

Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht

Band 40

Direktion zwischen Sachzwang und Demokratie

Von

Ulrich Haug



Duncker & Humblot · Berlin

ULRICH HAUG

Direktion zwischen Sachzwang und Demokratie

Schriften zum Sozial- und Arbeitsrecht

Band 40

Direktion zwischen Sachzwang und Demokratie

Eine Studie zu einem arbeitsrechtlichen Institut

Von

Diplom-Volkswirt

Dr. iur. Ulrich Haug



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1979 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1979 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 04317 0

Vorwort

Der umfassende soziale Wandel der menschlichen Gesellschaft unter den Bedingungen der industriellen Produktion hat das Verhältnis von Staat und Gesellschaft tiefgreifend verändert und konnte nicht ohne Auswirkungen auf Aufgabenstellung und Sinn von Recht in unseren Industriegesellschaften bleiben: Es vollzog sich eine Entwicklung dahin, daß Recht zum Mittel aktiver Gestaltung der sozialen Wirklichkeit mit häufig durchaus begrenzter Zielsetzung in den Händen des Staates avancierte. Auf die Rechtswissenschaft kam damit eine Fülle von Einzelfragen zu, die sie aufgrund ihrer Mehrschichtigkeit ohne interdisziplinäre Zusammenarbeit mit den Sozialwissenschaften nicht zu lösen vermag: weder hinsichtlich des Aspekts der Sozialgestaltung selbst noch hinsichtlich des zentralen rechtswissenschaftlichen Problempunktes „materielle Gerechtigkeit“ oder anders formuliert, der inhaltlichen Legitimation dieser Gestaltung sozialer Wirklichkeit im Einzelfall. Groß ist angesichts der anwachsenden Menge aktueller Rechtsfragen jedoch die Neigung, sich ausschließlich der rechtsdogmatischen Problemstellung zu widmen und die Analyse der rechtstheoretischen oder -soziologischen Grundlagen zu vernachlässigen bzw. wenigen Spezialisten generell zu delegieren. Auf die Dauer muß die Rechtswissenschaft unter diesem Defizit auch für die Behandlung praktischer Fragen ernstlich Schaden nehmen.

Die vorliegende Arbeit versucht für eine konkrete arbeitsrechtliche Problematik solche Defizite einmal aufzuzeigen, um dann in einem komplexeren methodologischen Ansatz rechtstheoretische Einsichten und eine interdisziplinäre Orientierung zur Lösung dieser Frage fruchtbar zu machen. Das Interesse am Thema verdankt sich der (in ihrem eigentlichen Kern inzwischen wohl abgeschlossenen) Mitbestimmungsdebatte, die ungeachtet mancher Sackgasse ein die Grundlagen des Arbeitsrechts berührendes Nachdenken erzwang. Die Konsequenzen werden nicht nur im Arbeitsrecht sicherlich noch lange beschäftigen. Zudem bestand gerade bei der Direktionsproblematik ein erhebliches Manko an theoretischer Durchdringung und interdisziplinärer Aufarbeitung dieser Materie in der traditionellen arbeitsrechtlichen Dogmatik. Daher ergab sich zusätzlich als Zielsetzung, zunächst auch entsprechendes Material in diese Diskussion einzuführen.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Prof. Dr. Dres. h. c. Josef Esser für zwei in jeder Hinsicht äußerst lehrreiche Jahre an seinem Lehrstuhl in Tübingen; diese Arbeit wäre ohne sie kaum möglich gewesen. Für viele Diskussionen danke ich dem Freund und ehemaligen Kollegen, Prof. Dr. Gerhard Struck, sowie den Mitgliedern des von ihm geleiteten rechtstheoretischen Arbeitskreises. Aufrichtigen Dank schulde ich dann Herrn Priv.-Doz. Dr. Wolfgang Gast für großzügigste Hilfe bei der Endphase, während seiner Lehrstuhlvertretung WS 77/78 in Tübingen. Das Manuskript wurde um die Jahreswende 1977/1978 abgeschlossen. Leider ist es nicht möglich, seine erst in Kürze erscheinende Habilitationsschrift für die Druckfassung noch zu berücksichtigen.

Schließlich danke ich Herrn Ministerialrat a. D. Prof. Dr. Johannes Broermann für großzügiges Entgegenkommen bei der Aufnahme dieser Arbeit in seine Schriftenreihe.

Tübingen, im August 1978

Ulrich Haug

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	11
-------------------------	-----------

Teil I

Möglichkeiten und Grenzen inhaltlicher Gestaltung von Direktion

1. Das Direktionsproblem in rechtlicher Sicht: Direktionsrecht	18
1.0. Vorbemerkung zur Methode	18
1.1. Anwendungsbereich des Direktionsrechts	24
1.1.1. Einteilung in Fallgruppen	24
1.1.2. Systematische Stellung im Arbeitsrecht	27
1.1.3. Inhaltliche Beeinflussung durch andere arbeitsrechtliche Normen	29
1.2. Die Kontrolle der Ausübung des Direktionsrechts	30
1.2.1. Die externe Kontrolle der Ausübung	31
1.2.2. Die interne Kontrolle der Ausübung	34
1.3. Direktionsrecht und Betriebsverfassung	35
1.3.1. Grundmodell der betriebsverfassungsrechtlichen Mit- bestimmung	35
1.3.2. Überschneidung einzelner Bereiche mit dem Direktions- recht	37
1.3.3. Verhältnis zwischen Direktionsrecht und Betriebsverfas- sung	40
1.4. Konsequenz: Notwendigkeit der interdisziplinären Vertiefung des Problemwissens	42
2. Das Direktionsproblem in umfassenderer Sicht: Beiträge von Sozio- logie und Wirtschaftswissenschaften	46
2.0. Systematisierende Vorbemerkung	46
2.1. „Scientific management“ und „Human relations“ — Ausgangs- punkte der Betriebssoziologie	49
2.1.1. Zum Begriff: Management	49
2.1.2. Taylors scientific management	50
2.1.3. Die Human-relations Bewegung	52
2.1.4. Relevante Ergebnisse der Betriebssoziologie	53

2.2. Autoritätshierarchie und Unternehmensleitung aus der Sicht der betriebswirtschaftlichen Management-Techniken	56
2.2.1. Einzelne Managementprinzipien	56
2.2.1.1. Management by Exception (MbE)	56
2.2.1.2. Management by Delegation (MbD)	58
2.2.1.3. Management by Objectives (MbO)	58
2.2.1.4. Management by Motivation (Mbm)	60
2.2.2. Verhältnis der Einzelprinzipien	62
2.2.3. Theoretischer Ansatz und Wirkung der Management-Techniken für die Leitung des Unternehmens	63
2.3. Autoritätshierarchie und Unternehmensleitung aus der Sicht umfassender Führungsmodelle	68
2.3.1. Das Harzburger Modell (HM)	68
2.3.2. Das DIB/MAM-Modell	71
2.3.3. Theoretischer Ansatz und Wirkung umfassender Führungsmodelle	73
2.4. Autoritätshierarchie und Unternehmensleitung aus der Sicht der arbeitsorientierten Einzelwirtschaftslehre (AOEWL)	78
2.4.1. Die Konzeption der AOEWL	78
2.4.2. Theoretischer Ansatz und Wirkung	81
2.5. Zur marxistischen Einschätzung von Autoritätshierarchie und Produktionsleitung	84
2.5.1. Der marxistische Ansatz	85
2.5.2. Folgerungen für die Kritik der BWL	87
2.6. Die Diskussion um Organisationsprinzipien und Führungsstile ..	88
2.6.1. Einzelne Organisationsprinzipien	88
2.6.1.1. Das traditionelle Stab-Linie-Konzept	89
2.6.1.2. Die Matrix-Organisation	90
2.6.1.3. Gruppe und Team	92
2.6.1.4. Das Konzept der sich gegenseitig überlappenden Gruppen (Likert)	92
2.6.1.5. Das Konzept der teilautonomen Gruppen (Schweden) ..	93
2.6.2. Zum Führungsstil	94
2.6.3. Ansatz und Beurteilung	97
3. Auswirkungen für die rechtlichen Ordnungsvorstellungen	100
3.1. Die Unhaltbarkeit des Sachzwangarguments	101
3.2. Die notwendige Überwindung des Ansatzes an richterlich überprüften Einzelfällen	102
3.3. Weitere Schlußfolgerung für eine Lösung des Direktionsproblems	105

*Teil II***Möglichkeiten und Grenzen einer
Legitimation von Direktion**

4. Analyse der arbeitsrechtsdogmatischen Ergebnisse zur Rechtsgrundlage des Direktionsrechts	108
4.1. Die Begründungen aus Gesetz, Richterrecht oder Gewohnheitsrecht	109
4.1.1. Das Gesetz als Rechtsgrundlage	109
4.1.2. Richterrecht als Rechtsgrundlage	111
4.1.3. Gewohnheitsrecht als Rechtsgrundlage	112
4.2. Das Eigentum als Rechtsgrundlage	112
4.3. Die Begründungen aus dem Arbeitsvertrag	114
4.3.1. Ausdrückliche Vereinbarung im Individualarbeitsvertrag? ..	114
4.3.2. Auslegung des Arbeitsvertrages	115
4.3.3. Die sog. Konkretisierung der Arbeitspflicht	117
4.3.4. Die Begründung aus nicht vereinbartem Vertragsinhalt	120
4.3.5. Zusammenfassung	126
4.4. Konsequenzen aus dem Scheitern der herkömmlichen rechtlichen Begründungsversuche	126
4.4.1. Der Verweis auf das Verfassungsrecht	127
4.4.2. Auswirkungen auf andere arbeitsrechtliche Probleme	129
5. Unternehmensverfassung und verfassungsrechtliche Implikationen einer Legitimation von Direktionsbefugnissen	133
5.0. Vorbemerkung zu Unternehmensverfassung	133
5.1. Zum Vorschlag: Unternehmensverfassung als Rechtsgrundlage ..	134
5.1.1. Das Konzept von Conrad	135
5.1.2. Die Auffassung von Stein	137
5.1.3. Präzisierung der weiteren Fragestellung	140
5.2. Verfassungstheoretisches Vorverständnis	142
5.2.1. Einbeziehung der Möglichkeit zweiseitiger Direktion	142
5.2.2. Zum Verhältnis von Gesellschaft und Staat	143
5.2.3. Grundrechtstheoretische Implikationen	144
5.2.4. Speziell: Methode der Verfassungsinterpretation	146
5.3. Die „wirtschaftsverfassungsrechtliche Neutralität“ des GG und dessen Kompromißcharakter	149
5.4. Zum materiellen Inhalt der einschlägigen Verfassungsbestimmungen	156
5.4.0. Vorbemerkung zur Mitbestimmungsdebatte	156
5.4.1. Der Schutz des Eigentums	158
5.4.2. Die Koalitionsfreiheit, Art. 9 III GG	162

5.4.3. Die relevanten Gesichtspunkte aus Art. 2 I GG	165
5.4.4. Sozialstaats- und Demokratieprinzip des Art. 20 I (28 I) GG	170
5.5. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	176
6. Ausblick: Demokratietheoretische Modelle zur Realisierung von Teil- habe und Selbstbestimmung	182
6.1. Die Theorie demokratischer Elitenkonkurrenz	182
6.2. Partizipatorische Modelle	184
6.3. Komplexe Demokratietheorie	185
Literaturverzeichnis	186

„Da herrscht die Sache über den Menschen und das Werkzeug kommandiert.“

Hugo Sinzheimer über den „Maschinenbetrieb unserer Zeit“ (in Grundzüge des Arbeitsrechts, Jena 1927, S. 26)

Einleitung

Die vorliegende Untersuchung stellt die Frage nach den juristischen Dimensionen der Direktion arbeitsteiliger Produktionsveranstaltungen in unserer Gesellschaft. „Direktion“ ist kein auch nur in groben Zügen festgelegter arbeitsrechtlicher oder ökonomischer Begriff. In Absehung von Einzelheiten soll damit zunächst nur ganz allgemein die Organisation und Leitung des Produktionsprozesses in Betrieb und Unternehmen bezeichnet sein. Die Bemerkung *Sinzheimers* auf dem Hintergrund der industrialisierten Produktionsgestaltung im ersten Drittel unseres Jahrhunderts kennzeichnet die Folgen einer Direktionsweise, die häufig heute noch als von der Sache her einzig sinnvolle Direktionsweise, als „Sachzwang“ einer funktionsfähigen und effizienten Warenproduktion auf der Basis von Arbeitsteilung und Privateigentum an Produktionsmitteln angesehen wird: die einseitige Direktion durch die Produktionsmitteleigentümer (heute durch das insofern von diesen abgeleitet gedachte Management) — umfassend organisiert in einer monokratischen Unternehmenshierarchie mit entsprechend abgestuften Entscheidungs- und Weisungskompetenzen. Der postulierte „Sachzwang“ hat im (ungeschriebenen) Arbeitsrecht seinen juristischen Niederschlag gefunden in der dogmatischen Konstruktion eines umfassenden und einseitigen Direktionsrechts des Arbeitgebers gegenüber dem Arbeitnehmer. Das Ergebnis wird herkömmlich als „Objektstellung des Arbeitnehmers im Produktionsprozeß“ oder noch treffender als „umfassende Fremdbestimmung der abhängigen Arbeit“ bezeichnet.

1. Der Bezugspunkt *Arbeitsteilung* ist konstitutives Merkmal der industriellen Produktion und der Unternehmungen nicht nur in hoch-industrialisierten Gesellschaften wie der Bundesrepublik. Die Arbeitsteilung ist eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der Bemühungen des Menschen, sich den Veränderungen seiner natürlichen Umwelt anzupassen oder diese Umwelt entsprechend umzuformen; als

solche ist die Arbeitsteilung daher seit Jahrtausenden der Geschichte der Menschheit verbunden¹. Grundgedanke hinsichtlich der Produktion ist, daß kollektives, arbeitsteiliges Verhalten der Individuen Leistungen ermöglicht, die ohne dieses Zusammenwirken dem einzelnen nicht möglich wären. Dieses Prinzip wurde nun nach den Phasen der Industrialisierung noch im 19. Jahrhundert vor allem durch Techniker und Ingenieure zu einer „wissenschaftlichen Arbeitzersplitterung“ umgeformt, die ihren reinsten Ausdruck im Taylorismus fand. Neben die bis ins 19. Jahrhundert vor allem praktizierte Arbeitsteilung zwischen vorwiegend handwerklichen Arbeiten trat die — bis heute zunehmend wesentliche — Arbeitsteilung zwischen dem Arbeiter einerseits, dem technischen Produktionsapparat sowie der Organisation und Planung des Einsatzes dieses Apparats andererseits. Es entstand der fast mythische Glaube, daß jede Rationalisierung der menschlichen Arbeit von einer Zersplitterung der Arbeitsaufgaben begleitet sei, die die Produktionskosten (bei Serienproduktion) senke und die Produktionsmenge erhöhe.

Es läßt sich zeigen, daß diese Tendenz zur Zersplitterung der Arbeitsaufgaben selbst kein typisches Kennzeichen der kapitalistischen Wirtschaft ist. So wies etwa *Lenin* schon 1918 in entsprechenden Artikeln in der *Prawda*² darauf hin, wie wichtig es sei, die fortschrittlichen, technischen Elemente des Taylor-Systems zu übernehmen. Auch heute herrscht in der UdSSR ähnlich wie bei uns ein System der Arbeitsorganisation vor, das auf strenger Spezialisierung der Arbeitsaufgaben beruht.

Niemand wird bei dieser Ausgangslage bestreiten wollen, daß derartig hoch arbeitsteilige Prozesse exakt geplant und durchgeführt werden müssen. Die Frage nach der *Direktion* der komplexen Organisation „Produktionsprozeß“ und in der Folge, bei noch stärkerer Zersplitterung, auch der Planungs- und Steuerungsprozesse selbst, d. h. des Unternehmens insgesamt, ist nicht von der Hand zu weisen. Der Kern des Problems ist die Zuweisung von Macht- und Herrschaftspositionen durch die Übertragung der Aufgabe „Organisation, Führung und Leitung“ des Unternehmens. Zwei Aspekte lassen sich unterscheiden: Es geht auf der Linie der Arbeitsteilung innerhalb des Be-

¹ Eine ausgezeichnete Darstellung dieser historischen Entwicklung findet sich unter Verfolgung der einzelnen Entwicklungslinien seit der menschlichen Frühgeschichte in *Mumford, L.* „Mythos der Maschine — Kultur, Technik und Macht“ Frankfurt 1977 (dt. Übersetzung von „The myth of machine“, Bd. I 1966; Bd. II 1964); als Überblick läßt sich vergleichen das Einleitungskapitel von *Friedmann, G.* „Grenzen der Arbeitsteilung“ Frankfurt 1959 (dt. Übersetzung von „Le travail en miettes“ Paris 1956) S. 1 ff.

² Nachweise hierzu vgl. bei *Friedmann, G.* „Problèmes du Machinisme en URSS et dans les pays capitalistes“ Paris 1934, S. 53 ff.

reichs der Arbeit um derartige Positionen im Unternehmen selbst; dies läßt sich als Direktion im *engeren* Sinne ansprechen. Dann geht es, im Zuge der gesellschaftlichen Arbeitsteilung zwischen Arbeit und techn. Produktionsapparat, um die zunehmend ins Zentrum des Bewußtseins gerückte Zuweisung solcher Positionen weit über den Bereich des Unternehmens hinaus auf allen Ebenen der Gesellschaft (international³, gesamtgesellschaftlich⁴, sektoral und regional⁵). Soweit man diesen Aspekt der Aufgabe „Unternehmensleitung“ nicht vergißt, läßt sich von Direktion im *weiteren* Sinne sprechen. Beide hier analytisch voneinander geschiedenen Aspekte sind im Unternehmen jedoch unmittelbar miteinander verknüpft.

Die entscheidenden Fragen sind nun einmal diejenige nach der Ausgestaltung dieser Aufgabe und dadurch der Reichweite der zugewiese-

³ Dies gehört heute unter dem Stichwort „multinationale Konzerne“ zu den Standardthemen politik- und wirtschaftswissenschaftlicher Forschung; Ergebnisse und Fragestellungen lassen sich vergleichen für den ersten Bereich bei *Piehl, E.* „Multinationale Konzerne und internationale Gewerkschaftsbewegung“ Frankfurt 1973 (insbes. Kap. 2, S. 31 ff.) und *Fröbel/Heinrichs/Kreye* „Die neue internationale Arbeitsteilung“ Hamburg 1977 (z. B. zur Textilbranche S. 67 ff.); für die Wirtschaftswissenschaften die Aufsatzsammlung *Krebschull, D./Mayer, O. G.* (Hrsg.) „Multinationale Unternehmen — Anfang oder Ende der Weltwirtschaft“ Frankfurt 1974 (S. 137 ff. zur ökonomischen und politischen Macht; S. 203 ff., 219 ff. zur Möglichkeit der Kontrolle durch nationale Regierungen).

⁴ Auf dieser Ebene hat das Problem unter dem Stichwort „öffentliche Bedeutung“ oder „öffentliches Interesse“ an Großunternehmen in die juristische Debatte Eingang gefunden, dazu noch ausführlich im jeweiligen Sachzusammenhang; für die politik- und wirtschaftswissenschaftliche Diskussion *Hirsch, J.* „Zur politischen Ökonomie des politischen Systems“ in: *Kress, G./Senghaas, D.* „Politikwissenschaft“ Frankfurt 1969 (Lizenzausgabe 1972) S. 165 ff. m. w. N. zur amerikanischen Literatur (Shonfien, Reagan, Galbraith); *Offe, C.* „Strukturprobleme des kapitalistischen Staates“ Frankfurt 1972, S. 123 ff., 153 ff.; *Glasstetter, W.* „Wachstumskonzeption und politische Ökonomie“ Köln 1971, S. 55 ff., 283 ff., 294 f.; *Koubek, N. u. a.* „Wirtschaftliche Konzentration und gesellschaftliche Machtverteilung“ in: Beilage zur Wochenzeitschrift „Das Parlament“ B 28/72 vom 8. 7. 1972.

⁵ In der wirtschaftswissenschaftlichen Debatte erstmals problematisiert bei *Thünen, J. H. von* „Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie“ Hamburg 1826; später wurde versucht, die räumliche Ordnung der Wirtschaft und teilweise sogar ganze Landschaften ökonomisch abzuleiten, vgl. so insbesondere das berühmte Werk von *Lösch, A.* „Die räumliche Ordnung der Wirtschaft, eine Untersuchung über Standort, Wirtschaftsgebiete und internationalen Handel“ 2. Aufl., Jena 1944 (dort findet sich auch eine Besprechung zu Thünen, vgl. S. 25 ff.). Der Schlüssel liegt in der häufig unterschätzten Bedeutung unternehmerischer Standortwahl für die Kommunen und insgesamt die Infrastrukturpolitik (Erschließung, Verkehr, Gesundheit u. Wohnen, Umwelt, Freizeit). Gerade unter dem neuerdings heftig diskutierten Gesichtspunkt ‚Umwelt‘ hat sich die Abhängigkeit der Kommunen von auch relativ kleinen Unternehmen (aber eben regional sehr mächtigen) massiv in den Vordergrund geschoben, vgl. dazu *Glagow, M.* (Hrsg.) „Umweltgefährdung und Gesellschaftssystem“ München 1972 und *Eichhorn, P.* „Umweltschutz aus der Sicht der Unternehmenspolitik“ ZfBF 1972, S. 633 ff.