

» Betriebsrätegesetz 1920: Vorgeschichte und Zustandekommen

Prof. Dr. Michael Kittner, Hanau

Vor 100 Jahren, am 12. Februar 1920, ist das »Betriebsrätegesetz« (BRG) im Reichsgesetzblatt veröffentlicht worden.¹ Das gibt unvermeidlich Anlass zum Nachdenken im Namen des damit verbundenen 100-Jahres-Jubiläums. Es ist gewissermaßen ein »Nachklang« der Jubiläen zur Novemberrevolution und dem Stinnes-Legien-Abkommen 1918 – mit dem gemeinsamen Nenner eines demokratischen und sozialen Aufbruchs, der Erst-Ausgabe einer Arbeitsverfassung, wie sie in nunmehr in 70 Jahren Bundesrepublik zur Reife gelangt ist: Tarifvertrag und Betriebsverfassung als deutschlandtypisches Modell einer dualen Interessenvertretung. Dieser Beitrag geht auf bislang eher unterbelichtete Aspekte der Entstehung des BRG ein.

I. Arbeiter-Ausschüsse im Stinnes-Legien-Abkommen

Wenn man vom BRG als »Frucht der Revolution« spricht, gerät unvermeidlich das Stinnes-Legien-Abkommen vom 15. November 1918 in den Blick. Mit ihm schufen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften die Grundlagen der neuen Arbeitsverfassung.² Für unseren Zusammenhang interessieren seine Bestimmungen zur Mitbestimmung. Dazu hieß es unter Ziffer 7:

»Für jeden Betrieb mit einer Arbeiterschaft von mindestens 50 Beschäftigten ist ein Arbeiterausschuß einzusetzen, der diese zu vertreten und in Gemeinschaft mit dem Betriebsunternehmer darüber zu wachen hat, dass die Verhältnisse des Betriebes nach Maßgabe der Kollektivvereinbarungen geregelt werden.«

An diesem Text fällt sofort auf, dass in ihm keine Rede von »Betriebsräten« ist, sondern von »Arbeiter-Ausschüssen«. Sie gab es als freiwillige Einrichtung aufgrund der Gewerbeordnung seit 1891, im bayerischen und preußischen Bergbau seit 1900 bzw. 1905 obligatorisch.³ Das Hilfsdienstgesetz von 1916⁴ hatte sie für sog. kriegswichtige Betriebe zwingend eingeführt. Das Stinnes-Legien-Abkommen sah sie nun für Friedenszeiten dauerhaft vor.

II. Gewerkschaftskonzepte von 1917/18 für die Nachkriegszeit

Nach den Erfahrungen mit dem Hilfsdienstgesetz hatte sich bei den Gewerkschaften endgültig die Vorstellung von der Nützlichkeit von Arbeiter-Ausschüssen verfestigt. Sie wollten diese über das Kriegsende hinaus auch in Friedenszeiten behalten (die Unternehmer dagegen eher nicht). Demgemäß fanden Arbeiter-Ausschüsse schon in der »Gemeinsamen Eingabe der Richtungsgewerkschaften und Angestelltenverbände an den Bundesrat und Reichstag mit Forderungen zur Übergangswirtschaft« vom 30. Juni 1917 eine knappe Erwähnung: »Die Arbeiter- und Angestelltenausschüsse haben Anträge, Wünsche und Beschwerden der Arbeiter ihres Betriebes in bezug auf Lohn- und Arbeitsverhältnisse zu prüfen und mit eigener Äußerung zur Kenntnis des Unternehmers zu bringen.«⁵ Daneben forderten Gewerkschaften weiterhin die Errichtung von Arbeitnehmerkammern.

Diese Forderungen tauchten teilweise vertieft und detaillierter in einem »Sozialpolitischen Aktionsprogramm der Freien Gewerkschaften« vom Januar 1918⁶ auf. Arbeiterausschüsse wurden darin erneut im Zusammenhang mit einem neu zu schaffenden Kammersystem behandelt: »... mit den Aufgaben der Wahrnehmung und Vertretung der Interessen der im Betriebe tätigen Arbeiter und Angestellten, sowie der Verhandlung über Anträge, Wünsche und Beschwerden betreffend die Arbeits- und Arbeiterverhältnisse der Arbeiter bzw. Angestellten mit dem Unternehmer.«

Dass dieses Vorhaben noch während des Krieges in Angriff genommen wurde, erwartete aber offenkundig niemand. Die allgemeine Lesart lautet: Die kaiserliche Reichsleitung kam bis zum Kriegsende Opposition und Gewerkschaften nicht weiter entgegen als bis zur Aufhebung des § 153 GewO mit Gesetz vom 12. Mai 1918.⁷ Das stimmt – aber nur, wenn allein der gesetzgeberische Output betrachtet werden. Daneben gab es aber erstaunlich viel Bewegung.

III. Die Arbeiter-Ausschuss-Initiative des Reichswirtschaftsamtes

Natürlich waren die Gewerkschaften nicht die Einzigen, die Überlegungen zur Nachkriegswirtschaft anstellten. Auch in der Regierung machte man sich Gedanken für diese Zeit. Daraus entwickelten sich gesetzgeberische Initiativen teils schon im Reichstag, teils erst im Regierungsapparat, über die erstaunlich wenig bekannt ist; sie sind jedoch bedeutsam für die unmittelbare Vorgeschichte des BRG.

Als erstes zeigt sich das mit dem Gesetzentwurf für ein Arbeitskammergesetz vom 10. April 1918.⁸

Mit diesem griff die Regierung erklärtermaßen die entsprechenden Vorstellungen der Gewerkschaften auf. Bei dieser Gelegenheit bezog sie ausdrücklich die Frage der Einführung obligatorischer Arbeiter- und Angestelltenausschüsse nach der für die Nachkriegszeit erwarteten Aufhebung des Hilfsdienstgesetzes ein. Seit der ersten parlamentarischen Behandlung am 1. Mai 1918 war zunächst die Einsicht gewachsen, dass die Ausschussfrage im Kammergesetz nicht so gut aufgehoben wäre, vielmehr die Bestimmungen der GewO über Arbeiterausschüsse (s.o. § 10) einer generellen Überprüfung bedürften.

Das tat das Reichswirtschaftsamt, indem es am 27. Juli 1918 regierungsintern einen »Gesetzentwurf über pflichtmäßige Errichtung von Arbeiterausschüssen und Angestelltenausschüssen« auf den Weg brachte.

¹ RGBI. 147.

² Deutscher Reichsanzeiger vom 18. 11. 1918, Nr. 273 (vgl. Kittner, Klassenkompromiss zur Unzeit - Stinnes-Legien-Abkommen 1918, SR 2019, 118; Krüger, Das Stinnes-Legien-Abkommen 1918-1924, 2018).

³ Arbeiter-Ausschüsse hatten ihrerseits einen langen informellen Vorlauf in der Selbst- oder Mitverwaltung betrieblicher Sozialeinrichtungen für Arbeiter (vgl. Däubler/Kittner, Geschichte der Betriebsverfassung, 2020, S. ▀).

⁴ Vgl. Wroblewski, AUR 2018, G 21.

⁵ Abgedruckt in: Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung, Bd. 1, 1985, S. 360, 367.

⁶ Abgedruckt in: Quellen, a.a.O., S.407, 408.

⁷ Vgl. Kittner, AUR 2018, G 9.

⁸ Vgl. Däubler/Kittner, Geschichte der Betriebsverfassung, S. ▀.

te.⁹ Der erste Satz der Begründung sagte alles: »Die gesetzliche Einführung der Pflicht, ständige Arbeiterausschüsse und Angestelltentrausschüsse zu errichten, ist eine der dringlichsten sozialpolitischen Forderungen, die von Arbeitern und Angestellten für die Zeit nach dem Krieg erhoben werden.« Deren Interessen wollte die Regierung mit ihrem Gesetzentwurf nachkommen. Die diesbezüglichen Inhalte sollten dort geregelt werden, wo die Materie vor Schaffung des Hilfsdienstgesetzes angesiedelt war: in der GewO. Deshalb firmierte alles unter »Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung« (27. Juli 1918). Dort sollte nach § 138 g ein neuer Unterabschnitt mit dem Titel »Bestimmungen für Betriebe, in denen in der Regel mindestens fünfzig Arbeiter beschäftigt werden« mit insgesamt 21 Paragraphen eingefügt werden – ein veritables Gesetz im Gesetz! Der Umfang und die sachliche Substanz dieses Vorschlags veranlassten das Reichswirtschaftsamt schon bei der ersten Vorlage zu der fürs erste unbeantworteten Frage, ob nicht »die Regelung der Materie in einem selbständigen Gesetz vorzuziehen sei.«

Diese Antwort lieferte es nur etwa 6 Wochen später selbst, indem es am 4. September, ohne eigene Begründung dafür, einen solchen Entwurf in den Regierungsumlauf brachte.¹⁰ Aus den bislang 21 Paragraphen in der Gewerbeordnung waren 25 geworden, nunmehr in dem »Entwurf eines Gesetzes über Arbeiterausschüsse und Angestelltentrausschüsse in gewerblichen Betrieben«. In der Substanz waren beide Entwürfe weitestgehend gleich.¹¹ Auch ohne dass es ausdrücklich gesagt worden wäre: Die Aufnahme der Arbeiterausschüsse in ein eigenes Gesetz bedeutete eine enorme öffentliche Aufwertung des Themas, und es war eindeutig so gewollt! Alles in allem: Wäre es nicht zur Revolution gekommen, wäre sicher von einer veritablen sozialstaatlichen Weiterentwicklung der Arbeiterausschüsse gesprochen worden.

Die Begründung des Entwurfs war, da nur für den regierungsinternen Gebrauch bestimmt, von bemerkenswerter Offenheit. So sprachen die Verfasser darüber, dass diese Vorhaben im Reichstag »eifrige Unterstützung« seitens der den »bedeutenden Arbeiterverbänden nahestehenden Parteien, dem Zentrum, der Sozialdemokratie und der fortschrittlichen Volkspartei, erfahren.« Von den übrigen Parteien sei »eine wohlwollende Haltung, jedenfalls kaum in nennenswertem Maße eine ausgesprochene Gegnerschaft zu erwarten.« Auch die Einschätzung der Unternehmerreaktionen war erstaunlich optimistisch.: »Auch von Seiten des Unternehmertums wird ernstlicher Widerstand nicht zu erwarten sein; denn die auf Grund des Hilfsdienstgesetzes mit den obligatorischen Arbeiterausschüssen und Angestelltentrausschüssen gemachten Erfahrungen haben die früher in weiteren Kreisen dagegen gehegten Bedenken vielfach gemindert, zum Teil haben sie sogar zu einer Wandlung der Anschauungen geführt.«

Daraus schlussfolgerte das Reichswirtschaftsamt, »dass eine solche Einrichtung geschaffen werden muß, um in größeren Betrieben den Arbeitern und Angestellten eine Verständigung mit ihrem Arbeitgeber über ihre Wünsche und Bedürfnisse im Wege der Verhandlung zu ermöglichen und damit dem sozialen Frieden zu dienen, dessen das deutsche Wirtschaftsleben namentlich in der Zeit des Überganges von der Kriegs- in die Friedenswirtschaft dringend bedürfen, der aber dann gerade besonders gefährdet sein wird.«

Die zentrale Vorschrift beider Entwürfe lautete:

»§ 138 g i

- (1) Dem Arbeiterausschusse liegt es ob, das gute Einvernehmen innerhalb der Arbeiterschaft des Betriebs oder der Betriebsabteilung und zwischen der Arbeiterschaft und dem Betriebsunterneh-

mer zu fördern. Hat Anträge, Wünsche und Beschwerden der Arbeiterschaft, die sich auf die Betriebseinrichtungen, die Löhne und sonstige Arbeitsverhältnisse des Betriebs oder auf die mit dem Betriebe verbundenen Wohlfahrtseinrichtungen beziehen, zur Kenntnis des Betriebsunternehmers zu bringen und sich darüber zu äußern.

(2) Kommt eine Einigung zwischen dem Betriebsunternehmer und dem Arbeiterausschuß nicht zustande, so kann der Ausschuß die im Arbeitskammergesetz vorgesehene Einigungsstelle anrufen.«

An dieser Stelle gab es eine – wahrscheinlich bewusst eingebaute – Unklarheit, die noch zur Sollbruchstelle hätte werden können. Der Reichstagsabgeordnete Ickler hatte schon in der parlamentarischen Diskussion des Arbeitskammergesetzes darauf hingewiesen, dass die Fragen von »Einlassungzwang und Vollstreckbarkeit« eines Einigungs-Spruches offen seien.¹² Dazu kam eine ganze Reihe von prozeduralen Vorschriften, darunter zur Kostentragung für die Ausschussarbeit, eine bezahlte Arbeitsfreistellung der Ausschussmitglieder sowie ein Behinderungs- und Maßregelungsverbot.

Die Planung der Regierung im Sommer 1918 sah für den 24. September eine »kommissarische Beratung« der beteiligten Ressorts vor (geladen sollten werden »die Herren Staatsekretäre des Reichs-Ministeriums, des Reichs-Justizamts und des Reichs-Postamts, die Herren Minister des Innern, der Justiz, für Handel und Gewerbe, für Landwirtschaft, Domänen und Forsten, des Krieges und der öffentlichen Arbeiten, der Herr Präsident des Reichsbankdirektoriums und das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen« – also »tout le monde« im damaligen Machtsystem, ein Indiz für die große Bedeutung, die man diesem Thema beimaß – ein gutes auch dafür, welche Relevanz es unter den veränderten Bedingungen der Revolution gewinnen sollte! Als nächsten parlamentarischen Termin hatte man Ende Oktober anvisiert, wo ein Reichstags-Unterausschuss Ergebnisse zum Arbeitskammer-Projekt vorgelegt haben wollte.

Daraus wurde jedoch nichts. Statt eines wohlvorbereiteten Übergangs in die Friedenswirtschaft kam die Revolution.

IV. Von autonomer Interessenvertretung zum Hilfsorgan der Gewerkschaften

Nach diesem Vorlauf kann das Stinnes-Legien-Abkommen nur als Überraschung bezeichnet werden. Denn mit seiner Formulierung war nur ganz wenig übrig geblieben von der doch bereits sehr elaborierten »Betriebsverfassung« des Reichswirtschaftsamtes vom September 1918. Es ist offenkundig, dass die Partner des Abkommens, vor allem

⁹ GStA PK, I. HA Rep. 120 Ministerium für Handel u. Gewerbe, BB VII Nr. 9 adh. 3 Bd. 1.

¹⁰ GStA PK, I. HA Rep. 120 Ministerium für Handel u. Gewerbe, BB VII Nr. 9 adh. 3 Bd. 1.

¹¹ Im zweiten Entwurf enthielt zusätzlich eine Strafbarkeit des Arbeitgebers bei Behinderung der Ausschusswahlen und –tätigkeit sowie die Möglichkeit der Landeszentralbehörde, »für bestimmte Bezirke oder Gewerbezweige die Wahlberechtigung oder die Wahlbarkeit von Ausländern allgemein oder unter Beschränkungen zuzulassen« (das spätere BRG gab das aktive Wahlrecht allen Arbeitnehmern, das passive nur Deutschen (§ 20).

¹² Vgl. 155. Sitzung des Reichstags vom 1.5.1918, Stenographische Protokolle S. 4859.

die Gewerkschaften, wenig Neigung zeigten, den Ausschüssen eine Existenz mit eigenständiger arbeitspolitischer Relevanz einzuräumen.

Das »Warum« beantwortet sich leicht: Die Gewerkschaften hatten aus den Munitionsarbeiterstreiks von 1917/18 noch den Schrecken einer von ihnen nicht kontrollierten Basis-Bewegung in den Knochen. Und die Revolution selbst war ja die ultimative Bestätigung dieses Phänomens. Also nimmt es nicht wunder, dass ihnen an einer institutionalen Verfestigung betrieblicher Machtstrukturen in Form von Arbeiter-Ausschüssen wenig lag. Und so bot deren Einordnung in die neue Welt der Tarifverträge nach dem Konzept von Hugo Sinzheimer¹³ eine schlüssige und kommode Lösung.

In diesem Sinne versuchte der Rat der Volksbeauftragten so bald wie möglich Pflöcke einzuschlagen. Dieser Zeitpunkt schien gekommen, nachdem der Erste Reichskongress der Arbeiter- und Soldatenräte am 18. Dezember 1918 den Weg für eine parlamentarische Demokratie frei gemacht hatte.¹⁴ Wenige Tage später erließ der Staatssekretär im Reichsarbeitsamt, der frühere Gewerkschafter Gustav Bauer, die TarifvertragsVO vom 23. Dezember 1918.¹⁵ Mit ihr wurde erstmals eine Rechtsgrundlage für Tarifverträge geschaffen und dabei Arbeiterausschüsse eingerichtet, als deren Hauptaufgabe die Überwachung von Tarifverträgen festgelegt wurde; eigene Mitbestimmungskompetenzen erhielten sie nur im Rahmen eines Tarifvorbehalts.

Sei es deswegen, sei es wegen der aufgeheizten Stimmung der ersten Monate des Frühjahrs 1919: Dieses neue Recht wurde zunächst praktisch nicht umgesetzt. Friedrich Sitzler, der für das BRG inhaltlich verantwortliche leitende Ministerialbeamte und prominente Kommentator berichtete, dass die in der Revolution gebildeten betrieblichen Gremien zunächst nicht daran dachten, neuen Institutionen zu weichen.¹⁶

V. Die »zweite Revolution«: Von »Räten« zu »Betriebsräten«

Über die Praxis der Arbeiter-Ausschüsse unmittelbar nach Erlass der TVVO wissen wir so gut wie nichts. Aber dieser »Sparversion« einer Betriebsverfassung war ohnehin kein langes Leben beschieden. Denn bei weiten Teilen der Arbeiterschaft wuchs das Gefühl, um die Früchte der Revolution gebracht zu werden. Diese Grundhaltung verschärfte alle Arbeitskonflikte der folgenden Zeit. Die größten ereigneten sich kurz nach den Wahlen zur Nationalversammlung im mitteldeutschen Bergbau, im Ruhrgebiet und in der Berliner Metallindustrie. In beiden Fällen war die Rede von »Generalstreiks«. Ihre Besonderheit waren Forderungen nach betrieblicher Mitbestimmung, nun ausdrücklich durch »Betriebsräte«, die jeweils nach Schlichtung durch den Reichsminister Eingang in die Verhandlungsergebnisse fanden.

In Mitteldeutschland wurden »Grundsätze über die Errichtung von Betriebsräten« und eine »Vorläufige Dienstanweisung für den Betriebsrat« vereinbart. Beide enthielten ein weitgefasstes generelles Mitbestimmungsrecht mit Letztentscheidung durch die staatliche oder tarifliche Schlichtung« und dazu als Novum ein Einsichtsrecht in Betriebsvorgänge (die Vorstufe zum Bilanzeinsichts-Recht im BRG):¹⁷

»1. Der Betriebsrat ist die Vertretung aller Arbeiter des Betriebes.

...

3. Drei vom Betriebsrat aus seiner Mitte bestimmten Personen, darunter mindestens einem Angestellten, die, soweit es sich nicht um neueröffnete Betriebe handelt, mindesten 1 Jahr lang in dem Unter-

nehmen tätig gewesen sind, ist auf Wunsch Einblick in alle Vorgänge des Betriebes zu gewähren, soweit gesetzliche Bestimmungen dem nicht entgegenstehen.

...

10. Streitigkeiten zwischen Betriebsleitung und Betriebsrat entscheiden die zuständigen gesetzlichen Körperschaften, sofern nicht durch das Zusammenwirken der Betriebsräte mit den wirtschaftlichen Organisationen der Arbeitnehmer einerseits und den wirtschaftlichen Organisationen der Arbeitgeber andererseits besondere Schlichtungsstellen errichtet werden.«

Beim Streik der Angestellten in der Metallindustrie Berlin lag der Schwerpunkt auf einem Mitbestimmungsrecht bei Einstellungen und Kündigungen mit verbindlichem Letztentscheidungsrecht beim Schlichtungsausschuss.¹⁸

»Gegen jede Einstellung, von der dem Angestelltenausschuss Kenntnis zu geben ist, kann dieser innerhalb 5 Tagen Einspruch erheben, wenn wichtige berechtigte Interessen der Angestelltenschaft dadurch verletzt werden.

...

Ist über den Einspruch eine Einigung zwischen der Geschäftsleitung und dem Angestelltenausschuss nicht zu erzielen, so kann letztere innerhalb drei Tagen nach Beendigung der Verhandlungen den zuständigen Schlichtungsausschuss anrufen.

...

Der Angestelltenausschuss ist berechtigt, der Kündigung von angestellten, von der ihm Kenntnis zu geben ist, ohne aufschiebende Wirkung zu widersprechen, wenn er der Ansicht ist, daß wichtige Gründe der Entlassung entgegenstehen, welche die Entlassung als gegen die berechtigten Interessen der Angestelltenschaft des Betriebs verstößend oder als eine nicht durch die Verhältnisse des Betriebs bedingte unbillige Härte gegen den betreffenden Angestellten erscheinen lassen.

Der Angestelltenausschuss ist verpflichtet, die Gründe und das Beweismaterial bereits in der Verhandlung mit der Geschäftsleitung zum Vortrag zu bringen. Ist eine Einigung nicht zu erzielen, so kann der Angestelltenausschuss nach Beendigung der Verhandlungen den Schlichtungsausschuss anrufen. Dieser entscheidet endgültig.«

¹³ Vgl. Sinzheimer, Das Rätesystem, Zwei Vorträge zur Einführung in den Rätedankern, 1919. Wiederabdruck in Kahn-Freund/Ramm, Hrsg., Hugo Sinzheimer, Arbeitsrecht und Rechtssoziologie, Bd. 1, 1976, S. 325 ff.).

¹⁴ Vgl. Stenographischer Kongressbericht, 1919, Wiederabdruck 1972, Sp. 176.

¹⁵ RGBI. I 1456; zur Biographie Bauers vgl. Buschmann, Geschichte des centralen gewerkschaftlichen Rechtsschutzes, AuR 2018, G 13.

¹⁶ Reichsarbeitsblatt 1928 II (nichtamt. Teil), Nr. 13.

¹⁷ Deutscher Reichsanzeiger vom 20.3.1919, Nr. 65.

¹⁸ Vgl. Vereinbarung zwischen dem Verband der Berliner Metallindustrie und der Vertretung der beteiligten Angestelltenverbände und der Streikleitung, betreffend das Mitbestimmungsrecht bei Einstellungen und Entlassungen vom 19.4.1919, abgedruckt in: Hoeniger/Wehrle, Arbeitsrecht, 1920, S. 264.

Die Reichsregierung begriff und handelte schnell. Ihr war klar, dass sie den revolutionär gesinnten Arbeitnehmern ein praktikables Angebot für ihre Wünsche nach Beteiligung an wirtschaftlichen Entscheidungen machen musste. Das mündete in die zu Art. 165 führende Verfassungsdebatte und als ersten konkreten Schritt in Arbeiten an dem nun »Betriebsrätegesetz« genannten Gesetz über betriebliche Interessenvertretungen (von dem nun klar war, dass es »üppiger« auszufallen hätte als das Provisorium in der TVVO).

Die äußere Form dieses Umschwenkens der Regierung war denkwürdig: Der Arbeitsminister, *Bauer*, ließ das Verhandlungsergebnis aus Mitteldeutschland im »Reichsanzeiger« auf der ersten Seite unter »Bekanntmachung« kommentarlos abdrucken und diese schließen mit den Worten »Berlin, den 15. März 1919. Der Reichsarbeitsminister. *Bauer*.«¹⁹ Die »Bekanntmachung« erklärte nach akribischer Nennung aller Konfliktparteien (darunter neben Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften das »Aktionskomitee Halle für den Generalstreik in Mittel-Deutschland«), dass »am 12. März 1919 in Weimar bis zur endgültigen gesetzlichen Regelung folgende Vereinbarung für das mitteldeutsche Streikgebiet getroffen (wurde).«

VI. Gesetzgebungsverfahren

Die Arbeit am Gesetz schien zunächst verhältnismäßig unkompliziert zu verlaufen. Denn obwohl die Spitzenverbände der Unternehmer (VDI und VDA) zunächst in einer großen Besprechung beim Arbeitsminister *Bauer* am 15. Mai 1919 an einem Referentenentwurf zunächst grundsätzliche Kritik übten²⁰ und dann im Juli einen eigenen Gegenentwurf vorlegten,²¹ ließen sie sich dann doch überraschend schnell auf einen konsensierten Text ein. Die Regierung konnte einen unter Hinzuziehung von Sachverständigen von Arbeitgebern und Gewerkschaften erarbeiteten Entwurf vom 9. August 1919 veröffentlichen.²² Dieser Entwurf nahm ausdrücklich Bezug auf die beiden Streikergebnisse.

Danach gingen die Dinge ihren parlamentarischen Gang, in dessen Verlauf die DDP als Sprachrohr der Arbeitgeber immer weitere Abstriche am Regierungsentwurf verlangte. Daraufhin wurden im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens – insbesondere in den Ausschussberatungen vom 23. September bis zum 18. Dezember 1919 – wesentliche Punkte aufgegeben wurden:²³

- das Recht einer Betriebsversammlung, den Betriebsrat jederzeit durch Missbilligungsbeschluss zum Rücktritt zu zwingen, und
- das Einspruchsrecht gegen individuelle Einstellungen und Entlassungen mit der Möglichkeit, dass ein Schlichtungsausschuss verbindlich entscheidet.

Im endgültigen Gesetz entfiel dieses Abberufungsrecht ersatzlos, aus dem Widerspruchsrecht bei Einstellungen wurde ein Mitwirkungsrecht zur Erstellung einer Einstellungsrichtlinie, und bei Kündigungen kam es zur bekannten Lösung des Widerspruchs wegen unzumutbarer Härte mit dem Wahlrecht des Arbeitgebers zwischen Abfindung und Weiterbeschäftigung. Insbesondere dieser Kompromiss war umstritten, war doch die Mitbestimmung bei Kündigungen durch die Bezugnahme des Regierungsentwurfs auf das Berliner Streikergebnis vorher für so zentral befunden worden (und der Berliner Angestelltenstreik vor allem darum geführt worden war). Die Vorlage einer Betriebsbilanz wurde zwar von den Arbeitgebern und der DDP ebenso vehement bekämpft, konnte von ihnen aber nicht völlig verhindert werden, weil an dieser Stelle die SPD mit dem Bruch der Koalition gedroht hatte. Nach Abschluss der Ausschussberatungen wurde das Gesetz schließlich in 3. Lesung am 18. Januar 1920 im Reichstag verabschiedet²⁴ und am 4. Februar 1920 im Reichsgesetzblatt veröffentlicht.²⁵

Seine Verabschiedung bleibt für immer mit einem der dramatischsten Ereignisse der nachrevolutionären Zeit verbunden.²⁶ Am Tag der zweiten Lesung des Gesetzes, dem 13. Januar 1920, hatten die Berliner KPD und USPD zu einer Demonstration unmittelbar vor dem Reichstag aufgerufen, und nach einer Konfrontation mit den Sicherheitskräften gab es 42 Tote und etwa 100 Verletzte – eine der blutigsten Demonstrationen in der deutschen Geschichte (über den genauen Verlauf der Ereignisse und die Frage, wer an der Eskalation Schuld trug, herrschen bis heute Unklarheit und Streit). Die Verabschiedung des Gesetzes verhinderte das nicht, aber die Fronten für seine praktische Umsetzung waren auf der »Linken« so verhärtet wie nur möglich.

¹⁹ Deutscher Reichsanzeiger vom 20.3.1919, Nr. 65.

²⁰ GStA PK, I. HA Rep. 120 Ministerium für Handel u. Gewerbe, BB VII Nr. 9 adh. 5 Gen. Bd. 1.

²¹ RDI, VDA etc. am Mitglieder der Nationalversammlung, Juli 1919, betr. Entwurf eines Gesetzes über Betriebsräte (GStA PK, I. HA Rep. 120 Ministerium für Handel u. Gewerbe, BB VII Nr. 9 adh. 3 Bd. 1). Dort ist auch der Referenten-Entwurf als »Regierungsentwurf« betitelt abgedruckt.

²² Deutscher Reichsanzeiger vom 9.8.1919, Nr. 179, Erste Beilage.

²³ Eingehend Weber, Gescheiterte Sozialpartnerschaft – Gefährdete Republik?, 2010, S. 248 f.

²⁴ Stenographischer Bericht der Nationalversammlung, 140. Sitzung, Sp. 4474 ff.

²⁵ RGBl. 147. Am Tag danach wurde eine Wahlordnung zum Betriebsrätegesetz erlassen (RGBl. 175).

²⁶ Vgl. Weipert, Vor den Toren der Macht. Die Demonstration 13. Januar 1920 vor dem Reichstag, in: Jahrbuch für die Forschungen zur Geschichte der Arbeiterbewegung, 2012/II, S. 16.