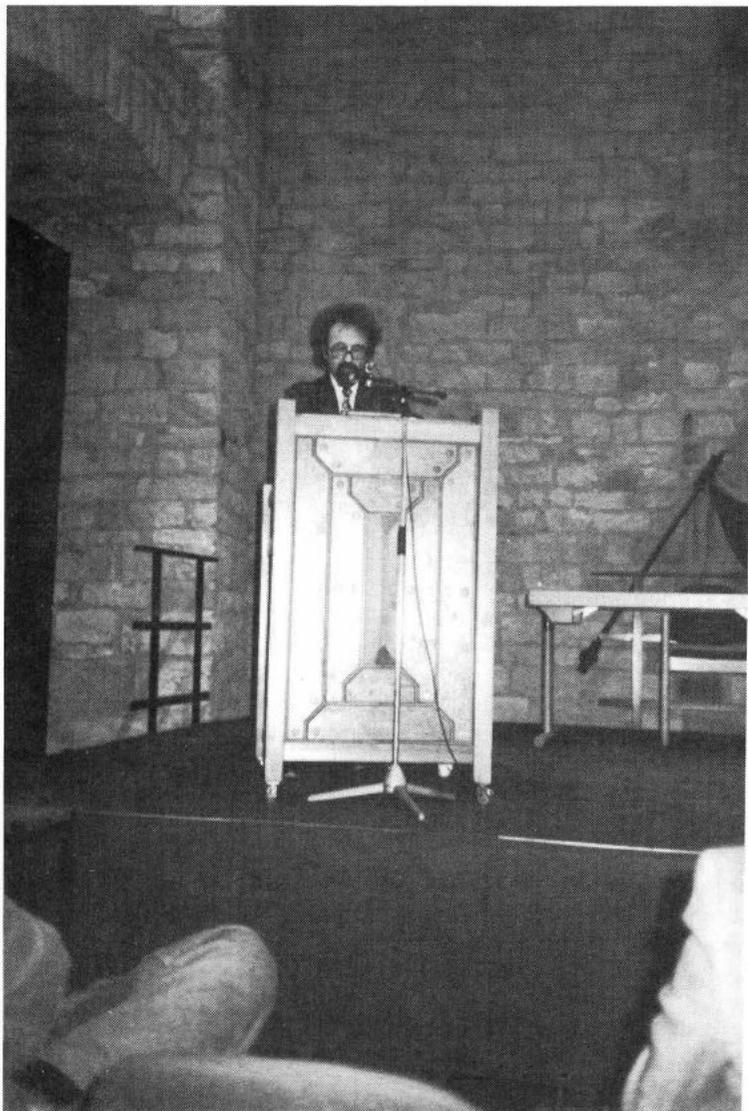


40 Jahre Verfassung und Verfassungswirklichkeit



DGB-Veranstaltung am 4. 10. 1987
auf dem Hambacher Schloß

Deutscher Gewerkschaftsbund **DGB** Landesbezirk Rheinland-Pfalz



Prof. Dr. Wolfgang Däubler

I. Einleitung

Landesverfassungen sind in der Bundesrepublik keine sehr populären Texte. Irgendwann im Leben bekommt man sie ausgehändigt – nach dem Abitur, bei einer Berlinfahrt oder bei der Übernahme eines Amtes. Sorgfältige Menschen stellen sie dann in den Bücherschrank – sich sonntags oder nach Feierabend in die Lektüre zu vertiefen, wäre zumindest etwas ungewöhnlich.

Diese heimliche Mißachtung haben die Landesverfassungen nicht verdient. Sie enthalten zahlreiche interessante Vorschriften über das soziale und wirtschaftliche Leben und den Bildungsbereich, die mehr als nur eine flüchtige Lektüre lohnen. Sicherlich: Das Bundesrecht geht nach Art. 31 Grundgesetz vor, und zwar das gesamte Bundesrecht, nicht nur das Grundgesetz selbst. Doch überall dort, wo der Bund keine Regelungen getroffen hat oder die Landesverfassungen gleiche oder weitergehende Rechtsgarantien für den Einzelnen enthalten, bleiben sie aktuell: Art. 142 Grundgesetz zieht dies der Sache nach vor.

Doch ist es berechtigt, auch in der Verfassung von Rheinland-Pfalz nach interessanten Lösungen zu suchen? Von anderen Landesverfassungen unterscheidet sie sich nämlich dadurch, daß sie im wesentlichen das Werk einer Partei ist.

In der verfassungsgebenden Landesversammlung wurde sie von der aus SPD und KPD bestehenden Opposition abgelehnt. In der Volksabstimmung selbst erhielt sie nur 53% Ja-Stimmen, ein vergleichsweise bescheidenes Ergebnis, wenn man bedenkt, daß in anderen Ländern Mehrheiten von 70 oder 80% an der Tagesordnung waren. Bemerkenswert auch, daß etwa im Regierungsbezirk Pfalz 59,7% gegen die Verfassung stimmten. Bedeutet dies nicht, daß im Grunde die spätere Politik bereits im Verfassungstext vorweggenommen wurde? Heißt dies nicht, daß das Beharren auf dem Überkommenden im Vordergrund stehen würde? Eine Verfassung nach dem Geschmack von Konrad Adenauer, ohne Kompromiß mit sozialdemokratischen oder gar noch weiterreichenden Vorstellungen?

Ich will hier keine pauschale Antwort versuchen, sondern mich auf den 6. Abschnitt konzentrieren, der von der Wirtschafts- und Sozialordnung spricht. Was sind die wichtigsten Aussagen der Verfassung in diesem Bereich? Was ist realisiert worden, was blieb toter Buchstabe?

II. Die Vorschriften über die Wirtschafts- und Sozialordnung

Ich will hier nicht die insgesamt 23 Artikel dieses Abschnitts im einzelnen vortragen und kommentieren. Es soll vielmehr um die „brisanten“, auch heute noch wichtigen Festlegungen gehen. 7 Bestimmungen habe ich dafür ausgesucht; daß sie von großer Bedeutung sind, wird jedem einleuchten, der auch nur über ein wenig gewerkschaftliche Erfahrung verfügt.

1. Recht auf Arbeit

Nach Art. 53 Abs. 2 hat jeder Arbeitsfähige – in Übereinstimmung mit den

Forderungen des Gemeinwohls – nach seinen Fähigkeiten das Recht zur Arbeit. Nach dem etwas schwerfälligen Wortlaut und nach dem Sinn dieser Vorschrift bedeutet dies Dreierlei. Zum einen – und dies ist die Hauptsache – muß jeder Arbeitsfähige in die Lage versetzt werden, auch wirklich arbeiten zu können. „Recht zur Arbeit“ oder „Recht auf Arbeit“ hat nunmal seit der französischen Revolution von 1789 keinen anderen Sinn. Dem Einzelnen darf zum zweiten aber nicht ein beliebiger Arbeitsplatz angeboten werden; dieser muß vielmehr seinen Fähigkeiten, oder wie wir heute sagen „seiner Qualifikation entsprechen.“ Ein Lehrer darf nicht als Fließbandarbeiter, ein Facharbeiter nicht als Hofkehrer eingesetzt werden. Zum dritten muß sichergestellt sein, daß der einmal erlangte Arbeitsplatz nur aus absolut zwingenden Gründen oder dann entzogen werden kann, wenn gleichzeitig ein zumutbarer anderer Arbeitsplatz angeboten wird. Ohne Kündigungsschutz könnte von einem Recht auf Arbeit nicht die Rede sein.

Diese Zielvorstellung der Verfassung setzt eine bestimmte staatliche Politik voraus. Die öffentliche Hand, als der Adressat dieses Rechts muß über Arbeitsplätze verfügen können, um der Vorgabe der Verfassung Rechnung zu tragen. Diese Arbeitsplätze können im öffentlichen Dienst, aber auch in Unternehmen, angesiedelt sein. Auf letztere hat der Staat nach der Landesverfassung großen Einfluß. Nach Art. 61 können Schlüsselindustrien, aber auch monopolartige Unternehmen, in Gemeineigentum überführt werden, was eine Ausrichtung an arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen entscheidend erleichtert. Aber auch auf Privatunternehmen besteht Einfluß: Die Verfassung sieht nicht nur paritätisch aus Arbeitgebern und Arbeitnehmern zusammengesetzte Kammern, sondern in Art. 70 auch die Möglichkeit vor, daß der Staat unter gleichberechtigter Mitwirkung der Vertretungen von Unternehmern und Arbeitnehmern die Erzeugung und Verteilung von Gütern lenkt. An den Kompetenzen fehlt es somit in der Verfassung nicht; auch die notwendige Koordinierung zwischen dem Ausbildungs- und dem Beschäftigungssystem wäre von Staats wegen leistbar.

Wir alle wissen, daß in der Gegenwart von einem Recht auf Arbeit nicht die Rede sein kann. Eine konstante Arbeitslosenquote von 10% spricht für sich. Der Einzelne hat auch keinerlei Gewähr, wirklich im Rahmen seiner erlernten Qualifikation arbeiten zu können. Er ist den Gesetzen des Marktes unterworfen wie jede beliebige Ware: Findet sich keine Nachfrage mehr, sind 3, 5 oder 10 Jahre Ausbildung und eine noch viel längere Berufserfahrung plötzlich nichts mehr wert. Man hat eben Pech gehabt – wie man so schön sagt – und darf von vorne anfangen. Dem Einzelnen ist auch nicht zu raten, sich einer geringwertigen Arbeit zu verschließen: Derzeit riskiert er als Arbeitsloser eine Sperrfrist von 12 Wochen, im Wiederholungsfalle die Streichung der gesamten Arbeitslosenunterstützung. Auch der Kündigungsschutz bewahrt nur vor willkürlichen Arbeitgeberentscheidungen; gehen die Aufträge zurück oder führt die Krankheit des Arbeitnehmers zu einer ernstlichen Störung der betrieblichen Arbeitsabläufe, muß man mit Kündigung rechnen.

Das Versprechen der Verfassung ist nicht eingehalten. Nur Lebenszeitbeamte und gesuchte Spezialisten können darauf vertrauen, jederzeit einen ihrer Qualifikation entsprechenden Arbeitsplatz zu besitzen. Man müßte daher Art. 53 Abs. 2 um einen Nachsatz ergänzen, der etwa lauten könnte:

„Das Recht auf Arbeit kann nur realisiert werden, soweit die Entwicklung des Arbeitsmarktes es zuläßt oder der Einzelne durch Beamtenernennung eine unentziehbare Rechtsposition erhalten hat.“

Wir werden noch häufiger solche Ergänzungen machen müssen.

2. Das einheitliche Arbeitsrecht

Nach Art. 54 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung ist „für alle Arbeitnehmer ein einheitliches Arbeitsrecht zu schaffen.“

Einheitlichkeit bedeutet nach dem üblichen Wortsinn, daß ein und dieselbe Regelung für alle Arbeitnehmer gilt. Ein Tarifvertrag gilt etwa „einheitlich“ für Arbeiter und Angestellte, oder das Kündigungsschutzgesetz gilt „einheitlich“ für alle Arbeitnehmer. Dahinter steht der Gedanke, die Gemeinsamkeit der sozialen Lage deutlich zu machen, die Abhängigkeit vom Arbeitgeber, die Notwendigkeit, sich einer fremdgesetzten Ordnung zu unterwerfen. Es ist deshalb eine traditionelle Forderung der Gewerkschaftsbewegung, die schon in der Weimarer Zeit ihren Niederschlag fand, auch ein Arbeitsgesetzbuch zu schaffen, das für alle abhängig Beschäftigten gleichermaßen gelten soll.

Auch hier sieht die Wirklichkeit anders aus. Die Zeichen der Zeit stehen auf Differenzierung, auf Bildung von Gruppen und Untergruppen, auf Flexibilisierung und Differenzierung. Dies ist nicht nur ein Problem der Unterscheidung von Arbeitern, Angestellten und Leitenden, obwohl dieses nicht unterschätzt werden darf. Da ist etwa daran zu erinnern, daß sogenannte Tendenzträger in Tendenzbetrieben zusätzliche Pflichten erfüllen müssen und daß die Mitbestimmungsrechte in diesem Bereich gemindert sind. Da ist zu erinnern an die rund 600 000 Arbeitnehmer bei kirchlichen Arbeitgebern, die einer „Dienstgemeinschaft“ unterworfen werden, die sie zu umfassender Loyalität verpflichtet. Scheidung einer eh seit vielen Jahren zerrüteten Ehe und selbst die öffentliche Verteidigung des staatlichen Rechts zum Schwangerschaftsabbruch sind so zum Kündigungsgrund geworden. Differenziert wird zwischen dem Normalarbeitsverhältnis der Stammbesetzungschaft und den verschiedenen Gruppen atypischer Beschäftigter: Teilzeitkräfte, befristet Eingestellte, Leiharbeiter haben weniger Rechte, geringere Aufstiegschancen und ein erhöhtes Arbeitsplatzrisiko.

Einheitlichkeit herrscht auch nicht bei der Behandlung von Männern und Frauen, obwohl Art. 56 Abs. 2 der Landesverfassung ausdrücklich die Lohnleichheit normiert. Ich darf zitieren:

„Die Gründe für die unterschiedlichen Bruttoarbeitsentgelte von Männern und Frauen sind auch heute noch vielfältig. Frauen erreichen durchschnitt-

lich, vor allem bedingt durch ihre familiäre Situation, eine kürzere wöchentliche Arbeitszeit als Männer. Sie erzielen geringere Stundenlöhne. Die Ursachen dafür liegen vor allem darin, daß Frauen, auch bei gleicher beruflicher Qualifikation, häufig niedriger eingestuft werden als Männer. Ferner zeigt sich, daß Frauen im allgemeinen über eine geringere berufliche Vorbildung verfügen als Männer. Frauen sind in leitenden Funktionen unterrepräsentiert. . .”

Dies ist kein Auszug aus einer gewerkschaftlichen Publikation und stammt auch nicht von der SPD, den GRÜNEN oder der DKP. Quelle ist vielmehr eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1981, wo die Benachteiligung der Frauen mit genau diesen Worten umschrieben wurde (BVerfG NJW 1981, 2177).

Einheitlichkeit besteht auch nicht zwischen Deutschen und Ausländern. Ich will hier gar nicht von der da und dort anzutreffenden faktischen Benachteiligung im Betrieb sprechen: Schon auf der rechtlichen Ebene macht es einen ganz gewaltigen Unterschied aus, ob man für eine bestimmte Tätigkeit eine Arbeitserlaubnis benötigt und ob diese ggfs. auf die Arbeit in einem bestimmten Betrieb oder bei einem bestimmten Arbeitgeber beschränkt wird. Was bedeutet es beispielsweise, wenn auch ein ausländischer Kollege kündigen kann, gleichzeitig jedoch sicher ist, entweder seine Arbeitserlaubnis zu verlieren oder jedenfalls beim Arbeitsamt wegen des Inländervorrangs keinen neuen Arbeitsplatz vermittelt zu bekommen? Wohl gemerkt: Es handelt sich durchweg nicht um Personen, die gerade mal für 1, 2 oder 3 Jahre zu uns hereinschauen, um hier gutes Geld zu verdienen. Das Problem stellt sich sogar für Ausländer der sogenannten dritten Generation, die hier geboren sind.

Die Liste der Differenzierungen läßt sich verlängern; der Verfassungstext hält auch hier nicht, was er verspricht.

Ein Nachsatz ist auch hier unumgänglich:

„Für alle Arbeitnehmer ist ein einheitliches Arbeitsrecht zu schaffen. Ein uneinheitliches, auf Diskriminierung einzelner Gruppen aufbauendes Arbeitsrecht hat vor der Verfassung aber gleichfalls Bestand.”

Aufs Strafrecht übertragen würde dies bedeuten, daß man den Betrug oder den Diebstahl verbietet und dann im nächsten Paragraphen sagt, wenn trotzdem betrogen und gestohlen werde, sei auch dies nicht rechtswidrig.

3. Arbeitsbedingungen

Nach Art. 55 Abs. 1 der Landesverfassung sind die Arbeitsbedingungen so zu gestalten, daß sie die Gesundheit, die Würde, das Familienleben und die kulturellen Ansprüche der Arbeitnehmer sichern. Wenden wir uns dem ersten Punkt, der Sicherung der Gesundheit, zu.

Vierzig Jahre nach Inkrafttreten der Verfassung ist die Frühinvalidität zum Normalfall der Verrentung geworden. Nach einer Berechnung des Instituts für

Arbeitsmarkt- und Berufsforschung bleiben nur 27,3 Prozent der männlichen Arbeiter bis zum Pensionsalter im Arbeitsprozeß, während 37,4 Prozent vorher wegen Erwerbsunfähigkeit ausscheiden und 35,3 Prozent vor Erreichen der Altersgrenze sterben. Die Ursachen für den vorzeitigen Gesundheitsverschleiß liegen auch (wenngleich nicht ausschließlich) in schlechten und belastenden Arbeitsbedingungen, wobei nicht nur massive Einflüsse, wie z. B. Schadstoffe, Hitze usw., sondern auch Streßfaktoren eine Rolle spielen. Im Grunde verwundert diese verheerende Bilanz nicht, wenn man bedenkt, daß § 120a Gewerbeordnung noch heute bestimmt, Arbeiter seien gegen Gefahren für Leben und Gesundheit soweit zu schützen, „wie es die Natur des Betriebs gestattet”. Auch an anderer Stelle ist das Arbeitsschutzrecht von bemerkenswerter Großzügigkeit. So ist etwa die Verwendung krebserzeugender Stoffe nicht etwa generell verboten. Vielmehr gibt es sogenannte TRK-Werte, die lediglich den Anspruch erheben, „das Risiko einer Beeinträchtigung der Gesundheit zu vermindern”, die also selbst nach dieser offiziellen Definition Gesundheitsschäden nicht völlig ausschließen können.

Wie steht es weiter mit dem Gebot des Art. 55 Abs. 1, Arbeitsbedingungen so zu gestalten, daß sie das Familienleben und die kulturellen Ansprüche der Arbeitnehmer sichern? Die Schichtarbeit ist in den vergangenen 40 Jahren drastisch angestiegen; auch wenn man nur Personen einbezieht, die auch Nachtarbeit verrichten, handelt es sich um 2,5 bis 3 Millionen. Wie steht es mit dem Familienleben, wenn man morgens um 6 oder 7 müde von der Arbeit nach Hause kommt? Wie steht es mit kulturellen Betätigungen in Vereinen, wenn man immer wieder wegen Schichtarbeit ausfällt? Niemand wird behaupten können, daß Schichtarbeit nur dann geleistet wird, wenn dies, wie bei Krankenhäusern, Verkehrsbetrieben oder dem Streifendienst der Polizei, aus der Natur der Tätigkeit heraus unabdingbar ist. Oft geht es nur darum, die Maschinenlaufzeiten oder die Rechnernutzungszeit zu erhöhen und so das Betriebsergebnis zu verbessern. Das Gewinnstreben steht so allemal höher als die Lebensqualität.

Auch Art. 55 Abs. 1 braucht daher einen Nachsatz. Er müßte – legt man die heutige Realität zugrunde – eigentlich lauten:

„Die Arbeitsbedingungen sind so zu gestalten, daß sie die Gesundheit, die Würde, das Familienleben und die kulturellen Ansprüche der Arbeitnehmer sichern. Dies gilt nicht, wenn dadurch die Rentabilität des Unternehmens gemindert wird.”

4. Koalitionsfreiheit

Sehr viel weniger Probleme scheint Art. 66 Abs. 1 der Landesverfassung aufzuwerfen. Er garantiert in ähnlicher Weise wie Art. 9 Abs. 3 GG die Koalitionsfreiheit und schützt sie ausdrücklich gegen Beeinträchtigungen seitens des Arbeitgebers: Abreden oder Maßnahmen, welche diese Freiheit ohne gesetzliche Grundlage einzuschränken oder zu behindern suchen, sind unzulässig.

Niemand wird diese eindeutige und sinnvolle Vorschrift kritisieren. Nur ergibt sich in der Praxis das Problem, daß es im Streitfalle sehr schwerfällt, das Vorliegen entsprechender Abreden oder Maßnahmen zu beweisen. Da wird jemand nicht eingestellt, weil der Arbeitgeber erfahren hat, daß es sich um ein aktives Gewerkschaftsmitglied handelt, da wird jemand an einen Arbeitsplatz versetzt, wo er den ganzen Tag über kaum mit Kollegen in Berührung kommt, weil der Arbeitgeber den „Aufwiegler“ auf diese Weise „ruhigstellen“ möchte – doch nur ein wenig intelligenter Arbeitgeber wird diese Absichten offen dokumentieren. Faktisch wird sich vielmehr immer irgendein betrieblicher Grund finden, der die getroffene Entscheidung, zumindest auf den ersten Blick, plausibel erscheinen läßt. Das Diskriminierungsverbot der Verfassung läuft leer. Eine Lösung könnte darin liegen, daß der Arbeitnehmer lediglich einen nicht ganz fernliegenden Verdacht belegen muß und es dann Sache des Arbeitgebers ist zu beweisen, daß wirkliche Sachgründe vorgelegen haben. Solange man diesen Schritt nicht tut, müßte auch bei Art. 66 Abs. 1 der Landesverfassung eine wenig schöne Fortsetzung gewählt werden, wonach Satz 2 nur dann gilt, wenn der Arbeitnehmer das Vorliegen einer Diskriminierung beweisen kann.

5. Streikrecht

Anders als man dies auf den ersten Blick vermuten möchte, enthält Art. 66 Abs. 2 der Landesverfassung eine Streikgarantie. Wenn es dort heißt: „Das Streikrecht der Gewerkschaften im Rahmen der Gesetze wird anerkannt“, so stellt sich die Verfassung von Rheinland-Pfalz damit in eine Reihe mit der Verfassung von Hessen, Bremen und Westberlin, sowie mit den damals geltenden Verfassungen der drei Vorgängerstaaten von Baden-Württemberg. Offensichtlich herrschte die berechtigte Einsicht vor, daß ohne Streikrecht kein Gegengewicht gegen die Arbeitgebermacht erreichbar war.

Was ist aus dieser Garantie geworden? Das Bundesarbeitsgericht hat die landesrechtlichen Streikgarantien im Grunde bis heute auf die Seite geschoben und statt dessen ein Arbeitskämpfrecht nach eigenen Vorstellungen entwickelt. Danach wird der rechtmäßige Streik zum Ausnahmefall, da er eine Vielzahl von „Hindernissen“ zu nehmen hat: Er darf nicht gegen die Friedenspflicht verstoßen, keine politischen Ziele verfolgen, er muß „verhältnismäßig“ und letztes Mittel sein und dem (wie auch immer zu bestimmenden) Gebot der Fairneß entsprechen. Beamte sind ausgenommen, der Betriebsrat muß als Gremium neutral bleiben, es dürfen keine Ziele verfolgt werden, für die der Rechtsweg offensteht – die Zahl der außergesetzlichen Schranken des Streikrechts sind beträchtlich. Im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern nimmt die Bundesrepublik hier eine Sonderstellung ein. Bezogen auf Art. 66 Abs. 2 der Landesverfassung wäre auch hier ein Nachsatz notwendig:

„Das Streikrecht der Gewerkschaften im Rahmen der Gesetze wird anerkannt. Als Gesetz gilt auch das, was das Bundesarbeitsgericht für richtig hält.“

6. Beteiligung der Arbeitnehmer durch Betriebsräte

Art. 67 der Landesverfassung bekennt sich in Abs. 1 zunächst zu dem Grundsatz, alle in der Wirtschaft tätigen Menschen sollten in gemeinschaftlicher Verantwortung an der Lösung der wirtschafts- und sozialpolitischen Aufgaben mitwirken, „um damit die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Gegensätze zu überbrücken“. Abs. 2 sieht im Anschluß daran vor, zum Zwecke dieser Mitwirkung und zur Wahrung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Interessen würden die Arbeitnehmer Vertretungen in Betriebsräten erhalten. Diese sehr allgemeinen Festlegungen werden dann in Abs. 3 in einem Punkt konkretisiert, der der Hervorhebung bedarf. Dort heißt es:

„Die Betriebsvertretungen sind insbes. berechtigt, zu den Versammlungen der Gesellschaften, ihrer Aufsichtsräte usw. eine angemessene Zahl Vertreter mit Sitz und Stimme zu entsenden.“

Außergewöhnlich an dieser Vorschrift ist, daß sie sich nicht auf bestimmte Gesellschaftsformen wie AG, GmbH usw. konzentriert; sie spricht von „Gesellschaften“ schlechthin, bezieht also ihrem Wortlaut nach auch OHG und KG ein. Weiter beschränkt sie sich nicht auf eine Vertretung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat, sondern bezieht auch die Gesellschafterversammlung mit ein: Betriebsräte müßten daher bei der Hauptversammlung von BASF, aber auch bei der Gesellschafterversammlung einer GmbH oder OHG, beteiligt sein. Wie groß ihre Stimmenzahl sein muß, ist nicht festgelegt, aber hier auch nicht weiter von Interesse: Entscheidend ist, daß Mitbestimmung als universelle Erscheinung begriffen wird, die alle Unternehmensformen – und eben auch das „Grundorgan“ der Eigentümersammlung – erfaßt.

Daß daraus in der Realität nichts geworden ist, wissen wir alle. Die Regelungen der Aufsichtsratsmitbestimmungen im BetrVG 1952, im Mitbestimmungsgesetz 1976 und in der Montanmitbestimmung sind bekannt. Auch hier müßte deshalb der Normtext ergänzt und beispielsweise bestimmt werden:

„Dies gilt nicht, wenn der Gesetzgeber etwas anderes beschließt.“

7. Beteiligung an staatlicher Wirtschaftssteuerung

Lassen sie mich zum letzten, gleichfalls bemerkenswerten Prinzip des VI. Abschnitts der Verfassung kommen. Art. 68 sieht einen Zusammenhang von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zu sogenannten Wirtschaftsgemeinschaften vor, die insbes. die Interessen ihres Wirtschaftszweiges in der Gesamtwirtschaft wahrnehmen sollen. Art. 69 sieht eine paritätische Besetzung der Industrie- und Handelskammer sowie anderer Kammern vor. Art. 71 entscheidet sich für eine Hauptwirtschaftskammer, die als „Zentralorgan der Wirtschaft“ bezeichnet wird. Sie besteht aus je 13 Vertretern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie aus 3 von diesen hinzuwählenden Wirtschaftssachverständigen. Die Kammer soll nach Art. 73 von der Regierung bei allen wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen von grundsätzlicher Bedeutung gehört werden. Auch hat sie das Recht, dem Landtag Gesetzesentwürfe wirtschafts- und sozialpolitischen Inhalts zu unterbreiten.

Während die Wirtschaftsgemeinschaften nach Art. 68 niemals zustande kamen, existierte die Hauptwirtschaftskammer bis 1962; aufgrund einer Verfassungsänderung wurde sie, mit Rücksicht auf Bundesrecht, für die Zukunft zunächst abgeschafft.

Ohne praktische Bedeutung blieb weiter bislang die Vorschrift des Art. 70. Danach ist bei Lenkung der Erzeugung und Verteilung von Gütern durch den Staat „die gleichberechtigte Mitwirkung der Vertretungen von Unternehmern und Arbeitnehmern zu sichern“. „Lenkung“ erfolgt heute typischerweise nicht mehr dadurch, daß man bestimmte Produktionen konzessioniert oder Bezugsscheine ausgibt. Vielmehr bestehen heute indirekte Formen der Steuerung, wie sie insb. in der Gewährung von Subventionen zum Ausdruck kommen. Art. 70 verbietet deshalb, über Subventionen im Halbdunkel eines Ministeriums zu entscheiden. Vielmehr müssen auch die Arbeitnehmer im Entscheidungsprozeß beteiligt werden, was etwa in der Weise möglich wäre, daß man die Subventionsentscheidung auf unabhängige Ausschüsse auslagert, an denen sowohl Arbeitgeber wie auch Gewerkschaften beteiligt sind. Solange dies nicht geschieht, läßt sich auch bei Art. 70 eine Mängelanzeige nicht vermeiden. Der Nachsatz würde hier lauten:

„Wirtschaftslenkung durch Subventionen oder Steuervergünstigungen wird nicht erfaßt.“

8. Recht und Rechtswirklichkeit

Es gibt nur wenige Bereiche in unserer Rechtsordnung, wo geschriebenes Recht und soziale Wirklichkeit so weit auseinanderklaffen, wie dies hier der Fall ist. In aller Regel wird das, was der Verfassungstext sagt, durch die Realität auf einen ganz kleinen Bereich beschränkt oder völlig aufgehoben, der einzelne Beamte wird auf eine Verfassung vereidigt, die in wesentlichen Teilen überhaupt nicht beachtet wird. Es wäre freilich falsch, wollte man etwa diejenigen, die die Verfassung so wenig ernst nehmen, deshalb als Verfassungsfeinde bezeichnen: Sie sind gewissermaßen staatlich anerkannte Verfassungsfreunde, an deren Loyalität zu zweifeln sich nicht schickt. Das Hauptargument, daß die Parlamentsmehrheit zu ihren Gunsten vorzubringen pflegt, kann sie freilich kaum entlasten: Sicherlich ist die Entwicklung im Bund einen anderen Weg gegangen, als er von den hier besprochenen Verfassungsartikeln vorgezeichnet war. Die Mehrheit hat sich jedoch nie ernsthaft bemüht, die Verfassungsprinzipien etwa zur Leitschnur ihres Verhaltens im Bundesrat zu machen. Was könnte die Regierung hindern, ein Gesetz zur Erweiterung der Mitbestimmung, ein Gesetz zur Verbesserung des Arbeitsschutzes oder ein Gesetz zur Ausdehnung von Beschäftigungsprogrammen einzubringen? Es würde befreundeten, wie weniger befreundeten, Regierungen schwerfallen, hier mit einem klaren Nein zu antworten.

III. Erklärungsansätze

Der Widerspruch, der zwischen Recht und Wirklichkeit klafft, bedarf der Erklärung. Schaut man sich in der historischen Literatur um, so werden im Grunde drei Hauptursachen genannt.

Die Verfassungen der deutschen Länder, einschließlich der rheinland-pfälzischen Landesverfassung, entstanden zu einem Zeitpunkt, als der weitgehende Abschied von der kapitalistischen Wirtschaftsordnung als beschlossene Sache erschien, und auch die CDU wollte – wie am deutlichsten in ihrem Ahlener Programm zum Ausdruck gebracht – einen von christlichem Ethos gespeisten demokratischen Sozialismus. Diese, mal stärker mal weniger stark verfochtenen Überlegungen, wurden alsbald zurückgedrängt, als die Alliierten im Zusammenhang mit dem sich entwickelnden kalten Krieg die Restauration der alten Verhältnisse betrieben. Es gab viele Eingriffe in den demokratischen Prozeß – offene, wie etwa die Suspendierung des hessischen Volksentscheids zugunsten der Sozialisierung, aber auch verdeckte, wie etwa die gezielte Unterstützung bestimmter, dem State Department verbundener Personen.

Der zweite Grund war der relativ große wirtschaftliche Erfolg, der dem als „soziale Marktwirtschaft“ bezeichneten Konzept beschieden war. Der kontinuierliche Wirtschaftsaufschwung in den 50er und weithin auch in den 60er Jahren führte zu der Vorstellung, die einzig richtige Form der Wirtschaft zu besitzen und drängte deshalb alle Alternativvorstellungen, wie sie eben auch in der Verfassung von Rheinland-Pfalz enthalten sind, in den Hintergrund.

Zum dritten hatte die Entwicklung in der SBZ und ab 1949 in der DDR viele außerordentlich abschreckende Seiten, die nicht nur den dort praktizierten, sondern jede Form von Sozialismus aufs Äußerste diskreditierten. Zahllose Übersiedler waren schon, mit Rücksicht auf ihre Lebensgeschichte, überzeugende Kritiker des sozialistischen Entwicklungswegs und gleichzeitig nicht selten glühende Verehrer westlicher Lebensformen: Höheren Lebensstandard zu haben, nicht gegängelt und nach seiner Meinung gefragt zu werden, seine Kreativität nicht auf das Ausfüllen von Formularen beschränken zu müssen – das waren evidente Vorzüge, über die niemand hinweggehen konnte.

Für die 50er und 60er Jahre erscheinen mir diese Erklärungen einigermaßen plausibel. Der politische Prozeß läuft ohne direkte Intervention seitens der Verbündeten, die Begeisterung über den Wirtschaftsaufschwung ist gewichen, im Massenbewußtsein wird die DDR zum Teil differenzierter gesehen, zum Teil geht man davon aus, daß es eben auch andere Formen des Sozialismus gibt. Nur noch ganz wenige Unverbesserliche werfen etwa der SPD vor, mit der Formel vom demokratischen Sozialismus die Verhältnisse der DDR hierher übertragen zu wollen. Wenn dennoch die bestehenden sozialen Verhältnisse außerordentlich stabil sind – und wenn weiterhin Alternativen, wie im Text der Verfassung für Rheinland-Pfalz angelegt, keine reale Chance haben – so muß dies andere Gründe haben. Wie kommt es, daß auch diejenigen, denen es schlecht geht

in der Bundesrepublik, die unter der Armutsgrenze leben, nicht aufbegehren, ja nicht einmal bei Wahlen deutliche Zeichen setzen?

Die gängigste Antwort liegt in einem Hinweis auf die Massenmedien. „Verdummung“ wird ihnen vorgeworfen, mangelnde Aufklärung über reale Probleme, Vorgaukeln einer Scheinwelt von Denver und Dallas. Dennoch hat es in der Geschichte eigentlich kaum Situationen gegeben, wo ein nennenswerter Teil der Massenmedien grundsätzliche Kritik am Bestehenden geübt hätte – schließlich bedeutet dies im Regelfall zugleich die Untergrabung der eigenen Position. Erklärungsbedürftig ist deshalb nicht das, was man als „Verdummung“ bezeichnet, sondern allein die Tatsache, daß dies von den allermeisten Menschen akzeptiert wird. Ich habe darauf keine wissenschaftlich begründete Antwort, möchte jedoch zwei Thesen formulieren zu Aspekten, die bislang zu wenig beachtet wurden.

Zum einen ist unsere Arbeitsgesellschaft durch ein außerordentlich hohes Maß an Differenzierung gekennzeichnet. Ich habe vorhin im Zusammenhang mit dem Verfassungsgeböt eines einheitlichen Arbeitsrechts eine Reihe von Beispielen genannt, wie die Unterscheidung von Arbeitern und Angestellten, Männern und Frauen, Deutschen und Ausländern. Nicht berücksichtigt war dabei, daß es ja auch innerhalb dieser Gruppen wiederum zahlreiche Untergruppen, Grüppchen und Differenzierungen gibt. Das Normalarbeitsverhältnis des deutschen Facharbeiters, das die Theoretiker so sehr beschäftigt, ist ein anderes im Großbetrieb mit funktionierendem Betriebsrat, als in einem Kleinbetrieb, wo es nicht nur keine betriebliche Interessenvertretung, sondern möglicherweise auch keine Tarifverträge gibt. Das Lehrerehepaar, bei dem beide Partner halbtags arbeiten, ist nicht mit jener Teilzeitverkäuferin zu vergleichen, die ohne Steuerkarte arbeitet und aus der Sozialversicherung herausfällt: Beide sind nach der Statistik Teilzeitbeschäftigte. Oder nehmen wir die Gruppe der Ausländer: Sie umfaßt genauso den Österreicher, dessen fremde Staatsangehörigkeit möglicherweise nicht einmal den Arbeitskollegen bekannt ist, wie den türkischen Kollegen, der noch immer verständliche Schwierigkeiten beim Umgang mit der deutschen Sprache hat. Die Familienverhältnisse der einzelnen Arbeitnehmer können zu sehr unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten führen: Zwei Vollverdiener ohne Kinder können sich natürlich ein ordentliches Auto und eine schöne Ferienreise leisten, während Alleinerziehende mit 1 oder 2 Kindern nicht im Entferntesten an etwas Derartiges denken können. Auch gibt es innerhalb der abhängig Beschäftigten Unterschiede, die durch erworbenes oder ererbtes Vermögen bedingt sind: Wer im eigenen Haus samt Garten wohnt, hat eben andere Interessen als der in einem Wohnsilo untergebrachte Mieter. Die moderne Flexibilisierung der Arbeitszeit fügt dem noch ein wichtiges weiteres Element hinzu: Auch bei Beginn, Dauer und Ende der Arbeit steht gewissermaßen nicht mehr das gemeinsame Schicksal, sondern der individuelle Weg im Vordergrund. Jeder bekommt – überspitzt gesagt – seinen eigenen Schichtplan.

Die objektiv vorhandene und sich immer weiter entwickelnde soziale Differenzierung verhindert die Einsicht, daß es gemeinsame Interessen gibt, daß nur

durch Zusammenschluß und solidarisches Handeln die Beschwerden der eigenen Situation beseitigt werden können. Wer immer nur Unterschiede sieht und täglich vorexerziert bekommt, wird in Solidarität bestenfalls ein Phänomen sehen, das dann auftritt, wenn man den Unterdrückten in fernen Ländern ein Telegramm schickt oder ihnen eine Spende zukommen läßt.

Meine zweite These ist von grundsätzlicherer Natur. Wenn wir die Stellung des Arbeitnehmers in Betrieb und Gesellschaft analysieren, so gehen wir normalerweise vom Gegensatz zwischen Kapital und Arbeit aus, wie er sich am Arbeitsplatz, aber auch in den Handlungsprinzipien des Arbeitgeberunternehmens niederschlägt. Wir erkennen, daß der abhängig Beschäftigte nur ein Teil der von ihm geschaffenen Werte erhält und daß über den Mehrwert nicht nach irgendwelchen humanitären Prinzipien, sondern nach den Grundsätzen der Kapitalrentabilität entschieden wird. Dieser Tatbestand vermag jedoch nicht die gesamte Existenz des arbeitenden Menschen zu erklären. Sie übersieht, daß es neben dem formellen, auf rechtlich verfaßten Märkten aufbauenden Sektor, auch einen sogenannten informellen Sektor gibt, der für den Einzelnen eine Art Fluchtburg ist. Der eine bringt in der Freizeit sein Fahrzeug auf Hochglanz, der andere geht zum Sportverein, der dritte betätigt sich als Gärtner, der vierte sammelt Schmetterlinge usw. Meist ist dies allerdings nur dann möglich, wenn die Hausarbeit durch die Ehefrau oder Partnerin erledigt wird – dies ist, wie wir wissen, noch immer die Regel. Gemeinsam fährt man dann irgendwann in den Urlaub; auch ein vergleichsweise schmales Budget ermöglicht schon einmal eine Reise nach Mallorca, wo man dann derjenige ist, der von anderen bedient wird. Aus dem Rädchen in der großen Maschinerie unseres Arbeitslebens ist plötzlich ein kleiner König geworden, der nach eigenem Ermessen Trinkgelder gibt.

Nun meine These: Für viele Menschen ist das, was ich hier als den informellen Sektor beschrieben habe, das „eigentliche Leben“, das, was einem wichtig ist, woran das Herz hängt, wo man seine Emotionen einbringt. Warum solltet man sich gegen die Situation am Arbeitsplatz denn wirklich empören, solange das „eigentliche Leben“ in Ordnung ist?

Ich kann dies hier aus Zeitgründen nicht weiter vertiefen. Wenn wir als Gewerkschaften etwas ändern wollen, wenn wir die Ansprüche der Verfassung endlich einlösen wollen, dann müssen wir diese Rahmenbedingungen des Massenbewußtseins in Rechnung stellen. Dies bedeutet Aufklärung über die Grundstrukturen der Gesellschaft, aber auch eine neuartige Konsequenz: Gewerkschaftliches Denken darf nicht am Werkstor enden. Wir müssen uns den Herausforderungen stellen und wir dürfen dabei nicht vergessen, daß die Fluchtburgen und Inseln der Privatsphäre für den Einzelnen keine dauernde Abhilfe bringen: Die Informationstechniken werden auch dort eindringen, die Gefahren, wie sie von Atomraketen und Kernkraftwerken ausgehen, verschonen auch das „eigentliche Leben“ nicht. Viele haben begonnen, sich genau dagegen zu wehren, wir werden einen langen Atem brauchen, aber wir werden es schaffen. Wir werden unser Schicksal selbst bestimmen können.