

Gewerkschaften und Staat

Eine rechtspolitische Skizze

Von Wolfgang Däubler

I. Die Ausgangssituation

Traditionellem Bewußtsein entspricht es, die „Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ als Problem des Verhältnisses zum Arbeitgeber zu begreifen. Je mehr dieser gewerkschaftliche Gegenmacht entgegengesetzt werden kann, um so eher darf mit einer Verbesserung der Lage der abhängig Beschäftigten gerechnet werden¹⁾. Übersehen werden dabei zumindest drei Dinge.

Zum einen werden zahlreiche lebensnotwendige Leistungen vom Wohngeld bis zur Altersrente nicht vom Arbeitgeber, sondern von der öffentlichen Hand erbracht. Auf eine Formel gebracht tritt eine partielle „Entkoppelung“ von Tarifvertrag und Reproduktionsleistungen ein²⁾. Je weiter sich derartige sozialpolitische Aktivitäten des Staates entwickeln, um so mehr stellt sich die Frage, wie die von Art. 9 Abs. 3 GG gewollte Selbstbestimmungsordnung auch unter solchen Bedingungen realisiert werden kann. Müßte nicht auch der Staat zum Adressaten gewerkschaftlicher Forderungen und gewerkschaftlichen Kampfes werden?

Zum zweiten ist das Verhalten der Arbeitgeberseite, ihr Handlungs- und Konzessionsspielraum in wachsendem Umfang nicht mehr allein vom Markt, sondern auch von den Entscheidungen politischer Instanzen abhängig. Währungs- und Außenwirtschaftspolitik, Subventionen und Steuervorteile sowie Erklärungen über „tragbare“ und „nicht mehr tragbare“ Lohnerhöhungen beeinflussen das Arbeitgeberverhalten in beträchtlichem Umfang. Neben diesen globalen Vorgaben stehen „Interventionen“ im Einzelfall. So tritt die öffentliche Hand etwa in vielen Bereichen als entscheidender Nachfrager auf, wie das Beispiel der Flugzeug- und Rüstungsindustrie³⁾, aber auch der Bau- und Verkehrssektoren zeigen, wo ca. 60 % der Gesamtnachfrage aus dem staatlichen und kommunalen Bereich stammen⁴⁾. In zahlreichen Fällen sind Unternehmen darüber hinaus auf Subventionen angewiesen – der Staat fördert etwa neue Technologien, aber auch die Industrieansiedlung in strukturschwachen Ge-

1) Es kann daher erst recht nicht überraschen, daß die gängigen Lehrbücher des Arbeitsrechts das Verhältnis von Gewerkschaften und Staat nicht als selbständigen Teilbereich des Arbeitsrechts begreifen, sondern unerwähnt lassen oder mit einigen Sätzen abtun. Vgl. etwa neben den „klassischen“ Lehrbüchern von Hueck/Nipperdey und Nikisch die neueren Lehrbücher von Hanau/Adomeit, Arbeitsrecht, Frankfurt/M. 5 1981, C 15; Söllner, Arbeitsrecht, Stuttgart u. a. 7 1981, S. 130 ff. (Behandelt sind lediglich Allgemeinverbindlicherklärung, staatliche Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen, Förderung der Vermögensbildung); Zöllner, Arbeitsrecht, München 2 1979, § 8 I.2. Anders etwa das spanische Arbeitsrecht wo die Staatsintervention üblicherweise als eigener Abschnitt auftaucht (vgl. etwa Bayon Chacon und Perez Botija, 2 Bände, 9. Auflage, Madrid 1973/74, S. 849-954.)

2) Mückenberger, in: „Kritische Justiz“ (KJ) 1980, S. 258 ff.

3) Hüffschmid (Hrsg.), Rüstungs- oder Sozialstaat? Köln 1981, S. 57 ff.

4) Angaben nach Menzel, in: DB 1981, S. 303.

bieten oder das Überleben der Wertindustrie. Weiter gibt es einzelne Branchen, in denen das Unternehmerverhalten etwa aus Gründen der öffentlichen Sicherheit total durchreglementiert ist – zu denken ist dabei insbes. an Atomkraftwerke und sonstige kerntechnische Anlagen, wo Auflagen und Richtlinien nach dem Atomgesetz bis in die Details der Arbeitsvorgänge hinein alles rechtlich vorprogrammieren⁵). Schließlich übernimmt der Staat zahlreiche Aufgaben in eigene Regie, weil sie in der Regel nicht gewinnbringend sind und deshalb nicht in privatwirtschaftlicher Form erbracht werden können. Auch in diesen Bereichen staatlicher Wirtschaftspolitik stellt sich mit gleicher Schärfe das Problem, wie die Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG, wie die Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen wirksam werden soll.

Zum dritten wird oft zu wenig bedacht, wieviele Fragen mittlerweile durch den Gesetzgeber oder die Gerichte geregelt sind. Die Verrechtlichung der Arbeitsbeziehungen – sicherlich nicht nur eine deutsche Besonderheit⁶) – reduziert drastisch den Spielraum legaler gewerkschaftlicher Aktivitäten. Wenn das Bundesarbeitsgericht etwa einen Streik um die Wiedereinstellung gekündigter Kollegen mit der Begründung für rechtswidrig erklärt, diese könnten ja den Rechtsweg beschreiten, Rechtsfragen seien aber nicht „streikfähig“⁷), so wird deutlich, wie weit dieser Prozeß schon gediehen ist. Auch versteht man, weshalb der Sachverständigenrat beim Europarat der Bundesrepublik eine Verletzung der Garantie des Art. 6 Ziff. 4 Sozialcharta unter anderem deshalb vorwirft, weil der Bereich tariflich regelbarer Ziele durch umfassende staatliche Reglementierung allzuweit eingeschränkt werde⁸).

II. Vorhandene Ansätze

Das geltende Arbeits-, Sozial- und Verwaltungsrecht sieht eine Reihe von Regelungen vor, die den Gewerkschaften bestimmte Einflußrechte sichern sollen. Sie werden mit den Handlungsmöglichkeiten zu vergleichen sein, die Art. 9 Abs. 3 GG in seinem „eigentlichen“ Anwendungsbereich, der Auseinandersetzung mit dem Arbeitgeber, gewährt.

1. Sozialpolitik

a) Sozialversicherungsträger

Die wenigsten theoretischen und praktischen Schwierigkeiten bereitet die Beteiligung von Arbeitnehmervertretern dort, wo öffentliche Aufgaben nicht

5) Einzelheiten bei Däubler, Arbeitsrecht 1, Reinbek⁵ 1981, S. 404 ff.

6) So aber in bewußter Überspitzung Unterseher, Arbeitsrecht – eine deutsche Spezialität, in: Jacobi u. a., Gewerkschaften und Klassenkampf, Kritisches Jahrbuch, Frankfurt/M. 1972, S. 190 ff. Zur Verrechtlichung in Großbritannien vgl. Wedderburn, Industrial Relations and the Courts, in: „Industrial Law Journal“ 1980, S. 65 ff.; zu Frankreich: vgl. Collin/Dhoquois u. a., Le Droit capitaliste de travail, Grenoble 1980; zu Italien Pedrazzoli, in: „Demokratie und Recht“ (DuR) 1978, S. 131 ff; zu Spanien vgl. Däubler (Hrsg.), Arbeitsbeziehungen in Spanien. Geschichte – Ideologien – Rechtsnormen, Köln 1982.

7) BAG DB 1978, 1403

8) Conseil de l'Europe, Comité d'Experts, Conclusions, Bd.V.

durch den Staat selbst, sondern durch autonome, mit eigenem Handlungsspielraum ausgestattete Gremien oder Körperschaften erfüllt werden: Dem Gesetzgeber steht es unbestrittenermaßen frei, die Zusammensetzung der dezentralen Entscheidungsgremien nach eigenen Vorstellungen zu ordnen.

Wichtiger, wenn auch in der öffentlichen Diskussion relativ wenig beachteter Anwendungsfall sind die Sozialversicherungsträger, deren Organe zur einen Hälfte mit Vertretern der Versicherten und zur anderen Hälfte mit Arbeitgebervertretern besetzt sind⁹⁾. Den Gewerkschaften steht dabei das Recht zu, Vorschläge für die Wahl der Versicherten-Vertreter zu machen, was ihnen in der Regel einen beträchtlichen Einfluß sichert¹⁰⁾. Von diesem halbparitätischen Grundmodell gibt es verschiedene Abweichungen: So bestehen die Organe der Bundesanstalt für Arbeit nach § 192 Abs. 1 AFG nur zu einem Drittel aus Arbeitnehmervertretern (neben einem Drittel Arbeitgebern und einem Drittel öffentliche Hand); sie werden nicht gewählt, sondern vom Bundesarbeitsminister auf Vorschlag der Gewerkschaften ernannt¹¹⁾. Auf der anderen Seite stellen die Versicherten bei den Knappschaften zwei Drittel aller Vertreter¹²⁾ – eine „Überparität“, die zu keinerlei Auffälligkeiten geführt hat und die während der Weimarer Zeit für alle Sozialversicherungsträger galt¹³⁾. Ganz ohne Arbeitgebervertreter kommen die Ersatzkassen aus¹⁴⁾ – eine „Insel“ der Selbstverwaltung, deren Bedeutung nicht überschätzt werden darf, da die Einbindung in gesetzliche Regelungen und erst recht in das bestehende Wirtschaftssystem der Entfaltung neuartiger Initiativen umfassende Grenzen setzt.

b) Mitwirkung an der staatlichen Festlegung von Löhnen und Arbeitsbedingungen

Außerhalb des Selbstverwaltungsbereichs liegt der Schwerpunkt gewerkschaftlicher Präsenz bei denjenigen staatlichen Instanzen, die für einzelne Fragen auf dem Lohnsektor und für die unmittelbaren Arbeitsbedingungen zuständig sind. Im einzelnen sind etwa zu nennen:

– Der sog. Tarifausschuß, der je zur Hälfte aus Vertretern der Arbeitgeber und der Gewerkschaften besteht, und dessen Einvernehmen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen notwendig ist¹⁵⁾.

– Die nach § 4 Heimarbeitsgesetz (HAG) zu errichtenden Heimarbeitsausschüsse bestehen nach § 5 aus einem Vorsitzendem und je zwei Beisitzern aus Kreisen der Auftraggeber und der Heimarbeiter. Für die zweite Gruppe kann

9) § 29 SGB IV.

10) § 48 Abs. 1 Ziff. 1 SGB IV.

11) Die Gewerkschaftsvorschläge sind bindend, doch sind nach § 91 Abs. 3 AFG auch Minderheitengewerkschaften zu berücksichtigen.

12) § 44 Abs. 1 Ziff. 3 SGB IV.

13) Föhr, Arbeitsrecht für Arbeitnehmer, Köln 1980, S. 92.

14) § 44 Abs. 1 Ziff. 4 SGB IV. Dazu Krause/von Maydell u. a., Gemeinschaftskommentar zum Sozialgesetzbuch, Neuwied und Darmstadt 1978, § 44 Rn 41 f.

15) Näher dazu Wiedemann/Stumpf, Tarifvertragsgesetz, München⁵⁾, § 5 Rn 38 ff.

die zuständige Gewerkschaft, unter Umständen auch die Spitzenorganisation, Vorschläge an die zuständige Arbeitsbehörde machen. Nach § 19 HAG ersetzen die Heimarbeitsausschüsse unter bestimmten Voraussetzungen die sozialen Gegenspieler, da sie „Entgelte und sonstige Vertragsbedingungen“ mit bindender Wirkung festlegen können¹⁶⁾.

– Der Hauptausschuß, der nach dem (bisher allerdings noch nie angewendeten) Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen¹⁷⁾ vom Bundesminister für Arbeit errichtet wird, besteht aus diesem selbst sowie aus je 5 Vertretern der Gewerkschaften und der Arbeitgebervereinigungen. Er kann die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen, ihre Änderung oder ihre Aufhebung vorschlagen; dies zu vollziehen ist Sache der jeweiligen Fachausschüsse, die ebenfalls aus einer gleichen Zahl von Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertretern bestehen.

– Nach § 94 BBG, § 58 BRRG sind die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften bei der Vorbereitung beamtenrechtlicher Regelungen zu beteiligen.

c) Einschätzung

Versucht man diese Mitwirkungsrechte der Gewerkschaft im sozialpolitischen Bereich einzuschätzen, so ergeben sich eine Reihe von Charakteristika: zum einen geht es um eine sehr selektive Beteiligung, die im Bereich der Sozialversicherung recht weit entwickelt ist, bei anderen Sozialleistungen wie beispielsweise der Sozialhilfe jedoch völlig fehlt. Zum zweiten ist die Handlungsautonomie der in staatliche Gremien aufgenommenen Arbeitnehmervertreter nicht entfernt in dem Maße wie bei Auseinandersetzungen mit dem Arbeitgeber gegeben. In einigen Fällen – wie etwa bei der Bundesanstalt für Arbeit oder im Beamtenrecht – wird dies bereits an der Minderheitenposition bzw. der Reduzierung auf ein Mitwirkungsrecht deutlich. Dazu kommt aber auch in Fällen paritätisch besetzter Gremien die sehr viel gravierendere Beschränkung, daß sich beispielsweise Sozialversicherungsträger genau wie andere Behörden am Allgemeininteresse zu orientieren haben¹⁸⁾. Was bei der Tarifautonomie nur letztes Ziel ist – das Bundesverfassungsgericht spricht von „Ordnung und Befriedung des Arbeitslebens“¹⁹⁾ – ist hier unmittelbar verbindliche Handlungsmaxime. Schließlich ist zu beachten, daß die Selbstverwaltungsträger im allgemeinen nicht nur an das Gesetz als solches, sondern auch an die dort festgelegte Beitragshöhe und die dort bestimmten Leistungsansprüche der Versicherten gebunden sind und daß sie von daher nur wenig Spielraum für neue Initiativen besitzen²⁰⁾.

16) Die Vereinbarkeit dieser Regelung mit Art. 9 Abs. 3 GG wurde zu Recht bejaht von BVerfGE 34, 307, 315 ff.

17) Vom 11. 1. 1952, BGBl. I, S. 17.

18) Vgl. § 87 Abs. 1 SGB IV.

19) So zuletzt BVerfGE 50, 290, 372.

20) Richtig BVerfGE 39, 302, 313, wonach nur noch bedingt von Selbstverwaltung gesprochen werden kann. Näher dazu Bley, Sozialrecht, Frankfurt/M. 1980, C II 2b aa (3).

2. Informelle Beteiligung an einzelnen Entscheidungen staatlicher Wirtschaftspolitik.

Die – wenn auch mangelhafte – Beteiligung der Gewerkschaften an vielen sozialpolitischen Entscheidungen des Staates findet keine unmittelbare Parallele im Bereich der Wirtschaftspolitik. Gewisse Ansätze sind allerdings auch dort vorhanden. Zu nennen ist einmal die sog. Konzertierte Aktion, in der über Orientierungsdaten für Löhne und Preise verhandelt wurde²¹⁾. Wichtiger und erst kürzlich von der Öffentlichkeit beachtet ist gegenwärtig jedoch die Beteiligung der Betriebsräte an bestimmten Programmen des Bundesministeriums für Forschung und Technologie²²⁾. Nach den maßgebenden Förderungsgrundsätzen muß bei Projekten auf dem Gebiet „Humanisierung des Arbeitslebens“ der Antrag auf staatliche Förderung vom örtlich zuständigen Betriebsrat gegengezeichnet sein²³⁾. Etwas vorsichtiger heißt es im neuen Forschungsprogramm „Fertigungstechnik“ des Bundesministeriums für Forschung und Technologie, daß bei Vorhaben, die „Bedeutung für die Arbeitsplätze des zu fördernden Betriebs haben“, den Anträgen eine schriftliche Stellungnahme des jeweiligen Betriebsrats beizufügen ist. Stimmt sie nicht mit dem Antrag des Arbeitgebers überein, so wird ein drittelparitätisch besetzter Ausschuß (bestehend aus Vertretern der Arbeitgeber, der Gewerkschaften und der Wissenschaft) tätig, dessen Stellungnahme bei der Endentscheidung des Ministeriums zu „berücksichtigen“ ist²⁴⁾.

Die Zulässigkeit dieser Regelung ist vor kurzem von Rupert Scholz bestritten worden, der in der durch Richtlinien vorgeschriebenen Beteiligung des Betriebsrats einen auf keine gesetzliche Grundlage gestützten Eingriff in die unternehmerische Autonomie erblickte²⁵⁾. Dem ist aus zwei Gründen zu widersprechen:

Zum einen kann die Verwaltung im Rahmen der hier nicht vorhandenen Gesetze selbst darüber entscheiden, welche Art Forschung sie finanziell unterstützen will. Dies gilt nicht nur für den Gegenstandsbereich, sondern auch für eine etwaige interessenmäßige Ausrichtung: Sie kann Vorhaben unterstützen, deren praktische Umsetzung ausschließlich die Ertragssituation der Unternehmen verbessert, sie kann aber auch Vorhaben erleichtern, die beispielsweise eine an Arbeitnehmerinteressen orientierte neue Unternehmensstruktur zum Gegenstand haben. Im vorliegenden Fall hat sie einen Mittelweg gewählt und sich für Projekte entschieden, die beiden Seiten Nutzen bringen sollen²⁶⁾. Um diesen Zweck zu erreichen, ist die Einschaltung des Betriebsrates ein sicherlich geeignetes Mittel. Arbeitgebergrundrechte sind in Wahrheit nicht tangiert; wer eine bestimmte öffentliche Leistung in Anspruch

21) Dazu etwa Mertens/Kirchner/Schanze, Wirtschaftsrecht, Reinbek 1978, S. 270 ff.; Rinck, Wirtschaftsrecht, Köln u. a. 1976, Rn 230.

22) Dazu insbes. Janzen in: „Gewerkschaftliche Monatshefte“ (GMH) 1980, S. 256 ff.

23) Siehe die Förderungsgrundsätze vom 2. 11. 1976, Bundesanzeiger v. 13. 11. 1976.

24) Zitiert nach Scholz: in BB 1981, 441.

25) Vgl. ebd. S. 441 ff.

26) Zur Kritik der HdA-Programme siehe Pöhler, in: GMH 1980, S. 230 ff.

nimmt, die eben nicht „beliebig“, sondern zur Erreichung bestimmter Zwecke angeboten wird, muß sich diejenigen Beschränkungen seiner Handlungsfreiheit gefallen lassen, die für die Erreichung dieser Zwecke notwendig sind. Andernfalls wäre es beispielsweise nicht einmal möglich, eine regelmäßige Berichtspflicht über den Fortgang des Vorhabens vorzusehen, läge darin doch ein Eingriff in die unternehmerische Betätigungsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG²⁷⁾.

Der zweite Einwand betrifft die Koalitionsfreiheit nach Art. 9 Abs. 3 GG: Die Beteiligung der Gewerkschaften an derartigen Entscheidungen der öffentlichen Hand kompensiert nur den Funktionsverlust, den die Tarifautonomie durch die Verlagerung der Entscheidungen auf den Staatsapparat erlitten hat. Sie stellt den ursprünglichen Zustand annäherungsweise wieder her – ein Gedanke, der sich übrigens in der Habilitationsschrift desselben Rupert Scholz aus dem Jahre 1971 findet²⁸⁾.

Auch wenn man also die bisherige Praxis der Beteiligungsrechte von Betriebsräten an einzelnen Vorhaben der Technologieförderung akzeptiert, werden bestimmte Defizite deutlich. Zum einen muß man sich fragen, wie groß wohl die Handlungsautonomie eines Betriebsrats ist, dessen Veto eine für das Unternehmen lukrative, vielleicht sogar lebensnotwendige staatliche Förderung verhindern würde. Zum zweiten ist bemerkenswert, daß das Beteiligungsrecht nicht den Gewerkschaften als überbetrieblichen Arbeitnehmervertretungen, sondern dem Betriebsrat eingeräumt wird. Dies kann in vielen Fällen nämlich zur Folge haben, daß bei der Mitentscheidung ausschließlich die Erhaltung oder Schaffung von Arbeitsplätzen im eigenen Unternehmen oder Betrieb bedacht wird. Eine neue Technologie, die bei ihrem Produzenten zwar Beschäftigungsmöglichkeiten sichert, in anderen Betrieben aber zur massenhaften Wegrationalisierung von Arbeitsplätzen führt, kann so schwerlich verhindert oder an beschäftigungspolitische Auflagen geknüpft werden. Die Frage drängt sich auf, ob die ungewohnte „Großzügigkeit“ in der Zuerkennung von Mitbestimmungsrechten nicht primär den Zweck hat, genau solche Vorhaben leichter durchsetzen zu können. Es ist daher durchaus fraglich, ob die bestehende Praxis mit Art. 9 Abs. 3 GG vereinbar ist²⁹⁾.

Verlassen wir diesen Bereich, so geraten wir vollends in eine gewerkschaftspolitische Wüste. Weder die Geldpolitik der Bundesbank noch die Steuererhebung, weder die staatliche Auftragsvergabe noch die Gewährung anderer als technologiebezogener Subventionen kann seitens der Gewerkschaften irgendwie beeinflußt werden. Dies hat Rückwirkungen auch auf den Bereich erhalten gebliebener Handlungsmöglichkeiten: 5 % Lohnerhöhungen werden relativ uninteressant, wenn die Inflationsrate bei 7,10 oder 15 % liegt.

27) Ähnlich Pietzcker, *Der Staatsauftrag als Instrument des Verwaltungshandelns*, Tübingen 1978, S. 401.

28) Scholz, *Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem*, München 1971, S. 257 ff.

29) Das Problem ist der Sache nach auch bei Janzen, in: *GMH* 1980, 261f. benannt, freilich ohne jede Andeutung konkreter Konsequenzen.

3. Beteiligung der Arbeitnehmer an der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit

Die rechtliche Reglementierung zahlreicher, mit der Lohnarbeit verbundener Fragen scheint dadurch um einiges erträglicher zu werden, als die Handhabung des geltenden Arbeits- und Sozialrechts bei Gerichten liegt, wo die Arbeitnehmerseite in jedem Spruchkörper vertreten ist³⁰). Auch insoweit ergeben sich jedoch spezifische Grenzen. Die Arbeitnehmervertreter werden – anders als bei den Gewerbegerichten der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg³¹) – nicht gewählt, sondern auf Vorschlag der Gewerkschaften und anderer sozialpolitischer Vereinigungen durch den Arbeitsminister ernannt. Im Spruchkörper selbst haben sie eine Minderheitenposition, was ihre Durchsetzungsmöglichkeiten entscheidend beschränkt. Schließlich wird in diesem Bereich die Verpflichtung auf das Allgemeininteresse besonders ernst genommen. Selbst eine These wie die, die ehrenamtlichen Richter hätten ihr spezifisches Vorverständnis, ihre Sicht der Dinge einzubringen³²), stößt auf Widerspruch: Nach Auffassung von Gerhard Müller haben sie sich voll in die Rolle des neutralen Richters zu fügen und – wie immer das möglich sein soll – ihre bisherigen Erfahrungen und rechtspolitischen Prioritäten spätestens an der Tür zum Beratungszimmer zu vergessen³³).

III. Arbeitnehmerpartizipation und Parlamentarismus

Die Bescheidenheit der beschriebenen Arbeitnehmerrechte kann schwerlich mit dem verbreiteten Argument gerechtfertigt werden, der Staat dürfe nicht einer Interessengruppe ausgeliefert werden. Dem Anspruch des Grundgesetzes nach sind zwar alle parlamentarischen Entscheidungen in völliger Unabhängigkeit von mächtigen sozialen Interessen zu treffen³⁴), doch geht es in der Praxis meist gar nicht um die Beteiligung an der Willensbildung des Parlaments. Die staatliche Wirtschaftsförderung ist im Prinzip durch den Haushalt nur summenmäßig festgelegt, über die einzelnen Anträge entscheidet die Bürokratie. Die Arbeitnehmerseite hieran voll zu beteiligen, würde daher dem parlamentarischen Prinzip nicht widersprechen. So könnte etwa die Vergabe von Subventionen einem paritätischen, zur Hälfte mit Gewerkschaftsvertretern besetzten Ausschuß überlassen werden³⁵). Auch die vom Bundesverfassungsgericht verschiedentlich betonte Eigenständigkeit der Exekutive³⁶) wäre nicht in Gefahr, solange eine Entscheidung von der Regierung an sich

30) §§ 14 ff. ArbGG; §§ 7 ff. SGG.

31) Dazu Michel, in: Feser u. a., *Arbeitsgerichtsprotokolle*, Neuwied und Darmstadt 1978, S. 31 ff.; Wenzel in: „*Juristen Zeitung*“ (JZ) 1965, S. 698.

32) Däubler, in: „*Arbeit und Recht*“ (AuR) 1976, S. 371.

33) Gerhard Müller, in: (AuR) 1978, S. 18.

34) Bemerkenswert allerdings die Aussage des Bundesverfassungsgerichts im KPD-Urteil, an sich sei es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, daß Interessengruppen auf die Mitglieder des Parlaments einzuwirken versuchten; auch Massenaktionen der Arbeiterschaft seien grundsätzlich nicht unzulässig (BVerfGE 5, 85, 232). An der Grundhaltung zum Parlamentarismus hat sich dadurch aber nichts geändert.

35) Vgl. auch den Beschluß des 13. ordentlichen Gewerkschaftstags der IG Metall 1980 zur Wirtschaftspolitik, abgedruckt in: „*Der Gewerkschafter*“ 9a/1980, S. 40ff., wo eine „Beteiligung“ der Arbeitnehmer an der Subventionsvergabe auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene gefordert wird.

36) Grundlegend BVerfGE 9, 268, 282.

gezogen und selbst getroffen werden kann. Dies gilt auch dann, wenn ein solches „Evokationsrecht“ von bestimmten inhaltlichen Voraussetzungen abhängig gemacht wird, etwa davon, daß eine „sinnvolle Wirtschaftspolitik“ andernfalls nicht mehr möglich oder im konkreten Fall die „Eigenständigkeit“ der Regierungspolitik gefährdet wäre³⁷). Selbst wenn man also die Verfassungsgrundsätze des unabhängigen Parlaments und der eigenständigen Exekutivspitze für eine logische Sekunde mit der Wirklichkeit gleichsetzt, so wären sehr viel weitergehende gewerkschaftliche Beteiligungsrechte ohne Verstoß gegen das Grundgesetz möglich.

Sehr viel brisanter wird das Problem, wenn man danach fragt, ob diese Verfassungsprinzipien nicht in der Realität mit einer spezifischen Schlagseite versehen sind. Die den Staatsapparat steuernden Funktionsträger sehen sich einer Wirtschaftsstruktur gegenüber, die sie zwingt, wesentlichen Unternehmerinteressen Rechnung zu tragen. Würden sie dies – etwa aus Rücksicht auf die andersartige Programmatik der Regierungspartei – nicht tun, so wäre der Staat einem immensen Sanktionspotential ausgesetzt, das von der Verweigerung von Lehrstellen³⁸) bis zur Produktionsverlagerung in Billiglohnländer³⁹) und zu gewaltsamen Aktionen reicht⁴⁰). Ihnen könnte nur dann erfolgreich begegnet werden, wenn eine antikapitalistische Massenbewegung sowie eine sichere Mehrheit im Parlament existieren und wenn eine Minimum an Unterstützung von außen her erfolgen. Fehlt es an einer dieser Voraussetzungen, so grenzt jede reale (und nicht nur demagogisch behauptete) antikapitalistische Politik an Tollkühnheit⁴¹); ein solches Experiment zu unterlassen (und damit gegebenenfalls einen Rückfall in offenen Faschismus zu verhindern), liegt dann durchaus im Interesse der abhängig Beschäftigten. In aller Regel kommt es allerdings gar nicht zu einer solchen Konstellation; sogar die entsprechenden Überlegungen bleiben fast immer auf akademische Zirkel beschränkt: sozialisationsbedingte Grundhaltungen von Funktionsträgern, Personenaustausch zwischen „Wirtschaft“ und Staat sowie und andere Gründe sorgen dafür, daß sich die Unternehmerinteressen in „friedlicheren“ Formen durchsetzen.

Dies alles bedeutet nicht, den Begriff „Unternehmerinteressen“ als statisches Phänomen zu sehen⁴²). Es handelt sich vielmehr um eine sehr flexible Größe,

37) Näher dazu Däubler, in: AuR 1973, 233 ff.

38) Zur Entwicklung der Lehrstellen siehe die Angaben in: „Statistisches Jahrbuch“ 1980, S. 330. Eine Politik systematischer Lehrstellenverknappung im Gefolge der Ausbilder-Eignungsverordnung vom 20. 4. 1972 und der Bemühungen um ein neues Berufsbildungsgesetz läßt sich nicht konkret belegen, doch kann schon eine entsprechende Möglichkeit den Spielraum des Gesetzgebers einengen.

39) Dazu weiterhin grundlegend Froebel/Heinrichs/Kreye, Die neue internationale Arbeitsteilung, Reinbek 1977.

40) Dazu etwa Eschenhagen (Hrsg.), Revolution und Konterrevolution in Chile. Analysen zu einem Lehrstück, Darmstadt und Neuwied 1974.

41) Anders möglicherweise dann, wenn die Massenbewegung solche Ausmaße und einen solchen Bewußtseitsgrad annimmt, daß auch längere Entbehrungen nach einem grundlegenden politischen Wandel hingenommen werden.

42) Näher dazu Grauhan/Hickel (Hrsg.), Krise des Steuerstaats? Widersprüche, Perspektiven, Ausweichstrategien, Sonderheft 1/1978 des „Leviathan“.

die in zweierlei Richtung situationsgebunden ist: Zum einen besteht sie aus einem Kompromiß durchaus nicht immer einheitlicher und gleichgerichteter Interessen von Einzelunternehmen und Unternehmensgruppen, der die „wahren“, auf möglichst langfristige Erhaltung des Kapitalverhältnisses gerichteten Interessen des ideellen Gesamtkapitals keineswegs automatisch zum Ausdruck bringt. Zum anderen geht in das „Unternehmerinteresse“ auch das Anspruchsniveau und die dahinter stehende Kampfkraft der Arbeiterbewegung ein; geboten für das Kapital sind unter diesem Aspekt alle Maßnahmen, die größere, evtl. systemgefährdende Konflikte vermeiden. Dieser zweite Punkt führt zu der relativ häufigen Erscheinung, daß Rechtsnormen erlassen werden, die nur legitimatorischen Charakter besitzen. Etwas salopp formuliert: Man weiß, daß sich die praktische Wirksamkeit eines Rechtssatzes in sehr engen Grenzen hält oder gegen Null geht, aber man erläßt ihn trotzdem, um die Freiheitlichkeit und/oder den sozialen Charakter des Gemeinwesens zu dokumentieren und dieses so auch für zweifelnde Bürger attraktiver zu machen⁴³). Das soll nicht heißen, daß es *nur* solche Normen gibt oder daß sie nicht auch einen gewissen Eigenwert besitzen, verbessern sie doch die Möglichkeit zunächst nur scheinbar Begünstigter, ihre „verbrieften“ Rechte bei veränderten Kräfteverhältnissen auch tatsächlich durchzusetzen. Die getroffene Feststellung ist nur insofern von Bedeutung, als nicht jedes gute Gesetz für bare Münze oder gar als Beweis dafür genommen werden darf, daß das „Unternehmerinteresse“ eben doch nicht alles erkläre.

Legt man diese „Vorprogrammierung“ des Staatshandelns zugrunde, so entfällt die Rechtfertigung dafür, daß die Arbeitnehmervertretungen von zentralen wirtschaftspolitischen Entscheidungen ausgeschlossen sind: Ihre Aktivierung würde die beschriebene Schlagseite der Verfassungswirklichkeit nur etwas verringern, also einen Zustand herbeiführen, der näher am Anspruch der Verfassung als der bestehende Zustand liegt⁴⁴). Dabei besteht die Besonderheit, daß sich in einer kapitalistischen Gesellschaft das Unternehmerinteresse gewissermaßen lautlos, durch den Zwang der Verhältnisse, auch im Staatsapparat durchsetzt, während die Arbeitnehmerinteressen nur über besondere Mechanismen wie institutionalisierte Beteiligungsrechte oder die Anerkennung des politischen Streiks zur Geltung kommen können. Selbst in dem utopischen Fall, daß zentrale wirtschaftspolitische Entscheidungen nur mit Zustimmung von konsequent an Arbeitnehmerinteressen orientierten Gewerkschaften möglich wären, wäre damit noch keine Übermacht der Arbeitnehmerseite geschaffen: in nichtrevolutionären Situationen käme nichts anderes als ein in besonders weitem Umfang Arbeitnehmerinteressen in sich aufnehmendes Unternehmerinteresse heraus. Erst recht ist es schlichte (in der Regel böswillige) Phantasie, schon den heutigen Zustand als „Gewerkschaftsstaat“ zu apostrophieren.

43) Zum Beispiel des Gesetzes über Allgemeine Geschäftsbedingungen siehe Reinhardt, in: DuR 1977, S. 246 ff.

44) Vgl. dazu auch Abenroth, Die Berechtigung gewerkschaftlicher Demonstrationen für die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaft, in: derselbe, Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, Neuwied und Berlin 1967, S. 203 ff.

IV. Weitere Perspektiven

Die Skizzierung der vorhandenen Ansätze hat im Grunde schon angedeutet, wo weitere Perspektiven liegen könnten. Zum einen kommt der Ausbau der vorhandenen Institutionen in Betracht. Dies betrifft einmal eine Effektivierung der Selbstverwaltung in der Sozialversicherung, wo die Vertreterversammlungen mit mehr Spielräumen auch in Bezug auf Beitrags- und Leistungshöhe ausgestattet werden könnten⁴⁵⁾. Keine rechtlichen Bedenken bestehen auch gegen eine Ausdehnung der Arbeitnehmerbeteiligung auf alle Technologieprogramme, ja auf Subventionen schlechthin, sowie gegen eine Einbeziehung der Gewerkschaften in all jenen Fällen, in denen Auswirkungen nicht nur für den Empfängerbetrieb zu erwarten sind. Auch wäre es sicherlich nützlich, Arbeitnehmerrechte nicht nur in jederzeit aufhebbaren, oft nicht einmal veröffentlichten Richtlinien, sondern in Gesetzen festzuschreiben.

Zum zweiten ist an die Schaffung neuer Institutionen zu denken. Ihres rein beratenden Charakters wegen sind dabei die von den Gewerkschaften vorgeschlagenen Wirtschafts- und Sozialräte⁴⁶⁾ von geringerem Interesse als die Schaffung halbparitätisch zusammengesetzter Gremien, die über staatliche Förderungsmaßnahmen entscheiden. Folgt man der traditionellen Auffassung von parlamentarischer Demokratie und Eigenständigkeit der Exekutive, so bleibt allerdings eine staatliche Rechtsaufsicht unabdingbar.

Zum dritten muß die Handhabung und Auslegung des Art. 9 Abs. 3 GG überdacht und auf die heutige Situation umfassender staatlicher Aktivitäten bezogen werden⁴⁷⁾. Das bedeutet, daß insbesondere der sog. politische Streik kein Tabu mehr sein darf: Wo institutionalisierte oder vertragliche Formen der Interessenvertretung fehlen, muß notfalls die Arbeitniederlegung als elementarste Form der Mitentscheidung über die eigenen Lebens- und Arbeitsbedingungen eingreifen. Nur auf diese Weise würde ein wirksames Gegengewicht gegen jene Interessen geschaffen, die heute das Verhalten des Staatsapparats determinieren. Wie sehr die Diskussion hierüber noch in den Anfängen steckt, wird daran deutlich, daß eine Praktizierung des Streiks in bezug auf sozial- und wirtschaftspolitische Entscheidungen des Staatsapparats auch Rückwirkungen auf die innergewerkschaftliche Organisation haben müßte: Wenn sich die die Arbeitnehmer betreffenden Entscheidungen auf den Unternehmer der Branche X und das Ministerium Y verteilen, so wird die möglichst enge Zusammenarbeit zwischen den Gewerkschaften der Branche X und den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes zur absolut entscheidenden Voraussetzung. Je mehr die Problembewältigung von einzelnen

45) Zur gewerkschaftlichen Einschätzung der bisherigen Erfahrungen mit der Selbstverwaltung siehe H. O. Vetter, Entwicklung der Selbstverwaltung aus der Sicht der Gewerkschaften, in: Sozialrechtsprechung – Verantwortung für den sozialen Rechtsstaat, Festschrift zum 25jährigen Bestehen des BSG, S. 109 ff.

46) Siehe die vom Bundesausschuß des DGB am 3. 3. 1971 einstimmig verabschiedeten Grundsätze über die Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich, abgedruckt in: GMH 1971, S. 569 und bei Leminsky/Otto, Politik und Programmatik des DGB, Köln 1974, S. 147 ff.

47) Richtig in der Tendenz insoweit Mückenberger, in: KJ 1980, S. 258 ff.

Branchen weg auf Teile des Staatsapparats verlagert wird, um so eher wird das heutige dezentrale Modell der Einheitsgewerkschaft in Frage gestellt, um so mehr muß der institutionellen Vertretung des „Gesamtunternehmerinteresses“ das Gesamtinteresse der Arbeitnehmer entgegengestellt werden. Dies läßt sich hier nicht weiter vertiefen. Ein erster großer Schritt wäre bereits getan, würde etwa in Anlehnung an die Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichtshofs⁴⁸⁾ die innergewerkschaftliche Tabuisierung des politischen Streiks beendet. Zunächst geht es darum, Verständnis dafür zu schaffen, daß Interessenvertretung – und sei sie beschränkt auf die Erhaltung des Status quo – notwendigerweise den Staatsapparat einbeziehen muß. „Interessenvertretung“ hat dabei nichts gemein mit einer Bittstellerrolle, die manchmal zum „Lobbyismus“ hochstilisiert oder gar mit Imponiergehabe als „Spielen-Lassen der Drähte nach Bonn“ bezeichnet wird: Wie im Verhältnis zum Arbeitgeber geht es darum, die eigene Position deutlich zu markieren, über ihre Realisierung zu verhandeln und sich notfalls überkommener Druckmittel zu erinnern. Es entspricht guter gewerkschaftlicher Tradition, dabei nicht auf Worte, sondern allein auf Taten der Gegenseite zu achten. Sie werden auch dann nicht akzeptabler, wenn sie von Personen ausgehen, die noch immer den Anspruch erheben, Teil der Arbeiterbewegung in der Bundesrepublik zu sein.

48) Nach der Rechtsprechung des italienischen Verfassungsgerichtshofs sind alle Streiks rechtmäßig, sofern sie die Arbeits- und Lebensbedingungen der abhängig Beschäftigten zum Gegenstand haben (vgl. die deutsche Übersetzung der Entscheidungen in: DuR 1975, S. 77 ff. und in: EuGRZ 1975, S. 114)

Politik der USA

<p>Bernd Greiner Amerikanische Außenpolitik von Truman bis heute</p>  <p style="text-align: center;">Kleine Bibliothek Pahl-Rugenstein</p>	<p>B. Greiner K. Steinhaus (Hrsg.) Auf dem Weg zum 3. Weltkrieg? Amerikanische Kriegspläne gegen die UdSSR Eine Dokumentation</p>  <p style="text-align: center;">Kleine Bibliothek Pahl-Rugenstein</p>
<p>Grundsatzdebatten und Strategiediskussionen 235 Seiten, DM 14,80</p>	<p>Amerikanische Kriegspläne gegen die UdSSR Eine Dokumentation 229 Seiten, DM 14,80</p>