

Glosse

Moderne Verwaltung und E-Mail

oder: Eine Nummer über die Nummer

Haben Sie schon eine E-Mail-Nummer? Die haben Sie ganz sicher, aber vielleicht wissen Sie es nicht. Denn früher hießen E-Mail-Nummern noch E-Mail-„Adressen“. Wie altmodisch. Das deutsche Verwaltungsrecht ist längst weiter. Nehmen wir beispielsweise die Verordnung über die Bundesstatistik für Krankenhäuser (KHStatV).¹ Diese Verordnung wurde 1990 erlassen und definierte in § 4, welche „Hilfsmerkmale“ zu statistischen Zwecken erhoben werden dürfen:

„Hilfsmerkmale sind: [...] 3. Name und Telefonnummer der für Rückfragen zur Verfügung stehenden Person“

Wo 1990 noch „Telefonnummer“ stand, hielt der Verordnungsgeber des dritten Jahrtausends eine „redaktionelle Anpassung an den neuen Sprachgebrauch im Recht der Bundesstatistik“ für erforderlich.² Deshalb lautete § 4 KHStatV ab 2002:

„Hilfsmerkmale sind: [...] 3. Name und *Telekommunikationsnummer* der für Rückfragen zur Verfügung stehenden Person“³

Was dieser „neue Sprachgebrauch“ bedeuten – worin sich also die „Telekommunikationsnummer“ von der „Telefonnummer“ unterscheiden sollte – erläuterte der Verordnungsgeber nicht. Stattdessen meinte er kurz darauf, erneut eine „Anpassung an den amtlichen Sprachgebrauch“ vornehmen zu müssen,⁴ so dass die Vorschrift seit 2005 lautet:

„Hilfsmerkmale sind: [...] 3. Name und *Telekommunikationsanschlussnummer* der für Rückfragen zur Verfügung stehenden Person“⁵

Mittlerweile war das kleine T-Wort also aufs Zweieinhalbfache angeschwollen, aber nun immerhin mit Begründung: So werde, meinte der Verordnungsgeber, „die Einbeziehung aller Wege der elektronischen Kommunikation ermöglicht“. ⁶ Das klingt logisch – man denke nur an die Nummern für Pager, ICQ, QQ (braucht bald jeder) und Telefax. Gerade Letzteres war ja kurz zuvor in seiner Eignung zur Fristenwahrung höchstgerichtlich anerkannt worden.⁷ Doch sollte sich deshalb der amtliche Sprachgebrauch gleich zweimal geändert haben? Ein Blick in andere Bundesvorschriften weckt daran Zweifel: Schon 1998 wurde in mindestens einer Vorschrift der Begriff „Telekommunikationsanschlussnummer“ eingeführt (§ 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Bundesstatistikgesetz), aber nach wie vor werden auch Vorschriften erlassen, die von der „Telekommunikationsnummer“ sprechen (z. B. § 6 Abs. 3 Nr. 2 Zensusgesetz 2011). Zur Zeit verwenden acht bundesrechtliche Vorschriften den ersten, 16 dagegen den zweiten Begriff (juris-Abfrage am 1.2.2014). Also besteht zwischen den beiden doch ein inhaltlicher Unterschied?

Wenn amtliche Begründungen sich schon auf den amtlichen Sprachgebrauch berufen, liegt es nahe, im Amt nachzufragen. Da für die Statistik – um die es in fast allen betreffenden Vorschriften geht –, das Bundesministerium des Inneren zuständig ist, sollte man dort schließlich wissen, was man mit „Telekommunikations(anschluss)nummer“ meint. Hier die Antworten auf diese Frage:

BMI (Bürgerservice), 21. 10. 2013: „ich bestätige den Eingang Ihres Schreibens vom 18. Oktober 2013. Bitte wenden Sie sich zur Klärung Ihrer Fragen an die Bundesnetzagentur, die auch für die Telekommunikation zuständig ist.“

BNetzA (Referat 117 Grundsatzfragen der Nummerierung), 30. 10. 2013: „Was mit den von Ihnen angeführten [sic] Begriffen in Rechtstexten zur Statistik [sic] gemeint ist, kann ich nicht abschließend beurteilen. [...] Ich empfehle Ihnen, sich mit Ihrer Frage an das für die Gesetze bzw. die Verordnungen fachlich zuständige Ministerium (bzw. die zuständige Behörde) zu wenden. Im Zweifel müssten Sie sich zunächst an das Justizministerium wenden.“

BMJ (Referat IV A 5 Recht der Bundesstatistik), 11. 11. 2013: „Für das Statistikrecht ist innerhalb der Bundesregierung das Bundesministerium des Inneren, Referat O 6 „Statistik“, Alt-Moabit 101 D, 10559 Berlin, federführend. Ich habe Ihre E-Mail daher in der Annahme Ihres Einverständnisses dorthin weitergeleitet.“

Damit schloss sich der Kreis, und die Frage war nach genau drei Wochen an den Ausgangspunkt ihrer Odyssee zurückgekehrt. Diesmal allerdings mit mehr Erfolg:

BMI (Referat O 6 Statistik), 9. 12. 2013: „Zwischen den Begriffen „Telekommunikationsnummer“ und „Telekommunikationsanschlussnummer“ besteht inhaltlich kein Unterschied. Mit beiden Begriffen sollen Formen der Telekommunikation erfasst werden, die durch den vormalig verwendeten Begriff „Telefonnummer“ nicht erfasst wurden. Dies betrifft insbesondere die E-Mail-Adresse, aber auch andere neue Formen der Telekommunikation.“

Nun war die Verblüffung perfekt: Nicht etwa die Faxnummer sei mit der „T[...]nummer“ gemeint, sondern die E-Mail-Adresse? Weitere Recherchen ergaben in einer etwas abseitigen Gesetzesbegründung,⁸ dass mit „sog. Telekommunikationsanschlussnummern“ zwar auch die Telefaxnummer gemeint sei, aber gleichermaßen eben doch die E-Mail-Adresse!

Man möchte den Hut ziehen vor der technologischen Fortschrittlichkeit der Ministerialbeamten: Messerscharf haben sie durchschaut, dass jede elektronische Adressierung in letzter Konsequenz auf Nummern aufbaut. Beispielsweise lautet die Telekommunikations(anschluss)nummer der zu dieser Glosse „für Rückfragen zur Verfügung stehenden Person“: web153p1@[78 138.89.176]⁹

Ich höre schon den Widerspruch: Meine TKAN enthalte vier Buchstaben sowie Sonderzeichen, während das Wort „Nummer“ doch vom lateinischen *numerus* abstamme („Zahl, Anzahl, Zahlzeichen“¹⁰) und eine „Zahl“ bezeichne,¹¹ also einen „auf der Grundeinheit Eins basierenden Mengenbegriff“ oder eine dafür verwendete „Ziffer“ oder „Folge von Ziffern“.¹² Allerdings kennt die postmoderne Juristensprache

¹ Krankenhausstatistik-Verordnung v. 10. 4. 1990, BGBl. I 1990, 730.

² Begr. zu Art. 1 Nr. 2 KHStatVÄndV1, BR-Drs. 270/01 v. 6. 4. 2001, S. 8.

³ § 4 KHStatV i. d. F. Art. 1 Nr. 2 KHStatVÄndV1 v. 13. 8. 2001, BGBl. I 2135 (Hervorhebung nur hier).

⁴ Begr. zu Art. 4 Nr. 2 FPÄndG2-E, BR-Drs. 606/04 v. 13. 8. 2004, S. 27.

⁵ § 4 KHStatV i. d. F. Art. 4 Nr. 2 FPÄndG2 v. 15. 12. 2004, BGBl. I 3429 (Hervorhebung nur hier).

⁶ Begr. zu Art. 4 Nr. 2 FPÄndG2-E, BR-Drs. 606/04 v. 13. 8. 2004, S. 27.

⁷ GmS-OBG, Beschluss v. 5. 4. 2000 – 1/98 = NJW 2000, 2340.

⁸ BReg, Begr. zu Art. 1 Nr. 9, Art. 2 Nr. 2 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Finanz- und Personalstatistikgesetzes sowie des Hochschulstatistikgesetzes, BT-Drs. 15/5215 v. 7. 4. 2005, S. 13, 15.

⁹ Probieren Sie es aus: Tragen Sie diese Zeichen im Mailprogramm dort ein, wo sonst die E-Mail-„Adresse“ steht.

¹⁰ Köbler, Deutsches Etymologisches Wörterbuch (www.koeblergerhard.de/der/DERN.pdf), 1995, S. 287.

¹¹ Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 4. Aufl. 2001, S. 1149; vgl. auch Weber JZ 1981, 242, 243.

¹² Duden (Fn. 11), S. 1837.

auch „mehrziffrige Ziffern“,¹³ deshalb wäre es sprachlich allzu naiv, ausgerechnet bei der „Nummer“ auf die antike Arithmetik zurückzufallen. Das erkennt auch die Ministerialabteilung „Verwaltungsmodernisierung“ – und beweist damit noch ihre semantische Fortschrittlichkeit. Denn der Bundesminister des Innern informiert: „Nummern“ im Sinne des Gesetzes sind jegliche „Zeichenfolgen“; sie sind „nicht auf

Ziffern beschränkt, sondern können auch Buchstaben oder anderen [sic] Zeichen enthalten“ (Schreiben v. 9. 12. 2013).

Wenn Sie also meinen, Sie hätten gerade einen *Text* über die E-Mail-Nummer gelesen, so muss ich Sie berichtigen: Was Sie sich angesehen haben, war eine *Nummer* über die E-Mail-Nummer. Fast wie im Zirkus.

Dr. Hanjo Hamann, Erfurt

¹³ *Kanzleiter*, Numerierungsreform contra Zifferitis, JZ 1981, 453; *Weber*, Über die Zifferitis, JZ 1981, 242.

Sebastian Kolbe: Mitbestimmung und Demokratieprinzip. – Tübingen: Mohr Siebeck, 2013. (Jus Privatum; Bd. 172.) XXVII, 434 S.; Leinen: 99.– €. ISBN 978-3-16-152320-5.

Der Ruf nach Mitbestimmung durchzog wie Donnerhall das 20. Jahrhundert und meinte nicht allein Befreiung von autoritärer Herrschaft, sondern auch „Demokratisierung“ möglichst vieler Lebensbereiche. Für das Arbeitsrecht setzte Weimar bereits 1919 eine Wegmarke mit dem „Räteartikel“ in Art. 165 WRV, der (zum Teil) durch das Betriebsrätegesetz 1920 umgesetzt wurde. „Mehr Demokratie“ wagten im Zeichen gesellschaftlichen Aufbruchs die BetrVG-Novelle 1972 und das Mitbestimmungsgesetz 1976. Dem entsprach die Tendenz, Staat und Wirtschaft nicht nur politisch, sondern auch rechtskonstruktiv zu „analogisieren“: den Befürwortern einer Wirtschaftsdemokratie ging es jeweils um Bändigung staatlicher wie gesellschaftlicher Macht durch Mitbestimmung von wie auch immer legitimierten „gesellschaftlichen Kräften“.

Dass Demokratisierung zwar als politischer Kampfbegriff, nicht aber als juristisch valide Begründung des deutschen Modells der dualen Arbeitnehmermitbestimmung in Betrieb (bzw. Dienststelle) und Unternehmen taugt, macht jetzt die Habilitationsschrift von *Sebastian Kolbe* in seltener Gründlichkeit und argumentativer Schärfe deutlich. Zwar wurde schon von anderen die Privat- bzw. Vertragsrechtsakzessorität (jedenfalls) von Betriebs- bzw. Personalverfassung rechtsdogmatisch betont. Doch hat es *Kolbe* jetzt, betreut von *Volker Rieble* (LMU München), in überzeugender Weise geschafft, einerseits die ideengeschichtliche Symbiose von Demokratisierung und Mitbestimmung zu bestätigen, andererseits aber deren strukturelle Inkompatibilität als Systemdifferenz zwischen Staat und Gesellschaft darzutun. Wohl geht es beiden Sozialordnungen um eine Gleichberechtigung und Selbstbestimmung ermöglichende Rechtsverfassung. Doch besteht ein wesentlicher legitimatorischer Unterschied zwischen den egalitären Partizipationsrechten des Staatsbürgers in der – gestuften – repräsentativen Demokratie einerseits und den – durch arbeitsvertragliche Bindung erworbenen – Mitbestimmungsrechten in Betrieb und Unternehmen in der „konstitutionellen Fabrik“ andererseits: Während jene Rechte den Staatswillen originär konstituieren (sollen), können diese weder eine Arbeitnehmer-Selbstverwaltung noch eine „Unternehmensdemokratie“ bzw. einen Betriebsverband (so schon *Otto v. Gierke*) begründen, sondern allenfalls Teilhaberechte an der Unternehmensführung im Interesse der Beschäftigten ermöglichen (vgl. S. 86 ff.). Der demokratische Staat braucht die Legitimation durch allgemeine und gleiche Wahlen bzw. Direktentscheide, das Unternehmen kann dagegen auch ohne betriebliche bzw. unternehmerische Mitbestimmung funktionieren. Sinn und Zweck der beschränkten „Mitbestimmungs-Teilhabe“ werden von *Kolbe* trefflich demonstriert anhand der Teilhaberechte des Personalrats, die *trotz* der demokratischen Legitimation der öffentlichen Hand vom Gesetzgeber *dennoch* für nötig gehalten werden und damit eine eigenständige Funktion der Beschäftigtenpartizipation belegen. Diese stellt also ein Aliud zur „demokratischen Teilhabe“ dar, wie sie durch Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst ja schon als Dienstaufgabe geschuldet wird. Auch bei der Ausübung von Staatsgewalt zum Beispiel im Arbeits- und Sozialministerium muss es also Beschäftigtenrechte geben, die ihrerseits als Grenze der Demokratie wirken (vgl. S. 93).

Eigenständige Systemfundamente der Mitbestimmung werden im zentralen dritten Teil von *Kolbe* erarbeitet. Dass die verfassungsrechtliche Fundierung der Mitbestimmung nur im Sozialstaatsprinzip gefunden wird, wird zwar scharfsinnig begründet, kann mich aber nicht vollends überzeugen. Zwar gibt es sicher kein „Grundrecht auf Mitbestim-

mung“, doch liefern Grundrechte wie insbesondere Art. 2, 12 GG besser handhabbare Maßstäbe für ein „Untermaßverbot“ der Gesetzgebung als das konturenlose Sozialstaatsprinzip. Weiterführend sind *Kolbes* Überlegungen zum eigenen Wirkungskreis des Betriebsrats als „Selbstverwaltungs“-Organ, wodurch auch Sondernachteile für Arbeitnehmer im verfassten Betrieb (zum Beispiel Interessenausgleich mit Namensliste, personelle Mitbestimmung, vgl. S. 130 ff.) erklärt werden können und sich der heteronom-öffentlichrechtliche Akzent des BetrVG scharf zeigt (das Sozialstaatsprinzip als Fundierung ist hier in der Tat gefragt, vgl. S. 204). Die in der Folge teils mikroskopischen Untersuchungen der „Betriebs- und Unternehmensbürgerrechte“ in BetrVG und MitbestG führen zum radikal anmutenden Ergebnis, dass insbesondere die Wahlverfahren im Mitbestimmungsrecht weder etwas mit der Legitimierung von Kollektiventscheidungen noch etwas mit dem Demokratieprinzip zu tun hätten. Der Betriebsrat entscheidet ebenso autonom „betriebspolitisch“ wie die Arbeitnehmerbank im Aufsichtsrat. Ihre Legitimation beziehen sie aus dem Gesetz. Die vermeintlich „demokratischen“ Elemente der Mitbestimmung sollen letztendlich sogar verzichtbar sein, taugen laut *Kolbe* aber jedenfalls nicht als „Legitimationsquelle“ (S. 293): darin realisiere sich nicht die demokratische Souveränität der Belegschaft, sondern „nur“ sozialstaatlich angeordnete Teilhabe der Arbeitnehmer (S. 293 f.).

Dieser radikale Paradigmenwechsel bei der Legitimation der Mitbestimmung ändert dennoch, wie *Kolbe* schließlich in seiner Folgebetrachtung einräumen muss, an deren spezialgesetzlich ausgeformten Konsequenzen nicht wirklich sehr viel (S. 295 ff.). Eine detaillierte, quasi öffentlich-rechtliche Organisationsgesetzgebung wie gerade im Bereich der (europäisch überlagerten) Unternehmensmitbestimmung kann schon aus sich heraus zu konsensfähigen Rechtsfolgen führen, mit den vorgestellten neuen Erklärungsmustern jetzt aber deutlich schlüssiger begründet werden. Zuordnungsentscheidungen müssen gegebenenfalls neu überdacht werden (S. 329 ff.). Dem Gesetzgeber wird von *Kolbe* zwar kein Freibrief ausgestellt, weil die Unternehmensgrundrechte des Arbeitgebers durch das Sozialstaatsprinzip nicht übermäßig tangiert werden dürfen (S. 327). Doch wird die Zukunft der Mitbestimmung zum Beispiel in Richtung einer verhandelbaren Arbeitnehmerbeteiligung in der Tat dem Modell *Kolbes* entsprechen und damit in die Richtung eines Managements von Mitbestimmungsteilhabe gehen. Der Autor nennt dies etwas provokativ „Mitbestimmungspaternalismus“, dem die Zukunft gehöre (S. 395). Dazu passt auch die Entwicklung der Betriebsverfassung, die bei Umstrukturierung nicht nach dem Wahlvolk fragt, sondern abhängig ist von den vom Arbeitgeber vorgegebenen neuen Strukturen (S. 301 ff.). Wer wie die Softwareschmiede SAP von Walldorf aus die Gesamtbelegschaft durch einen Konzernbetriebsrat sozialvertraglich „on-line“ steuert, braucht keine „Betriebsverbundenheit“ mehr. Man wird zwar auf die Partizipation der Beschäftigten als „sozialverträgliche“ Voraussetzung jeglicher Mitbestimmung nicht verzichten können, doch treffen *Kolbes* messerscharfe Ableitungen die von Gewerkschaften hoch gehaltene „Betroffendendemokratie“ dennoch bis ins Mark. Seine Schrift ermöglicht neue Einsichten und bedeutet einen wesentlichen rechtsdogmatischen Fortschritt hin zur klarsichtigen Analyse der Mitbestimmungsgesetzgebung als einer Sozialpolitik mit Verfallbarkeitsdatum. Sie ist darüber hinaus gut lesbar, gibt zu vielen streitigen Rechtsfragen im Detail Auskunft und zeigt einen im besten Sinne wissenschaftlichen Rigorismus. *Kolbes* Schrift ragt über das positivistische „Klein-Klein“ juristischer Mitbestimmungsdiskussion weit hinaus und verdient breite Resonanz nicht nur in der Wissenschaft.

Professor Dr. Hermann Reichold, Universität Tübingen