsfähigkeit kann auch durch Fraktionsbildungen in den Unternehmungsorganen beeinträchtigt werden. Deren Entscheide sollen sachbezogen sein und den wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten Rechnung tragen. Eine Verpolitisierung des Entscheidungsprozesses dürfte weder für die Unternehmung noch für ihre Arbeitnehmer auf die Dauer von Nutzen sein. Negativ können sich auch im Sinne eines Junktims gekoppelte Entscheide der Unternehmungsorgane auswirken. Diese Vorbehalte wollen nicht als Einwände gegen die Mitbestimmung der Arbeitnehmer an sich verstanden sein. Es wird vielmehr Sache des Gesetzgebers sein, Mitbestimmungsnormen zu erarbeiten, welche der Funktionsfähigkeit im Rahmen der Unternehmungen in zweckmässiger Weise Rechnung tragen.

Unter der Wirtschaftlichkeit der Unternehmung ist nicht nur eine rationelle Betriebs- und Unternehmungsleitung zu verstehen, sondern auch eine nach wirtschaftlichen Prinzipien

konzipierte und insbesondere auf die Rentabilität ausgerichtete Führung der Unternehmung. Dabei ist das Rentabilitätsprinzip keineswegs identisch mit dem reinen Gewinnstreben der Eigentümerseite. Das Prinzip der Rentabilität zielt nicht nur auf die Erwirtschaftung eines möglichst hohen Ertrags ab, sondern es sind auch gesamtwirtschaftliche Gesichtspunkte zu beachten, die im wohlverstandenen Interesse sowohl der Kapitaleigner als auch der Arbeitnehmer liegen. Dem Erfordernis der Wirtschaftlichkeit kommt vor allem im Hinblick auf die verschärfte internationale Wettbewerbssituation wachsende Bedeutung zu. Mit anderen Worten: Die Mitbestimmung darf die Grenzen des wirtschaftlich Tragbaren nicht überschreiten.

Die Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Funktionsfähigkeit dürfen keineswegs als einseitige Konzessionen an die Kapitalseite betrachtet werden. Die Wirtschaftlichkeit und die Funktionsfähigkeit der Unternehmungen sind ebenso sehr für den Arbeitnehmer Garanten für die Sicherstellung seiner Bedürfnisse und die Wahrung seiner Interessen. Auch hier wird es Aufgabe des Gesetzgebers sein, Mitbestimmungsmodelle zu entwickeln, die es erlauben, wie es zum Beispiel im Biedenkopf-Bericht heisst, "soziale Gesichtspunkte in die Zielfunktion der Unternehmen in stärkerem Masse als bisher einzubringen, ohne dass die Befürchtung berechtigt wäre, die Orientierung am Ziel der Produktivität und Wirtschaftlichkeit und damit die Funktionsfähigkeit des marktwirtschaftlichen Systems und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen würden Schaden leiden".

Mit der Auflage, dass die Mitbestimmung die Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Unternehmung wahren muss, wird gleichzeitig unterstrichen, dass die Mitbestimmung das Wesen unserer Wirtschaftsordnung, welche durch das Prinzip der freien Marktwirtschaft und das private Eigentum an

Produktionsmitteln gekennzeichnet ist, nicht grundlegend verändern darf. Die Mitbestimmung soll in erster Linie der Persönlichkeitsentfaltung der Arbeitnehmer dienen. Dagegen soll durch die Mitbestimmung nicht eine Umkrepelung unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsstruktur angestrebt werden. Insbesondere muss vermieden werden, dass durch die spätere Ausgestaltung der Mitbestimmung das Institut des privaten Eigentums beeinträchtigt, die Vertragsfreiheit in unzumutbarer Weise tangiert und damit die unsere Wirtschaft kennzeichnende Partnerschaft zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern in Frage gestellt wird.

Kein Unterschied dagegen besteht zwischen den Texten der Initiative und des Gegenvorschlages hinsichtlich der Mitentscheidungsbefugnisse auf der Ebene der Unternehmung. Auch der Gegenvorschlag lässt die Möglichkeit offen, dass Mitentscheidungsbefugnisse der Arbeitnehmer in wirtschaftlich-finanziellen Fragen auf Gesetzesebene vorgesehen werden können. Darunter fällt u. a. auch die Frage einer mehr oder weniger weitgehenden Vertretung der Arbeitnehmerschaft in den Verwaltungsräten. Wir halten den Zeitpunkt noch nicht für gekommen, um in dieser Frage einen Entscheid zu treffen. Durch das Offenhalten dieses Problems wird der Gesetzgeber zu gegebener Zeit in Abwägung aller ethischen, wirtschaftlichen, sozialen, juristischen und politischen Aspekte Gelegenheit haben, zu dieser komplexen Frage bei der Revision bestehender Gesetze, besonders des Aktienrechtes, oder bei der Schaffung neuer Spezialgesetze Stellung zu nehmen.

Zusammenfassend halten wir fest, dass nach unserer Auffassung zur vermehrten Entfaltung der Persönlichkeit der Arbeitnehmer, die auch im Interesse einer modernen Führung der Betriebe liegt, eine Verfassungsgrundlage zum Ausbau der Mitbestimmung geschaffen werden soll. Dabei muss ein schweizeri-

scher Weg gefunden werden, der die für die Erhaltung des Arbeitsfriedens und damit die für die wirtschaftliche und soziale Zukunft unseres Landes höchst bedeutsame enge Partnerschaft und Schicksalsgemeinschaft zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bekräftigt. Die Mitbestimmung darf kein Vorspann für grundlegende Umwälzungen in unserer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung sein. Dagegen soll sie einen wesentlichen Beitrag zur Humanisierung der Stellung des arbeitenden Menschen im modernen Wirtschaftsprozess leisten.

8 ANTRAG

Auf Grund der vorstehenden Erwägungen schlagen wir Ihnen vor, das Volksbegehren über die Mitbestimmung Volk und Ständen mit dem Antrag auf Verwerfung der Initiative und Annahme des Gegenvorschlages zu unterbreiten. Der Entwurf eines Bundesbeschlusses ist der Botschaft beigefügt.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 22. August 1973

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Bonvin

Der Bundeskanzler:

Huber

(Entwurf)

Bundesbeschluss
betreffend
das Volksbegehren über die Mitbestimmung
und
einen Gegenvorschlag
(Art. 34^{ter} Abs. 1 Bst. b^{bis} BV)

Die Bundesversammlung
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf die Artikel 85 Ziffer 14, 118 und 121 der Bundesverfassung sowie auf Artikel 27 des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962¹⁾,

nach Prüfung des am 25. August 1971 eingereichten Volksbegehrens über die Mitbestimmung,

nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 22. August 1973²⁾,

b e s c h l i e s s t :

Art. 1

¹⁾Das Volksbegehren vom 25. August 1971 über die Mitbestimmung wird Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

²⁾Das Volksbegehren verlangt die Aufnahme folgender neuer Bestimmung in die Bundesverfassung:

- 1) AS 1962 773
2) BB1 1973 II 237

Art. 34^{ter} Abs. 1 Bst. b^{bis} BV

Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen:

...

b^{bis} über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihrer Organisationen in Betrieb, Unternehmung und Verwaltung.

Art. 2

¹Gleichzeitig wird Volk und Ständen der Gegenvorschlag der Bundesversammlung zur Abstimmung unterbreitet.

²Er lautet wie folgt:

Art. 34^{ter} Abs. 1 Bst. b^{bis} BV

Der Bund ist befugt, Vorschriften aufzustellen:

...

b^{bis} über eine angemessene, die Funktionsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Unternehmung wahrende Mitbestimmung der Arbeitnehmer.

Art. 3

Die Bundesversammlung empfiehlt dem Volk und den Ständen, das Volksbegehren zu verwerfen und diesen Gegenvorschlag anzunehmen.

Art. 4

Der Bundesrat wird mit dem Vollzug beauftragt.

**BOTSCHAFT des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines
Bundesbeschlusses betreffend das Volksbegehren über die Mitbestimmung und (Art. 34ter
Abs.1 einen Gegenvorschlag bbis BV) (Vom 22. August 1973)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1973
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11744
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	10.09.1973
Date	
Data	
Seite	237-430
Page	
Pagina	
Ref. No	10 045 844

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.