

die Auszubildenden also nicht räumlich zusammengefaßt sind. Es kommt dann auf den Begriff der organisatorischen Abgrenzung an. Die organisatorische Abgrenzung kann sich aus verschiedenen Kriterien ergeben, so insbesondere aus der personell-fachlichen Sicht, der räumlichen Sicht, vom Gegenstand her und aus der Zuständigkeitsverteilung für die Zweckverfolgung der betrieblichen Aufgaben (so Fabricius, GK-BetrVG, 4. Auflage § 42 Anm. 89).

Für Auszubildende, die nicht räumlich zusammengefaßt sind, kann sich die organisatorische Abgrenzung im Sinne von § 42 Abs. 2 Satz 1 BetrVG sowohl aus der personell-fachlichen Sicht (Fabricius, GK-BetrVG, a.a.O., führt als Beispiel hierzu alle Chemielaboranten des Betriebes an) als auch vom Gegenstand her ergeben, nämlich die Zusammenfassung aller Arbeitnehmer, die zum Zwecke der Ausbildung im Betrieb beschäftigt werden. Auch das Kriterium der Zuständigkeitsverteilung für die Zweckverfolgung könnte herangezogen werden, da die Ausbildung regelmäßig unter einer einheitlichen Leitung erfolgt.

Zusammenfassend ergibt sich somit, daß die Betriebsjugendversammlung auch in der Form von Abteilungsversammlungen abgehalten werden kann. Die von § 42 Abs. 2 Satz 1 BetrVG verlangte organisatorische oder räumliche Abgrenzung zur Durchführung von Abteilungsversammlungen ist bei Auszubildenden grundsätzlich gegeben.

**Wolfgang Schneider**  
*Abteilung Arbeitsrecht  
Bundesvorstand des DGB  
Düsseldorf*

# Grundgesetz

## Konflikt, Kooperation und soziale Rechte

**Ende letzten Jahres veranstaltete das Goethe-Institut in Rom anlässlich des 40. Jahrestags der italienischen Verfassung ein deutsch-italienisches Symposium. Welche Erfahrungen waren mit den jeweiligen Verfassungen gemacht worden? Im „illustren“ Rahmen des Abgeordnetenhauses sprachen von deutscher Seite die Professoren v. Beyme (Heidelberg), Denninger (Frankfurt/M.), Schneider (Hannover) und Däubler (Bremen). Wir dokumentieren im folgenden das Referat von Prof. Wolfgang Däubler, das sich mit der Entwicklung der industriellen Beziehungen in der Bundesrepublik befaßt.**

Wer das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland liest, wird vergebens Begriffe wie „Konflikt“ und „Kooperation“ suchen; auch von konkreten sozialen Rechten wie Recht auf Arbeit, Recht auf Bildung usw. ist an keiner Stelle die Rede. Die Verfasser haben sich mit einigen wenigen Andeutungen begnügt:

— Art. 9 Abs. 3 GG garantiert das Recht des einzelnen, „zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden“. Jedermann darf daher zusammen mit anderen eine Gewerkschaft gründen oder einer bestehenden beitreten. Welche Rechte die „Vereinigung“, d. h. die Gewerkschaft selbst hat, ist dem Verfassungstext nicht zu entnehmen. Ob sie im Betrieb selbst Aktivitäten entfalten oder ob sie politische Erklärungen abgeben darf, ist nicht geregelt. Auch eine Streikgarantie ist nicht vorhanden; ein entsprechendes Vorhaben wurde während der Ausarbeitung der Verfassung im allseitigen Einvernehmen wieder fallengelassen.

— Die wirtschaftliche Gleichheit der Staatsbürger ist für das Grundgesetz kein Thema. Sein Art. 3 enthält lediglich bestimmte Diskriminierungsverbote sowie ein allgemeines Willkürverbot — ein deutlicher Gegensatz zu der Vorschrift des Art. 3 der italienischen Verfassung.

— Das Grundgesetz enthält kein Recht auf Partizipation an Entscheidungen oder Leistungen. Der Text selbst kennt kein „Grundrecht auf Mitbestimmung“ und auch kein Recht auf ein materielles

Lebensminimum. Beides wird möglicherweise durch die Garantie der Menschenwürde in Art 1 und des Sozialstaats in Art. 20 und 28 abgedeckt, doch ist dies ein Interpretationsproblem.

— Die Position des Eigentümers ist etwas stärker ausgestaltet, wenngleich auch sie vieles offenläßt. Eigentum und Erbrecht werden von Art. 14 Abs. 1 gewährleistet, doch kann der Gesetzgeber Inhalt und Schranken bestimmen. Der Entzug von Eigentum ist allerdings nur gegen angemessene Entschädigung möglich; dies gilt auch für die in Art. 15 erlaubte Vergesellschaftung von Produktionsmitteln.

Warum diese Zurückhaltung des Verfassungsgebers? Weshalb hat man nicht auf die reiche Tradition der Weimarer Zeit zurückgegriffen? Warum hat man nicht wenigstens einige Früchte aus dem „Laboratorio Weimar“ übernommen? Aus welchem Grund blieb sogar die Sozialversicherung ausgeklammert, und dies im Lande Bismarcks?

Die Gründe sind vergleichsweise trivial. Aufgrund der Vorgaben der Alliierten sollte das Grundgesetz relativ schnell zustande kommen; außerdem mußte es von einer Zweidrittelmehrheit der Landtage ratifiziert werden. Der Zwang, zu einer Einigung zu kommen, war daher groß. Bei der Ausarbeitung des Verfassungstextes stellte sich jedoch sehr schnell heraus, daß inhaltliche Kompromisse in sozialen und wirtschaftlichen Fragen nur schwer zu erreichen waren. Die aus Liberalen und einem großen Teil der christlichen Demokraten bestehende „rechte Gruppe“ hatte ersichtlich andere Vorstellungen als Sozialdemokraten und Kommunisten — gegen den Willen einer Seite war aber nichts durchzusetzen. Als Ausweg bot sich die Ausklammerung an — man traf gar keine Regelung, um so die eigene Position nicht relativieren zu müssen. Für die konservative Seite hatte dies den zusätzlichen Vorteil, daß die überkommene Eigentumsverfassung zunächst bestehen blieb; auf sozialdemokratischer Seite schien dieser Weg gleichfalls akzeptabel, weil man davon ausging, die ersten Bundestagswahlen zu gewinnen und so im Wege der Gesetzgebung das Versäumte nachholen zu können. Die Folge war, daß das Grundgesetz ein durch liberale Grundrechte ergänztes Organisationsstatut wurde, komplettiert

durch einige sozialstaatliche Elemente, gewissermaßen einige Tropfen sozialen Öls. Nur in den Vorschriften über die Gesetzgebungskompetenzen finden sich weiterführende Ansätze; dort ist etwa auch von Arbeitsrecht, Betriebsverfassung und Sozialversicherung die Rede.

### **Die verordnete Kooperation — Gesetzgeber und Rechtsprechung als Schöpfer des deutschen Modells industrieller Beziehungen**

Die Hoffnung der Sozialdemokraten, im ersten Bundestag eine entscheidende Rolle zu spielen, schlug fehl. Die Regierung Adenauer und die sie tragende Parlamentsmehrheit verfolgte niemals die Absicht, an den überkommenen wirtschaftlichen Strukturen Prinzipielles zu ändern. Sie bekannte sich nachdrücklich zum Konzept der sozialen Marktwirtschaft. Vielleicht charakterisiert es die Situation am besten, wenn man darauf hinweist, daß in den 50er Jahren Teile des Volkswagenwerks privatisiert wurden; von Umgestaltung im Sinne traditioneller Forderungen der Arbeiterbewegung konnte nicht die Rede sein. Auch von ihrem normativen Anspruch her gründete sich die Bundesrepublik nicht auf die Arbeit, sondern auf das Privateigentum.

Von diesem Ausgangspunkt her stellte sich mit besonderer Schärfe das Problem, wie die Integration der Gewerkschaften und der politischen Parteien der Linken in das bestehende System zu bewerkstelligen war. Das „Rezept“ war vergleichsweise einfach: Kooperation wurde zur Rechtspflicht, der einzelne Arbeitnehmer wie die Gewerkschaft Rechnung tragen mußten. Viele Fragen wurden aus den Verhandlungssystemen ausgeklammert und gesetzlich geregelt oder der Alleinbestimmung des Arbeitgebers überlassen. Die „Gegenleistung“ für die Hinnahme dieser Spielregeln lag in bestimmten, die unternehmerische Sphäre nicht eigentlich berührenden Mitbestimmungsrechten sowie in der kontinuierlichen Erhöhung des Lebensstandards und im Ausbau der Sozialversicherung. Wer sich auf diese Bedingungen nicht einließ, wurde „ausgegrenzt“ und häufig auch mit strafrechtlichen Mitteln verfolgt. Lassen Sie mich dies im einzelnen erklären und am positiven Recht festmachen.

### **Verhandlungssysteme mit Kooperationspflicht**

Nach dem Betriebsverfassungsgesetz

von 1952 ist der Betriebsrat ein etwas eigenartiges Gebilde. Er hat sich nicht etwa ausschließlich an den Interessen der Belegschaft oder der Arbeitnehmer schlechthin, sondern am „Wohl des Betriebes und seiner Arbeitnehmer“ zu orientieren. Gleichzeitig hat er das Gemeinwohl zu berücksichtigen. Damit diese inhaltliche Vorgabe nicht ohne Wirkung bleibt, muß er auch ein kooperatives Verfahren befolgen: Betriebsrat und Arbeitgeber haben nach § 49 Abs. 1 des Gesetzes „vertrauensvoll“ zusammenzuarbeiten. Dies impliziert eine umfassende Friedenspflicht; Arbeitgeber und Betriebsrat haben alles zu unterlassen, „was geeignet ist, die Arbeit und den Frieden des Betriebs zu gefährden“. Insbesondere dürfen sie keine Arbeitskämpfe gegeneinander durchführen, doch sind selbstredend auch schon weniger weitgehende Formen der Kooperationsverweigerung illegal. Verhandlungen zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber haben regelmäßig stattzufinden; beide Seiten haben dabei — so die ausdrückliche Formulierung des § 49 Abs. 3 des Gesetzes — „mit dem ernststen Willen zur Einigung zu verhandeln“. Verlangt wird daher über ein bestimmtes Verhalten hinaus auch eine spezifische innere Haltung.

Ähnlich ist die Rechtsstellung der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat beschaffen. Da die Unternehmensmitbestimmung in die traditionellen gesellschaftsrechtlichen Strukturen eingefügt wurde, besitzt das von den Arbeitnehmern gewählte Mitglied dieselbe Rechtsstellung wie das von den Anteilseignern entsandte. Dies bedeutet eine Bindung an das Unternehmenswohl, das damals primär vom Interesse des Kapitals her bestimmt wurde. Dazu gehört weiter die Pflicht zur Vertraulichkeit all der Dinge, deren Bekanntwerden dem Unternehmen schaden könnten. Daß Aufsichtsratsmitglieder unter solchen Umständen nicht zum Streik aufrufen dürfen, versteht sich im Grunde von selbst.

Vergleichbare Kooperationspflichten fehlen im Tarifvertragsgesetz von 1949, das zunächst nur in der britischen und amerikanischen Zone galt, später jedoch auf die ganze Bundesrepublik ausgedehnt wurde. Insoweit wurden die Pflichten durch die Rechtsprechung entwickelt. Das Bundesverfassungsgericht führte in seiner ersten grundlegenden Entscheidung zur Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 aus, ihre kollektive Ausübung müsse der „Ordnung und Befriedung des Arbeitslebens“ dienen. Die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts hat in Übereinstimmung damit Streiks nur dann für rechtmäßig erklärt, wenn sie den Abschluß eines Tarifver-

trags zum Gegenstand hatten. Auch die Verteilung gewerkschaftlicher Flugblätter im Betrieb wurde an vergleichbare Voraussetzungen gebunden. Sie ist nach ständiger Rechtsprechung nur dann legal, wenn der Arbeitgeber oder Nichtorganisierte nicht unsachlich angegriffen werden und wenn auch keine parteipolitischen Aussagen enthalten sind.

Der Bindung des Kollektivs an vorgegebene Größen wie „Betriebswohl“, „Unternehmensinteresse“ und „Ordnung und Befriedung des Arbeitslebens“ entspricht die Treuepflicht des Arbeitnehmerindividuums. Dieses muß nicht nur im Betrieb selbst, sondern unter Umständen auch in der Freizeit alles vermeiden, was das gute Funktionieren des Arbeitsverhältnisses in Frage stellen könnte: Verboten ist danach beispielsweise öffentliche Kritik am Arbeitgeber oder seiner Branche. Auch hier fehlt eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage.

### **Die „Gegenleistung“: Mitbestimmungsrechte und Existenzsicherung**

Das deutsche System der Arbeitsbeziehungen wäre völlig mißverstanden, würde man nur die Kooperationspflichten, nicht aber auch den „Preis“ sehen, den die Arbeitgeberseite zu bezahlen hatte.

Im Bereich der Betriebsverfassung hatten die Betriebsräte schon 1952 eine Reihe von Mitbestimmungsrechten, die sich beispielsweise auf die Arbeitsordnung, die Lohnfindung und die Verwaltung von Sozialeinrichtungen bezogen. „Mitbestimmung“ bedeutet dabei, daß der Arbeitgeber in den betroffenen Bereichen nicht mehr alleine handeln kann; ohne Zustimmung des Betriebsrats bleiben einseitige Akte unwirksam. Im Streitfall entscheidet eine paritätisch besetzte Einigungsstelle.

Der Kooperationspflicht der Aufsichtsratsmitglieder entspricht das „Positivum“, in allen Kapitalgesellschaften mit mehr als 500 Beschäftigten ein Drittel der Aufsichtsratssitze zu bestimmen und dadurch ein gewisses Maß an Kontrolle auf die Unternehmensleitung auszuüben. Im Bergbau und in der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie führt die paritätische Besetzung des Aufsichtsrats dazu, daß wesentliche Teile der Unternehmenspolitik mitbestimmt werden können. Im Vorstand der Unternehmen muß sich ein sog. Arbeitsdirektor befinden, der nur mit der Mehrheit der Arbeitnehmerstimmen im Aufsichtsrat gewählt werden kann.

Auch die gewerkschaftliche Kooperationspflicht ist nicht als isolierte zu sehen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat in der erwähnten

Entscheidung nicht nur von der Ordnung und Befriedung des Arbeitslebens, sondern auch davon gesprochen, daß das Recht, Kollektivverträge abzuschließen, stillschweigend in Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes mitgarantiert sei. Die Koalitionsfreiheit habe auch eine kollektive Seite; das Grundgesetz habe insoweit nicht hinter die Weimarer Verfassung zurückgehen wollen. Die Garantie wird allerdings auf einen sog. Kernbereich beschränkt, ein Begriff, dessen genauer Inhalt bis heute ungeklärt ist. Sicher ist lediglich, daß die Abschaffung der Tarifverträge verfassungswidrig wäre und daß die Handlungsmöglichkeiten der Sozialpartner nicht ohne wesentlichen Grund eingeschränkt werden dürfen. Dasselbe gilt für die gewerkschaftliche Werbung und Information im Betrieb: Jede, auch die friedlichste Flugblattverteilung zu verbieten, würde gegen das Grundgesetz verstoßen.

Auch das Arbeitnehmerindividuum erhält seine „Gegenleistung“. Diese liegt einmal darin, daß den Arbeitgeber eine Fürsorgepflicht trifft, wonach auch er auf die Interessen des Beschäftigten Rücksicht zu nehmen hat. Daneben stehen eine Reihe gesetzlicher Garantien — so etwa das Kündigungsschutzgesetz von 1951, das grundsätzlich nur die „sozial gerechtfertigte“ Kündigung zuläßt. Verglichen mit anderen westeuropäischen Rechtsordnungen war dies für die damalige Zeit ein bemerkenswerter Fortschritt. Ganz wesentliche Bedeutung hatte schließlich der Ausbau der Sozialversicherung durch die Rentenreform 1957: Während die Rente bei Invalidität und im Alter vorher nur Zuschußfunktion hatte, nur den durch die Familie sichergestellten Lebensunterhalt ergänzen sollte, war die Rente nunmehr so bemessen, daß sie die wesentliche Lebensgrundlage sein konnte.

### Grenzen der Verhandlungssysteme

Wollte man die Skizzierung des deutschen Systems hier abbrechen, würde ein falsches Bild entstehen. Der Eindruck des „do ut des“ würde eine Art Parität suggerieren, ein Stück Gleichheit zwischen Kapital und Arbeit. Damit wären zwei wichtige Dinge übersehen.

Zum einen sind bestimmte Bereiche aus den Verhandlungssystemen völlig ausgenommen. Die unternehmerischen Entscheidungen über Investitionen, Preise, aber auch über die Einführung neuer Technologien können von der Arbeitnehmerseite nicht beeinflusst werden. Sie unterliegen nicht der Mitbestimmung des Betriebsrats und auch das Arbeitnehmerdrittel im Aufsichtsrat kann

hier nichts bewirken. Rechtsprechung und herrschende Literatur gehen weiter davon aus, daß Fragen dieser Art nicht zum Gegenstand von Tarifverhandlungen und damit auch nicht zum Gegenstand eines Arbeitskampfes gemacht werden dürfen. Auch wenn der Ausdruck in der juristischen Literatur durchaus ungebräuchlich ist, existieren durchaus weitgefaßte „management prerogatives“. Eine vergleichbare Immunität genießen staatliche Entscheidungen, und ein Streik, der sich auf die Sozialpolitik der Regierung beziehen würde, wäre von vornherein illegal.

Zum zweiten sind sehr viele Fragen dadurch aus den Verhandlungssystemen herausgenommen, daß sie einer autoritativen gesetzlichen Regelung unterworfen werden. Die „Verrechtlichung“ bezieht sich in der Bundesrepublik nicht allein auf die Art und Weise der Interessenvertretung, sondern auch auf die Inhalte des Arbeitsverhältnisses und der staatlichen Sozialleistungen. Der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz ist beispielsweise so umfassend normiert, daß insoweit kaum tarifliche Regelungen existieren. Auch läßt die Rechtsprechung keine Arbeitsniederlegungen um Fragen zu, die vor den Gerichten zu entscheiden sind. So wurde etwa ein Streik gegen die Entlassung von Arbeitnehmern mit der Begründung für rechtswidrig erklärt, diese könnten ja Kündigungsschutzklage vor dem Arbeitsgericht erheben.

### Das Problem der Akzeptanz

Man kann sich die Frage stellen, warum die deutsche Gewerkschaftsbewegung sich mit diesen Spielregeln abgefunden hat, obwohl sich das Grundgesetzprogramm des DGB von 1949 noch eindeutig für eine sozialistische Wirtschaftsordnung ausgesprochen hatte. Der Hinweis auf die „Schwäche“ der Arbeiterbewegung ist nicht nur sehr pauschal, sondern verdeckt auch die Maßstäbe: Stellt man auf die Bereitschaft der Arbeiterbewegung ab, sich für eine alternative Gesellschaftsordnung zu engagieren, ist die Schwäche evident, fragt man nach der Fähigkeit, Lohnerhöhungen oder Arbeitszeitverkürzungen durchzusetzen, ist die Antwort eine völlig andere. Das eigentliche Problem liegt deshalb darin, zunächst die realen Ziele der Gewerkschaftsbewegung jener Jahre bestimmen.

Ich kann an dieser Stelle keine fundierte sozialgeschichtliche Untersuchung liefern, jedoch auf zwei Dinge hinweisen, die Erklärungsansätze geben können. Das eine betrifft den Katalog der Forderungen, die die Gewerkschaften dem Parlamentarischen Rat bei der Aus-

arbeitung des Grundgesetzes übergeben haben. Dort ist nicht von obligatorischer Sozialisierung der Produktionsmittel die Rede; vielmehr geht es um Tarifverträge und Mitbestimmung, ausreichenden Urlaub und angemessene Sozialversicherung. Vieles wurde zwar nicht durch das Grundgesetz selbst, wohl aber in den folgenden Jahren realisiert.

Zum zweiten galt von 1946—1952 in der Bundesrepublik das Kontrollratsgesetz Nr. 22. Dieses sah die Bildung von Betriebsräten vor, die an keinerlei Kooperationspflichten gebunden waren; dem Vorbild der englischen shop stewards entsprechend sollten sie ihren Aufgabenbereich selbst bestimmen und darüber gegebenenfalls mit dem Arbeitgeber Vereinbarungen abschließen. Unbestrittenermaßen hatten die Belegschaften das Recht, um solche Vereinbarungen auch zu streiken. Die „neue Freiheit“ wurde nicht genutzt. Es gab nur vergleichsweise wenige Auseinandersetzungen um konkrete Mitbestimmungsrechte. Statt dessen erließen verschiedene Länder eigene Betriebsrätegesetze, die sich im Prinzip genau wieder an jenen Kooperationsmaximen orientierten, die schon in der Weimarer Zeit gegolten hatten. „Betriebsfrieden“ und „vertrauensvolle Zusammenarbeit“ kamen auch in solchen Gesetzen vor, die maßgeblich von der sozialdemokratischen Partei gestaltet wurden. Man wollte eben auch dann kooperieren, wenn man dazu von Rechts wegen gar nicht verpflichtet war.

Was folgt daraus konkret? Meine These geht dahin, daß die deutsche Gewerkschaftsbewegung die Prämissen des bestehenden Systems akzeptierte. Natürlich hätte man sich mehr Mitbestimmungsrechte für die Betriebsräte und eine bessere Repräsentanz im Aufsichtsrat gewünscht, aber letztlich hätte dies an der konkreten Situation des einzelnen Arbeitnehmers wahrscheinlich auch nichts Entscheidendes geändert. Wenn der Dichter Bertolt Brecht einen Chor singen läßt: „Wir wollen nicht nur den Arbeitsplatz, wir wollen die ganze Fabrik und die Kohle und das Eisen und die Macht im Staat“, so sind dies keine deutschen, sondern russische Arbeiter. Man wollte nur den Arbeitsplatz — und man bekam ihn. Die Arbeitslosigkeit wurde in den fünfziger Jahren beseitigt, der Lebensstandard ging steil nach oben, Konsumbedürfnisse konnten endlich befriedigt werden. Warum sich da über die ganze Fabrik Gedanken machen oder gar nach der Macht im Staat greifen?

### Die Ausgrenzung der Systemkritiker

Auch in dem Deutschland der Jahre

nach 1945 gab es allerdings Menschen, die sich sehr wohl an den Worten von Bertolt Brecht orientierten. Die kommunistische Partei war mit etwa 6 % der Stimmen im 1. Bundestag vertreten; bei den Landtagswahlen zwischen 1946 und 1949 hatte sie zum Teil bis zu 10 %. Ihre Position war in der Theorie wie in der Praxis auf Konfrontation und Klassenkampf gerichtet. Sie lehnte das Betriebsverfassungsgesetz 1952 entschieden ab und forderte zum Boykott der Aufsichtsratswahlen auf. Dies wurde zum Teil als „Aufforderung zum Ungehorsam“ nach § 110 StGB a.F. bestraft. Maßnahmen dieser Schärfe waren kein Einzelfall; im Jahre 1956 wurde die KPD vom Bundesverfassungsgericht verboten. In der Folgezeit war jede Fortsetzung ihrer Tätigkeit eine strafbare Handlung; die Zahl der Strafverfahren, die bis Ende der sechziger Jahre eingeleitet wurden, belief sich auf mehr als 100 000. Daß solche scharfen Repressionsmaßnahmen möglich waren, hing damit zusammen, daß die KPD nur noch wenig Rückhalt in den Betrieben fand; nicht der Konflikt, sondern die Kooperation stand auf der Tagesordnung.

## Die weitere Entwicklung

### Die Kontinuität

Das hier skizzierte Modell industrieller Beziehungen, das auch die Stellung des einzelnen und die Sozialversicherung einzubeziehen hatte, ist im Prinzip bis zur Gegenwart dasselbe geblieben. Die rechtlich verfestigten Strukturen des Arbeitsrechts haben zwar eine Reihe von Modifikationen erfahren; von einem grundsätzlichen Wandel kann jedoch nicht die Rede sein. Gewisse Veränderungen ergaben sich in der Zeit der sozialliberalen Koalition, insbesondere in den Jahren 1969–1976 und nach dem Regierungswechsel im Jahre 1982. Zu beidem einige kurze Anmerkungen.

### Änderungen während der sozialliberalen Koalition

Das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 folgt dem Modell des Gesetzes von 1952, lockert jedoch in einigen Punkten den Kooperationszwang. So darf der Betriebsrat als solcher zwar weiterhin keinen Arbeitskampf organisieren, doch ist seine sonstige Friedenspflicht etwas abgeschwächt: Während nach altem Recht

alles zu unterlassen war, „was geeignet ist, die Arbeit und den Frieden des Betriebs zu gefährden“, bezieht sich diese Pflicht jetzt nur noch auf Betätigungen, „durch die der Arbeitsablauf oder der Frieden des Betriebs beeinträchtigt werden“. Die bloße Eignung zur Gefährdung ist durch die tatsächliche Beeinträchtigung ersetzt worden. Auch politische Fragen können in weiterem Umfang als nach altem Recht angesprochen werden. Gleichzeitig wurden die Mitbestimmungsrechte des Betriebsrats erheblich erweitert. Bei sog. Betriebsänderungen, insbesondere bei Massenentlassungen und bei Einführung grundlegend neuer Arbeitsmethoden, kann er den Abschluß eines Sozialplans verlangen. Mitbestimmen kann er auch über technische Einrichtungen, durch die Arbeitnehmer überwacht werden — ein Tatbestand, der mittlerweile durch die Rechtsprechung auf alle Fälle erstreckt wurde, in denen Arbeitnehmerdaten verarbeitet werden.

Im Bereich der Unternehmensmitbestimmung hat sich an der Rechtsstellung des Aufsichtsratsmitglieds nichts geändert, doch nehmen in der Literatur die Stimmen zu, die das „Unternehmenswohl“ pluralistisch bestimmen wollen. An der Schweigepflicht in vielen wichtigen Angelegenheiten hat dies allerdings bis heute nichts geändert. Wie wichtig sie ist, wird an einem Vorschlag deutlich, den die sog. Biedenkopf-Kommission 1971 machte. Sie schlug vor, daß die Arbeitnehmerseite zwar weiterhin in der Minderheit bleiben, daß sie jedoch verstärkte Rechte bekommen sollte. Diese sollten darin bestehen, daß bei Beschlüssen, die gegen ihren Willen zustande kamen, keine Geheimhaltungspflicht mehr vorgesehen war. Der Gesetzgeber hat diesen Gedanken allerdings nicht aufgegriffen. Verstärkt wurde statt dessen die Zahl der Arbeitnehmersitze im Aufsichtsrat, doch behauptet niemand ernsthaft, damit sei ein Gleichgewicht erreicht: Ein Sitz der Arbeitnehmerbank steht automatisch der Gruppe der leitenden Angestellten zu, bei Stimmgleichheit im Aufsichtsrat hat der von der Anteilseignerseite gestellte Vorsitzende eine zweite Stimme. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Mitbestimmungsentscheidung nicht nur dieses Modell gebilligt, sondern auch angedeutet, daß weitergehende Formen der Mitbestimmung mit dem Grundgesetz vereinbar wären. Unübersteigbare Grenze ist allerdings die Funktionsfähigkeit des Unternehmens — den Konflikt zur Alltagserscheinung zu machen, hätte vor der Verfassung keinen Bestand.

Gewisse Auflockerungen haben sich auch im Bereich des Arbeitskampfrechts ergeben. Der früher so sehr betonte

Grundsatz, daß der Streik in Tarifverhandlungen Ultima ratio sein müsse, wurde relativiert: Kurzzeitige Warnstreiks von einigen Stunden Dauer sind auch vor Scheitern der Tarifverhandlungen möglich. Da sich letztere oft über Wochen, bisweilen Monate erstrecken, ergibt sich auf diese Weise eine gewisse Annäherung an die Praxis italienischer oder spanischer Gewerkschaften. Interessant ist auch hier die Begründung: Das Bundesarbeitsgericht läßt den Warnstreik in einer Entscheidung aus dem Jahre 1976 ausdrücklich nur mit der Begründung zu, durch einen solchen kurzen Streik könne häufig eine größere Auseinandersetzung vermieden werden.

Eine zusätzliche Neuerung ergab sich dadurch, daß erstmalig auch auf gesamtstaatlicher Ebene ein Kooperationsmechanismus installiert wurde. Durch das Stabilitätsgesetz von 1967 wurde die sog. konzertierte Aktion geschaffen. Sie bestand in Beratungen von Regierung, Industrie- und Arbeitgeberverbänden sowie Gewerkschaften über die Lohn- und Preisentwicklung. Die dort erarbeiteten Empfehlungen hatten nach herrschender Auffassung keine rechtlich verbindliche, sondern nur Leitlinien-Wirkung. Ein dauerhafter Erfolg war ihr nicht beschieden; die Gewerkschaften kündigten ihre Mitwirkung auf, als die Arbeitgeberseite das Bundesverfassungsgericht wegen des Mitbestimmungsgesetzes 1976 anrief. Dies bedeutet allerdings nicht, daß damit Kontakte und Absprachen über die einzelnen Branchen hinaus unmöglich gemacht wären; sie sind lediglich auf den informellen Bereich beschränkt.

Eine weitere Besonderheit liegt darin, daß in den Jahren nach 1968 systemkritische Kräfte neu entstanden, die auch in den Gewerkschaften Resonanz fanden. Ihre Marginalisierung ist schwerlich denkbar, ihr praktisches Verhalten konzentriert sich auf die Bewältigung konkreter Probleme, die beispielsweise durch die Einführung neuer Technologien geschaffen werden. Die Kritik an den bestehenden Institutionen ist in den 70er Jahren sehr nachhaltig geübt worden, haben diese jedoch nicht ernsthaft in Gefahr gebracht.

### Konflikt, Kooperation und soziale Rechte in den 80er Jahren

Die in den vergangenen 10 Jahren sich in Westeuropa vollziehenden Veränderungen sind nicht spurlos an der Bundesrepublik vorbeigegangen. Die Massenarbeitslosigkeit, die seit einigen Jahren in etwa konstant bei 10 % liegt, verschob die Gewichte zu Lasten der Gewerk-

schaften. Ihre Durchsetzungskraft wurde geringer, die Angst um den Arbeitsplatz reduzierte das Engagement der Belegschaften in Auseinandersetzungen mit dem Arbeitgeber. Der Staat baute Sozialleistungen ab, sozialstaatliche Gestaltung wurde durch die Eigendynamik des Marktes ersetzt, was sich am deutlichsten etwa an der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen zeigte. Der Staat bemühte sich, unternehmerische Investitionen zu erleichtern. Ein Mittel hierfür war und ist die Förderung neuer Technologien, ein anderes der Abbau arbeitsrechtlicher Schutzstandards: Er soll einen flexibleren, den unmittelbaren Bedürfnissen des Arbeitgebers entsprechenden Arbeitseinsatz ermöglichen. Die Zahl der atypischen Beschäftigten nahm beträchtlich zu. Befristete Arbeitsverträge, Teilzeitarbeit, aber auch Leiharbeit sind zu häufigen Erscheinungen geworden. In manchen Bereichen werden einzelne Beschäftigte zu Selbständigen gemacht, die vorher den Schutz des Arbeitnehmerstatus genossen. Der Gesetzgeber hat diese Entwicklung dadurch begünstigt, daß er den Abschluß befristeter Arbeitsverträge erleichterte; im übrigen vollzogen sich diese Veränderungen im wesentlichen auf der Basis arbeitsvertraglicher Abmachungen. Die atypischen Beschäftigten werden durch das beschriebene System der Interessenvertretung nur teilweise erfaßt. Da sie nicht oder wenig in den Betrieb integriert sind, wird sich der Betriebsrat häufig weniger um ihre Belange kümmern; auch sind sie bislang nur selten Gewerkschaftsmitglied.

Alle diese Elemente der jüngsten Entwicklung scheinen auf Gemeinsamkeiten mit Italien, Frankreich, Großbritannien und Spanien hinzudeuten. Dennoch läge darin ein Fehlschluß, darf man doch die quantitativen Relationen nicht aus den Augen verlieren. Die Gewerkschaften sind keineswegs kampfunfähig; trotz aller Schwierigkeiten war es beispielsweise im Frühjahr dieses Jahres möglich, erstmalig die Rechenzentren von Banken zu bestreiken. Staatliche Leistungen wurden abgebaut, doch nicht in einem Ausmaß, daß dadurch ernsthafte Schwierigkeiten entstanden wären; die Zahlung von Arbeitslosengeld an langfristig Arbeitslose wurde im vergangenen Jahr entgegen dem allgemeinen Trend erheblich verbessert. Die Privatisierung findet ihre Grenze im Haushaltsrecht, das den Staat zu wirtschaftlichem Handeln verpflichtet. Das Jugendarbeitsschutzgesetz und das Schwerbehindertengesetz wurden in einigen Punkten zu Lasten der betroffenen Gruppen verändert — im Kern ist die Regelung jedoch dieselbe geblieben. Die atypischen

Beschäftigten betragen insgesamt etwa 20 % aller Arbeitnehmer, so daß 80 % weiterhin in einem Normalarbeitsverhältnis beschäftigt sind. Die Rahmenbedingungen des kooperativen Systems haben sich somit in Nuancen verändert, dieses selbst ist dasselbe geblieben. Der Eindruck drängt sich auf: Das System ähnelt einem Dinosaurier, der sich mit der Geschwindigkeit einer Schildkröte bewegt.

1985 und 1986 gab es allerdings eine Auseinandersetzung, die eine andere Qualität hatte: Man versuchte die Spielregeln effektiv zu ändern, gewissermaßen dem Dinosaurier den Boden unter den Füßen wegzuziehen. Ich meine den Konflikt um die Neufassung des § 116 Arbeitsförderungsgesetz. Der deutschen Tradition entsprechend erhalten Streikende und Ausgesperrte von ihrer Gewerkschaft eine Unterstützung, die etwa zwei Drittel des Nettolohnes, z. T. auch mehr ausmacht. Für die Gewerkschaften ist dies eine beträchtliche Belastung, die jedoch hinnehmbar ist, weil sich Streiks und Aussperrungen in der Regel nur in einer Region wie Nordwürttemberg-Nordbaden oder Hessen abspielen. In anderen Regionen kommt es jedoch häufig zu Arbeitsausfällen, weil Vorprodukte ausbleiben oder die eigenen Erzeugnisse nicht mehr absetzbar sind. In solchen Situationen kann der Arbeitgeber die Lohnzahlung verweigern, doch erhielten die betroffenen Arbeitnehmer nach dem bisherigen Recht in der Regel Kurzarbeitergeld vom Arbeitsamt. Auch dieses beläuft sich auf etwa zwei Drittel des Nettolohnes.

Im Jahre 1985 brachte nun die Regierung einen Gesetzentwurf ein, wonach dann kein Kurzarbeitergeld mehr bezahlt werden sollte, wenn in derselben Branche wegen des Streiks oder der Aussperrung nicht weitergearbeitet werden konnte. In der Regel würden ja die in einem Tarifgebiet erzielten Ergebnisse sowieso in die anderen Gebiete übernommen; auch könnten durch die wachsende Verflechtung der Produktion die Gewerkschaften sonst mit kleinsten Streiks größte Wirkungen hervorrufen. Die Einzelheiten sind relativ kompliziert, weshalb ich sie hier beiseite lasse. Die Gewerkschaften sahen in dem Gesetzentwurf einen zentralen Angriff auf ihr Streikrecht. Ihre finanziellen Möglichkeiten reichen ersichtlich nicht aus, um beispielsweise an 300 000 oder 500 000 betroffene Arbeitnehmer in anderen Tarifgebieten Streikunterstützung zu bezahlen. Verweigern sie aber jede Leistung, können sich große Probleme ergeben: Die betroffenen Mitglieder treten möglicherweise aus der Organisation aus und machen die Gewerkschaft für ihre

Situation verantwortlich. Um einem solchen Dilemma zu entgehen, wurde gegen die Pläne der Regierung mobilisiert; es kam zu zahlreichen Massendemonstrationen und auch zu einer Reihe kurzfristiger Arbeitsniederlegungen. Die Parlamentsmehrheit ließ sich dadurch jedoch nicht beeindrucken, sondern verabschiedete den Gesetzentwurf ohne wesentliche Konzessionen an die Gewerkschaften.

Im Frühjahr 1987 standen die großen Auseinandersetzungen um die 35-Stunden-Woche im Metall- und Drucksektor, aber auch in anderen Branchen an. Die Gewerkschaften hatten sich auf einen Arbeitskampf eingestellt, der neue Dimensionen erreicht hätte. Die Mitglieder waren mobilisiert worden, die Rhetorik sehr viel radikaler; in der Druckindustrie wurde die Durchführung von Betriebsbesetzungen beschlossen. Das Risiko war für beide Seiten außerordentlich groß. Unter diesen Umständen kam es im April in der Metallindustrie zu einem Kompromiß, der Modell für andere Bereiche wurde. Man verständigte sich auf die 37-Stunden-Woche bei vollem Lohnausgleich — ein beträchtlicher Erfolg der Gewerkschaften, der allerdings damit erkaufte wurde, daß auch die Lohnsteigerungen bis 1990 festgelegt wurden. Es wird in den nächsten Jahren also kaum Streiks geben; das System ist — wenn man so will — sogar noch ein Stück kooperativer geworden. Man kann daraus schließen: Auch wenn der normative Rahmen modifiziert wird, ändern sich deshalb allein noch lange nicht die industriellen Beziehungen.

Nichts Neues also aus der Bundesrepublik? Was Institutionen und Verhandlungssysteme angeht: nein. Neue Akzente hat es in der politischen Kultur gegeben. Die Bewegungen für den Frieden, den Umweltschutz und gegen die Volkszählung haben im Massenbewußtsein Veränderungen hervorgerufen, die die Gewerkschaften erreicht haben. Auch sie nehmen sich verstärkt dieser Themen an. Der Dinosaurier scheint in Bewegung zu kommen — die Vielfalt der Ideen ist ein wichtiger Vorbote. Das Denken an eine bessere Zukunft kann derzeit wieder auf ein Stück Resonanz hoffen.

**Wolfgang Däubler**  
*Universität Bremen*