

Teil V

EG und deutsche Einheit

Wolfgang Däubler

1. Einleitung

Seit November 1989 dominiert das Thema der deutschen Einheit alle anderen Probleme. Fragen, über die man sich bislang zerstritten hat, werden plötzlich zweitrangig. Im Bewußtsein vieler Mitbürger sind beispielsweise die Risiken neuer Techniken (Stichwort: »Informationsgesellschaft«) völlig in den Hintergrund getreten. Auch die Kernkraft findet nur noch insoweit Interesse, als es um Lubmin oder Reinsberg geht. Ungleichheiten und Ungerechtigkeiten unseres Sozialsystems werden zwar weiter gesehen, aber der Protest ist gewissermaßen »abgepolstert«. Man ist selbstredend gegen Frauendiskriminierung – aber sind nicht die Arbeitsmarktprobleme in der DDR sehr viel dringender?

Auch das Thema »Binnenmarkt« ist von dieser Entwicklung erfaßt worden. Die Öffnung der Wirtschaftsgrenzen am 1. 1. 1993 erscheint unproblematischer denn je; das Vertrauen in die eigenen Fähigkeiten und die eigene Wirtschaftskraft ist so sehr gewachsen, daß man nur noch positive Auswirkungen sieht. Während man früher vielleicht ein wenig zu sehr in Risikokategorien dachte, scheint man jetzt in einer »Euphorie-Gesellschaft« zu leben. An den wirtschaftlichen Realitäten ändert sich dadurch jedoch nichts.

Die deutsche Einheit hat nun allerdings auch eine europäische Seite. Was bedeutet es für die EG, wenn die DDR nach Art. 23 GG den Beitritt zur Bundesrepublik erklärt? Was bedeutet dies europapolitisch? Wird das gesamte EG-Recht automatisch auf das Territorium der DDR ausgedehnt? Bei aller Deutschland-Beschränkung holen uns so die europäischen Probleme wieder ein. Wenigstens insoweit ergeben sich keine Wahrnehmungsbarrieren. Um die Diskussion zu erleichtern, werden im folgenden eine Reihe von Grundinformationen gegeben.

2. Der Status quo vor der Einheit: Sonderregeln für den innerdeutschen Handel

Seit Gründung der Bundesrepublik im Jahre 1949 vertraten alle maßgeblichen Staatsorgane die Auffassung, die einzige rechtmäßige Staatsgewalt in Deutschland zu sein und damit für alle Deutschen zu sprechen. Das Gebiet der DDR wurde deshalb nicht als Ausland betrachtet; Bürger der DDR waren Deutsche im Sinne des Art. 116 GG und konnten alle damit verbundenen Rechte wahrnehmen, sobald sie in den Einwirkungsbereich der bundesrepublikanischen Staatsgewalt gelangten. Es war deshalb durchaus konsequent, daß Botschaften der Bundesrepublik im osteuropäischen Ausland Reisepässe an DDR-Bürger ausgaben.

Die DDR wurde als Staat im Grunde nur widerwillig zur Kenntnis genommen; soweit es irgend möglich war, verweigerte man ihren Maßnahmen die rechtliche Anerkennung. Dies änderte sich erst Anfang der siebziger Jahre mit dem Grundlagenvertrag, der ein geordnetes Nebeneinander und ein Gewaltverbot vorsah, gleichzeitig jedoch an den Grundsatzfragen nichts änderte. Etwas zugespitzt könnte man formulieren: Die DDR wurde seit 1949 wie eine aufständische Staatsgewalt behandelt, seit 1973 fand man sich bis auf weiteres mit dem Rebellenregime ab, ohne ihm allerdings volle Anerkennung zuteil werden zu lassen.

Für den europäischen Einigungsprozeß war diese Haltung der Bundesrepublik zunächst eher ein Hindernis. Ihrer Grundstruktur nach ist die EG *auch* eine Zollunion, die auf gemeinsamen Regelungen für den Außenhandel und auf einem gemeinsamen Außenzolltarif beruht. Der Handel zwischen Bundesrepublik und DDR war zwar auf der einen Seite Handel mit einem Drittstaat, da die DDR unbestrittenermaßen nicht zur Gemeinschaft gehören sollte. Auf der anderen Seite war es für die Bundesrepublik nicht akzeptabel, an der innerdeutschen Grenze Zölle zu erheben und die DDR wie einen ausländischen Staat zu behandeln. Die Folge war ein Kompromiß, der seinen Niederschlag in dem »Protokoll über den innerdeutschen Handel und die damit zusammenhängenden Fragen« vom 25. 3. 1957 (BGBl. II S. 984) fand. Danach galt folgendes:

- Der Handel zwischen Bundesrepublik und DDR wurde als »innerdeutscher Handel« aus den Außenbeziehungen der Gemeinschaft ausgenommen. Der Gemeinsame Zolltarif war insoweit nicht anzuwenden, auch für landwirtschaftliche Produkte waren keine Abgaben zu entrichten. Dies galt gleichermaßen für die Ausfuhr wie die Einfuhr in die Bundesrepublik.
- Für die übrigen Mitgliedstaaten blieb die DDR »Ausland« und damit

Drittstaat. Gegenüber Waren, die aus der DDR in die Bundesrepublik gelangt waren, konnten sie an den Grenzen Schutzmaßnahmen ergreifen, z.B. Zölle und andere Abgaben verlangen.

In der Praxis ergaben sich aufs Ganze gesehen nur wenige Probleme. An sich hätte die Möglichkeit bestanden, den EG-Außenzoll auf mehr oder weniger elegante Weise zu umgehen. Unternehmen aus anderen sozialistischen Ländern hätten über einen »Stützpunkt« in der DDR den Markt in der Bundesrepublik beliefern können. Umgekehrt hätte die DDR auch zur Zwischenstation eines erleichterten Exports in die Länder Osteuropas werden können. Soweit ersichtlich, wurde diese »offene Flanke« jedenfalls nicht in größerem Umfang genutzt. Das Handelsvolumen zwischen Bundesrepublik und DDR belief sich im Jahr 1988 auf vergleichsweise bescheidene 14,2 Mrd., der Warenaustausch zwischen der DDR und den 11 übrigen EG-Mitgliedstaaten gar nur auf 5,4 Mrd. DM. Die Dimensionen werden deutlich, wenn man das Volumen des gesamten bundesdeutschen Außenhandels betrachtet: Im gleichen Jahr 1988 betragen die Einfuhren 439,8 Mrd. DM, die Ausfuhren 537,2 Mrd. DM (Statistisches Jahrbuch 1989, S. 258).

Der EuGH hat sich bemüht, die DDR nicht zu einem »stillen Teilhaber« an der Gemeinschaft werden zu lassen. Dies wurde schon in der ersten Entscheidung zum innerdeutschen Protokoll aus dem Jahre 1974 deutlich, die wegen der in Frage stehenden Handelsgüter als »Schweinebäuche«-Entscheidung bekanntgeworden ist. (Näher *Vogel-Claussen*, NJW 1989, 3059.)

In der Gemeinschaft gilt der Grundsatz, daß der Export landwirtschaftlicher Güter mit einer sog. Ausfuhrerstattung subventioniert wird, um so die Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt zu sichern. Ein bundesrepublikanisches Unternehmen hatte Schweinebäuche aus der DDR erworben, einige Zeit gelagert und dann nach Jugoslawien exportiert. Der Antrag auf Ausfuhrerstattung wurde abgelehnt, der EuGH bestätigte diese Entscheidung: Da die DDR nicht Mitglied der EG sei, könnten dort hergestellte Waren auch nicht an den EG-Privilegien teilhaben.

Der innerdeutsche Handel selbst bestimmte sich nach dem Militärregierungsgesetz Nr. 53, das insoweit noch weiter galt, sowie nach zahlreichen Durchführungsbestimmungen der Bundesrepublik und der DDR. Im sog. Berliner Abkommen vom 20. 9. 1951 wurden die Waren festgelegt, die Gegenstand des innerdeutschen Handels sein durften. Zahlungen wurden nur durch Verrechnung geleistet, so daß die DDR als der

schwächere Partner das Gesamtvolumen des Handels bestimmte. Jede Seite hatte dabei eine Art »Überziehungskredit« (Swing genannt), dessen Umfang in den siebziger Jahren häufig Gegenstand politischer Auseinandersetzungen war.

Unter völkerrechtlichen Aspekten war das Berliner Abkommen ein Unikum: Es sprach nicht etwa von »Bundesrepublik« und »DDR«, sondern von den »Währungsgebieten der Deutschen Mark (DM-West)« und den »Währungsgebieten der Deutschen Mark der Deutschen Notenbank (DM-Ost)«. Es wurde auch nicht etwa von einem Minister, sondern statt dessen von einem untergeordneten Ministerialbeamten unterschrieben. Man wollte ersichtlich alles vermeiden, was zur Anerkennung der Zweistaatlichkeit gedient hätte. Obwohl die völkerrechtliche Verbindlichkeit unter diesen Umständen zweifelhaft war, wurde das Berliner Abkommen niemals in Frage gestellt.

Schließlich ist noch zu erwähnen, daß nach der sog. COCOM-Liste Güter von strategischer Bedeutung selbstredend auch vom innerdeutschen Handelsverkehr ausgeschlossen waren – dazu zählten nicht nur militärische Ausrüstungen, sondern beispielsweise auch Computer aller Größen.

3. Die Situation nach dem Beitritt der DDR gemäß Art. 23 GG

Vor dem Beitritt der DDR nach Art. 23 Satz 2 GG stellte sich das Rechtsproblem, ob sich das Gemeinschaftsrecht automatisch auf die (dann ehemalige) DDR erstrecken würde. Zwei Lösungen waren denkbar.

Zum einen könnte man darauf verweisen, daß sich die Gemeinschaft auf ein bestimmtes geographisches Gebiet mit bestimmter wirtschaftlicher Struktur erstreckt. Durch »Vergrößerung« eines Mitgliedstaates würde das innere Gleichgewicht gestört. Dies betrifft insbesondere die finanzielle Seite: Erhält der Mitgliedstaat Bundesrepublik Gebiete, die nach den Kriterien der Gemeinschaft in ähnlicher Weise wie Teile von Südeuropa und Irland zu fördern sind, muß entweder das Finanzaufkommen erhöht oder dort einiges eingespart werden. Für starre Grenzen spricht auch die Repräsentanz im europäischen Parlament, die sich im Prinzip an der Bevölkerungszahl orientiert und sich – da normativ festgelegt – nicht automatisch ändert. Notwendig wäre daher eine Änderung des EWG-Vertrags, durch die auch die hinzugekommenen Länder der Bundesrepublik einbezogen würden. Dafür könnte schließlich auch sprechen, daß

im umgekehrten Fall der »Schrumpfung« eines Mitgliedstaats (Austritt Grönlands) eine vertragliche Regelung gewählt wurde.

Die zweite Lösung knüpft an der völkerrechtlichen Lehre von den sog. beweglichen Vertragsgrenzen an. Partner eines völkerrechtlichen Vertrages bzw. Mitglied einer internationalen Organisation wie der EG ist grundsätzlich der einzelne Staat in seinem jeweiligen Gebietsbestand. Wird dieser geringer (etwa durch Abtretung einzelner Gebiete), verkleinert sich auch der Anwendungsbereich des völkerrechtlichen Vertrages. Wird der Staat größer, erweitert sich auch der räumliche Geltungsbereich des Vertrages. Ausnahmen sind möglich, müssen sich aber eindeutig aus dem Vertragstext oder den Umständen ergeben. Geht man davon aus, daß der EWG-Vertrag keine entsprechenden Anhaltspunkte gibt, erstreckt sich das Gemeinschaftsrecht automatisch auf die hinzukommenden Teile Deutschlands. Einer Änderung des Vertrages bedarf es nicht.

Welcher dieser Lösungen aus juristischen Gründen der Vorzug zu geben ist, könnte durchaus zweifelhaft sein. An sich würde mehr für die erste Alternative sprechen, da der im EWG-Vertrag genannte Staat »Bundesrepublik« nicht ein (wie auch immer zustande gekommenes) Gesamtdeutschland meint. Die Frage ist jedoch politisch im Sinne der zweiten Alternative entschieden. Auf dem Gipfeltreffen der Regierungschefs in Dublin war man sich darüber einig, daß der Beitritt der DDR zur Bundesrepublik nach Art. 23 Satz 2 GG keine Vertragsänderung erfordern würde. Man ging ersichtlich vom Prinzip der »beweglichen Vertragsgrenzen« aus. Theoretisch könnte zwar der EuGH eine andere Rechtsauffassung vertreten, da die Regierungschefs nicht zur authentischen Interpretation des Gemeinschaftsrechts befugt sind; daß er dies in der Realität tut, ist denkbar unwahrscheinlich.

Im Ergebnis bedeutet die Dubliner Lösung, daß sich mit dem Beitritt grundsätzlich das gesamte Gemeinschaftsrecht auf das Gebiet der bisherigen DDR erstreckt. In Art. 10 des Einigungsvertrags ist dies ausdrücklich festgeschrieben; nach der »Denkschrift« zum Vertrag (die der »amtlichen Begründung« bei einem Gesetz entspricht) handelt es sich insoweit um eine »Klarstellung« (BT-Drucksache 11/7760, S. 361).

Die sofortige Anwendung des Gemeinschaftsrechts wirft eine Unzahl praktischer Fragen auf. Sie zeigen sich schon daran, daß das Amtsblatt der EG weder bei Verwaltungsbehörden und Gerichten noch gar bei Einzelunternehmen verfügbar ist. Darauf wird allerdings wenig Rücksicht genommen: Die Gemeinschaft will nur dort Ausnahmen von der sofortigen Anwendung des eigenen Rechts zulassen, wo dieses zu wirtschaft-

lich schwer verkraftbaren oder sinnlosen Ergebnissen führen würde. Ein Grundsatzpapier der EG-Kommission vom August 1990 (KOM /90/ 400) enthält jene Bereiche, in denen Übergangsfristen, aber auch Hilfen aus EG-Mitteln festgelegt sind.

Ausgangspunkt für die Kommission ist die Wahrung des »Besitzstands« der Gemeinschaft (»acquis communautaire«) d.h. die Ausdehnung der vorhandenen Strukturen auf das hinzugekommene Gebiet. Nicht anders als beim Beitritt etwa von Spanien und Portugal soll es im Rahmen des Erforderlichen befristete Ausnahmeregelungen geben, um so den Prozeß des Hineinwachsens in die Gemeinschaft weniger schwierig zu machen. Die sehr zahlreichen Einzelregelungen (voraussichtlich bei Erscheinen dieses Buches vom Ministerrat bereits beschlossen) können hier nicht erschöpfend dargestellt werden. Deshalb nur einige Hinweise.

Keine Einschränkungen müssen sich die sog. Grundfreiheiten der Verträge gefallen lassen. Freier Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital, aber auch Freizügigkeit der Arbeitnehmer und das Recht, sich als Selbständiger niederzulassen, gelten uneingeschränkt seit 3. Oktober 1990. Auch französische oder britische Firmen können daher Tochtergesellschaften in Dresden oder Rostock gründen, wie umgekehrt auch Arbeitskräfte aus der vormaligen DDR sich um einen Arbeitsplatz in Belgien oder Dänemark bemühen können.

Übergangsvorschriften finden sich dagegen insbesondere in folgenden Bereichen:

- Handel mit den RGW-Staaten und Jugoslawien. Bis 31. 12. 1991, evtl. bis 31. 12. 1992, sollen der Gemeinsame Außenzoll und mengenmäßige Beschränkungen nicht eingreifen. Die gewachsenen Handelsbeziehungen sollen nicht von heute auf morgen unterbrochen werden. Andererseits wird dies dadurch entscheidend relativiert, daß die Einführung der DM in der DDR am 1. 7. 1990 viele überkommene Geschäftsbeziehungen zerstört hat. Den Partnern im Osten und Südosten ist eine Bezahlung in DM schwer möglich; ein reiner Gütertausch (»Kompensationsgeschäfte«) scheitert häufig daran, daß angesichts des aus dem Westen kommenden Angebots keine Nachfrage mehr für entsprechende Lieferungen aus der Sowjetunion oder aus der ČSFR besteht.
- Anpassungsfristen sind bei Sicherheitsvorschriften und ähnlichen Formen der technischen Normierung vorgesehen. Dies betrifft auch chemische Erzeugnisse und Arzneimittel. Vorschriften über die Qualität von Luft und Wasser sollen gleichfalls erst bis Ende 1995 realisiert werden; auch im »alten« EG-Gebiet steht es hiermit nicht immer zum

besten. Keine Abstriche will man allerdings an den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen zur Nuklearsicherheit machen.

- Eingehende Sonderregelungen sind auch für die Landwirtschaft vorgesehen.

4. Sozialpolitische Konsequenzen

Das im Beitrag über die »Soziale Dimension« skizzierte europäische Arbeits- und Sozialrecht gilt grundsätzlich seit 3. 10. 1990 auch im Gebiet der ehemaligen DDR. Wichtig ist dies nicht nur für das Recht der Wanderarbeitnehmer, sondern insbesondere auch für den Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau am Arbeitsplatz: Lohngleichheit, aber auch der Grundsatz des gleichen Zugangs zu den Arbeitsplätzen und gleicher Aufstiegsmöglichkeiten sind nunmehr auch für Unternehmen in der ehemaligen DDR verbindlich. Wichtig kann dies unter den gegebenen Umständen vor allem dann werden, wenn in einem Betrieb ausschließlich oder vorwiegend Frauen entlassen werden: Auch wenn sich der Arbeitgeber auf dringende betriebliche Erfordernisse berufen kann, dürfte darin eine vom Gemeinschaftsrecht verbotene Diskriminierung liegen. In zweifelhaften Fällen ist nach Art. 177 EWG-Vertrag der EuGH einzuschalten (näher dazu Däubler-Kittner-Lörcher, Hrsg., Internationale Arbeits- und Sozialordnung, Köln 1990, Nr. 400ff.).

Nur in zwei Bereichen spricht sich die EG-Kommission für Übergangsregeln aus:

- Die Verordnungen 1408/71 und 574/72 über die soziale Sicherheit der Wanderarbeitnehmer sollen bei Bedarf wegen der Spezifik der DDR-Sozialversicherung angepaßt werden. Sie regeln die Gewährung von Sozialleistungen bei denjenigen Beschäftigten, die im Laufe ihres Arbeitslebens in mehr als einem Mitgliedstaat tätig waren. Da es um eine Koordinierung der nationalen Systeme geht, soll in einiger Zeit festgestellt werden, ob sich in bezug auf bisherige DDR-Bürger so große Friktionen ergeben, daß sich eine Änderung der beiden Verordnungen aufdrängt.
- Grundsätzlich findet auch das EG-Arbeitsschutzrecht Anwendung. Die (sehr wichtige) Richtlinie vom 12. 6. 1989 über die Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz (ABl vom 29. 6. 1989, Nr. L 183/1) soll nicht anders als in der bisherigen Bundesrepublik in Gesamtdeutschland bis Ende 1992 umgesetzt werden.

Die heute schon verbindlichen Richtlinien über den Schutz der Arbeitnehmer vor Gefährdungen durch physikalische, chemische und biologische Einwirkungen am Arbeitsplatz werden bis Ende 1992 suspendiert. Die Begründung ist durchaus einsichtig; so heißt es in dem Papier der Kommission (a. a. O., S. 110):

»Den vorliegenden Informationen zufolge stellen sich bei der konkreten Anwendung der Richtlinien administrative, technische und ausbildungsbedingte Probleme. Zum Beispiel:

- Es fehlt an Geräten für die in mehreren Richtlinien vorgesehenen Messungen;*
- es bedarf erheblicher Anpassungen der Infrastruktur, um die derzeitigen Belastungswerte zu verringern;*
- es bedarf einer neuen Verwaltungsstruktur zur Anwendung der »administrativen« Bestimmungen der Richtlinien (Erfassung und Aufbewahrung der personenbezogenen Daten über die Belastungswerte und die ärztlichen Untersuchungen).*

Diesen Informationen zufolge dürften die Einführung geeigneter Verwaltungssysteme, die Bereitstellung und korrekte Anwendung der erforderlichen technischen Geräte, die Änderung der technologischen Infrastruktur und die Ausbildung der Führungskräfte, der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter, der Inspektoren und des Fachpersonals erhebliche Anpassungsmaßnahmen erfordern.«

Die gut zwei Jahre, die für die Umsetzung zur Verfügung stehen, sind im übrigen – wie die Kommission ausdrücklich betont – kürzer als die Fristen, die den Mitgliedstaaten bei der Verabschiedung der Richtlinien gesetzt worden waren.

Besondere Bedeutung hat auch auf sozialpolitischem Gebiet die finanzielle Förderung durch die Gemeinschaft. Auf dem Dubliner Gipfel wurde lediglich festgelegt, daß Darlehen der Europäischen Investitionsbank auch für Projekte in der DDR zur Verfügung stehen sollen; dasselbe gilt für Finanzierungshilfen durch die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl und durch Euratom. Zu den sog. Strukturfonds, die die wirtschaftlich entscheidenden Mittel verteilen, wurde lediglich gesagt, daß sie erst *nach* einem Beitritt eingeschaltet werden könnten. Die Kommission schlägt nunmehr vor, daß für die Jahre 1991 bis 1993 insgesamt 3 Mrd. ECU (ca. 6 Mrd. DM) zur Verfügung gestellt werden, um aus diesem »Topf« Strukturförderung in der ehemaligen DDR zu betreiben. Eine unmittelbare Einbeziehung in die bestehenden Strukturfonds war nicht möglich, da die Mittel bis 1993 bereits fest verplant waren. Nach

Einschätzung der Kommission lag der Lebensstandard in der DDR über dem von Griechenland und Portugal, jedoch unter dem von Spanien; eine Umverteilung der vorhandenen Mittel wäre auf schwer überwindbare Widerstände bei den bisherigen Förderungsempfängern gestoßen. Vorgesehen ist, die Rahmenverordnung über die Strukturfonds bis 31. 12. 1993 zu ändern und dann die bisherige DDR nach denselben Kriterien wie andere weniger entwickelte Teile der Gemeinschaft zu behandeln. Die jetzt und für die Zukunft vorgesehenen Mittel sind für die Infrastruktur, aber insbesondere auch für den Arbeitsmarkt von Bedeutung: Sie erleichtern vor allem die Förderung von Problemgruppen und die Eingliederung von Jugendlichen in das Erwerbsleben.

Welche Konsequenzen kann es für die Arbeitnehmer in der Bundesrepublik wie in der DDR haben, wenn in einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet *Lohnrelationen* von 1:3 bestehen? Eine Reihe von Tendenzen lassen sich beschreiben.

Zum einen ist es sehr wahrscheinlich, daß viele qualifizierte Arbeitskräfte, insbesondere aus dem technisch-naturwissenschaftlichen Bereich, in die »Wohlstandszone« Bundesrepublik oder weiter westwärts abwandern. Wer für die gleiche Arbeit als Ingenieur, Arzt oder Mathematiker (zumindest) das Dreifache verdient, wird einen Wohnungswechsel un schwer ins Auge fassen. Ein entsprechendes Verhalten entspricht marktwirtschaftlichen Prinzipien; Solidarität gegenüber der bisherigen Umwelt einzufordern, ist schon von den Prämissen unseres Wirtschaftssystems her schwierig, zumindest nicht erzwingbar. Mit einem solchen »*Brain-drain*« verschlimmert sich die Gefällesituation: Die Chance, die Arbeitsproduktivität in der DDR zu erhöhen, wird geringer. Ähnliche Effekte lassen sich im Verhältnis zwischen Süditalien (*Mezzogiorno*) und Norditalien konstatieren.

Auch die billigen Lohnkosten werden nicht zu größeren Investitionen von Privatunternehmen im Gebiet der heutigen DDR führen. Solange die Straßen schlecht, die Eisenbahnen langsam und telefonische Kontakte häufig unmöglich sind, wird schwerlich ein neues Chemiewerk oder eine Halbleiterproduktion in der DDR errichtet. Die zusätzliche Nachfrage, die aus angespartem Geld und staatlichen Sozialleistungen stammt, nimmt man zwar gerne entgegen, doch führt dies höchstens zum Aufbau von Vertriebssystemen.

In der Nähe der »weiterbestehenden« Wirtschaftsgrenze wird es vermutlich in wachsender Zahl Pendler geben, die im »bisherigen« Westen arbeiten, aber weiter im Osten leben, wo Mieten und Verkehrsmittel noch auf viele Jahre hinaus preiswerter sein werden. Insbesondere in Westber-

lin wird auf diese Weise ein zusätzliches Angebot an Arbeitskräften geschaffen. Hier kann in manchen Fällen soziales Dumping drohen, wenn etwa die bisher üblichen Löhne durch derartige Einpendler erheblich unterboten werden.

Die Gewerkschaften werden einen ähnlich schweren Stand haben wie in Süditalien. Dies hat einmal ökonomische Gründe: Wo nichts oder wenig zu verteilen ist, kann auch eine intelligente und kämpferische Politik nichts ausrichten. Einzelne »Wohlstandsoasen« wie der expandierende Bankensektor können daran nichts ändern. Zum anderen existiert ein gewichtiges sozialpsychologisches Hindernis: Die Wahrung eigener Interessen ist nicht eingeübt; man ist gewohnt, sich einzuordnen, statt sich zu wehren. Dies hat im Alltag viele positive Seiten. Andererseits führt es zu einem Zustand weitgehender Hilflosigkeit, wenn es um die Abwehr von Massenentlassungen oder von verschlechterten Arbeitsbedingungen geht. Von verschiedener Seite wird berichtet, daß sich hauptamtliche Mitarbeiter der Gewerkschaften in der DDR nur schwer an das Zeitbudget eines westdeutschen Hauptamtlichen gewöhnen können; auch bei sehr engagierten Leuten sei ein 12- bis 16-Stunden-Tag nicht denkbar.

Was ist zu tun? Außer einer umfassenden Schulung von Betriebsräten und gewerkschaftlichen Funktionsträgern kommen als rechtliches »Auffangnetz« drei Dinge in Betracht.

- Bei geringem Organisationsgrad kann die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen nach § 5 TVG unabdingbar sein, um einen sozialen Notstand zu verhindern. Dies gilt primär im Gebiet der bisherigen DDR, kann aber auch für das Territorium der bisherigen Bundesrepublik Bedeutung gewinnen, da auf diese Weise eine Lohnunterbietung und damit soziales Dumping eingedämmt werden kann.
- Kommt es in einer Branche oder Region zu keinem Tarifvertrag, hilft auch die Allgemeinverbindlicherklärung nicht weiter. In solchen Fällen kann es sinnvoll sein, auf das Gesetz über die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen vom 11. 1. 1952 (BGB1 I S. 17) zurückzugreifen. Unter Umständen kann schon der Hinweis auf eine solche Form staatlicher Intervention verhandlungsunwillige Arbeitgeber beeindrucken. Die Tarifautonomie wäre im übrigen voll gewahrt, da nach § 8 Abs. 2 des Gesetzes tarifliche Abmachungen auf alle Fälle den Vorrang haben.
- Im Einzelfall kann es sinnvoll sein, den Gedanken eines »Verhaltenskodex für Unternehmen« aufzugreifen und auf das Verhalten bundesdeutscher Arbeitgeber in der ehemaligen DDR zu erstrecken: Unternehmen müßten sich tariflich oder »politisch« verpflichten, be-

stimmte soziale Standards einzuhalten – etwa ein bestimmtes Lohnniveau nicht zu unterschreiten und die Tätigkeit von Betriebsräten und Gewerkschaften nicht zu behindern.

Es ist Zeit, konkrete Konzepte zu entwickeln; nationale Euphorie und guter Wille reichen für sich allein nicht aus.