

» Der Weg zur Wählbarkeit ausländischer Beschäftigter in den Betriebsrat

Laurens Brandt, Leipzig*

Vor 50 Jahren reformierte die sozialliberale Koalition die Betriebsverfassung. Sie erweiterte nicht nur zahlreiche Rechte des Betriebsrats, sondern führte auch das passive Wahlrecht für ausländische Kollegen¹ ein. War die Wählbarkeit zuvor grundsätzlich an die deutsche Staatsbürgerschaft geknüpft, können seit der Novelle alle in Deutschland arbeitenden Menschen Betriebsräte werden. Darin liegt ein großer Erfolg der Gewerkschaften, die diese Wahlrechtsreform gefordert hatten. Der Weg dorthin war allerdings keineswegs widerspruchsfrei, sondern erforderte einigen »Vertrauensvorschuss«² der ausländischen Kollegen gegenüber den Gewerkschaften. Eine wichtige Rolle spielte auch die beginnende europäische Integration. Ausgehend von der Situation nach dem Zweiten Weltkrieg soll diese Entwicklung dargestellt werden. Nicht behandelt wird die Geschichte der DDR, die angesichts der Unterschiede bei Migration wie betrieblicher Mitbestimmung einen eigenen Gegenstand bildet.

I. Die ersten Nachkriegsjahre

Mit dem Rückzug der Wehrmacht und der schrittweisen Befreiung bildeten sich an vielen Orten Deutschlands spontan Betriebsräte, die sich in erster Linie darum kümmerten, die Produktion weiterzuführen, die Bevölkerung mit Lebensnotwendigem zu versorgen und Nationalsozialisten aus betrieblichen Positionen zu entfernen.³ Im Herbst 1945 fanden flächendeckende Betriebsratswahlen statt, bei denen auf das Betriebsrätegesetz von 1920⁴ zurückgegriffen wurde, auch wenn dieses nicht wieder in Kraft getreten war.⁵ Bis zu seiner Beseitigung durch die Nationalsozialisten im Jahr 1934 hatte dessen § 20 das betriebliche Wahlrecht so geregelt, dass alle AN wählen durften, aber nur Reichsangehörige gewählt werden konnten.⁶

Eine rechtliche Grundlage erhielten die Betriebsräte erst durch das von den alliierten Militärregierungen erlassene Kontrollratsgesetz Nr. 22⁷ vom 10.4.1946.⁸ Art. II bestimmte, dass solche Personen im Betriebsrat tätig sein durften, die tatsächlich im betreffenden Betrieb arbeiteten. Einschränkungen nach der Staatsangehörigkeit gab es somit nicht. Damit ging das Gesetz in der Frage der Wählbarkeit deutlich über seine Vorläufer aus der Zeit vor 1933 hinaus. Der Grund war, dass es anstelle detaillierter Regelungen nur einen Rahmen für die (konflikthafte) Aushandlung der Beteiligten zur Verfügung stellen wollte.⁹ Hinsichtlich der Wählbarkeit wurde daher auf gesetzliche Vorgaben weitgehend verzichtet, die Arbeiter sollten vielmehr frei ihre Interessenvertreter bestimmen.¹⁰

Amerikanische und französische Militärregierung erlaubten in ihren Zonen schon 1945/46 grundsätzlich eine deutsche Gesetzgebung.¹¹ Verschiedene Länder erließen daraufhin Betriebsrätegesetze, deren Regelungen zur Wählbarkeit keine Beschränkung nach der Staatsangehörigkeit vorsahen.¹² In der britischen Zone hingegen verhinderte die Militärregierung lange den Erlass von Ländergesetzen.¹³ Sie erklärte aber ausdrücklich, dass keine rechtlichen Vorbehalte gegen die Wahl von Nichtdeutschen in den Betriebsrat bestünden: Die AN hätten vielmehr die Freiheit, ohne Rücksicht auf die Nationalität den zu ihrer Vertretung zu wählen, der zu ihnen passe.¹⁴ Ob dies tatsächlich passierte, müsste die weitere Forschung erweisen. Denkbar ist es, denn von den ausländischen Zwangsarbeitern und Kriegsgefangenen,

derer sich im Sommer 1944 rund 4 Millionen auf dem Gebiet Westdeutschlands befunden hatten,¹⁵ bemühte eine nicht unerhebliche Minderheit nach Kriegsende vor Ort um Arbeit.¹⁶ Allerdings bestanden die meisten Betriebsräte aus Vertretern der alten Arbeiterbewegung der Weimarer Republik.¹⁷

II. Die Gründung der Bundesrepublik und das BetrVG 1952

Nach der Gründung der Bundesrepublik wurde wegen der unterschiedlichen Rechtslage in den Ländern eine bundeseinheitliche Regelung angestrebt.¹⁸ Bundeskanzler Adenauer kündigte in seiner Antrittsrede an, die Rechtsbeziehungen zwischen AG und AN neu gestalten zu wollen.¹⁹

1. Wirtschaftspolitischer Konflikt

Allerdings war das Projekt sehr konfliktträchtig, denn die Neuregelung der Wirtschaftspolitik war besonders umstritten. In den ersten Jahren nach dem Nationalsozialismus traten neben den Gewerkschaften auch die tragenden politischen Kräfte in den Länderparlamenten für eine Umgestaltung zu einer öffentlich kontrollierten Wirtschaft, jedenfalls

* Ass. iur. Laurens Brandt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Leipzig und promoviert bei Prof. Dr. Daniel Ulber (MLU Halle-Wittenberg) zum rechtlichen Schutz von Nacht-AN.

1 Ich verwende im Folgenden aus Gründen der Knappheit nur die männliche Form, gemeint sind aber Menschen aller Geschlechter.

2 Der Begriff stammt aus einem Vortrag Serhat Karakayals zu Gewerkschaften, Migration und Arbeitskämpfen, der auch den Anstoß zu diesem Beitrag gab.

3 Lauschke, TAJB 1990, 313, 317.

4 RGBl. 147.

5 Wiese, JuS 1994, 99, 102.

6 Unter dem HDG waren Angehörige des Reiches sowie Österreich-Ungarns wahlberechtigt und wählbar, VO des Bundesrates v. 4. 4. 1917, RGBl. 317. Weitergehende Entwürfe zur Wählbarkeit wurden 1920 nicht Gesetz, dazu Mansfeld, Betriebsrätegesetz (2. Aufl. 1930), § 20 Anm. 3 c sowie Däubler/Kittner, Geschichte der Betriebsverfassung (2020), 166 Fn. 353.

7 ABIKR Dtl. 1946, 133/2.

8 Fitting, RdA 1948, 89, 89.

9 Reichold, Betriebsverfassung als Sozialprivatrecht (1995), 361.

10 Loppuch, Kommentar zum BRG (1948), Art. II Anm. 1.

11 Däubler/Kittner, a.a.O., 311 f.

12 Bspw. § 3 BRG Baden; § 16 BRG Bayern; § 7 BRG Hessen; § 15 LVO BR Rheinland-Pfalz; Nachweise zu den Fundstellen bei GK-BetrVG/Wiese, Einl. Rn. 18.

13 1950 erging aber das BRG Schleswig-Holstein, es sah in § 4 ebenfalls keine Beschränkung vor.

14 Schreiben v. 29.9.1947, M.P./I.R. 41 100, BB 1947, 357.

15 Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland (2003), 193.

16 Heidenreich in ders./Boebel/Wentzel (Hg.), Neuanfang 1945 (2019), 24, 27 Fn. 4.

17 Boebel/Wentzel in dies./Heidenreich (Hg.), Neuanfang 1945 (2019), 7, 8.

18 Richardi/Richardi, BetrVG, Einl. Rn. 15.

19 Wiese, JuS 1994, 99, 103.

in den Schlüsselindustrien, ein.²⁰ Dementsprechend waren in einigen Bundesländern Sozialisierungen sowie in den Betriebsrätegesetzen weitgehende wirtschaftliche Mitbestimmungsrechte beschlossen worden, deren Inkrafttreten die Alliierten jedoch teilweise suspendierten.²¹

Mit dem Beginn des kalten Krieges und des wirtschaftlichen Aufschwungs waren jedoch restaurative Tendenzen stärker geworden.²² Ausdruck fand dies in der ersten Bundestagswahl, aus der eine Koalition der Union mit DP und FDP als Sieger hervorging. Gewerkschaften und SPD hofften hingegen weiter auf eine Umgestaltung der Wirtschaft.²³ Dieser größere Rahmen erklärt den erbitterten Streit um das Gesetz, der bis zum (erfolglosen) politischen Streik führte.²⁴

2. Die Regelung des Wahlrechts

Angesichts dessen stand die Frage der Wählbarkeit ausländischer AN nicht im Zentrum, war im Gesetzgebungsverfahren aber durchaus umstritten. So trat die CDU/CSU-Fraktion in ihrem ersten Entwurf dafür ein, die bestehende Regelung nach dem KRG Nr. 22 (und der Wahlordnung der Gewerkschaften in der britischen Zone) beizubehalten.²⁵ Dieser Entwurf der Fraktion war allerdings in der Koalition kaum abgestimmt worden.²⁶ Der folgende Regierungsentwurf,²⁷ der gemeinsam mit den rechts der Union stehenden Partnern FDP und DP erarbeitet wurde, sah dann eine zwingende Beschränkung auf Deutsche vor, was im Hinblick auf die Bedeutung der Betriebsräte für den Wiederaufbau und die Gestaltung der deutschen Volkswirtschaft erforderlich sei. Dies stieß bei den Beratungen im Bundesrat auf Kritik. Die damit befassten Ausschüsse schlugen vor, die Beschränkung auf Deutsche zu streichen, weil sie im Hinblick auf die sog. heimatlosen Ausländer bedenklich und zur Sicherung der Betriebsverfassung nicht erforderlich sei.²⁸ Als heimatlose Ausländer oder Displaced Persons wurden Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit bezeichnet, die als Flüchtlinge oder vom nationalsozialistischen Regime verschleppte ehemalige Zwangsarbeiter in der Bundesrepublik lebten. Die Gewerkschaften kritisierten die geplante Beschränkung ebenfalls, unter Verweis auf den sog. Schuman-Plan und die beginnende europäischen Arbeitsmigration.²⁹

Das BetrVG 1952 enthielt in § 7 schließlich einen Kompromiss: Das passive Wahlrecht wurde grundsätzlich auf Deutsche beschränkt, allerdings konnte durch eine Verständigung zwischen der Mehrheit der AN und dem AG davon abgesehen werden. Der DGB kritisierte, dass die Wählbarkeit von der Zustimmung des AG abhing.³⁰ Auch war die Norm unpraktikabel, weil eine Betriebsvereinbarung die Zustimmung der Mehrheit der AN nicht ersetzen konnte.³¹

III. Die Entwicklung in den 1960er Jahren

Die Problematik rückte anschließend in den Hintergrund, weil der Großteil der Displaced Persons in ihre Heimatländer zurückkehrte und gleichzeitig 11-13 Millionen Deutsche aus den ehemaligen Ostgebieten und der DDR in die Bundesrepublik migrierten.³²

1. Die Anwerbeabkommen und die anfängliche Position der Gewerkschaften

Diese befriedigten den Arbeitskräftebedarf der wieder wachsenden Wirtschaft, weshalb der Anteil ausländischer AN bis 1960 unter einem Prozent lag, obwohl bereits 1955 ein Abkommen mit Italien geschlossen wurde.³³ Erst als der Bau der »Mauer« den weiteren Zuzug aus Ostdeutschland verhinderte und die Gewerkschaften Arbeitszeitverkürzungen erreichten, wurde die Anwerbung 1961 mit dem deutsch-türkischen Abkommen intensiviert und 1965 die Zahl von einer Million sog. »Gastarbeitern« erreicht.³⁴

Die Gewerkschaften standen der Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte zunächst skeptisch gegenüber.³⁵ Dabei mag die Erfahrung eine Rolle gespielt haben, dass die Migration der deutschen Flüchtlinge und Vertriebenen zunächst zu einer Verschärfung der Wohnungs- und Arbeitsmarktsituation geführt hatte und diese zugleich den Gewerkschaften gegenüber distanziert blieben.³⁶ Erst als der wirtschaftliche Nachkriegsaufschwung gefährdet war, zeigten sich die Gewerkschaften aufgeschlossener. Sie sahen die Migration aber als etwas Vorübergehendes an und fühlten sich, außer der auch im Interesse der eigenen Mitglieder gebotenen tariflichen und arbeitsrechtlichen Gleichstellung, nicht für die ausländischen AN zuständig.³⁷ Später ermöglichten diese zahlreichen deutschen Mitgliedern den sozialen Aufstieg durch »Unterschichtung«.³⁸

2. Einrichtung des Referats Ausländische Arbeitnehmer der IG Metall

Dass sich die skeptische Haltung bald änderte, war einem »Glückfall für die IG Metall«³⁹ zu verdanken: Im Herbst 1961 wandte sich *Max Diamant* an den IG Metall Vorsitzenden, *Otto Brenner*. Beide kannten sich aus der Sozialistischen Arbeiterpartei der 1930er Jahre. *Diamant* unterbreitete eine Skizze, wie die ausländischen AN in den Gewerk-

20 Reichold, a.a.O., 363.

21 Däubler/Kittner, a.a.O., 318 ff.

22 Zur Geschichte des Restaurationsbegriffs vgl. *Kritidis*, Linkssozialistische Opposition in der Ära Adenauer (2008), 17 ff.

23 Ges-E des DGB in RdA 1950, 227.

24 Dazu Däubler/Däubler, Arbeitskampfrecht, § 7 Rn. 1 ff.

25 BT-Drs. I/970, 19; die Wahlordnung in *Loppuch*, a.a.O., 112.

26 Oppelland, Gerhard Schröder (2002), 209 f.

27 BR-Drs. 697/50, Begründung, 4.

28 RdA 1950, 384, 384.

29 IGM, Stellungnahme der Gewerkschaften zu einem Bundes-Betriebsverfassungsgesetz (1952), 7.

30 IGM, a.a.O., 7.

31 Vgl. *Galperin/Siebert*, BetrVG (3. Aufl. 1958), § 7 Rn. 21.

32 Heckmann, Die Bundesrepublik – ein Einwanderungsland? (1982), 149; Sonnenberger, Nationale Migrationspolitik und regionale Erfahrung (2003), 34.

33 Goeke, »Wie sind alle Fremdarbeiter!« (2020), 165.

34 Heckmann, a.a.O., 150; Herbert, a.a.O., 206, 208.

35 Herbert, Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland (2003), 203; Goeke, a.a.O. (2020), 174 ff.

36 Herbert, a.a.O., 196; Sonnenberger, a.a.O., 35, 43.

37 Kühne in Jacob (Hg.), DGB heute, 60, 62; differenziert: Goeke, ABG 2021, 88, 92 f.

38 Heckmann, a.a.O., 170 f.

39 Karahasan in Platz, Sánchez, zur Mühlen (Hg.); statt Max Diamant (2017), 174, 176, der sich damit einen Ausdruck Franz Steinkuhlers zu Eigen macht.

schaften organisiert werden könnten.⁴⁰ Mit der Aufgabe betraut, kehrte er mit über 50 Jahren aus dem mexikanischen Exil zurück.

Diamant bewies damit den Weitblick, dass sich mit den Anwerbeabkommen auch die Einstellung der Gewerkschaften gegenüber den sog. »Gastarbeitern« ändern musste. Es war ihm nicht nur ein Anliegen, die ausländischen AN als Kollegen in den Gewerkschaften zu organisieren. Zugleich wollte er sie auch weiterbilden und ermutigen, in ihren Heimatländern, zu denen mehrere Militärdiktaturen gehörten, am Aufbau freier und demokratischer Gewerkschaften mitzuwirken.⁴¹ Dies bezog sich vor allem auf die Arbeiter aus Spanien, war *Diamant* doch selbst während des Spanischen Bürgerkriegs einige Zeit in Barcelona gewesen. Um überhaupt Zugang zu den von ihren Regierungen abgeschirmten »Kolonien« ausländischer Arbeiter zu erhalten, wurde jedoch zunächst ein betont unpolitischer Weg verfolgt, etwa mittels Rechtsberatung und Informationen in nicht-deutschsprachigen Gewerkschaftszeitungen.⁴²

3. (Selbst-)Organisation der ausländischen Arbeitnehmer

Diamants Initiative schuf auf Seiten der IG Metall die Voraussetzungen für die Aufnahme und Betreuung der »Gastarbeiter«, von denen besonders viele in der Metallindustrie arbeiteten. Allerdings wäre dies selbstverständlich erfolglos geblieben, wären nicht viele ausländische AN bestrebt gewesen, sich in den Gewerkschaften einzubringen. Teilweise waren sie bereits in ihren Herkunftsländern gewerkschaftlich oder politisch aktiv, wie bspw. *Yilmaz Karahasan*, teilweise wurden sie dies erst in der Bundesrepublik, so etwa *Lorenzo Annese*, der gemeinhin als erster ausländischer Betriebsrat gilt. Auch einzelne Studierende engagierten sich im Rahmen der IG Metall, genannt seien nur *Ülkü Schneider-Gürkan* und *Manuel Fernández-Montesinos*.⁴³ Sie förderten den Aufbau von Kulturzentren und die Schulung ausländischer Vertrauensleute. Binnen weniger Jahre wurden zehntausende »Gastarbeiter« Mitglied der Gewerkschaften und gaben diesen, die bisher nicht für ein dauerndes Bleiberecht oder gegen die Verschärfung der Ausländergesetze eintraten, somit einen gewissen Vertrauenvorschuss.

Ziel war dabei von Beginn an, sich selbst aktiv einzubringen, statt bloßes Objekt der Fürsorge zu sein. So wurde in den ersten beiden Reden ausländischer Mitglieder auf Gewerkschaftskongressen, nämlich 1965 von *Karahasan* (IG Metall) sowie 1966 von *Carlos Pardo* (DGB) die Wählbarkeit in den Betriebsrat gefordert.⁴⁴ Dies traf auf Gewerkschaften, die sich in den 1960er Jahren mit dem bestehenden System der Betriebsverfassung grundsätzlich arrangiert hatten und nun eigene Reformvorschläge machten.⁴⁵ So veröffentlichte der DGB 1967 erstmals einen eigenen BetrVG-Entwurf, in den die Forderung, die Wählbarkeitsvoraussetzung »Wahlrecht für den deutschen Bundestag« zu streichen, aufgenommen wurde. Als Begründung wurde darauf abgestellt, dass EWG-Angehörige ohnehin in Kürze den deutschen Kollegen gleichgestellt würden. Dann sei aber nicht einzusehen, weshalb dies nicht auch für andere ausländische Kollegen gelten solle.⁴⁶

4. Passives Wahlrecht für EWG-Angehörige 1968

Dies verweist auf die beginnende europäische Integration, die ebenfalls Bewegung in die Frage des passiven Wahlrechts für ausländische AN brachte. Sie war in erster Linie wirtschaftspolitisch motiviert und

sollte eine an den Kosten orientierte Standortwahl und eine sinnvolle Arbeitsteilung innerhalb des gemeinsamen Marktes zu ermöglichen.⁴⁷ In den EWG-Vertrag⁴⁸ wurde auf Initiative Italiens, das unter hoher Arbeitslosigkeit litt, auch die Freizügigkeit der AN aufgenommen.⁴⁹ Dafür sollte in drei Stufen binnen zwölf Jahren jede anhand der Staatsangehörigkeit differenzierende Regelung abgeschafft werden.

In der beginnenden Diskussion um die Auswirkungen auf das nationale Arbeitsrecht wurde zunächst bestritten, dass Art. 48 Abs. 2 EWGV die Wählbarkeit bei der Betriebsratswahl erfasse. Eine betriebsverfassungsrechtliche Benachteiligung führe nicht zu einer Behinderung des freien Arbeitsmarktes, denn ein Ausländer werde eine Arbeit in Deutschland nicht ablehnen, weil er nicht als Betriebsrat kandidieren dürfe.⁵⁰ Die EWG war allerdings anderer Ansicht und wollte bereits in der ersten Freizügigkeits-Verordnung⁵¹ das passive Wahlrecht zum Betriebsrat verankern, was der Ministerrat jedoch zurückstellte.⁵²

Die Zweifel beseitigte die zweite Verordnung zur Freizügigkeit,⁵³ denn sie enthielt in Art. 9 Abs. 2 ausdrücklich die Wählbarkeit. Allerdings wurde diese noch an eine Beschäftigung von drei Jahren in demselben Betrieb geknüpft. Diese Regelung stellte einen Kompromiss dar, denn die deutsche Regierung hatte sich auf Betreiben der BDA gegen die uneingeschränkte Wählbarkeit gewehrt.⁵⁴ In der Folge wurden bei den Betriebsratswahlen 1965 zum ersten Mal in größerem Umfang ausländische AN gewählt.⁵⁵ Auf einer Tagung spielte der spätere Arbeitgeberpräsident *Hanns Martin Schleyer* die Bedeutung herunter, indem er behauptete, es handele sich eher um politischem Prestigedenken als ein tatsächliches Bedürfnis der ausländischen AN.⁵⁶

Es dauerte schließlich weitere 4 Jahre, bis die EWG ihr Ziel der Gleichstellung in Bezug auf das passive Wahlrecht erreicht hatte. Art. 8 Abs. 1 der dritten Freizügigkeits-Verordnung⁵⁷ von 1968 beseitigte die Voraussetzung der dreijährigen Betriebszugehörigkeit. Für AN aus der EWG galten somit die gleichen Voraussetzungen wie für Deutsche.⁵⁸ Davon profitierten vor allem AN aus Italien, das bis dahin das wichtigste Anwerbeland war.⁵⁹

40 Zur Mühlen in Platz, Sánchez, zur Mühlen (Hg.), Max Diamant (2017), 119, 127f.

41 Sánchez in Platz, Sánchez, zur Mühlen (Hg.), Max Diamant (2017), 129, 135.

42 Sánchez a.a.O., 131 ff.

43 Vgl. zu diesen »Pionieren« Goeke, a.a.O. (2020), 126 ff. und 260.

44 Trede, Zwischen Misstrauen, Regulation und Integration (2015), 114f.

45 Milert/Tschirbs, Die andere Demokratie (2015), 462.

46 Pinther, AuR 1968, 97, 98; ebenso bereits Karahasan in seiner Rede 1965.

47 Wohlfarth et al./Everling, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (1960), Vorb. vor Art. 48 Rn. 1.

48 Vertrag zur Gründung der EWG, 25. 3. 1957, nicht im ABl. veröffentlicht.

49 Ziltener, Strukturwandel der europäischen Integration (1999), 98 f., 101.

50 Schnorr, AuR 1960, 161, 163 f.; i.e. ebenso Wohlfarth et al./Everling, Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (1960), Art. 48 Rn. 8; Galperin/Siebert, BetrVG (4. Aufl. 1963), § 7 Rn. 14a.

51 Endfassung: VO Nr. 15, ABl. EG 1961, 1073.

52 Vgl. die von Vogel, BB 1962, 447 wiedergegebene Darstellung der Generaldirektion Soziale Angelegenheiten der EWG-Kommission.

53 VO 38/64/EWG, ABl. EG 1964, 965.

54 BDA, Jahresbericht 1964, 127.

55 Aufzählung nach Gewerkschaften und Nationalitäten: Trede, a.a.O., 111 Fn. 96.

56 Schleyer in BDA (Hg.), Magnet Bundesrepublik (1966), 47.

57 VO 1612/68/EWG, ABl. EG 1968, L257/2.

58 Baum, der arbeitgeber 1967, 715; Kube, DB 1969, 2278, 2280.

59 Sonnenberger, a.a.O., 54.

In rechtspolitischer Hinsicht schlug die Wählbarkeit der EWG-Ausländer eine »Bresche« für die Erweiterung des passiven Wahlrechts auf alle Ausländer. Denn eine Ungleichbehandlung zwischen verschiedenen Herkunftsländern wurde zunehmend als ungerechtfertigt und vor dem Hintergrund von Art. 3 Abs. 1, 3 GG auch als verfassungsrechtlich bedenklich angesehen.⁶⁰ Wie oben dargestellt, argumentierte so auch der Entwurf des DGB.

IV. Die Gesetzesnovelle 1972 und ihre Folgen

Mit seinem berühmten Ausspruch, mehr Demokratie wagen zu wollen, kündigte *Willy Brandt* in seiner Regierungserklärung 1969 ua. die Erweiterung der Mitbestimmung an.⁶¹ Am 3.12.1970 wurde der Regierungsentwurf für ein neues BetrVG an den Bundesrat übersandt. In ihm war das passive Wahlrecht unabhängig von der Staatsangehörigkeit vorgesehen, was der Bundesrat billigte.⁶² Zudem schlug dieser vor, die Integration der im Betrieb beschäftigten ausländischen AN zur allgemeinen Aufgabe des Betriebsrates zu machen, was die Bundesregierung übernahm.⁶³ Anschließend wurde am 29.1.1971 der Regierungsentwurf in den Bundestag eingebracht. In der Begründung wurde das Argument des DGB übernommen, dass die bestehende Regelung andere Ausländer gegenüber EWG-Angehörigen diskriminiere.⁶⁴ Im Entwurf der CDU/CSU wurde hingegen an der bisherigen Regelung festgehalten, stattdessen sollte durch Betriebsvereinbarung regelbar sein, dass die ausländischen AN einen Vertrauensmann als Beobachter ohne Stimmrecht zu den Sitzungen des Betriebsrates entsenden dürften.⁶⁵

In den Beratungen des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung sprachen sich mehrere geladene Sachverständige vom Christlichen Gewerkschaftsbund (CGB), der BDA sowie der Firma Bosch gegen die geplante Erweiterung des passiven Wahlrechts aus. Als Argument wurde die Sorge vor mangelnden Sach- und Sprachkenntnissen der möglichen Betriebsräte angeführt.⁶⁶ Die Mehrheit im Ausschuss hielt allerdings an der Erweiterung des Wahlrechts fest. Auch in der anschließenden ersten Lesung im Bundestag kam es zu einer Kontroverse, wobei der Abgeordnete *Ruf* (CDU/CSU) Bedenken wegen angeblichen Spannungen zwischen verschiedenen Nationalitäten im Betriebsrat nannte.⁶⁷ Damit fand er aber kein Gehör. Am 19.1.1972 trat das Gesetz in Kraft, eine Einschränkung der Wählbarkeit aufgrund der Staatsangehörigkeit besteht seitdem nicht mehr.

Zudem wurde § 2 Abs. 5 Wahlordnung⁶⁸ verabschiedet, wonach der Wahlvorstand die ausländischen Mitarbeiter in geeigneter Weise informieren soll. Wegen der besonderen Bedeutung macht die Rechtsprechung daraus effektiv eine Pflichtvorschrift.⁶⁹ Im BPersVG 1974 wurde die Wählbarkeit ebenfalls auf ausländische AN erweitert, obwohl dies im Regierungsentwurf noch nicht vorgesehen war.⁷⁰

In der Praxis wurde die neue Möglichkeit gut angenommen. Gab es vorher nur ca. 200 ausländische Betriebsräte,⁷¹ waren es im Jahr 1975 etwa 5.000⁷² und 1987 rund 7.000⁷³. Mit der Qualifizierung ausländischer, gewerkschaftlicher Vertrauensleute war dafür wichtige Vorarbeit geleistet worden. Heute sollte die Zahl von Betriebsratsmitgliedern mit Migrationshintergrund betrachtet werden, weil viele Einwanderer und ihre Kinder längst Deutsche geworden sind, Diskriminierungen aber fortbestehen. Im Organisationsbereich der IG Metall sind Menschen mit Migrationshintergrund in Betriebsratsgremien sogar überrepräsentiert, allerdings nicht bei den Vorsitzenden.⁷⁴ In anderen Branchen dürfte ein deutliches Defizit bestehen.

V. Fazit und Ausblick

Entgegen der marginalen zeitgenössischen⁷⁵ und rückblickenden⁷⁶ Behandlung handelt es sich um eine wichtige demokratische Änderung durch die BetrVG-Novelle 1972. In dieser Frage spiegelt sich im Kleinen die westdeutsche Nachkriegsentwicklung; Nach dem von den Alliierten ermöglichten demokratischen Aufbruch kam es in der restaurativen Stimmung nach Gründung der Bundesrepublik wieder zu einer Beschränkung, die im Zuge des demokratischen Aufbruchs nach 1968 dann erneut abgeschafft wurde. Die Verbindung mit dem Engagement der ausländischen AN in den Gewerkschaften, womit auch eine Thematisierung der teilweise undemokratischen Zustände in den Herkunftsländern einherging. Dies zeigt die Verwobenheit verschiedener Demokratisierungsprozesse. Die Novelle vergrößerte innerhalb der Gewerkschaften die Sichtbarkeit von Migranten als Zielgruppe, deren Interessen nach außen zu vertreten waren.⁷⁷ Sie verhinderte allerdings nicht, dass die Gewerkschaften den Anwerbestopp des Jahres 1973 unterstützten.⁷⁸ Dennoch ist die Regelung in der Betriebsverfassung bis heute weitgehender als das Wahlrecht bei Kommunal- Landtags oder Bundestagswahlen. Schließlich zeigt sich, dass von der europäischen Integration trotz deren Fokus auf wirtschaftlichen Fragen auch wichtige Impulse für die Antidiskriminierung ausgehen.

In den letzten Jahren ist die Anzahl ausländischer Beschäftigter wieder stark angestiegen. Die Arbeits- und Wohnverhältnisse vieler Arbeitsmigranten erinnern erschreckend an die 1960er Jahre.⁷⁹ Ein wichtiger Schritt zu deren Verbesserung ist die Repräsentation dieser Kollegen. Denn Betriebsräte spielen etwa bei Kontrolle und Vollzug des Gesundheitsschutzes in der Fleischindustrie eine zentrale Rolle.⁸⁰ Ein Problem bleibt die sinkende Zahl von Betriebsräten, insbesondere in Subunternehmen, der mit Regelungen wie im Arbeitsschutzkontrollgesetz entgegengewirkt werden kann. Daneben sollten sich die Gewerkschaften verstärkt für die Organisation und Wahl ausländischer AN einsetzen.

⁶⁰ Kube, DB 1969, 2278, 2280.

⁶¹ Milert/Tschirbs, a.a.O., 467.

⁶² BR-Drs. 715/70 (Beschluss), 3.

⁶³ Vgl. BT-Drs. VI/1786, 63f.; zu BT-Drs. VI/1786, 2.

⁶⁴ BT-Drs. VI/1706, 37.

⁶⁵ §§ 48, 86 Ges-E; BT-Drs. VI/1806, 41, 45.

⁶⁶ Polter, Das Betriebsverfassungsgesetz vom 15. Januar 1972 (2017), 250.

⁶⁷ BT-Prot. 1971, 5857f.

⁶⁸ BGBI. I, 49.

⁶⁹ BAG 13.10.2004 – 7 ABR 5/04, DB 2005, 675, 676; i.E. bereits LAG Frankfurt a.M. 5.7.1965 – 1 Ta BV 1/65, DB 1965, 1746.

⁷⁰ Knapp zur Entwicklung: *Richardi*, BetrVG (2. Aufl. 1978), § 14 Rn. 2.

⁷¹ Diamant/Schneider, Die Quelle 1972, 214, 214.

⁷² Schneider, GMH 1975, 600, 606 f.

⁷³ Kühne in Jacob (Hg.), DGB heute (2013), 60, 69.

⁷⁴ Foroutan et al., Mitglieder mit Migrationshintergrund in der IG Metall (2017), 22.

⁷⁵ Keine Erwähnung in den Bewertungen von Arbeitsministerium, Arbeitgebern und Gewerkschaften in BABL 1972, 273ff.

⁷⁶ Vgl. etwa *Däubler/Kittner*, a.a.O., 417; keine Erwähnung in Milert/Tschirbs, a.a.O.

⁷⁷ Karahasan/Öztürk in Kühne/Öztürk/West (Hg.), Gewerkschaften und Einwanderung (1994), 284, 284f.

⁷⁸ Bojadžijev, Die windige Internationale (2008), 231.

⁷⁹ Vgl. etwa MAGS NRW, Überwachungsaktion »Faire Arbeit in der Fleischindustrie« (2019).

⁸⁰ Anerfelt, Grundrechte-Report 2021, 80, 83.