



# SAMMLUNG POLITEIA

Veröffentlichungen der Union de Fribourg,  
Internationales Institut für  
Sozial- und Politikwissenschaften  
Freiburg/Schweiz

Herausgegeben von

Prof. Dr. A. F. Utz, PD Dr. P. P. Müller-Schmid und Dr. B. Gräfin von Galen

Bd. XXXI

DIE SOZIALPARTNER IN WIRTSCHAFT,  
GESELLSCHAFT UND STAAT

SEEWALD VERLAG · STUTTGART

# DIE SOZIALPARTNER IN WIRTSCHAFT, GESELLSCHAFT UND STAAT

Akten eines internationalen Symposiums

Unter Mitarbeit zahlreicher Fachleute  
herausgegeben von

PROF. DR. ARTHUR UTZ  
DR. HEINRICH BASILIUS STREITHOFEN  
und  
DR. WOLFGANG OCKENFELS

SEEWALD VERLAG · STUTTGART

Copyright 1979 by Seewald Verlag, Stuttgart  
Recht der Übersetzung bei Union de Fribourg, Internationales Institut  
für Sozial- und Politikwissenschaften, Freiburg/Schweiz  
ISBN 3 512 00935 2  
Gesamtherstellung: wico grafik GmbH, St. Augustin 1/Bonn

## INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort .....	9
<i>Arthur F. Utz</i>	
Grundsätzliche Überlegungen über das Selbstbestimmungsrecht der Sozialpartner (Einführung in die Problematik) .....	11
<i>Recaredo Duque Hoyos</i>	
Aspekte der wirtschaftlichen Verantwortung der Sozialpartner. ....	17
<i>José Vida Soria</i>	
Die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände in Wirtschaft, Gesellschaft und Staat (Eine Studie der Situation in Spanien). ....	26
<i>Gerhard Müller</i>	
Die Sozialpartner in Wirtschaft und Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland .....	46
<i>Antonio Carro</i>	
Das Verbandswesen im spanischen Staat .....	61
<i>Alberto Monreal Luque</i>	
Die hauptsächlichen ideologischen Einflüsse auf die spanischen Ge- werkschaften. ....	68
<i>Bernardo Zanetti</i>	
Die Sicherung des Arbeitsfriedens in der Schweiz .....	74
<i>Serafín Ríos Mingarro</i>	
Die gegenwärtige Entwicklung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeber- verbände in Spanien .....	84

## Inhaltsverzeichnis

<i>Walter Leisner</i>	
Minderheitenschutz und Opposition in der Einheitsgewerkschaft . . . .	90
<i>Günter Volmer</i>	
Einheitsgewerkschaft oder Richtungsgewerkschaften am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland . . . . .	101
<i>Wolfgang Pege</i>	
Die Krise der Sozialpartnerschaft – eine Krise des DGB? . . . . .	105
<i>Gottfried Winkler</i>	
Die Sozialpartner in der Wirtschaft (Modell Österreich) . . . . .	115
<i>Fernando Guerrero</i>	
Die Rechtsordnung der Tarifautonomie . . . . .	121
<i>Luis de Cos Jährling</i>	
Die verschiedenen Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeit- nehmern . . . . .	124
<i>Fritz Pirkl</i>	
Die Frage nach der überbetrieblichen Mitbestimmung. . . . .	128
<i>Karl Korinek</i>	
Die Sozialpartner in Österreich auf gesellschaftlicher Ebene . . . . .	134
<i>Braulio Alfageme</i>	
Interessenverbände und intermediäre Berufsorganisationen in einem demokratischen Staat . . . . .	142
<i>Gerhard Müller</i>	
Die rechtliche Ordnung des Arbeitskampfes und seine ordnungs- politischen Grenzen. . . . .	145
<i>Antonio Hierro Echevarría</i>	
Die Rechtsordnung der kollektiven Arbeitskonflikte. . . . .	162

## Inhaltsverzeichnis

<i>Alejandro Lorca – Ignacio Santillana – Juan Carlos Zapatero</i>	
Die Grenzen des Streiks vom Gesichtspunkt der Wirtschafts- und Arbeitsordnung aus . . . . .	181
 <i>Alfred Klose</i>	
Die ordnungspolitische Tätigkeit des Staates im Hinblick auf eine mißbräuchliche Ausnutzung der Tarifautonomie . . . . .	193
 <i>Gerhard Müller</i>	
Bemerkungen zur Frage nach einem Verbändegesetz. . . . .	199
 <i>Wolfgang Ockenfels</i>	
Diskussionsbericht. . . . .	207
 <i>I. Die Sozialpartner auf der wirtschaftlichen Ebene</i>	
1. Die gesellschaftlichen Bedingungen der Tarifautonomie. . . . .	209
Die Organisation der Arbeitnehmer und Arbeitgeber . . . . .	209
a) Zum gegenwärtigen Stand der Gewerkschaftsentwicklung . . . . .	209
Spanien – Bundesrepublik Deutschland – Die deutschen Gewerkschaften und das „Mächtigkeitsprinzip“ – Schweiz – Österreich	
b) Einheitsgewerkschaft, Minderheitenschutz und Gewerkschaftspluralismus, Gewerkschaften und Wirtschaftsordnung . . . . .	215
c) Zur Organisation der Arbeitgeber . . . . .	223
d) Tarifverträge. . . . .	224
e) Interessenverbände und Ordnungsaufgabe . . . . .	225
2. Die rechtliche Ordnung der Tarifautonomie . . . . .	226
a) Sozialethische, politische und rechtliche Voraussetzungen der Tarif- autonomie . . . . .	227
Bereitschaft zu sozialen Reformen (Umverteilung)	
b) Schlichtungsverfahren bei Tarifauseinandersetzungen . . . . .	232
Schlichtungswesen und Friedensabkommen in der Schweiz . . . . .	236
Stärkere Bindung der Gewerkschaften an die Basis? . . . . .	239
c) Zur Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen . . . . .	239
d) Die ordnungspolitischen Grenzen des Arbeitskampfes. . . . .	240
Waffengleichheit, Risikogleichheit, Gegnerfreiheit . . . . .	246
„Politischer“ Streik . . . . .	248
Sind Streiks noch zeitgemäß? . . . . .	250
 <i>II. Die Sozialpartner auf der gesellschaftlichen Ebene</i> . . . . .	253
1. Die überbetriebliche Mitbestimmung . . . . .	253
Grundsätzliches – Österreich – Spanien – Schweiz – Wirtschafts- und Sozial- räte – Arbeitnehmerkammern	

## Inhaltsverzeichnis

2. Die Mitarbeit der Sozialpartner in den Selbstverwaltungskörperschaften. . . . .	265
Grundsätzliches — Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik — Arbeits- und Sozialgerichte	
<i>III. Die ordnungspolitische Tätigkeit des Staates . . . . .</i>	<i>276</i>
Grundsätzliches — Bundesrepublik Deutschland — Verbändegesetz? — Spanien	
<i>Arthur F. Utz</i>	
Das Fazit des Symposiums . . . . .	286
Referenten und Diskussionsteilnehmer . . . . .	292
Personenverzeichnis. . . . .	294



## VORWORT

Im November 1977 versammelten sich etwa 120 Vertreter aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik verschiedener europäischer Länder in Fribourg/Schweiz, um über ein Thema zu diskutieren, das wohl das brennendste unserer augenblicklichen Wirtschaft ist: Die Sozialpartner in Wirtschaft, Gesellschaft und Staat. Die Konzeption der Sozialpartner, wie wir sie bis heute in der Praxis hautnah erleben, stammt aus der liberalen Umwelt des 19. Jahrhunderts. Inzwischen sind die Gewerkschaften zu den mächtigsten Machtblöcken herangewachsen, von deren Selbstverständnis und deren Haltung zum Gemeinwohl die gesamte Gesellschaft abhängt. Wenigstens gilt dies für die meisten Industrieländer.

Zum Symposium wurde mit Absicht eine größere Zahl spanischer Teilnehmer eingeladen, nicht etwa, um sie magistral zu beeinflussen, sondern vielmehr um sie vor den Irrtümern zu bewahren, denen andere Länder unterlagen, die schon lange die Tarifautonomie als einen ihrer höchsten sozialen Werte preisen.

Das Symposium wurde veranstaltet von den beiden Instituten: Union de Fribourg, Internationales Institut für Sozial- und Politikwissenschaften und Institut für Gesellschaftswissenschaften Walberberg. Wir waren bemüht, auch Vertreter verschiedener Gewerkschaften unter uns zu haben. Leider gelang es uns nicht, vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) Teilnehmer zu gewinnen. In der Organisation des Symposiums hatten wir in keiner Weise die Absicht, von vornherein eine politische Orientierung zu geben. Vielmehr sollte die Veranstaltung eine Plattform des gegenseitigen Meinungsaustausches und der Erfahrungen sein. Aus diesem Grund kommen Meinungen selbst von marxistischer Seite zu Wort.

Zum Verständnis der einzelnen Beiträge ist es vielleicht hilfreich, die Disposition der Diskussion anzugeben:

### I. Die Sozialpartner auf wirtschaftlicher Ebene

1. Die Organisation der Arbeitnehmer und Arbeitgeber (Bestandsaufnahme)

## Vorwort

2. Die rechtliche Ordnung der Tarifautonomie
  3. Die rechtliche Ordnung des Arbeitskampfes
  4. Die ordnungspolitischen Grenzen des Streiks
- II. Die Sozialpartner auf gesellschaftlicher Ebene
1. Die überbetriebliche Mitbestimmung
  2. Die Mitarbeit in den Selbstverwaltungskörperschaften
- III. Die ordnungspolitische Tätigkeit des Staates im Hinblick auf eine r  
bräuchliche Ausnutzung der Tarifautonomie.

Ich möchte dieses Vorwort nicht beschließen, ohne meinen beiden I  
herausgebern Dr. *Heinrich Basilius Streithofen* und Dr. *Wolfgang Ocken*  
zu danken. Letzterer hat sich der mühsamen Arbeit unterzogen, die  
kussion in geordneter Disposition zusammenzufassen. Mein Dank gilt fe  
der Übersetzerin der spanischen Texte Dr. *Brigitta Gräfin von Galen*. Ebe  
schulde ich Dank meinem unmittelbaren Mitarbeiter PD Dr. *Peter I*  
*Müller-Schmid*. Nicht vergessen werden darf der Bearbeiter der spanisc  
Ausgabe dieser Texte, die gleichzeitig erscheint (Herder-Barcelona),  
*Recaredo Duque Hoyos*. Schließlich soll aufrichtiger Dank allen Teilnehm  
gezollt werden, die zum Gelingen des Symposiums wirksam beigetra  
haben.

A. F. Utz  
Präsident der Union de Fribourg,  
Internationales Institut für  
Sozial- und Politikwissenschaften  
und des Instituts für  
Gesellschaftswissenschaften Walbert

*Arthur F. Utz*

GRUNDSÄTZLICHE ÜBERLEGUNGEN ÜBER DAS  
SELBSTBESTIMMUNGSRECHT DER SOZIALPARTNER  
(Einführung in die Problematik)

*Der Begriff „Sozialpartner“ im allgemeinen*

„Sozialpartner“ sind an sich alle Glieder der Gesellschaft. Sie alle sind verpflichtet, in gemeinsamer Handlung das Ziel der Gesellschaft zu verwirklichen, nämlich die Bedingungen zu schaffen, daß jeder in Freiheit seine Persönlichkeit entfalten kann. Diese Kooperation am gemeinsamen Ziel schließt zugleich die Intention eines jeden ein, die eigene persönliche Entfaltung als einen Beitrag zur Gemeinschaft zu betrachten. Freiheit der persönlichen Entfaltung besagt darum immer zugleich Pflicht an der gemeinsamen Aufgabe. Dieser Gesichtspunkt ist besonders wichtig, denn niemals kann Kooperation nur verstanden werden als Auseinandersetzung der Eigeninteressen. Persönliche Interessen und persönliche Entfaltung sind darum immer gemeinwohlbezogen.

*Der Begriff „Sozialpartner“ im besonderen*

In einem ganz speziellen Sinn werden Arbeitnehmer und Arbeitgeber „Sozialpartner“ genannt. Dieser Benennung liegt der Gedanke zugrunde, daß beide Interessenvertreter sind, die ihre Absichten und Forderungen gegenseitig abwägen und zu gemeinsamen Lösungen bezüglich der Arbeitsbedingungen kommen. In dieser Begriffsbestimmung sind folgende Bedingungen impliziert: 1. Beide befinden sich in einem eigenen Sektor sozialen Handelns, nämlich zunächst in der Wirtschaft, 2. beide begegnen sich als Träger von eigenen Rechten, der Arbeitnehmer als Anbieter von Arbeit mit den entsprechenden Forderungen eines angemessenen Lohnes und humaner

Arbeitsbedingungen, der Arbeitgeber als Anbieter eines Arbeitsplatzes, indem er direkt als Eigentümer der Produktionsmittel oder als Vertreter dieses Eigentümers das Ziel der Arbeit, d. h. das Produktionsziel bestimmt, 3. beide haben das Recht, in Form von Verbänden aufzutreten (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände), 4. beide sind berechtigt, den Arbeitsvertrag zu kündigen, d. h. über ihr Angebot, sei es das der Arbeit oder das des Arbeitsplatzes, zu verfügen; dies schließt somit die Mobilität der Arbeit und des Kapitals ein, 5. beide können sich unter Umständen als „Gegner“ betrachten, indem sie Druckmittel anwenden: Streik und Aussperrung, 6. beide sind aber zugleich verpflichtet, die Intention jeglicher gesellschaftlichen Kooperation zu beachten, nämlich in ihren Abwägungen und in ihren Interessengegensätzen zugleich an das Gemeinwohl, d. h. auch an das Wohl der anderen Gesellschaftsglieder zu denken, da von der Wirtschaft nicht nur diejenigen leben, die gerade zu einer bestimmten Zeit im Produktionsprozeß stehen, sondern auch alle jene, die früher tätig waren und jetzt von ihren Ersparnissen leben müssen, ferner die Konsumenten insgesamt, die die produzierten Güter kaufen müssen.

*Die erste Bedingung: Die Wirtschaft als eigener Sektor*

An sich ist die Wirtschaft nichts anderes als jener soziale Handlungsbereich, in welchem die Gesellschaft die für ihr kulturelles Ziel notwendigen materiellen Mittel in Arbeitsteilung produziert. Die Wirtschaft ist darum zunächst ein Stück der gesamtgesellschaftlichen Tätigkeit und dem gesellschaftspolitischen Ziel untergeordnet. Dennoch hat sie ihre eigenen Handlungsregeln, und zwar wegen der persönlichen Interessen im Hinblick auf die materiellen Güter. Der Mensch setzt seine geistigen und körperlichen Fähigkeiten nur dort ganz ein, wo er persönlich interessiert ist. Er will also selbst disponieren können über das, was er hat, sei dies nun die Arbeitskraft (Berufswahlfreiheit), sei dies etwas, was er durch eigene Tätigkeit sich angeeignet hat (Eigentum, einschließlich der Dispositionsgewalt). Die Berufswahlfreiheit und das Recht auf Eigentum und nicht zuletzt die Konsumfreiheit sind notwendig, um das Interesse aller am Wirtschaftsprozeß Beteiligten wachzuhalten, dies heißt: um die Produktivität der Arbeit und des Kapitals zu garantieren. Nur auf diese Weise ist es möglich, die Knappheit der Güterwelt zu überwinden, d. h. rational zu bewältigen.

Der Marxismus täuscht sich in der Auffassung, daß der Mensch umerzogen werden könne in dem Sinn, daß er zuerst und vornehmlich für die Gemeinschaft interessiert ist und erst durch sie für sich selbst, das heißt, daß der Mensch seine Handlungen einzig mit dem Gemeinwohl motiviert, mit dem er sich identifiziert. Gewiß wäre es ideal, wenn es so sein könnte, denn tatsächlich findet niemand seine Entfaltung außerhalb der Gemeinschaft. Als sittliche Forderung bleibt darum die Motivierung im Hinblick auf das Gemeinwohl das letzte Kriterium der gesellschaftlichen Handlung. Dies besagt aber noch nicht, daß wir gezwungen wären, diese Motivierung direkt als organisatorisches Prinzip in die positiv-rechtliche Ordnung zu übertragen. Es ist durchaus sozialetisch zulässig, daß die Realisierung des Gemeinwohls mediatisiert wird durch die vielfältigen Motivierungen aus Eigeninteresse. Diese Mediatisierung ist sogar sozialetisch gefordert, wenn anders das Gemeinwohl nicht verwirklicht werden kann. Und dies ist de facto der Fall.

Im Bereich der materiellen Güterwelt ist das Eigeninteresse gekennzeichnet durch Streben nach Besitz. Dies schließt nicht aus, daß es auch andere Stimuli für den produktiven Einsatz von Arbeit und Kapital gäbe. Der Stimulus des Erwerbs ist der allgemeinste und stärkste, ohne den nur in seltenen Fällen andere Stimuli wie Prestige, Freude an der Arbeit usw. wirksam sind.

Wir sind also gezwungen, im Bereich der Güterproduktion zu individualisieren, d. h. die Tauschgerechtigkeit als sittlich-rechtliche Norm zu betrachten. Damit ergibt sich ein Regulativ, das sich klar von der gesellschaftlichen Ordnung unterscheidet, wo die soziale Gerechtigkeit das Regulativ ist.

#### *Die zweite Bedingung: Arbeitnehmer und Arbeitgeber als Kontrahenten*

Arbeitnehmer (oder Arbeitskraftanbieter) und Arbeitgeber sind, da zwischen ihnen die Tauschgerechtigkeit herrscht, freie Verwalter ihres Angebots. Wir setzen hierbei einmal voraus, daß die beiden proportional im gleichen Machtverhältnis stehen, das heißt, daß der Arbeitgeber Arbeiter sucht und der Arbeitnehmer die Wahl hat, zwischen verschiedenen Arbeitsplätzen zu entscheiden, und daß der Arbeitgeber ebenfalls die Möglichkeit hat, zwischen Arbeitsangeboten zu wählen. Es ist also vorausgesetzt, daß ein gleichgewichtiger Arbeitsmarkt besteht. In Wirklichkeit wird dies selten der Fall sein. Zur Zeit der Unterbeschäftigung ist der Arbeitgeber im Vorteil, zur Zeit der Voll- und Überbeschäftigung hat dagegen der Arbeitnehmer das stärkere Druckmittel in der Hand. Als Kontrahenten sind die beiden,

der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, motiviert durch ihr eigenes Interesse. In Zeiten der Arbeitslosigkeit – und diese Zeiten überwogen ist jetzt in der Wirtschaftsgeschichte – kann der Unternehmer leicht einen Druck auf den Lohn ausüben. Es ist darum den Gewerkschaften nicht zu verübeln, wenn sie in Zeiten der Vollbeschäftigung das nachholen, was ihnen vorher vorenthalten wurde.

Vom moralischen Standpunkt aus muß man von den Kontrahenten erwarten, daß sie einander nicht übervorteilen wollen, sondern zu einer beiderseitig gerechten Lösung tendieren. Sie haben sich darum zunächst als „Sozialpartner“ zu betrachten, nicht als Gegner.

### *Die dritte Bedingung: Die organisierte Vertretung von Kapital und Arbeit*

Die Koalitionsfreiheit gehört zur Demokratie. Die Nutzung dieser Freiheit durch die wirtschaftlichen Vertragspartner im Sinne der Gründung von Verbänden, einerseits der Arbeitnehmer (Gewerkschaften), andererseits der Arbeitgeber (Arbeitgeberverbände), ist für die Marktwirtschaft eine Notwendigkeit, um die Lohn- und Arbeitsbedingungen in einer Volkswirtschaft transparent zu machen. Das Verbandswesen dient zugleich dazu, das Interesse des Einzelnen mit stärkerem Gewicht vertreten zu lassen.

So sehr es wünschenswert ist, daß möglichst alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber in Verbänden organisiert sind, so wäre doch der Zwang zur Organisation undemokratisch. Im Zusammenhang mit der Vertragsfreiheit steht die Frage, ob die von Verbänden ausgehandelten Tarifverträge auch für die Nichtorganisierten, also als allgemeinverbindlich zu gelten haben. Die Gewerkschaften könnten an sich das Recht in Anspruch nehmen, nur für ihre Mitglieder tätig zu sein.

Ebenfalls erhebt sich die Frage, ob man das Recht, Tarifverträge abzuschließen, von der Zahl der organisierten Arbeitnehmer, also von der Stärke der Gewerkschaft abhängig machen darf. Wenn die von den Organisierten geschlossenen Verträge zugleich auch bezüglich der Nichtorganisierten gelten, dann kann man von der Forderung, daß die tarifschließende Gewerkschaft ein quantitatives Gewicht haben muß, nicht absehen.

Diese Probleme sind an sich praktischer Natur. Sie müssen nach dem Kriterium entschieden werden, inwieweit Lohnbildung in der Marktwirtschaft noch transparent ist, dies vor allem im Hinblick auf die Wirtschaftspolitik.

Zweifellos hat eine möglichst große Vereinheitlichung des Verbandswesens ihre praktischen Vorteile. Aber nicht alles, was unter dem Gesichtspunkt der Marktwirtschaft praktisch ist, ist deswegen gesellschaftlich schon gut. Die Konzentration der Verbandsmacht kann gesellschaftspolitisch riskant sein. Wie die Marktwirtschaft gesellschaftlich eingebunden ist, so sind auch die wirtschaftlichen Verbände gesellschaftlich und schließlich sogar politisch interessiert, so sehr sie innerhalb der Wirtschaft verbleiben sollten. Gesellschaftliches Interesse ist aber im Grunde zudem immer irgendwie weltanschaulich geprägt.

#### *Die vierte Bedingung: Mobilität von Arbeit und Kapital*

Die Vertrags- oder Tauschgerechtigkeit setzt die Freiheit voraus, die Vertragsbedingungen festzulegen. Sie schließt also auch die Möglichkeit ein, den Vertrag zeitlich zu begrenzen. Der Arbeitnehmer nimmt für sich die Freizügigkeit in Anspruch. Der Arbeitgeber bewahrt sich das Recht, den Arbeitnehmer zu entlassen. Rein rechtlich sieht es so aus, als ob beide Teile gleich stark wären. In der Tat bedeutet aber die Entlassung aus dem Arbeitsverhältnis unter Umständen Arbeitslosigkeit auf lange Zeit. Im Zuge der Rationalisierung und der Zusammenlegung von Betrieben entsteht, wenigstens für eine bestimmte Zeit, die Notwendigkeit, Arbeitskräfte einzusparen. Daraus ergibt sich ein gesellschaftspolitisches Problem. Als Mittel, den Arbeitnehmer gegen überstürzte Entlassung abzuschirmen, wird das Recht auf Mitbestimmung empfohlen. Die im Betrieb arbeitenden Arbeitnehmer werden wohl kaum je in der Lage sein, über ihre Interessen hinweg die Konkurrenzfähigkeit des Unternehmens voranzustellen. Diese Bedingung müßte aber erfüllt sein, wenn man einerseits die Freizügigkeit des Arbeitnehmers und andererseits das Verfügungsrecht des Kapitaleigners aufrecht erhalten will.

#### *Die fünfte Bedingung: Streik und Aussperrung*

Streik und Aussperrung sind korrespondierende Druckmittel der Sozialpartner. Diese beiden Kampfmittel sind ein Erbstück der liberalen Auffassung einer von der Gesellschaft unabhängigen Wirtschaft und zugleich einer Zeit, in der die Streiks noch nicht die verhängnisvollen Folgen für die Gesamtwirtschaft hatten wie heute. Der Streik ist zu einem Mittel geworden, das die Gesamtgesellschaft oft härter trifft als die Sozialpartner. Der Arbeit-

nehmer ist ausreichend durch die Versicherung abgesichert. Er riskiert verhältnismäßig wenig. Außerdem kann heute, wo die Gewerkschaften ein überstarkes Machtpotential geworden sind, der Streik gezielt eingesetzt werden. Die Gewerkschaft kann Schwerpunkte der Industrie wählen, von denen aus das gesamte Lohngefüge ins Wanken gerät und die gesamte Wirtschaft darunter leidet. Solche Streiks kosten der Gewerkschaft wenig. Die Folgen sind unvergleichlich groß. Es fragt sich daher, vor allem im Hinblick auf das sinkende Verantwortungsbewußtsein für das Gemeinwohl, ob es weiterhin annehmbar ist, die Streikfreiheit in der Form eines Grundrechts zu definieren, oder ob es nicht vielmehr angeraten ist, in letzter Instanz eine Zwangsschlichtung vorzusehen.

*Die sechste Bedingung: Die Gemeinwohlverpflichtung der Sozialpartner*

Die Auffassung, daß die Sozialpartner nur Kontrahenten sind, die unter sich ihre Interessen definieren, muß heute als liberale Auffassung abgetan sein. Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen der Auseinandersetzungen zwischen den Sozialpartnern sind heute in manifester Weise so verhängnisvoll, daß die beiden von sich aus soviel Verständnis für das Gemeinwohl beweisen müssen, als ob sie dafür in erster Linie verantwortlich wären. Wo diese Einstellung fehlt, bleibt nur die Intervention des Staates. Im Interesse der Freiheit sollten darum die Sozialpartner wirtschaftspolitische Erwägungen ihren Interessen voranstellen. Erst unter dieser Bedingung kann man sie eigentlich als „Sozialpartner“ bezeichnen.

Die Gemeinwohlverpflichtung besagt aber nicht, daß die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände politische Ziele verfolgen dürften. Sie bleiben Verbände innerhalb der Wirtschaft und teilweise der Gesellschaft, müssen aber den Gesichtspunkt des Allgemeininteresses in ihre Eigeninteressen einbeziehen. Ob zur Erzwingung dieser Forderung ein eigenes Verbändegesetz das rechte Mittel ist, steht zur Frage. Wenn die Sozialpartner die Demokratie wollen, sollten sie von sich aus ein Verbändegesetz unnötig machen.



*Recaredo Duque Hoyos*

## ASPEKTE DER WIRTSCHAFTLICHEN VERANTWORTUNG DER SOZIALPARTNER

In der Diskussion über die Sozialpartner in der Wirtschaft wird allzu häufig die wirtschaftliche Verantwortung der in der Wirtschaft Tätigen erwähnt, ohne daß gesagt würde, auf welche Bereiche sich diese Verantwortung erstreckt. Es könnte daher von Interesse sein, hier einige Überlegungen zu diesem Thema anzustellen, um verschiedene Auffassungen von dieser Verantwortung sowie ihre Reichweite und ihre Grenzen zu erläutern.

Wirtschaftliche Verantwortung ist zunächst die Verantwortung derer, die in der Wirtschaft tätig sind. Diese weist allerdings verschiedene Nuancen und Modalitäten auf, je nach ihren verschiedenen Funktionen.

Entscheidend steht hier zur Frage, ob die wirtschaftliche Verantwortung so aufgefaßt werden kann, daß sie einzig auf die wirtschaftliche Tätigkeit bezogen, also lösbar von allen sonstigen Aspekten der Wirtschaft ist oder ob sie sich implizit oder explizit auf andere soziale Bereiche, die irgendwie mit der Wirtschaft zusammenhängen, erstreckt. Anders ausgedrückt: Kann die wirtschaftliche Verantwortung ihr Engagement auf das beschränken, was sich auf organisatorische und operationale Strukturen des Wirtschaftsprozesses bezieht, oder erstreckt sie sich darüber hinaus auf die sozialen Ziele und Zwecke der Wirtschaft im allgemeinen?

Jedenfalls gehören die Konsumenten bereits in die wirtschaftliche Betrachtung, da die Wirtschaft ohne Konsumenten blockiert würde. Das überschreitet bereits das gewohnte Schema, in dem nur Arbeitgeber und Arbeitnehmer erfaßt werden.

Sieht man die Wirtschaft nur im Bereich der Produktion, dann erstreckt sich die Motivation der wirtschaftlichen Tätigkeit einzig auf das höhere Einkommen, d. h. auf seiten des Arbeitgebers den Gewinn, auf seiten des Arbeit-

nehmers den höheren Lohn. Das ist typisch für die Betrachtung der Wirtschaft als „reiner“ Wirtschaft.

Wenn man dagegen die wirtschaftliche Tätigkeit im Hinblick auf die Gesamtwohlfahrt der Gesellschaft betrachtet, dann ergibt sich für ihre Finalität eine Begrenzung, die zugleich eine Öffnung bedeutet. Das ist die reale Betrachtung der Wirtschaft.

### *Die reine Wirtschaft*

Die „reine“ Wirtschaftswissenschaft betrachtet den Wirtschaftsprozeß als etwas Absolutes, d. h. als etwas Unabhängiges und in sich Geschlossenes. Sie verweist in den Bereich des Paraökonomischen alle Betrachtungen, die sich nicht auf die Produktion und Verteilung materieller Güter beziehen. Sie stellt sich die Aufgabe, das höchstmögliche Sozialprodukt zum materiellen Wohle aller an der Produktion der Güter Beteiligten zu erstellen. Sie folgt als Norm der sogenannten „wirtschaftlichen Rationalität“, nutzt die Produktionsgüter und auch die Arbeit und regelt ihren Einsatz nach Angebot und Nachfrage auf dem Markt.

In der reinen Wirtschaft besteht kein Interesse zu wissen, was der Konsument mit den produzierten Gütern macht, auch nicht, ob sie gerecht oder ungerecht verteilt werden (gerecht ist einfach der Kontrakt); auch nicht, welche ökologischen, sozialen und moralischen Kosten durch die Produktion und den Verbrauch dieser Güter, durch die Ablagerung der bei ihrer Produktion und ihrem Verbrauch entstandenen Rückstände entstehen, solange sie nicht den Produktionsprozeß beeinträchtigen.

Dieser vereinfachte und theoretisch-formale Begriff der Wirtschaft drängt sich dem Produzenten immer aus, wenn eine Nachfrage besteht oder bestehen könnte. Mit dieser Überlegung glaubt er, seine wirtschaftliche Tätigkeit vor seinem Gewissen legitimieren zu können.

Diese Auffassung von der Wirtschaft ist inspiriert vom unausweichlichen Prinzip, daß „man nicht verteilen kann, was man nicht vorher produziert hat“. Das Prinzip wird dann in folgende Weise umgedeutet: „die Produktion geht über alles, alles übrige ergibt sich von selbst“. So bestünde die einzige Verantwortung darin, rationell zu produzieren, und die einzige Verantwortungslosigkeit darin, nicht rationell zu produzieren.

Das Wirtschaftssubjekt, das dieser Auffassung von der Wirtschaft entspricht, ist der „homo oeconomicus“, von den Klassikern wie folgt beschrieben

ben: Sein Ziel ist der Reichtum, das Interesse verkettet mechanisch alle seine Aktivitäten, er gehorcht nur der Rationalität, er ist gleichgültig gegenüber nationalen und lokalen Besonderheiten, er tritt auf einem idealen Markt freien Wettbewerbs auf und, indem er sein eigenes Interesse verfolgt, verwirklicht er das wirtschaftliche Gleichgewicht und Optimum der Wirtschaft<sup>1</sup>.

Es springt in die Augen, daß ein solcher Mensch in der Wirklichkeit nicht existiert und daß eine solche Figur nur eine Schematisierung des realen Wirtschaftssubjekts ist.

### *Die Verantwortung auf der Ebene der reinen Wirtschaft*

Die wirtschaftliche Verantwortung erstreckt sich auf dieser Ebene höchstens auf die Bedingungen, die die Verwirklichung eines wirtschaftlichen Modells ermöglichen. Sie definiert sich im Hinblick auf die beiden Faktoren des Wirtschaftsprozesses, d. h. der wirtschaftlichen Rationalität von Arbeit und Kapital, die bewertet sind gemäß der Nachfrage. In diesem Organisationsprozeß erscheinen als Kontrahenten nur die Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

Getreu dem Prinzip der wirtschaftlichen Rationalität überwacht der Arbeitgeber die Realisierung des geforderten Produktionsmaximums zu annehmbaren Preisen bei möglichst geringem Einsatz von Produktionsmitteln und Arbeit. Der Arbeitgeber muß die Nachfrage abschätzen und dementsprechend die Menge der Arbeit und die Modalitäten der Beschäftigung festsetzen. Was den Arbeitnehmer betrifft, so besteht seine Aufgabe – zumindest in unserer industrialisierten Epoche – darin, sich in die Dispositionen des Unternehmers zu fügen.

Wie schon gesagt, ist wirtschaftliche Verantwortung die Verantwortung derer, die in der Wirtschaft tätig sind, d. h. der Menschen. Den Menschen aber kann man nicht zerschneiden, und alle Aufteilungen seiner Verantwortung haben einen rein methodologischen Charakter. Die Verantwortung, selbst auf der bisher behandelten Ebene, schließt notwendigerweise noch weitere Aspekte ein. So bezieht sich die wirtschaftliche Rationalität, wie A. F. Utz<sup>2</sup> hervorhebt, nicht nur auf die Güter, sondern zugleich darauf, anderen, z. B. späteren Generationen, den Zugang zur produktiven Auswertung der materiellen Güter offen zu lassen. Das heißt, kein Produzent kann sich als absoluter Eigentümer seiner von ihm eingesetzten Ressourcen betrachten. Die Verantwortung beim rationalen Einsatz des Kapitals impli-

ziert darum eine nicht zu unterschätzende ethische Normierung, ganz abgesehen von den sonstigen gesellschaftspolitischen Gesichtspunkten, von denen hier noch nicht die Rede ist. Die Verantwortung gegenüber der Rationalität schließt also immer eine Verantwortung gegenüber der Gerechtigkeit ein. Analoges gilt im Hinblick auf die Arbeit.

Aus der wirtschaftlichen Verantwortung läßt sich allerdings das Interesse nicht wegdenken, dies vor allem nicht im Modell der reinen Wirtschaft. Interesse heißt aber in der Wirtschaft Interesse an der Aneignung des Leistungserfolges und somit auch des Gewinns. Die reine Wirtschaft anerkennt sogar ausschließlich den Gewinn als Motor jedweder Tätigkeit, und sie betrachtet es als normal, daß dort, wo kein Gewinn erzielt wird und auch nicht zu erwarten ist, jede Tätigkeit aufhört.

Selbst die Planwirtschaft muß mit einer solchen wirtschaftlichen Motivation rechnen (Prämien, die Anrecht auf einen höheren Konsum gewähren), und dies gegen die in der Theorie der Planwirtschaft vorgesehene Motivation: Dienst an der Gesellschaft. Der Versuch, das Gewinnstreben zu beseitigen oder durch andere Stimuli zu ersetzen, wäre Utopie.

Vom rein wirtschaftlichen Gesichtspunkt aus wird die Verantwortung gegenüber den Faktoren, die den Produktionsprozeß in Gang bringen, identifiziert und definiert in Funktion zum meßbaren Erfolg oder, genauer gesagt, zum Gewinn. Je höher die Verantwortung für den Gewinn des Unternehmens umso höher die Retribution für den einzelnen Mittätigen. Mit diesem Begriff von Verantwortung werden im rein wirtschaftlichen Denken die – manchmal beträchtlichen – Unterschiede zwischen den Einkommen der Leiter eines Unternehmens und denen der Arbeitnehmer gerechtfertigt.

### *Die reale Wirtschaft*

Im Unterschied zur reinen Wirtschaft ist die reale Wirtschaft ein Komplex von Leistungen als ins Ganze der Gesellschaft integrierten Elementen. Gewiß anerkennt auch die reale Wirtschaft das Gewinnstreben, aber nicht als ausschließliches Motiv, sondern als einen Bestandteil der sehr komplexen Motivationen des Menschen. Die reale Wirtschaft anerkennt einen Kompromiß und eine Dialektik zwischen verschiedenen Motivationen zur Tätigkeit.

Die reale Wirtschaft nimmt zum Ausgangspunkt nicht den „homo oeconomicus“, sondern den realen Menschen, der nicht nur eine wirtschaftliche,

sondern auch eine soziale, moralische, geistige, geschichtliche usw. Dimension hat. So ist der Mensch nicht nur in der Gegenwart Produzent (Arbeitgeber oder Arbeitnehmer), er kann es auch in Zukunft sein und ist es in der Vergangenheit gewesen; er ist nicht nur Glied einer Wirtschaftsgemeinschaft, sondern auch einer Familiengemeinschaft, einer regionalen und nationalen Gemeinschaft; er ist integrierender Teil einer kulturellen und möglicherweise einer religiösen Gemeinschaft. Als vernunftbegabtes Wesen ist er dem Wirtschaftsprozeß nicht passiv ausgeliefert, er lenkt ihn vielmehr und gibt ihm die Richtung.

All die erwähnten Dimensionen des Menschen schließen einander nicht aus, sondern greifen ineinander und ergänzen sich gegenseitig. Folglich ist die wirtschaftliche Dimension durch diese Ergänzung und diese Integration in das vieldimensionale menschliche Leben bestimmt. Die reine Wirtschaft ist vor allem ein methodologisches Hilfsmittel zur Trennung der wirtschaftlichen von den übrigen Dimensionen mit dem Ziel, sie genauer zu analysieren; sie kann jedoch nicht den Anspruch erheben, die ganze Wirklichkeit der Wirtschaft in ihrer Verschränkung mit der Gesellschaft darzustellen.

#### *Die Verantwortung auf der Ebene der realen Wirtschaft*

Aufgrund ihrer charakteristischen Eigenschaften kann die reale Wirtschaft sich nicht auf die Produktion allein beschränken, noch weniger kann sie den Gewinn als einzige Motivation betrachten. Dieser ist gewiß nicht ausgeschlossen, aber die Suche nach diesem materiellen Wert schließt andere Werte des sozialen Lebens im allgemeinen mit ein. Diese Werte können nicht einzig zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern ausgehandelt werden. Es ist eine Illusion zu glauben, die Wirtschaftsgesellschaft sei nur sich selbst verantwortlich, während sie doch in alle Sektoren und Dimensionen der Gesellschaft eindringt und sie sich zunutze macht. Sie schafft Beziehungen und Verbindlichkeiten, die sie an die gesamte Gesellschaft binden. Darauf bezieht sich die Bemerkung von *P. Samuelson*: Der Leiter eines Unternehmens, der glaubt, er habe sich selbst gemacht und seine Firma selbst geschaffen, hat in Wirklichkeit das ganze schon vorher existierende soziale System ausgenutzt, das ihm qualifizierte Arbeiter, Maschinen, einen Markt, die Vorteile des Friedens und der sozialen Ordnung zur Verfügung gestellt hat – einen immensen Produktionsapparat und eine vorteilhafte Umwelt, die durch die gemein-

same Arbeit von Millionen von Menschen und Dutzenden von Generationen geschaffen wurden<sup>3</sup>. Es kann kein Zweifel bestehen, daß die Wirtschaftsgesellschaft, wenn sie von all diesen Beiträgen der Gesamtgesellschaft profitiert, unter all diesen Gesichtspunkten ihr gegenüber eine Verantwortung trägt.

Wie immer man die Wirtschaftsgesellschaft betrachten mag, sie umfaßt eine große Zahl von Verantwortlichkeiten, zunächst unter den Wirtschaftsobjekten mit ihren verschiedenen Funktionen (Arbeitgeber, Arbeitnehmer), dann gegenüber den anderen Gesellschaftsgliedern und gegenüber den materiellen Gütern (Rohstoffe, Produktionsgüter, Umwelt). Arbeitgeber und Arbeitnehmer müssen sich bewußt bleiben, daß die Konsumenten nicht bloße Konsumapparate und Gewinnlieferanten sind. Der Konsument soll nicht den Preis für übertriebene Ansprüche zahlen. Der Konsument hat ein Recht auf ehrliche Information über Preise, Märkte, Qualität und Kontraindikationen der angebotenen Produkte. Bei Uneinigkeit und Machtkämpfen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern hat an oberster Stelle die Verantwortung gegenüber den Gesellschaftsgliedern, die von ihnen betroffen werden können, zu stehen. Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind gegenüber den Konsumenten (der Gesellschaft im allgemeinen) im Vorteil, da sie für den Fall des Arbeitskampfes gewisse Garantien besitzen, während die Konsumenten über keine Mittel verfügen, sich vor den Folgen des Kampfes zu schützen.

Verantwortungsbewußte Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern umfassen die Anerkennung der Notwendigkeit beiderseitiger Zusammenarbeit und das Bewußtsein der Grenzen auf beiden Seiten. Die Tatsache der Arbeitsteilung bringt Verschiedenheit der Funktionen in der gegenwärtigen Wirtschaftsgesellschaft mit sich. Ebendiese Arbeitsteilung impliziert unleugbar eine gewisse Spannung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die sich in Interessenkämpfen äußert, in denen jeder seine Ansprüche vorbringt. Der Arbeiter darf nicht als Instrument betrachtet werden, das man benützt und je nach den Umständen beiseitestellt; vielmehr ist er Träger von Rechten, die es ihm ermöglichen sollen, seine Persönlichkeit voll zu entfalten. Der Arbeitsvertrag ist darum nicht nur ein Lohnvertrag, sondern umfaßt auch die Arbeitsbedingungen. Außerdem ist zu beachten, daß die Arbeit, vor allem die produktive Arbeit, nicht das ganze Leben des Menschen absorbieren darf. Es muß eine Zeit der Vorbereitung auf die Arbeit vorgesehen werden, daraus folgt die Verantwortung für die Ausbil-

dung der Jugend. Für das vorgeschrittene Alter muß eine angemessene Alterssicherung vorgesehen werden, ganz abgesehen von der Absicherung gegen Krankheitsfälle. Ebenso gehört auch die Freizeit zur Arbeit. Die Wirtschaft ist darum im Sinne der humanen Lebensgestaltung auch für die Freizeitgestaltung verantwortlich. Die Verantwortung der Wirtschaft bezieht sich also nicht nur auf die produktive Zeit des Menschen.

Andererseits darf der Arbeitnehmer den Arbeitgeber nicht als Zauber-künstler ansehen, der alle seine Wünsche erfüllen muß. Auch dem Arbeitgeber sind Grenzen gesetzt, die er nicht überschreiten kann, ohne das Unternehmen zu gefährden. Der Arbeitnehmer übernimmt demnach die Verantwortung, wenn überzogene Forderungen zur Schließung des Unternehmens und zu Arbeitslosigkeit führen.

Verantwortung in der Wirtschaft gibt es nicht nur gegenüber Personen, sondern auch in bezug auf Sachen, deren Gebrauch und Verbrauch bestimmten Regeln unterworfen sind. Bis heute wurden Rohstoffe als Güter betrachtet, die nur dem Gesetz von Angebot und Nachfrage auf dem Markt unterstellt sind. Sie gehören aber im Grunde der Menschheit. Weder der einzelne noch die Regierungen, noch die Völker, die sie besitzen, können sich als absolute Herren dieser Güter betrachten. Es ist klar, daß die Verantwortung für die Rohstoffe sich auch auf die Produktion der daraus zu erstellenden Güter bezieht. Die Erfahrungen der Industrialisierung haben zu einer Erweiterung des Begriffs „Wirtschaftsgut“ geführt, das durch Knappheit und Nachfrage definiert wird. Auch Wasser, Luft und Raum sind zu knappen Gütern geworden, und zwar nicht so sehr wegen Überbevölkerung als vielmehr wegen der im Gefolge der gesteigerten Ansprüche entstandenen industriellen Produktion. Hier treffen sich die Verantwortung des Produzenten und die der Konsumenten.

Das blind auf Wachstum eingestellte Wirtschaften hat oft verderbliche Folgen. Statt einer Vermehrung des Wohlbefindens ergibt sich eine Einbuße an Lebensqualität. Das gesamte normale Leben der Gesellschaft kann durch falsche Entscheidungen einiger beeinträchtigt werden. Nutzen und Nachteil des Autos (Parkplätze, Ruhe, Verkehrsmöglichkeiten) stehen zum großen Teil in umgekehrter Proportion zur Zahl der Benutzer. Entsprechendes gilt für andere Güter. Das bedeutet: wenn ein gewisses Niveau überschritten wird, verursacht der Fortschritt des Konsums eine Fehlwirtschaft, und zwar nicht nur für diejenigen, die diese Güter gebrauchen, sondern auch für diejenigen,

die unter dem Gebrauch, den andere davon machen, leiden, d. h. für die Gesellschaft. Wer trägt hierfür die Verantwortung? Wohl alle, sowohl die gewinnorientierten Produzenten, wozu nicht nur Arbeitgeber, sondern auch Arbeitnehmer gehören, als auch die Konsumenten, die den Sinn für moralisch bestimmte Lebensqualität verloren haben.

*Die Notwendigkeit eines neuen Begriffs von wirtschaftlicher Verantwortung*

Was ist zu halten von einer wirtschaftlichen Verantwortung, die sich einzig auf die Wirtschaft als autonomen, vom gesellschaftlichen Leben getrennten Prozeß bezieht? Das ist der Begriff der Verantwortung des Liberalismus; dieser erkennt der Wirtschaft nur insofern einen Sinn zu, als sie als reiner Organisationsprozeß im Hinblick auf die Produktion verstanden wird. Die Notwendigkeit dieser Verantwortung läßt sich nicht leugnen, da auf andere Weise keine Effizienz in der Produktion erreicht wird. Doch ist diese Verantwortung zu sehr auf den engen Bereich eines einzelnen Unternehmens ausgerichtet. Die Unternehmensverantwortung bedarf dringend der Integration in die Gesamtwirtschaft und darüber hinaus in die Gesellschaft überhaupt.

Die utilitaristische Motivation, die das Wirtschaftssystem des freien Marktes hervorgebracht hat, indem es in höchstem Maße das individuelle Interesse ankurbelte, hat uns an einen Punkt geführt, an dem es notwendig wird, unser bisheriges wirtschaftliches Verantwortungsbewußtsein zu revidieren.

Die Verantwortung des Geldbeutels, die sich nur darauf bezieht, was man kaufen und verkaufen kann, die glaubt, Dinge vergeuden und zerstören oder nicht vollständig genutzte Güter wegwerfen zu dürfen, um sich andere zu kaufen, mit dem Vorwand, daß sie amortisiert sind, ist in Wahrheit eine Verantwortungslosigkeit den weniger Begünstigten gegenüber und gegenüber der zukünftigen Gesellschaft.

Es dürfte also einsichtig sein, dass nur wirtschaftliche Freiheit im Grunde eine Begrenzung der übrigen Freiheiten mit sich bringt, und dies umso mehr, je weniger das soziale Bewußtsein gegenüber dem Wirtschaftsprozess und vor allem gegenüber seinen Auswirkungen auf die Lebensqualität der Gesellschaft lebendig ist.

Bis heute scheint die Idee vorgeherrscht zu haben, daß das einzig Wichtige in der Wirtschaft der Gewinn und der erhöhte Lohn sei, wobei man teilweise



vergaß, daß nicht zuletzt die Blindheit gegenüber dem letzten Lebenssinn die Ursache von wirtschaftlichen und sozialen Krisen sein kann.

Das Fehlen einer wirtschaftlichen Verantwortung, die weiterreichend, sozialer, weniger im Nutzen verankert und vom Bewußtsein des Dienstcharakters der Wirtschaft getragen ist, ist der Grund, weshalb Menschen guten Willens das System des freien Marktes ablehnen und ihre Hoffnungen, voreilig und unkritisch, auf das System der Planwirtschaft oder zumindest einen Staatsinterventionismus setzen.

### *Anmerkungen*

- 1 Vgl. *J. Romeuf*: Dictionnaire des sciences économiques, Paris 1956, 597.
- 2 *A. F. Utz*: Les fondements philosophiques de la politique économique et sociale, Fribourg (Suisse) – Louvain, 1961, 32. Deutsche Ausgabe: Die philosophischen Grundlagen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, Freiburg/Schweiz 1961, 24 f.
- 3 *P. Samuelson*: L'Économie, Paris 1970, 683.

*José Vida Soria*

DIE GEWERKSCHAFTEN UND DIE ARBEITGEBERVERBÄNDE  
IN WIRTSCHAFT, GESELLSCHAFT UND STAAT  
Eine Studie der Situation in Spanien

*I. Der organisatorische Aspekt der Gewerkschaften  
und Arbeitgeberverbände*

1. Vorgeschichte

Seit dem Bürgerkrieg (1936–1939) gibt es keine Gewerkschaftsfreiheit in Spanien. Sie wurde ersetzt durch eine theoretisch nicht klar definierte, aber eindeutig autoritär-faschistisch geprägte Organisation, die „Nationalsyndikalismus“ genannt wurde. Vor diesem Zeitpunkt bestanden im wesentlichen zwei große Arbeiterorganisationen: Die Unión General de Trabajadores (UGT) und die Confederación Nacional del Trabajo (CNT). Die erstere stand in eindeutiger Beziehung zur Sozialistischen Arbeiterpartei Spaniens und war charakterisiert durch sozialistisch-marxistisches Gedankengut; die zweite, zahlenmäßig stärkere, war anarchistisch ausgerichtet. Auf seiten der Arbeitgeber bestanden ungefähr zwölf Organisationen, die zur Zeit ihrer Entstehung keine bemerkenswerten Unterschiede aufwiesen.

Nach 1940, im Anschluß an das „Grundgesetz der Arbeit“ („Fuero de Trabajo“) wurde die national-syndikalistische Form eingeführt; sie beruht auf einer Art „automatischer“ (obligatorischer) Gewerkschaftszugehörigkeit zu einer Einheits- und gemischten Gewerkschaft (die sog. vertikale Gewerkschaft). Gemäß der totalitären Staatsauffassung verbietet sich die Anerkennung bestehender Interessengegensätze zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern; deshalb wird die Gewerkschaft lediglich als Instrument des Staates

zur Realisierung der staatlichen Wirtschaftspolitik betrachtet, und „alle an der Produktion Beteiligten“, Arbeitnehmer wie Arbeitgeber, gehören demselben Verband an. Dieser Verband („Gewerkschaft“) ist eine Körperschaft öffentlichen Rechts, seine Aktivitäten umfassen weder Kollektivverträge im Arbeitsbereich noch Arbeitskämpfe (Streiks u. dergl.).

Der theoretischen Form des National syndikalismus fehlten das Fundament und die Kohärenz innerhalb des etablierten Verfassungssystems. So wurde der Weg freigegeben zu einer starken Intervention des autoritären Staats bei der Festlegung der Arbeitsbedingungen (Staatsmonopol durch normative Regelungen) und zu einer nicht weniger starken und autoritären Eingrenzung und Kontrolle der Arbeiterklasse von seiten der „vertikalen“ Gewerkschaft. Diese wurde in letzter Instanz auf „korporativer“ Basis als Repräsentation der Arbeiterklasse konstituiert; allerdings hat diese Formel nicht einmal in der Theorie Erfolge gebracht, auf jeden Fall nicht die von den Machthabern erwarteten.

Ab 1956 beginnt die Situation sich zu verändern. Um diese Zeit übernimmt Spanien klassische (oder vorklassische) kapitalistische Methoden in der Wirtschaftspolitik und verläßt das frühere „autarke“ System. 1958 wird ein schwaches System kollektiver Arbeitsverträge wiedereingeführt, das immerhin den Vorteil hat, daß es einige soziale Wortführer hervortreten läßt und eine Krisis sowohl des theoretischen Fundaments als auch der Grundstrukturen des offiziellen Gewerkschaftssystems hervorruft. 1967 anlässlich des „Referendums“ für das „Grundgesetz des Staates“ werden einige Strukturveränderungen innerhalb der Gewerkschaften vorgenommen. Ein Gesetz von 1971 entwickelt die konstitutionellen Vorschriften weiter, wobei es zugleich die (wenigen) Möglichkeiten, die durch das „Grundgesetz“ eröffnet worden waren, wieder zunichte macht. Die Situation verschlimmert sich auf juristischer Ebene in dem Maße, wie die nicht anerkannten Arbeiterorganisationen erstarken und in ihrem Bereich ihre Tätigkeit entfalten. Die Machtübernahme des Königs und der Sturz der Diktatur überstürzen die Ereignisse in der Weise, daß sogleich die offizielle Gewerkschaftsorganisation aufgelöst wird, die keinem Plan mehr unterworfen ist und keiner Direktion, außer dem Druck der Arbeiter, und die versucht, noch einige autokratische Überbleibsel zu retten und allzu dramatische Unterbrechungen zu vermeiden.

## 2. Die gegenwärtigen Rahmengesetze

Sie gründen auf dem Gesetz (19/1977 vom 1. April), das das „gewerkschaftliche Koalitionsrecht“ regelt. Dieses Gesetz bildet heute den Grundrahmen für die Freiheit der Gewerkschaften in Spanien und ein Schema, das den Bestimmungen 87 und 98 der Internationalen Arbeitsorganisation vollständig angepaßt ist. Immerhin enthält die rechtliche Situation noch gewisse Unstimmigkeiten, weshalb sie von den Gewerkschaften weiterhin angegriffen wird.

Die erwähnte ungeklärte Lage kann man – einigermaßen – verstehen, wenn wir folgendes in Erinnerung rufen. Die Konstitution (Fuero de Trabajo) sieht drei „Niveaus“ innerhalb der Gewerkschaften vor: 1. die globale, alles umgreifende „gewerkschaftliche Organisation“, die bisher vom offiziellen bürokratischen Apparat gebildet wurde und keine repräsentative Struktur besaß, 2. die „Gewerkschaften“ (Sindicatos), die weiterhin Körperschaften öffentlichen Rechts, gemischte und obligatorische Einheitsgewerkschaften bleiben, 3. die „Berufsverbände“ (Asociaciones profesionales), die repräsentativen und „Verbands“-charakter haben und eigentlich die authentischen Gewerkschaften sein könnten.

Es ist leicht zu verstehen, daß der Abbau dieses Grundschemas, zum Zweck der Angleichung an die Konventionen der I. A. O., sehr schwierig war und noch ist, und möglicherweise die Konstitution selbst modifiziert. Da dies nicht in der erforderlichen Eile möglich war, hat man ein absolut regelwidriges Verfahren angenommen, das seit seiner Einführung seine Mängel nur allzu deutlich zeigt, obwohl im Moment niemand ein Interesse daran hat, sie besonders herauszustellen. Der Abbau begann mit der Umwandlung des ersten Niveaus (der „gewerkschaftlichen Organisation“) in eine autonome Institution, die direkt vom Regierungspräsidenten abhängt; auf diese Weise hat man der „gewerkschaftlichen Organisation“, wie sie von der Konstitution vorgesehen war, jeden institutionellen Gehalt genommen. Gegenwärtig geht man dazu über, die soeben geschaffene autonome Institution aufzulösen, die die Trägerin des alten Gewerkschaftsvermögens (tausende von Millionen Peseten) und die Trägerin der Verbindungen der alten Gewerkschaftsfunktionäre (ungefähr 30 000) ist; es ist vorgesehen, das Vermögen den Gewerkschaftszentralen zu übertragen, obwohl es bisher noch

keine operationale Formel dafür gibt, und die Funktionäre in die Staatsverwaltung zu übernehmen, ein Prozeß, der bereits begonnen hat.

Andererseits hat das erwähnte Gesetz von 1977 auch Bezug auf die „Berufsverbände“ (das dritte Niveau im erwähnten Schema der Konstitution). Hier hat man, wie gesagt, ausnahmslos die Prinzipien der I. A. O. über die Freiheit der Gewerkschaften übernommen; und unter ihrem Schutz wurden alle authentischen gewerkschaftlichen Formationen legalisiert.

Es bleibt schließlich noch das „dritte Niveau“ der Konstitution (die „Gewerkschaften“), die Körperschaften öffentlichen Rechts, die von Rechts wegen nicht aufgelöst werden können wegen ihres legalen Status, die man aber ihres institutionalen und funktionalen Gehaltes entleert hat; das rein juristische Überleben der „Gewerkschaften“ (des zweiten Niveaus) ist eines der hervorstechendsten Paradoxe der gegenwärtigen Situation.

Zusammengefaßt: In Spanien wurde die Freiheit der Gewerkschaften eingeführt, zugleich in juristisch nicht eindeutiger Weise der ehemalige, sehr umfangreiche bürokratische Apparat der Gewerkschaften abgebaut; an diesem Prozeß sind die Gewerkschaftszentralen in Absprache mit dem Ministerium für Arbeit beteiligt, und es ist sicher, daß er bereits zu Konfrontationen unter den verschiedenen Gewerkschaftszentralen geführt hat. Auf dem Boden der Tatsachen wird das Rahmengesetz in seiner Grundformulierung von der Gewerkschaftsbewegung angenommen. Niemand ist, wie gesagt, daran interessiert, elementare, offensichtliche, aber politisch brisante juristische Probleme aufzuwerfen; alle hoffen auf den Augenblick der Approbation der Konstitution (die schon ausgearbeitet wird und die im Entwurf die Freiheit der Gewerkschaften nach europäischem Muster vorgesehen hat) als Schlußpunkt eines friedlichen Prozesses der Liquidation der alten gewerkschaftlichen Strukturen.

### 3. Die Organisationsstruktur der Arbeiterbewegung

Es ist nur natürlich, daß sich in diesem Rahmen des Gewerkschaftsgesetzes der „Syndikalismus“ bewegt, d. h. die Arbeiterklasse sich autonom organisiert. Um die Generallinien dieser Gewerkschaftsbewegung zu verstehen, sei kurz geboten: eine knappe Darlegung der Vorgeschichte, eine kurze Aufzäh-

lung der gegenwärtig vorhandenen gewerkschaftlichen Kräfte und eine kritische Analyse der heutigen Gewerkschaftsbewegung in Spanien.

### *a) Die Vorgeschichte*

Wir erwähnten schon die großen Gewerkschaftsformationen der Vorkriegszeit: die (sozialistische) Unión General de Trabajadores (UGT) und die (anarchistische) Confederación Nacional de Trabajadores (CNT). Beide wurden nach dem Bürgerkrieg aufs härteste unterdrückt und hörten in der Zeit von 1939 bis 1956 praktisch auf zu funktionieren. Sie verschwanden jedoch nicht ganz; und sonderbarerweise kam ein großer Teil der „Syndikalisten“ des autoritären Systems aus der CNT. Während der Zeit der Unterdrückung, konkret gesprochen in den fünfziger Jahren, haben sich die katholischen Arbeiterbewegungen erhalten oder neu gegründet, die aus der Katholischen Aktion hervorgegangen waren und deren Existenz durch die derzeitigen Vereinbarungen zwischen Kirche und Staat geschützt war. Von 1958 an trat als Folge der wiedereingeführten Kollektivverträge – ohne institutionelle Basis und mit weitverzweigten Wurzeln – eine Bewegung hervor, die sich „Arbeiterkommissionen“ (Comisiones Obreras) nannte und deren Zahl eindeutig ihre Dynamik bewies; es handelte sich um informelle, aber authentische „Koalitionen“, die jeweils vor den Verhandlungen über einen Kollektivvertrag, vor einem Streik usw. auftraten. In den Arbeiterkommissionen koexistierten immer Kommunisten, Sozialisten und christliche Verbände usw. Auf die Dauer brachte die Dynamik der Gewerkschaften eine Aufspaltung der Bewegung der Arbeiterkommissionen; sie vollzog sich in dem Moment, da es notwendig wurde, der Bewegung eine dauerhafte Struktur zu geben, d. h. in dem Augenblick des Übergangs von einer „Koalition“ zu einer „Assoziation“. Die Spontaneität der gewerkschaftlichen Aktion wurde sogleich überflutet durch den Eigenwillen der Organisation. Diejenige, die zuerst hervortrat, war die UGT, was folgerichtig war, weil sie immer eine, wenn auch nur schwache, Organisation bewahrt hat, die sich auf ihre Geschichte und ihre ständige Verbindung zu P. S. O. E. (Partido Socialista Obrero Español) gründete. Neben ihr tritt eine weitere sozialistische Gewerkschaftsformation auf, wie wir noch sehen werden. Die Arbeiterkommissionen erfuhren die Infiltration durch kommunistische Ideologien (PCE), was nach mehreren Krisen einerseits zur Institutionalisierung der Bewegung als „Gewerkschaftszentrale“ führte und andererseits zur Aufspaltung der Bewegung als Folge der Aktivitäten einiger Kommunisten, die nicht der PCE angehörten.

*b) Die gegenwärtige Situation der Gewerkschaftsbewegung*

Als Resultat dieses Prozesses existieren gegenwärtig nach der vollständigen Normalisierung des gewerkschaftlichen Lebens in Spanien folgende organisierte Gewerkschaftsverbände:

- Unión General de Trabajadores (UGT), sozialistisch orientiert, die älteste Gewerkschaftsformation Spaniens. Man sagt, sie sei mit der Partido Socialista Obrero Español (PSOE) verbunden; diese Verbindung ist jedoch umgekehrt: jedes Mitglied der PSOE muß der UGT angehören, aber nicht umgekehrt; in der Tat war die UGT immer zahlenmäßig stärker als die PSOE.
- Unión Sindical Obrera (USO), eine sozialistisch orientierte Gewerkschaftsformation, die sich erst seit kurzem gebildet hat, teilweise aus christlichen (oder verschwommen christlichen) Bewegungen hervorgegangen, beträchtlich weniger stark als die UGT. Die USO hat keine theoretische Grundlage gefunden, die sie eindeutig von der UGT unterscheiden würde. Die USO wirft der UGT ihre Abhängigkeit von der PSOE vor und beansprucht für sich – was auch die UGT für sich beansprucht: Selbstverwaltung und authentischen Sozialismus. Heute (am 25. September 1977) sind wir Zeugen des Niedergangs der USO, die sich in zwei Teile gespalten hat: einen Teil, der eine Fusion mit der UGT anstrebt, einen anderen, der selbständig bleiben will. Die Frage soll gerichtlich entschieden werden. Die USO ist vielleicht die drittgrößte organisierte Gewerkschaft
- Comisiones Obreras, Confederación de . . . (CCOO). Es handelt sich um eine Gewerkschaftszentrale mehr klassischen Zuschnitts, so sehr sie sich auch hervortun und definieren will als „Gewerkschaft ganz neuen Typs“. Ihre Verbindung zur Kommunistischen Partei ist evident, und zwar in weit stärkerem Maß als die der UGT zur PSOE. Ihre ideologische Ausrichtung ist die des Eurokommunismus, und seit langem teilt sie mit der UGT den Primat unter den gegenwärtig bestehenden Arbeiterorganisationen. Ihre funktionale Eigenart (gegenüber der UGT) wurzelt in der These, man müsse in der Organisation der in Auflösung begriffenen offiziellen Gewerkschaft bleiben, bis die bürokratische Struktur dieser Gewerkschaft verschwunden sei. Diese These beruht auf der Annahme, daß man durch „Eintritt“ in die frühere Gewerkschaft deren gesamte Organisation benutzen könne zugunsten einer demokratischen Einheitsgewerkschaft, in der die Kommunisten die Vorherrschaft hätten; diese These ist nicht ohne

Bezug auf Erfahrungen in Portugal, sie ist aber heute selbst innerhalb der CCOO umstritten.

- Confederación Sindical Unitaria de Trabajadores (CSUT). Sie stammt aus einer Abspaltung von den Arbeiterkommissionen. Heute ist sie mit der Arbeiterpartei, Partido del Trabajo de España (PTE), verbunden, die noch radikaler links ist als die PCE. Sie vertritt grundsätzlich die These einer selbständigen Einheitsgewerkschaft (d. h. nach dem Modell der alten CCOO). Sie ist nicht gleichmäßig im Lande verbreitet und zahlenmäßig nicht sehr stark. Ihre Ideologie ist die traditionelle kommunistische.
- Sindicato Unitario (SU). Ähnlich wie die CSUT eine weitere Abspaltung von den Arbeiterkommissionen. Sie hat die gleiche Ideologie wie die CSUT. Ihre Macht ist jedoch geringer und schwer abzuschätzen. Es bestehen einige Schwierigkeiten, die SU von ihrer Partei, der Organización Revolucionaria de Trabajadores, zu unterscheiden.
- Confederación Nacional de Trabajo (CNT). Sie ist eine neue Form der alten anarchistischen Zentrale, die niemals ganz zu existieren aufgehört hat. Ihre Charakteristika sind die der internationalen anarchistischen Bewegung. Ihre Stärke ist gegenwärtig schwer abzuschätzen, obwohl sie sicherlich nicht einen der ersten drei Plätze einnimmt.
- Sindicatos Locales. Es bestehen zwei Gewerkschaftszentralen im Baskenland und in Katalonien, die von zwei gleichartigen Vorkriegsorganisationen stammen: die Solidaridad de Trabajadores Vascos (STV) und die Solidaridad de Obreros Catalanes (SOC). Sie sind wahrscheinlich die maßvollsten Gewerkschaften. Ihre tatsächliche Stärke ist gering.
- Offensichtlich gibt es (und wird es geben) kleinere gewerkschaftliche und paragerwerkschaftliche Organisationen, die von kleinen radikalen Gruppen der Linken unterstützt werden, eher unbedeutend, aber äußerst militant. Tatsächlich ist es bei vielen politischen Organisationen dieser Art schwer zu unterscheiden, ob es sich um Parteien oder um Gewerkschaften handelt. Es scheint uns wenig angebracht, auch nur zu versuchen, sie irgendwie aufzuzählen.
- Die christlichen Gewerkschaftsbewegungen oder, besser gesagt, Scheingewerkschaften hatten, wie erwähnt, eine gewisse Vorrangstellung in den sechziger Jahren. Inzwischen sind sie mehr und mehr zurückgegangen bis zum fast völligen Verschwinden. Zeitweilig dachte man, die „Hermandades del Trabajo“ (eine christliche Gewerkschaftsbewegung mit eindeutig



korporativem Charakter) könnten eine Zentrale konfessioneller Art werden wie in Italien in den Jahren 1947–1955. Wenn jemals die Absicht bestand, ist sie jedenfalls nie realisiert worden.

- In letzter Zeit wurden verschiedene Versuche unternommen, sog. „Unabhängige Gewerkschaften“ zu schaffen. Es waren Versuche, Gewerkschaftsorganisationen zu gründen, die als Erben des alten offiziellen Gewerkschaftswesens der vergangenen Epoche antreten. Sie wurden in einigen Orten und Branchen konstituiert, besitzen aber schon heute keinerlei Bedeutung mehr. Gleicherweise tauchen periodisch immer wieder Gerüchte auf, daß die heute regierende Mehrheitspartei, die Unión de Centro Democrático (UCD), versucht, eine politisch neutrale Gewerkschaft zu gründen oder zumindest eine solche Gründung zu veranlassen. Die Idee bestand und besteht vielleicht heute noch, aber es läßt sich schon jetzt sagen, daß sie nicht die geringste Möglichkeit der Durchführung besitzt.

c) *Allgemeine Charakteristika des spanischen Gewerkschaftswesens der Gegenwart*

Aus dem Vorhergehenden könnte man schließen, daß es in Spanien zwei große Gewerkschaftszentralen gibt, UGT und CCOO, die eine sozialistisch und die andere kommunistisch, und eine dritte, die USO, auch sozialistisch, deren Zukunft aber sehr unsicher ist. Dies wäre auch richtig unter „normalen“ Umständen; und wir wagen zu behaupten, daß es nach Verlauf einer angemessenen Zeitspanne auch so sein wird. Heute ist das spanische Gewerkschaftswesen noch sehr komplex, zweifellos wegen der Übergangsperiode, die es gerade durchläuft. Die Gewerkschaften haben so große Anstrengungen gemacht, um die alte autoritäre Gewerkschaftsform zu beseitigen, daß sie unmöglich weitere Kräfte darauf verwenden konnten, klare und operationale gewerkschaftliche Leitlinien und Strukturen zu schaffen; auf der anderen Seite hat die wirtschaftliche Depression die Haltung der Arbeitermassen und damit auch die Haltung der Zentralen beeinflußt. Es erscheint daher angebracht, einige typische Probleme der spanischen Gewerkschaften und ihre Lösung kurz zu erwähnen.

*Das Thema der Einheit.* – Keine der bestehenden Gewerkschaftszentralen unterläßt es, in ihr Programm den Wunsch nach Einheit der Gewerkschaften als politisches Ziel aufzunehmen. In dieser Hinsicht herrschen klar die Ideen

der „Einheitlichkeit“ und der „Einheit der Aktion“ vor. Die UGT hat immer an der Idee der Gewerkschaftspluralität festgehalten, die aus ihrer strengeren Auffassung von Freiheit stammt und mit der Idee der Einheit der gewerkschaftlichen Aktion verbunden war. Die UGT studiert die von der italienischen Konstitution vorgesehene Struktur und die Erfahrungen in diesem Land und nähert sich ihr teilweise an. Der „Unitarismus“ wie in Portugal war ursprünglich ein Schlüsselkonzept bei der Aufstellung der Arbeiterkommissionen. Es handelte sich um die Struktur einer einzigen Gewerkschaft (durch eine entsprechende Gesetzgebung gestützt), die die verschiedensten „Tendenzen“ in sich vereinigt. Als der Traum von der Hegemonie der Kommunisten zunichte geworden war, ging auch die Idee der Einheitsgewerkschaft zurück und wurde zum Lösungswort einiger kleinerer und radikalerer Zentralen. Sie war der Grund für die prounitaristische Abspaltung in den Arbeiterkommissionen, die zu *zwei* Einheitsgewerkschaften (CSUT und SU) führte. Die Idee ist heute nur noch in der Einheit der Aktion in Form von sporadischen Koalitionen der verschiedenen Zentralen verwirklicht. Eine Einheitsgewerkschaft im Stil der deutschen ist heute in Spanien einfach undenkbar, und sie wird es noch lange Zeit bleiben. Wie gesagt, sind die näherliegenden Modelle das italienische und das französische. Es sei mir erlassen, das Thema der Opportunität des „Unitarismus“ weiter auszuführen; es läßt sich in einem Satz zusammenfassen: Die Einheit der Gewerkschaften ist ein *Resultat*, nicht eine Idee, nach der man nach Belieben etwas konstruieren kann; und dieses Resultat wird es in Spanien so bald nicht geben.

*Das Thema der politisch-ideologischen Verbindungen der Gewerkschaften. Die neutrale Gewerkschaft.* – Die politischen Verbindungen und die ideologischen Grundlagen der Gewerkschaften der Gegenwart wurden bereits erwähnt. Ganz allgemein läßt sich sagen, daß eine ideologisch neutrale Gewerkschaft heute in Spanien ebenso unvorstellbar ist wie eine Einheitsgewerkschaft. Dies ist die persönliche Überzeugung des Autors. Alle operativen Gewerkschaftszentralen in unserem Land haben eine marxistische ideologische Basis, wenn auch ihre konkreten Programme verschiedene Nuancen in der Interpretation, der Strategie und Taktik aufweisen. Hier müßte man vielleicht den fruchtlosen Versuch machen, den Grad von „Linkslastigkeit“ jeder einzelnen Zentrale zu ermitteln; fruchtlos, insofern die Spitzfindigkeit dieser Frage bekannt ist. Die „Selbstverwaltungs“-ideologie der französischen CFDT wird praktisch von allen Gewerkschaftskräften ver-

fochten, mit weniger Nachdruck allerdings von den Arbeiterkommissionen; die Idee ist in Spanien alt und geht auf die (anarchistische) CNT zurück, der es in der Vorkriegszeit und während des Bürgerkrieges gelang, die ersten bekannten selbstverwalteten Kollektivunternehmen zu gründen. Heute ist die Idee in allen spanischen Gewerkschaften allgemein verbreitet. Schließlich verdeutlicht auch die schon erwähnte Verbindung mit den Parteien der Linken, vielleicht besser als lange wissenschaftliche Abhandlungen, die politischen Tendenzen der Gewerkschaften. Die Verbindung zwischen Parteien und Gewerkschaften ist ein ständiges Thema der Polemik. Die vielleicht am meisten „orthodoxe“ Linie in dieser Hinsicht könnte die der UGT sein, denn, wie gesagt, gibt es bei ihr eine Richtung von der Partei zur Gewerkschaft und nicht umgekehrt. Allerdings sind die beidseitigen Verbindungen „in der Aktion“ zwischen Parteien und Gewerkschaften offensichtlich.

*Die „internen“ Strukturen. Der „Asambleismo“.* – Die italienischen Erfahrungen des Herbstes 1969 und vor allem die Untergrundkämpfe der vorausgegangenen Periode haben gewisse Eigentümlichkeiten in den internen Strukturen der Gewerkschaftszentralen verursacht. Das Mittel, die offizielle Gewerkschaft zu neutralisieren, war die Kontrolle der Basis über die leitenden Kader (diese waren durch die Machthaber mediatisiert, dagegen waren an der Basis „authentische“ Gewerkschaftler). Dieses Phänomen dauert auch in der gegenwärtigen juristisch normalisierten Situation an. In der Tat können wir sagen: Die Statuten der Zentralen sind von klassischem Zuschnitt, vor allem die der UGT, CCOO und USO; mit einer gewissen Modernisierung bezüglich der Kontrolle der Bürokratie in den leitenden Instanzen. Die „unitaristischen“ Tendenzen gehen jedoch eindeutig in Richtung eines gewerkschaftlichen Parlamentarismus („Asambleismo“), der über das „imperative Mandat“ instrumentiert wird, im Gegensatz zum klassischen „repräsentativen Mandat“. Diese parlamentaristische Tendenz (die aus verständlichen Gründen von den kleineren Zentralen verfochten wird, da sie ihnen eine Vorrangstellung verschafft, die ihnen in Wirklichkeit gar nicht zusteht) wird verstärkt durch ein Phänomen, das an sich verständlich ist und den Umständen entspricht, nämlich die immer noch geringe Mitgliedschaft der Arbeiterschaft in den Gewerkschaften. Der Wunsch nach Vorherrschaft der kleineren Zentralen, der niedrige Prozentsatz der Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft und das gelegentliche Hegemonialstreben (je nach den Sektoren) von gewissen Zentralen bewahren diesen parlamentarischen Grundton des spani-

schen Gewerkschaftswesens in klarer Dissonanz mit den eigentlichen internen Strukturen jeder Zentrale, zumindest der wichtigsten. Die Folgen eines solchen Parlamentarismus sind negativ hinsichtlich der Effizienz der Aktion der Arbeiterbewegung, die in gewisser Weise mit den eigenen inneren Widersprüchen zu kämpfen hat und sich aufreibt infolge der mangelnden Kohärenz der Strategie und Taktik ihrer Aktion. Es scheint kurzfristig nicht wahrscheinlich, daß die parlamentarische Tendenz sich aufspaltet. Es besteht jedoch nicht der geringste Zweifel, daß sie sich mittelfristig auflösen wird in dem Maße, wie die Zentralen in die Arbeiterklasse eindringen und, wie sie es teilweise schon getan haben, möglicherweise bestehende bürokratische Abirrungen ihrer Organisationen korrigieren. (Auf die mit dem Parlamentarismus zusammenhängende Problematik werden wir noch zurückkommen, wenn wir die Kollektivverhandlungen behandeln).

„Äußere“ Strukturen der Gewerkschaften. — Ein anderes hervorstechendes Charakteristikum der gesamten Gewerkschaftsbewegung in Spanien ist das Ungleichgewicht zwischen der Basis und der Spitze in der Pyramide der gewerkschaftlichen Organisation. In allen Zentralen stellt man eine klare Präponderanz des „Verbandes“ gegenüber den Zweigverbänden/Fachverbänden und den Basisgewerkschaften fest. Das ist verständlich, wenn man wiederum die Eigentümlichkeit der gegenwärtigen Lage im Auge behält: fehlende Organisation der Suprastruktur und Uneinigkeit der Arbeiterschaft, die nicht geübt ist in gewerkschaftlichen Aktionen. Auf diese Weise lösen die Basisgewerkschaften sich vom Verband, der auf nationaler, regionaler und Provinzebene installiert ist. Dies verursacht wiederum eine ideologische Akzentverschiebung innerhalb der Gewerkschaften auf Kosten ihrer Arbeit in der Verteidigung konkreter Berufsinteressen, was wiederum die apolitischen oder einfach noch nicht klassenbewußten Arbeitermassen vom Beitritt zu den Gewerkschaften zurückhält. Wenn man all dies noch mit dem gewerkschaftlichen Parlamentarismus zusammen sieht, wird das hier allgemein und grob gezeichnete Schema der Arbeiterbewegung komplett.

#### 4. Die Struktur der Organisation der Arbeitgeberschaft

Gegenüber dem über die Arbeiterklasse Gesagten ist das Verbandswesen der Arbeitgeber in Spanien teils komplexer, teils (paradoxiertweise) einfacher.

Vor dem autoritäten franquistischen Regime gab es zwölf oder dreizehn Unternehmerorganisationen von mehr oder weniger verbandsmäßigem Charakter.

Das anfänglich „nationalsyndikalistische“ Regime versuchte, wie gesagt, Arbeitnehmer und Arbeitgeber in ein und derselben Organisation zu vereinigen; doch wurde dies zu keinem Zeitpunkt wirklich erreicht. Zum ersten haben sich die Unternehmer vom ersten Augenblick an innerhalb dieser Organisation abgesondert. Sodann blieb in Spanien eine „Parallel“-Organisation bestehen, die von den „Handels-, Gewerbe- und Schiffahrts-Kammern“ gegründet wurde und de facto als Interessenvertretung der Unternehmer gegenüber der öffentlichen Verwaltung und als Koordinationsorgan für kollektive Aktionen konstruiert wurde. Die Rivalität zwischen den Unternehmerverbänden und den „Kammern“ war geradezu sprichwörtlich; und immer neigte sich die Waage zugunsten der Kammern, da die „neutralen“ Unternehmer der kryptofaschistischen offiziellen Organisation mißtrauten.

Der Zusammenbruch der offiziellen Organisation brachte jedoch keine endgültige Aufwertung der Kammern, wie man hätte erwarten können. Zu Anfang hatte sich die Aktion der Unternehmer auf bestimmte Einzelunternehmungen beschränkt, die bereits in der vergangenen Periode versucht hatten, reale Gesprächspartner in den bis dahin geheimen Arbeiterorganisationen zu suchen. Nach dem Übergang zur Monarchie gab es in Unternehmerkreisen im ersten Moment ein echtes Vakuum. Danach entstanden (überall sehr schnell) einige, noch ziemlich wenig organisierte Zusammenschlüsse, zumeist auf lokaler Ebene; sie waren eindeutig stärker vertreten in den Industriebezirken des Landes (Katalonien und Baskenland). Nach und nach vollzog sich ein Zusammenschluß, der in diesen Tagen (man kann gegenwärtig nur von *Tagen* sprechen) zur Schaffung des „Bundes der Unternehmerorganisationen Spaniens“ geführt hat, eine Organisation, die beansprucht, die einzige ihrer Art zu sein, und wie es scheint, wird sie es auch bleiben. Im Gegensatz zu dem, was im Arbeitnehmerbereich vor sich geht, ist hier die Spitze, die durch den genannten Bund gebildet wird, im Vergleich zur Basis, den Organisationen der einzelnen Sektoren, sehr schwach; es muß noch darauf hingewiesen werden, daß auf diesem Niveau die landwirtschaftlichen Unternehmerorganisationen, die noch fast vollständig von den Überresten der traditionellen, sehr reaktionären Rechten beherrscht

sind, praktisch ausfallen. Es ist eigenartig festzustellen, wie in den Sektoren der kleinen und mittleren Unternehmen auf der einen Seite sehr versteckt die Überreste des reaktionären offiziellen Gewerkschaftssystems des alten Regimes auftraten, die unerwartete „Streiks“ mit deutlich politischer Färbung durchgeführt haben, und wie auf der anderen Seite das „neutrale“ kleine und mittlere Unternehmen für seine Eigenständigkeit gegenüber dem erwähnten Bund kämpft, der seiner Ansicht nach nur die Großunternehmen zusammenfasse. In jedem Fall kann ganz allgemein gesagt werden, daß das Verbandswesen der Unternehmer vorläufig einen ausgesprochen defensiven Charakter (ohne Initiativen zu seiner Verwirklichung in diesem Bereich) und einen sehr geringen Prozentsatz der Verbandszugehörigkeit hat. Ein weiteres Charakteristikum wäre zweifellos das gespannte Verhältnis zwischen dem Großunternehmen (das der genannte Bund zu vertreten scheint) und dem kleinen und mittleren Unternehmen, das noch keine eigene Verbandsform herausgebildet hat. Die Arbeiterzentralen haben gerade erst begonnen, eine Strategie zu entwickeln mit dem Ziel, die selbständigen Kleinunternehmer in ihre Organisation zu integrieren.

## *II. Die überbetriebliche Mitbestimmung*

Das Thema der sog. überbetrieblichen Mitbestimmung hängt sowohl mit organisatorischen als auch mit funktionalen Problemen zusammen. Wir beziehen uns hier auf das Thema der Institutionalisierung des sog. „Sozialpakts“ nach österreichischem Modell zum Beispiel. Die Frage bewegt sich mehr an der Oberfläche der gewerkschaftlichen Probleme in Spanien, und die Tatsachen beweisen erneut, daß doktrinäre Meinungen auf einem konkreteren Niveau als dem der reinen Spekulation ziemlich irrelevant sind.

Ein Blick auf die gegenwärtig in Spanien bestehenden Gewerkschaftszentralen zeigt, in welche Richtung die Tendenzen in diesem Zusammenhang gehen. Keine Gewerkschaft in Spanien akzeptiert heute die Idee einer „Arbeitskammer“ oder dergleichen; sogar der „Sozialpakt“ in nicht institutionalisierter Form, z. B. nach englischem Vorbild, wird von allen Zentralen abgelehnt. Trotzdem wagen wir zu behaupten, daß, obwohl die programmatischen Äußerungen dieser Zentralen einmütig sind in der Ablehnung, es nicht zu gewagt ist, zu meinen, daß dies mehr mit der inneren Strategie

dieser Zentralen und ihrem Kräfteverhältnis zusammenhängt als mit prinzipiellen ideologischen Positionen. Diese eindeutig negative Haltung entbehrt somit einer soliden Grundlage, und es ist wahrscheinlich, daß, wenn sich die Kräfteverhältnisse einmal klar herauskristallisiert haben, Positionen zutage treten, die heute unvorstellbar sind.

Das große Paradox dieser ganzen Problematik besteht darin, daß eine den Arbeitskammern ähnliche oder angeblich ähnliche Organisation in Spanien *bereits existiert*. Sie besteht als politischer bürokratischer Überbau. Es handelt sich um den sog. Nationalen Wirtschaftsrat. Eine der Randformalitäten im Prozeß der Auflösung des immensen bürokratischen Apparats der Verbändeorganisation des alten Regimes (die wir bisher noch nicht erwähnt haben) bestand darin, einen alten Organismus gleichen Namens in eine „Pseudoarbeitskammer“ „zurückzuverwandeln“.

Das Gesetz von 1976 regelt diesen „Nationalen Wirtschaftsrat“. Er besteht aus 250 Mitgliedern, davon 70 aus den „Arbeitnehmerverbänden“, 40 aus den landwirtschaftlichen Genossenschaften, 10 aus Konsumentenorganisationen, 20 aus Berufsgenossenschaften und 40 von der Regierung ernannten Ratsmitgliedern. Dieser Rat hat folgende Aufgaben: Gesetzesentwürfe für die Wirtschaft auszuarbeiten und an Entwicklungsplänen mitzuwirken; zu seiner Information die vom Nationalen Statistischen Institut erarbeiteten wirtschaftlichen und sozialen Statistiken anzufordern; Anträge einzubringen und Gutachten abzugeben in Fragen, die die Aktivität der Regierung betreffen; und schließlich – so sagt das Gesetz – „dem institutionalisierten Dialog zwischen den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kräften, die in ihm vertreten sind, und zwischen diesen und der öffentlichen Verwaltung als Anreger und Rahmen zu dienen“. Wie man sieht, handelt es sich um den Versuch einer Arbeitskammer; ein Versuch, der einerseits ein Bastard ist, insofern man vorgab, einen Teil der früheren Gewerkschaftsbürokratie zu retten, und der andererseits steril ist, weil er, da von niemandem akzeptiert, zum perfektesten Ostrazismus verurteilt ist.

Wenn man sich auf die Ebene des Möglichen oder des Erwünschten begibt, kann man feststellen, daß die Arbeitskammern heute annehmbar wären angesichts der bestehenden Instabilität der Gewerkschaften und des schlechten Klimas, in dem sich die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern gegenwärtig bewegen. Arbeitskammern entstehen in Ländern, in denen diese Beziehungen einen hohen Grad an Stabilität erreicht haben

und in denen die Arbeiterklassen einen beachtlichen Lebensstandard besitzen; weder das eine noch das andere gibt es heute in Spanien. So wäre ein solcher Versuch in Spanien immer unvollkommen und zum Scheitern verurteilt. Schließlich (und auch dies ist eine persönliche Meinung) sind Arbeitskammern oder dergleichen vom Standpunkt der Arbeiterschichten aus nicht erwünscht, da diese durch ihre Aktion die Strukturen der kapitalistischen Gesellschaft überwinden wollen; und dies aus dem höchst einfachen Grund, weil solche Einrichtungen das letzte Mittel einer Klasse sind, die sich perpetuieren möchte. Über ihre Existenz und Konvenienz zu diskutieren setzt voraus, über das Überleben der kapitalistischen Gesellschaft zu diskutieren, und diesbezüglich ist meine Position die entgegengesetzte.

Auf der anderen Seite ist es möglich, daß ein nicht institutionalisierter „Sozialpakt“ – nicht aufgrund dogmatischer Positionen, sondern aus strategischen Gründen – akzeptabel sein könnte. Das wäre so etwas ähnliches wie die Versuche mit den „Verträgen von Grenelle“ 1968 in Frankreich. Dieser Weg setzt die Abschaffung der traditionellen Kollektivverhandlungen voraus oder zumindest die Hinzuziehung einer dritten Verhandlungsinstanz: des Staates. Es scheint, daß dies die Formel ist, die sich schon bald in Spanien angesichts der schwierigen Wirtschaftslage aufdrängen wird. Die Effizienz dieser Formel, wenn sie Gestalt annimmt, wird in jedem Fall von der realen Macht abhängen, die die großen Zentralen entfalten können.

### *III. Die autonome Festsetzung der Löhne: die kollektiven Arbeitsverträge. Die Intervention des Staates bei der Festsetzung der Löhne.*

Wie im Teil I gesagt, bestehen Kollektivverträge als Mittel zur Bestimmung der Arbeitsbedingungen seit dem Jahre 1958. Der Evolutionsprozeß, den sie seitdem durchlaufen haben, ist eng verbunden mit dem der Intervention des Staates in Fragen der Löhne. Daher behandeln wir diese beiden Fragen hier zusammen. Seit 1958 war der Kollektivvertrag, technisch gesehen, ein Pseudovertrag mit automatischem Charakter. An erster Stelle aus einem juristischen Grund: Die Gültigkeit des Vertrags war (und ist heute noch) abhängig von der offiziellen Bestätigung (heute: von der Allgemeinverbindlichkeitserklärung) durch die Verwaltungsbehörden für Arbeit. An zweiter Stelle aus



einem wirtschaftspolitischen Grund: Seit 1964 (ein Datum, an dem übrigens auch die Verträge allgemeingültig wurden) waren (und sind) die in den Verträgen beschlossenen Lohnabkommen einer Höchstgrenze unterworfen, die durch staatliche Bestimmungen festgelegt und in eine angebliche „Einkommenspolitik“ integriert war – die schließlich einzig dazu geführt hat, das Ansteigen der Löhne zu bremsen. Auf der anderen Seite hat der Umstand, daß es nur eine obligatorische Einheitsgewerkschaft gab, viele Probleme in der Anwendung der Verträge ausgeschaltet: Ihre Gültigkeit erstreckte sich auf alle Sektoren und Personen im funktionalen und territorialen Bereich des Vertrags. Zudem, wenn die Partner zu keiner Übereinkunft gelangen konnten und danach irgendwelche Konflikte oder Kontroversen entstanden, war die Verwaltungsbehörde berechtigt und verpflichtet, eine „obligatorisch zu erfüllende Norm“ zu diktieren, deren Rechtsnatur diejenige einer staatlichen Rechtsnorm war und deren Wirksamkeit ihrer Rechtsnatur entsprach.

Eine „Verhandlungsbereitschaft“ brauchte nicht zu bestehen, da alle Druck- oder Kampfmittel (Streik, Aussperrung) den Tatbestand von Delikten darstellten (in jedem Fall von Störung der öffentlichen Ordnung). In diesem Rahmen vollzogen sich mehr oder weniger echte Verhandlungen und entstand eine annehmbare „Verhandlungsgesinnung“, sogar eine annehmbarere, je mehr im Laufe der Jahre die Geheimorganisationen, die sich in die Basis der offiziellen Gewerkschaftsorganisation eingeschlichen hatten, erstarkten und schließlich (1973) ein neues Gesetz für Kollektivverträge erlassen wurde, das offener war als das vorherige. Im tatsächlichen sozialen Leben ist das Gesetz immer bedeutungslos geblieben. Die Verhandlungspartner waren schließlich nicht die im Gesetz genannten, sondern die Kommissionen, die von der Basis mit einem „imperativen“ Mandat zum Zweck der Verhandlung gewählt wurden. Die Streiks haben sich niemals in den gesetzlichen Rahmen eingepaßt und waren folglich illegal; das führte dazu, daß in dem „Pflicht“-teil der Verträge Normen aufgenommen wurden, die die legalen Folgen des Konflikts oder Ausstandes korrigierten. Kurz: die „tatsächliche“ Verhandlung durchwirkte das, was die Arbeiterklasse an der bestehenden formaljuristischen Struktur brauchbar fand.

Dies ist die tatsächliche Situation seit der Einführung der Monarchie. Die Regierung hat durch Gesetzesverordnung (vom März 1977) versucht, das Gesetz über die Kollektivverträge im vorgenannten Sinn zu modernisieren; sie

akzeptiert die Mitwirkung von Verhandlungskommissionen oder von Vertretern der Berufsverbände im allgemeinen und hebt einschränkende Bestimmungen, die unter den früheren Umständen entstanden sind, auf. Jedoch behält das Gesetz den Verfahrensweg der offiziellen Allgemeinverbindlichkeitserklärung des Vertrags durch die Arbeitsbehörden bei, sowie den Charakter einer objektiven Norm des einmal allgemeinverbindlich erklärten Vertrags. Im allgemeinen ist dies für die Arbeiterzentralen annehmbar, zumal sie eine Garantie für die Erfüllung des Vereinbarten enthält gegenüber einer Arbeitgeberschaft, die ihre Organisationsformen noch nicht sehr gut durchgebildet hat.

Bezüglich der Verhandlungspartner ist es eine normale Praxis, daß vor einer Verhandlung Arbeiterversammlungen einberufen werden, aus denen Vertreter der Zentralen und unabhängige Personen hervorgehen, die die Verhandlungskommissionen bilden. Vonseiten der Unternehmer verwendet man direkt oder indirekt das Schema der alten offiziellen Organisation.

Die Bestimmung der Vertragschließenden ist ein Problem, das gelöst wird, indem man die durch das frühere Gesetz für die Geltungsbereiche des Vertrags festgesetzten Schemata anwendet.

Schließlich bleibt noch zu erwähnen, daß der Verfahrensweg des „obligatorischen Schiedsspruchs“ bestehen bleibt für alle diejenigen Fälle, in denen die Verhandlungen aus irgendeinem Grund scheitern. Es kann allerdings vorkommen, daß die „Autorität“ der Arbeits-Verwaltungsbehörden vollständig verschwindet, da in der Realität der Schiedsspruch normalerweise durch eine neue Verhandlung zustandekommt, bei der ein Delegierter des Arbeitsministeriums als Vermittler interveniert.

Meinungsverschiedenheiten zwischen großen und kleinen Unternehmen bei Kollektivverhandlungen eines Sektors bestehen noch immer in gewissem Maße, wenn sie sich auch nicht deutlich genug manifestieren.

Wiederum können wir unser Thema zusammenfassen, indem wir auf die Übergangssituation verweisen, in der wir uns befinden. Die Tatsachen haben sich über das Recht hinweggesetzt, was eine völlige Neugestaltung der bestehenden Rechtsordnung, vor allem im Bereich der Kollektivverhandlungen, unvermeidbar macht. Über die Zukunft der diesbezüglichen Rechtsordnung bestehen in der Arbeiterklasse Meinungsverschiedenheiten. Die großen Gewerkschaftszentralen, vor allem die UGT, befürworten eine juristische Form der kollektiven Beziehungen. Die kleinen Zentralen und die Arbeiterkommis-

sionen neigen aus taktischen Gründen mehr zur Formel der spontan zusammengerufenen Versammlungen. Eine Lösung hat sich weder auf der Ebene der Tatsachen, noch auf der Ebene des Rechts bisher herauskristallisiert.

Die „Verhandlungsbereitschaft“, die sich in der Zeit kurz vor Ende der Diktatur einigermaßen zufriedenstellend stabilisiert hatte, wird heute aus einer ganzen Reihe von Gründen kompromittiert; der Hauptgrund ist zweifellos die Unfähigkeit der Regierung, die Wirtschaftskrise in den Griff zu bekommen; ein anderer ist die Erstarrung der Unternehmerschaft, die nicht weiß, wie ihre quasi frühkapitalistischen Strukturen zu erneuern sind, und es auch nicht kann; schließlich wird der Verfall noch gefördert durch einen eindeutigen – wenig Reife beweisenden – Geist der Konkurrenz, der unter den Arbeiterorganisationen herrscht. Der Horizont bleibt immer das entsetzliche Gespenst der Wirtschaftskrise, die, objektiv gesehen, die Konfrontationen von Kapital und Arbeit verhärtet.

Wir haben in diesem Abschnitt schon auf den Prozeß der Intervention des Staates bei der Festlegung der Löhne und bei der „Einkommenspolitik“ angespielt. Bis 1956 herrschte in Spanien das System der obligatorischen Löhne, in dem Sinne, daß sie nicht ausgehandelt werden konnten, weder höher noch tiefer als die festgesetzten Tarife. Nach dem Gesetz über die Kollektivverträge (im Grunde von 1963 an) verfolgte man eine Maximal- und Minimalpolitik. Seit 1963 approbiert die Regierung einige allgemeine Minimallohne; der Tarif der Minimallohne wird alle 6 Monate automatisch erneuert, wenn der offizielle Index der Lebenshaltungskosten seit dem Datum der letzten Festsetzung um 5 % gestiegen ist.

Was die Maximallöhne betrifft, so hat sich die Situation, die seit 1964 sehr unklar war, von 1968 an formell geklärt. Seitdem werden Gesetzesverordnungen zur „Einkommenspolitik“ erlassen, die Lohnerhöhungen in den Kollektivverträgen über festgesetzte, im allgemeinen prozentuale Indices hinaus verbieten. Noch heute ist eine Gesetzesverordnung (18 vom 8. Oktober 1976) in Kraft, die die äußeren Grenzen für die Kollektivverhandlungen festlegt.

Tatsächlich aber bestehen keine Beschränkungen bezüglich der Lohnfestsetzung in Kollektivverhandlungen. Und die aktuelle Politik der Regierung richtet sich mehr auf Verhandlungen mit den Gewerkschaftszentralen über die wirtschaftlichen Maßnahmen, die sich, wenn sie beschlossen werden, auf die Dynamik der Löhne auswirken. Es ist nicht bekannt, wie sich diese Verhandlungen formal manifestieren werden.

#### *IV. Das Problem der Kollektivauseinandersetzungen: Streik und Aussperrung*

Auch das Problem des Streiks zeigt, wie nicht anders möglich, auf der Ebene der Tatsachen einen Mangel an Stabilität in den allgemeinen Richtlinien auch bezüglich dessen, was möglicherweise in Zukunft sein wird.

Auf der Ebene der Gesetzgebung ist daran zu erinnern, wenn auch nur summarisch, daß man in Spanien nur ganz langsam von der Typisierung des Streiks als eines Aufstandsdelikts (Art. 222 des Strafgesetzbuches von 1944) zu einer etwas komplexeren Formel übergang, in der aber immer noch einige Streiks Delikte dieser Art sind (politische Streiks, Streiks der Beamten) und in der im allgemeinen Streiks als Recht anerkannt und in gesetzlichem Rahmen (Gesetzesverordnung vom 4. März 1977) geregelt werden, der aber von seiten der Arbeiterschaft als unzureichend abgelehnt wird und natürlich nicht an die soziale Wirklichkeit heranreicht.

Das Problem in Spanien ist heute die zukünftige Gesetzgebung über den Streik. Es wurde bereits die Auffassung angenommen, daß das Recht auf Streik in die Verfassung aufgenommen werden müsse (tatsächlich ist es bereits in den Artikeln des Gesetzentwurfes enthalten, der gegenwärtig in den Cortes redigiert wird). Noch ist jedoch die Diskussion nicht entschieden, ob dies verfassungsmäßige Recht auf Streik im Detail durch ein ordentliches Gesetz geregelt werden soll. Vor allem das italienische – und überhaupt das europäische – Beispiel ist gewiß zwingend, und daher scheint eine Mehrheit dafür zu sein, daß man dieses Recht nur erklärt, aber nicht ausdrücklich regelt und es der Rechtsprechung überläßt, seine konkreten Grenzen genau anzugeben. Die Risiken dieser Haltung sind ebenso groß, wie es ihre Vorteile sein könnten. Mehr noch: Die Situation in Italien ist nur scheinbar vorteilhaft, und nach unserer Meinung gilt das gleiche für das übrige Europa. Realistischere Meinungen befürworten eine ordentliche Gesetzgebung über die Wahrnehmung des verfassungsmäßigen Rechts auf Streik, die, ohne dieses Recht zu schmälern, es zumindest in den Prozeß der Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit integriert. Taktische Gründe rechtfertigen diese Haltung – und natürlich das Bewußtsein, daß die Regelung des Streiks in diesem Sinne ihm nichts von seiner möglichen revolutionären Wirkung nimmt, da eindeutig klar ist, daß das Gesetz seine Geltung verliert, wenn sich objektive Umstände für eine Revolution ergeben. Solange sich diese Umstände nicht

ergeben, kann eine Regelung dieser Art dem Fortschritt der angestrebten qualitativen Veränderung nur nützlich sein.

Auf der Ebene der Tatsachen gehen der Streik und seine gesetzliche Regelung ganz andere Wege. Die relative Macht der Gewerkschaftszentralen, die starre Haltung der Unternehmer, die Aufspaltung in allzu viele Gruppen, die Wirtschaftskrise, der Gebrauch der neuerworbenen politischen und sozialen Freiheit sind weitere Elemente, die zu dem Urteil führen, daß es sehr schwer sein wird, eine integrierende oder gar limitierende Regelung des Streikrechts voranzutreiben. Subjektiv gesehen, werden die Gewerkschaftszentralen und die Gewerkschaften im allgemeinen nicht in der Lage sein, zu irgendeiner Zeit die Streiks zu kontrollieren. Bis die Zeit dafür gekommen ist, bleibt nichts anderes übrig, als eine Periode durchzustehen, in der streikähnliche Manifestationen vielleicht zahlreicher sind, als objektiv nötig wäre. Sicher ist jedoch, daß, wenn die Voraussetzungen für eine adäquate Regelung der Kollektivverhandlungen gegeben sind, der Streik sich auf das richtige Maß einstellen wird. Wenn die Wirtschaftskrise überwunden wird, wird der Streik sich in dem Rahmen bewegen wie heute in den übrigen Ländern Europas. Darüber hinaus bleiben alle möglichen Meinungen in dieser Angelegenheiten immer bloße Meinungen; und die bedeuten nicht viel in gewerkschaftlichen Angelegenheiten.

*Gerhard Müller*

## DIE SOZIALPARTNER IN WIRTSCHAFT UND GESELLSCHAFT IN DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

### *I. Die Sozialpartner auf der wirtschaftlichen Ebene*

#### *Die Organisation der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber*

Die organisierte Arbeitnehmerschaft ist vor allem in den Industriegewerkschaften des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zusammengeschlossen. Der DGB selbst ist die Dachorganisation der Industriegewerkschaften.

Die Angestellten sind teilweise in der Deutschen Angestellten-Gewerkschaft (DAG) zusammengeschlossen. Die Zahl der insgesamt von den Industriegewerkschaften des DGB erfaßten Angestellten ist jedoch höher als die Zahl der Angestellten, die sich in der DAG findet. Die eigentliche Konkurrenzorganisation im Bereich der Industriegewerkschaften gegenüber der DAG ist die Industriegewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen (HBV).

Das Verhältnis der Gesamtzahl der Angestellten zur Zahl der organisierten Angestellten, und letztere wieder aufgegliedert nach den verschiedenen einzelnen Industriegewerkschaften des DGB einerseits und der DAG andererseits, ist mir bei der Niederlegung dieser Skizze weder in der absoluten noch in der relativen Größenordnung bekannt. Auch die Zuordnung der in der DAG zusammengeschlossenen Angestellten auf die je einzelnen Wirtschaftszweige kann ich im Augenblick in keiner Hinsicht angeben.

Neben den DGB-Gewerkschaften und der DAG existieren noch weitere Verbände, die für bestimmte Beschäftigungsgruppen Gewicht haben. Zu nennen sind die Polizeigewerkschaft und der Beamtenbund (Nach deutschem Recht sind Beamte, wozu ebenfalls die Polizisten zählen, allerdings keine

Arbeitnehmer. Soziologisch zählen sie jedoch zu dieser Schicht. Nur bei Beamten in Spitzenstellungen tritt der soziologische Arbeitnehmerstatus zurück.).

Die sonstigen Arbeitnehmerorganisationen haben kein besonderes Gewicht. Dies gilt insbesondere auch für die christlichen Gewerkschaften.

Die Einheitsgewerkschaft in der Bundesrepublik Deutschland, verkörpert durch den DGB und seine Industriegewerkschaften, hat sich bisher im großen und ganzen bewährt. Das weitgehende Fehlen von Konkurrenzgewerkschaften schaltet Forderungen an die Arbeitgeber- und Unternehmerseite aus, die lediglich aus Konkurrenzgründen gestellt werden. Gegenbeispiel ist die englische Gewerkschaftswelt. Die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts sieht nur diejenigen Gewerkschaften als tariffähig an, die genügend „mächtig“ sind. Diese Rechtsprechung unterscheidet also zwischen Gewerkschaften und tariffähigen Gewerkschaften. Das Bundesverfassungsgericht hat zu der Sicht des Bundesarbeitsgerichts allerdings noch nicht Stellung genommen. Damit, daß es sich zu dieser Rechtsprechung irgendwann äußern wird, ist allerdings zu rechnen.

Die Frage nach dem Schutz der Minderheiten in der Einheitsgewerkschaft ist in der Frühphase der Entwicklung nach 1945 insofern akut geworden, als immerhin beachtliche Teile der Angestellten ihre Interessen in den Industriegewerkschaften nicht genügend vertreten glaubten. Dies führte zur Gründung der DAG. Im weltanschaulichen Bereich wird immer wieder geklagt, daß bei den Industriegewerkschaften des DGB das christliche Moment weder ideell noch vor allem personell genügend zur Geltung komme. Zum Teil hängt das jedoch mit einer Inaktivität der christlichen Arbeitnehmer zusammen. Andererseits fühlt sich der Großteil der Funktionäre der Gewerkschaften doch politisch-weltanschaulich mit der sozialdemokratischen Partei und zu einem beachtlichen Teil auch mit sozialistischem Gedankengut verbunden. Ob das deutsche Vereins- und Koalitionsrecht genügenden Schutz für berechnigte Minderheitsbelange soziologischer und weltanschaulicher Art bereitstellt, ist nicht ganz unzweifelhaft. Mißbräuchliche Auswüchse extremer Art ließen sich allerdings bei gerichtlichem Vorgehen der Betroffenen beschneiden. Das zentrale, allerdings, wenn überhaupt, nur schwer zu lösende Problem dürfte sein, das Prinzip der Interessenorganisation in genügender Klarheit von allgemeinpolitischen und weltanschaulichen Momenten zu trennen und die Gewerkschaftsbewegung diese Trennung rechtlich und tatsächlich beachten zu

lassen. In ihrem praktischen Verhalten haben sich die Gewerkschaften bisher weitgehend, entsprechend ihrer Tradition, als Interessenorganisationen (in allerdings sehr weitem Sinn dieses Wortes) verhalten. Ob dies bei der offensichtlich länger dauernden wirtschaftlichen Strukturkrise mit ihrer Auswirkung auf die Arbeitnehmerschaft in Zukunft so bleibt, läßt sich gegenwärtig nicht mit Sicherheit sagen. Auch die Frage „radikaler“ Intellektueller in den Gewerkschaften ist in diesem Zusammenhang zu nennen.

Die deutsche Arbeitnehmerschaft ist in ihren breiten Kreisen im allgemeinen Sinne des Wortes konservativ. Gerade aus diesem Grunde gibt sie bei politischen Wahlen ihre Stimme weitgehend der sozialdemokratischen Partei. Wird die konservative Grundeinstellung der Arbeitnehmerschaft jedoch zu stark tangiert, scheint sie, jedenfalls in Teilen, bereit zu sein, eine andere Partei zu wählen. Die Gefahr ist nicht auszuschließen, daß gewerkschaftliche Funktionsträger sich in ihrem Denken und Verhalten von der Grundeinstellung der Arbeitnehmerschaft trennen (was das praktische Verhalten der Gewerkschaften berühren würde). Eine langdauernde wirtschaftliche Strukturkrise kann zu einer Radikalisierung der Arbeitnehmerschaft führen, ebenso aber auch ihre konservative Grundeinstellung verstärken. Im allgemeinen Zusammenhang lassen sich hier endgültige Aussagen weder über das Verhältnis der Organisationsträger zur Arbeitnehmerschaft, insbesondere zu den Mitgliedern der Organisationen, noch zu dem allgemeinen Verhalten der Arbeitnehmerschaft machen.

Zu welchen Ergebnissen die Mitbestimmung auf Unternehmensebene in den wechselseitigen Beziehungen zwischen den Arbeitnehmern (organisierten und nicht organisierten) führt, läßt sich ebenfalls nicht mit Sicherheit prognostizieren. Besondere Erwartungen scheinen die Arbeitnehmer an diese Mitbestimmung nicht zu knüpfen, was sich allerdings bei ihrer tatsächlichen Durchführung ändern kann. Ob sich unsere Wirtschaftsform ändert, hängt vom tatsächlichen Verhalten der Gewerkschaften ab. Nach der rechtlichen Konzeption der Mitbestimmung ist es nicht der Fall.

Die Bundesrepublik kennt Regionaltarifverträge für Branchen – das ist der zahlenmäßig vorherrschende Typ –, für Gesamtbranchen und für Großunternehmen. Letztere Tarifverträge sind in besonderem Maße auf die Gegebenheiten dieser Unternehmen abgestellt, besser gesagt, diese Gegebenheiten führen zu den Firmentarifverträgen.



Die Arbeitgeberseite ist sowohl nach Branchen mit regionalen Untergliederungen wie in sog. gemischtwirtschaftlichen Organisationen zusammengefaßt. Dachverband ist die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA). Die sozialpolitische Tätigkeit der Arbeitgeberseite einschließlich des Tarifwesens ist in diesen Verbänden konzentriert. Die wirtschaftspolitischen Aufgaben werden vor allem wahrgenommen vom Bundesverband der Deutschen Industrie, aber auch vom Zentralverband des Deutschen Handwerks. Die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und der Bundesverband der Deutschen Industrie sind in der Spitze durch eine Personalunion verbunden. (Der am 5. September 1977 entführte Dr. H. M. Schleyer.) Bei der Interdependenz von Wirtschafts- und Sozialpolitik erscheint dies auf jeden Fall geboten.

#### *Die rechtliche Ordnung der Tarifautonomie*

Als eine tragende Rechtsmaxime des deutschen Koalitionswesens muß der Satz angesehen werden, daß die Organisationen eine freie Interessenverfolgung, aber unter Beachtung der Rahmenbedingungen des Allgemeinwohls durchführen. In der Praxis ist im großen und ganzen bisher, jedenfalls im Ergebnis, nach dieser Maxime verfahren worden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts ist, was schon in diesem Zusammenhang gesagt werden muß, der Arbeitskampf die ultima ratio. Arbeitskämpfe wegen eines Zieles, dessen Verwirklichung das Allgemeinwohl erkennbar nachhaltig tangieren würde, sind nach dieser Rechtsprechung unzulässig. Tatsächlich dürfte aber nur in den allerseltensten Fällen gesagt werden können, ein Arbeitskampf sei um seines Zieles willen unzulässig. Praktisch scheint das im allgemeinen unmöglich zu sein. Die Verbände sind im übrigen bisher noch niemals in Tarifverhandlungen mit dem vorgegebenen Willen eingetreten, sie auf jeden Fall scheitern zu lassen, wenn nicht ihren Höchstvorstellungen entsprochen wird. Das gilt wohl auch für die Tarifvertragsverhandlungen 1976 im Druckgewerbe mit dem sich anschließenden Arbeitskampf.

Ob die wiedergegebene Rechtsmaxime bei einer langdauernden wirtschaftlichen Strukturkrise mit ihren Auswirkungen für das Arbeitsleben nach wie vor praktische Anerkennung findet, muß abgewartet werden. Der bisherige Verlauf der deutschen Sozialgeschichte könnte hierfür sprechen. Einer ideologischen Aufheizung der Arbeitnehmerschaft steht deren allgemeine konser-

vative Grundhaltung entgegen. Aber auch dieserhalb müssen die Folgen einer langdauernden Strukturkrise abgewartet werden. Auf das oben einschlägig Gesagte wird Bezug genommen.

Höchstforderungen der Gewerkschaften für den Bereich des sozialen und wirtschaftlichen Lebens stehen Mindestangebote der Unternehmer- und Arbeitgeberseite gegenüber. Diese Haltungen sind jedoch bisher ohne einschneidende praktische Auswirkungen geblieben. Im Ergebnis scheint man weitgehend zu mehr oder weniger tragbaren, teilweise sogar zu ausgewogenen Sachkompromissen gekommen zu sein. Vorurteilsfreie und allseits hieb- und stichfeste Untersuchungen über die Auswirkung von tariflichen Lohnbewegungen auf die Wirtschaftsentwicklung einschließlich der Auswirkungen auf die Arbeitsplätze (Erhaltung, Verminderung, Steigerung derselben) fehlen. Ob vertretbare Sachkompromisse weiterhin verwirklicht werden, bleibt abzuwarten. Die gegenwärtige Wirtschaftskrise zeitigt bei der Führung maßgeblicher Gewerkschaften das Verlangen, zu wirtschaftlichen Strukturveränderungen von Grund auf zu kommen. Historisch überkommene sozialistische Grundvorstellungen werden wirksam. Wie sich dies im sozialen und Wirtschaftsleben auswirkt, läßt sich noch nicht sagen. Ob es zu ausgewogenen Lösungen kommt, hängt von vielen Faktoren ab (ausgewogene klare Konzeptionen der Staatsführung und der politischen Parteien; Haltung der Wirtschafts- und Gewerkschaftspresse; sachliche Unterrichtung der Öffentlichkeit; an Sachgegebenheiten orientierte, möglichst ideologiefreie Forschung und Lehre im Bereich der Gesellschafts- und Sozialwissenschaften an den Hochschulen).

Die Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen ist gesetzlich geregelt. Die maßgebende Vorschrift des § 5 des Tarifvertragsgesetzes (TVG) lautet:

„§ 5 *Allgemeinverbindlichkeit* (1) Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung kann einen Tarifvertrag im Einvernehmen mit einem aus je drei Vertretern der Spitzenorganisation der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bestehenden Ausschuß auf Antrag einer Tarifvertragspartei für allgemeinverbindlich erklären, wenn

1. die tarifgebundenen Arbeitgeber nicht weniger als 50 vom Hundert der unter den Geltungsbereich des Tarifvertrages fallenden Arbeitnehmer beschäftigen und
2. die Allgemeinverbindlicherklärung im öffentlichen Interesse geboten erscheint.

Von den Voraussetzungen der Nummern 1 und 2 kann abgesehen werden, wenn die Allgemeinverbindlicherklärung zur Behebung eines sozialen Notstandes erforderlich erscheint.

(2) Vor der Entscheidung über den Antrag ist Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die von der Allgemeinverbindlicherklärung betroffen werden würden, den am Ausgang des Verfahrens interessierten Gewerkschaften und Vereinigungen der Arbeitgeber sowie den obersten Arbeitsbehörden der Länder, auf deren Bereich sich der Tarifvertrag erstreckt, Gelegenheit zur schriftlichen Stellungnahme sowie zur Äußerung in einer mündlichen und öffentlichen Verhandlung zu geben.

(3) Erhebt die oberste Arbeitsbehörde eines beteiligten Landes Einspruch gegen die beantragte Allgemeinverbindlicherklärung, so kann der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung dem Antrag nur mit Zustimmung der Bundesregierung stattgeben.

(4) Mit der Allgemeinverbindlicherklärung erfassen die Rechtsnormen des Tarifvertrages in seinem Geltungsbereich auch die bisher nicht tarifgebundenen Arbeitgeber und Arbeitnehmer.

(5) Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung kann die Allgemeinverbindlicherklärung eines Tarifvertrages im Einvernehmen mit dem in Absatz 1 genannten Ausschuß aufheben, wenn die Aufhebung im öffentlichen Interesse geboten erscheint. Die Absätze 2 und 3 gelten entsprechend. Im übrigen endet die Allgemeinverbindlichkeit eines Tarifvertrages mit dessen Ablauf.

(6) Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung kann der obersten Arbeitsbehörde eines Landes für einzelne Fälle das Recht zur Allgemeinverbindlicherklärung sowie zur Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeit übertragen.

(7) Die Allgemeinverbindlicherklärung und die Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeit bedürfen der öffentlichen Bekanntmachung.“

Ursprünglicher Sinn der Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) war, das Unterbieten der in den Tarifverträgen für die organisierten Arbeitnehmer festgelegten Mindestbedingungen durch nicht (oder ggf. auch anders) organisierte Arbeitnehmer und den Anreiz von Arbeitgeberseite, auf ein solches Unterbieten hinzuwirken und es herbei zu führen, im Interesse der Sicherung eines angemessenen Existenzminimums auszuschließen. Dieser Gedanke tritt heute noch in § 5 Abs. 1 Satz 2 TVG in Erscheinung. Sonst ist die AVE aber

vorwiegend ein allgemeines arbeits- und damit in gewisser Weise auch ein wirtschaftspolitisches Instrument. Dies wird mit § 5 Abs. 1 Ziff. 1 und insbesondere mit dessen Ziff. 2 TVG deutlich. Der Begriff des sozialen Notstandes scheint mir im übrigen derart weitgefaßt zu sein, daß hierunter auch allgemeine arbeitspolitische und sogar allgemeine wirtschaftspolitische Gesichtspunkte fallen können. In der Praxis hat sich eine solche Frage jedoch noch nicht gestellt.

Entscheidend für die Institution der AVE ist nicht zuletzt, daß der Staat keine Änderungen der tarifvertraglich ausgehandelten Regelungen vornehmen kann. Er ist nur in der Lage, die AVE auf Teile des Tarifvertrages zu erstrecken. Damit bleibt die Verantwortlichkeit der Tarifvertragsparteien für den Inhalt und die Fassung der Regelungen selbst voll erhalten.

Die AVE wird in der Bundesrepublik Deutschland als Institution von keiner Seite in Frage gestellt. Es sind, soweit ich sehen kann, auch bisher niemals Bedenken gegen eine konkrete AVE erhoben worden. Der Verfahrensgang der AVE dürfte zu diesem Ergebnis Entscheidendes beitragen (vor allem: Einvernehmen mit dem Ausschuß der Vertreter der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer [BDA, DAG, DGB]; Einschaltung der am Ausgang des Verfahrens interessierten Gewerkschaften und Vereinigungen der Arbeitgeber sowie der obersten Arbeitsbehörde der Länder, auf deren Bereich sich der Tarifvertrag erstreckt).

Die AVE hat sich voll bewährt. Sie ist Sicherungsinstrument für ein angemessenes soziales Mindestniveau der Arbeitnehmer, wobei zu beachten ist, daß gerade auch sog. Manteltarifverträge mit ihrer Festlegung allgemeiner Arbeitsbedingungen von ihr erfaßt werden können; auf der anderen Seite bewahrt sie die Arbeitgeberschaft untereinander vor sog. Schmutzkonzurrenz. Gesamtwirtschaftlich sorgt sie je nach dem Geltungsbereich der Tarifverträge für Mindestregelungen in Branchen, Regionen und im gesamten Bundesgebiet. In dieser nach dem Geltungsbereich der Tarifverträge aufgefächerten Gleichmäßigkeit liegt ihre allgemeine Bedeutung. Wenn die Tarifverträge bereits weitgehend ohne AVE für die nicht organisierten Arbeitnehmer zur Anwendung kommen, könnte dies mit der Rechtsmöglichkeit zusammenhängen, ggf. eine AVE auszusprechen. Dies wirft letztlich die Frage auf, daß die auf freiwilligem Zusammenschluß basierenden Verbände eine genügend starke Mitgliederzahl haben.

Die Kompetenz des Staates, Tarifverträge in Bindung an die Regelungen der Tarifvertragsparteien und entsprechend dem Geltungsbereich dieser Verträge für allgemeinverbindlich zu erklären, ist unbedingt zu bejahen. Die tarifvertragschließenden Parteien können so indirekt angehalten werden, die Tarifverträge von vornherein unter allgemeineren Gesichtspunkten abzuschließen. Der Staat auf der anderen Seite greift in die inhaltliche Gestaltung der Tarifverträge nicht ein, so daß die Eigenverantwortung der Verbände erhalten bleibt. In diesem Zusammenhang ist auch bedeutsam, daß nach § 5 Abs. 1 TVG für die AVE der Antrag einer Tarifvertragspartei erforderlich ist. Ob ein Tarifvertrag für allgemeinverbindlich erklärt werden soll, liegt auch beim Einhalten der Prozeduren des § 5 TVG letztlich im pflichtgemäßen Ermessen des Staates, vor allem repräsentiert durch den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung. Die Prozedur selbst sorgt aber dafür, daß die AVE oder ihr Nichtausspruch möglichst sachgemäß erfolgen. Wenigstens gilt das bisher.

Eine staatliche Zwangsschlichtung kann nicht in jedem Falle ausgeschlossen werden. Das Gemeinwohl kann sie in Extremsituationen unaufhebbar gebieten. Die Schwierigkeit ist die, die in Frage kommenden Tatbestände sowohl eindeutig wie flexibel zu umschreiben. Diese Schwierigkeit zu beheben, ist zum mindesten äußerst schwer.

Der Ablehnung eines Schiedsspruches durch allgemeine und geheime Abstimmung der Arbeitnehmer unter der Bedingung einer qualifizierten Mehrheit stehen erhebliche Bedenken entgegen. Einmal wäre zu klären, ob nur die Angehörigen der tarifvertragschließenden Gewerkschaft abstimmungsbefugt sind oder darüber hinaus alle Arbeitnehmer, die von dem Tarifvertrag in praxi betroffen werden. Die Lösung zu finden ist nicht leicht. Da die Gewerkschaften freiwillige Zusammenschlüsse sind und dies auch bleiben müssen, schon um nicht mehr als nötig verbürokratisiert zu werden (eine Verbürokratisierung bedroht die letzten lebendigen Verbindungen zur Arbeitnehmerschaft), spricht einiges dafür, abstimmungsberechtigt nur die bei der tarifvertragschließenden Gewerkschaft organisierten Arbeitnehmer sein zu lassen; sie haben eine besondere Beziehung zu ihrer Organisation, und hier sind die Gewerkschaften in besonderer Weise verpflichtet. Auf der anderen Seite sind im allgemeinen alle Arbeitnehmer unter dem vorgesehenen Geltungsbereich des Tarifvertrags betroffen. Vor allem aber wird der Abstimmung um einen Schiedsspruch eine mehr oder weniger starke emotionali-

sierte Auseinandersetzung vorausgehen. Das kann zu Dauerspannungen innerhalb der Arbeitnehmerschaft, zur Dauerdruckausübung der Organisationen ihr gegenüber und zu zusätzlichen Spannungen gegenüber der Unternehmerschaft führen.

Nicht zuletzt aus zwei Erkenntnissen des Bundesverfassungsgerichts (Beschluß des Zweiten Senats vom 27. Februar 1973 – BVerfG 34, 307 ff. – und Beschluß vom 24. Mai 1977 – abgedruckt in der Zeitschrift Betriebsberater 1977, 1249 –), aber auch aus anderen Erkenntnissen dieses Gerichts kann wesentliches zum Tarifvertragssystem der Bundesrepublik Deutschland entnommen werden. Deswegen seien diese Gedanken, einschließlich der aus ihnen weiter zu ziehenden Folgerungen, hier wiedergegeben.

Nach dem Bundesverfassungsgericht erkennt das Grundgesetz mit seinem Art. 9 Abs. 3 die eigenverantwortliche Schaffung von Rechtsregeln durch die Koalitionen in besonderen Formen von Normsetzungen an. Nach Art. 9 Abs. 3 GG hat der Staat seine Zuständigkeit zur Rechtsetzung, soweit es sich um Arbeitsverträge („um den Inhalt von Arbeitsverträgen“) handelt, weit zurückgenommen. Dieses Zurücktreten des Staates zugunsten der Tarifparteien gewinnt seinen Sinn ebenso sehr aus dem Gesichtspunkt, daß die unmittelbar Betroffenen besser wissen und besser aushandeln können, was ihrem beiderseitigen Interesse und dem gemeinsamen Interesse entspricht, als der demokratische Gesetzgeber, wie auch aus dem Zusammenhang mit dem für die Gestaltung nicht öffentlich-rechtlicher Beziehungen charakteristischen Prinzip der „Privatautonomie“, im Grunde also aus der Entscheidung des Grundgesetzes für den *freiheitlich*-demokratischen Rechtsstaat. Das sich aus Art. 9 Abs. 3 GG ergebende Rechtspostulat der Tarifautonomie sieht dabei vor, daß es „überall“, wo ein Bedürfnis dafür besteht, also der Individualarbeitsvertrag ein unzureichendes Instrument zur Begründung eines sozial angemessenen Arbeitsverhältnisses darstellt, organisierte Tarifvertragsparteien gibt.

Das Bundesverfassungsgericht hat damit den Gedanken der organisierten Selbsthilfe als Mittel einer sozial gerechten Gestaltung anerkannt. Nicht zuletzt hat es der Sache nach unmittelbar auch das Subsidiaritätsprinzip bejaht. Auf seine Formulierung, „was ihren beiderseitigen Interessen und dem gemeinsamen Interesse entspricht“, sei ausdrücklich hingewiesen.

Die autonome Tätigkeit der Verbände wird vom Bundesverfassungsgericht als Grundlage der AVE gesehen. Die Verbindung zur staatlichen Kontrolle liegt in der parlamentarischen Verantwortlichkeit des Arbeitsministers. Die

tarifvertraglichen Normen können im Falle der AVE selbst nun einmal nicht geändert werden.

Im Falle der AVE sieht das Bundesverfassungsgericht die autonome Tätigkeit der Koalition als tragend an und es wertet die Tätigkeit des Ministers als hinreichend demokratisch-parlamentarisch legitimiert, so daß Art. 80 GG mit seinen strengen Voraussetzungen für den Erlaß von Rechtsverordnungen gegenüber der AVE nicht Platz greift.

Die Bewertung der Stellung des Ministers bei der AVE zeigt deutlich an, daß die gegenüber gesellschaftlichen Gruppierungen im Interesse des Gemeinwohls unaufgebbare Schiedsrichterrolle des Staates rechtlich-institutionell gewahrt bleibt. In der Tatsächlichkeit des Geschehens kommt es darauf an, ein solches Bewußtsein von der Staatsaufgabe lebendig zu erhalten und die Folgerungen für das Verhalten des Staates, aber auch für das Verhalten der gesellschaftlichen Gruppen effektiv sein zu lassen. Das Phänomen des vergesellschafteten Staates hat seine Grenze.

### *Der Arbeitskampf*

Zum Arbeitskampf in seinem Verhältnis zur Gesamtwirtschaft ist das vor allem Erforderliche schon oben gesagt worden. Hervorzuheben ist, daß es sich beim Arbeitskampfrecht nicht um Gesetzes-, sondern um sog. Richterrecht handelt. Der Gesetzgeber dürfte in der Bundesrepublik Deutschland bei den Interessengegensätzen, die sich gerade im Falle des Arbeitskampfes zeigen, überfordert sein, eine Lösung zu schaffen. Es scheint ferner so, daß hier trotz aller Widerstände nicht zuletzt von der Gewerkschaftsseite her, Richterrecht von den Betroffenen eher akzeptiert wird als Gesetzesrecht.

Das Arbeitskampfrecht ist in der Bundesrepublik durch den Beschluß des Großen Senats des Bundesarbeitsgerichts vom 21. April 1971 in seinen tragenden Zügen festgelegt, steht aber weiterer Entwicklung nach jeder Seite offen, ein Phänomen, das von Hause aus mit jedem Richterrecht gegeben ist. Der Arbeitskampf ist nach seiner rechtlichen Konzeption ein Ordnungsinstrument zur Herbeiführung einer rechtlichen Teilordnung (Tarifvertrag). Dies führt zu einer immanenten Ausrichtung wie zu einer Begrenzung des Arbeitskampfes. Im großen und ganzen scheint trotz gewisser Widerstände ideologischer und interessenmäßiger Art diese Sicht von den Betroffenen und überhaupt der Rechtsgemeinschaft anerkannt zu sein. Der sog. politische

Arbeitskampf ist rechtlich untersagt. (Der Arbeitskampf zur Verteidigung der Verfassung ist im strengen Sinn kein Arbeitskampf, sondern ein Mittel des politischen Widerstandes des Bürgers gegen unrechtmäßige politische Gewalt. Für ihn gelten die allgemeinen sozialetischen Bedingungen hinsichtlich des Widerstandsrechtes und der Widerstandspflicht des Bürgers.) Im einzelnen sei zur rechtlichen Ordnung des Arbeitskampfes verwiesen auf den Beschluß des Großen Senats des Bundesarbeitsgerichts, wiedergegeben in der Amtlichen Sammlung des Bundesarbeitsgerichts Band 23, S. 292 ff., und auf meinen Beitrag „Streik und Aussperrung in der Rechtsprechung des Deutschen Bundesarbeitsgerichts“ in „Arbeitskonflikte und Arbeitskampf“ (Peter Hanstein Verlag).

Der Beamtenstreik ist verboten. Ein Problem liegt hier allerdings insofern vor, als in der Bundesrepublik eine große Anzahl von Personen in Beamtenstellen tätig sind, ohne daß sie hoheitliche Aufgaben wahrnehmen; andererseits sind Angestellte des öffentlichen Dienstes mit derartigen Aufgaben betraut. Es käme darauf an, unter rechtspolitischen Gesichtspunkten zu klären, in welchem Ausmaß und in welchen Funktionsstellen der öffentliche Dienst stets tätig bleiben muß, um so die Grundlage zu erhalten, welche Beamten streiken und welche Angestellten im öffentlichen Dienst nicht streiken können. Der Streik der Polizei und des Militärs ist unter allen Umständen unzulässig, auch der Streik in bestimmten Versorgungsbereichen insofern, als die erforderliche Mindestversorgung gesichert bleiben muß. Ob sich hinsichtlich des letzteren Tatbestandes allerdings eine genügend klare Grenzziehung vornehmen läßt, erscheint zweifelhaft. Das könnte dafür sprechen, den Streik hier schlechthin als rechtswidrig anzusehen.

Ob ein Arbeitskampf unrechtmäßig ist oder nicht, kann von der Gegenseite und ihren Angehörigen gerichtlich geklärt werden. Diese Möglichkeit muß aber auch bestehen, um unrechtmäßige Arbeitskämpfe unterbinden zu können. Es kommt nur darauf an, daß im gegebenen Falle von dieser Rechtsbefugnis Gebrauch gemacht wird. Zu beachten ist ferner, daß meiner Sicht nach der Arbeitskampf tariffähiger Parteien um Arbeitsbedingungen von Hause aus den Anschein der Rechtmäßigkeit für sich haben dürfte.



## *II. Die Sozialpartner auf der gesellschaftlichen Ebene*

### *Zur Frage nach einer überbetrieblichen Mitbestimmung*

In der Bundesrepublik Deutschland dürfte kein Bedürfnis nach einer institutionellen überbetrieblichen Mitbestimmung in Form von Selbstverwaltungskörperschaften bestehen. Die Gewerkschaften auf der einen und die Arbeitgeberverbände zuzüglich der Unternehmerorganisationen, insbesondere des Bundesverbandes der Deutschen Industrie, auf der anderen Seite nehmen bereits die erforderlichen Aufgaben wahr. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung in Band 38, S. 281 ff. seiner Amtlichen Sammlung sehr deutlich erkennen lassen, daß es außer in den Ländern Bremen und Saarland, wo diese Einrichtungen bestehen, Arbeitskammern für nicht verfassungsgemäß ansehen dürfte. (Der Terminus der überbetrieblichen Mitbestimmung wird in der Bundesrepublik Deutschland übrigens nicht für Einrichtungen der hier in Rede stehenden Art gebraucht, sondern für die Mitbestimmung der Arbeitnehmerschaft auf der Ebene des Unternehmens, die gegenüber der Mitbestimmung auf der Ebene der Betriebsverfassung abgehoben wird.) Die Industrie- und Handelskammern und die Handwerkskammern haben im deutschen Wirtschafts- und allgemeinen Sozialgefüge einen festen Standort. Sie leisten wichtige Hilfe für das Unternehmens- und Handwerkswesen. Ihre wirtschaftliche und sozialpolitische Bedeutung dürfte jedoch beachtlich hinter der entsprechenden Bedeutung der Arbeitgeberverbände, insbesondere der Dachorganisation der BDA, und der Bundesvereinigung der Deutschen Wirtschaft zurückstehen.

Arbeitskammern bestehen, wie eben schon gesagt, in den Ländern Bremen und Saarland. Sie sind, wie die Industrie- und Handelskammern für den Bereich der großen und mittleren Wirtschaft und die Handwerkskammern für den Bereich des Handwerks, öffentlich-rechtliche Einrichtungen. Ihre rechtliche Konzeption ist auch bei ihnen dadurch gekennzeichnet, daß das Gemeinwohl nicht Rahmenbedingung, sondern Zielgröße ihrer Tätigkeit ist. Daß diese rechtliche Konzeption in der Praxis durchgehalten wird, ist im Einzelfalle nicht sicher. Ein wichtiger Tätigkeitsbereich der Arbeitskammern, in dem sie offenbar erfolgreich wirken, ist die Rechtsberatung für nicht organisierte Arbeitnehmer. Die Arbeitskammer des Saarlandes unter-

hält darüber hinaus ein sehr gut florierendes Ferienwerk für die saarländischen Arbeitnehmer.

Bevor man sich zur Frage der wirtschaftspolitischen Kompetenz äußert, müßte zunächst die Frage geklärt werden, ob das überkommene Kammerwesen, wie dies die Vorstellung der Gewerkschaften ist, paritätisch mit Unternehmern bzw. Handwerksmeistern und Arbeitnehmern zu besetzen wäre, so daß Arbeitnehmerkammern und die bisherige Form der sonstigen Kammern entfielen, oder aber ob eigene Arbeitnehmerkammern eingerichtet werden sollten. Gegen eine paritätische Besetzung des überkommenen Kammerwesens spricht, daß die Kammertätigkeit dann der Gefahr ausgesetzt ist, gelähmt zu werden; zugunsten einer solchen Besetzung ist ins Feld zu führen, daß sie die gemeinsame Verantwortung von Unternehmern und Arbeitnehmern zu aktualisieren vermöchte. (Das ist übrigens ein wichtiger Aspekt des rechtlichen Konzepts der Mitbestimmung auf Unternehmensebene.) Es lassen sich keine genügend eindeutigen Anhaltspunkte dafür finden, ob eher das negative oder das positive Ergebnis eintreten würde. Es läßt sich nur sagen, daß eine paritätische Besetzung des überkommenen Kammerwesens verfassungsrechtlich haltbar erscheint, also die Dinge hier anders liegen als nach der Sicht des Bundesverfassungsgerichts gegenüber der Errichtung eigenständiger Arbeitnehmerkammern.

Sodann wäre das Verhältnis der Gewerkschaften, gleich wie man das Kammerwesen strukturiert, zu den einschlägigen Institutionen zu klären. Dasselbe gilt bei paritätischer Besetzung der traditionellen Kammern für das Verhältnis der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen ihnen gegenüber. Die Gewerkschaften als tragende Kräfte des Arbeitslebens lassen sich nicht ausschalten.

Bei eigenständigen Arbeitnehmerkammern muß ernsthaft damit gerechnet werden, daß im Verhältnis zu den Gewerkschaften Doppelorganisationen mit jedenfalls weitgehend gleichem Aufgabengebiet entstehen. (Nur das Tarifvertragswesen bliebe nach deutschem Verfassungsrecht ausschließliche Domäne der Gewerkschaften.) Der jeweils gleiche Aufgabenkreis ist im übrigen der Grund dafür, daß das Bundesverfassungsgericht den Arbeitnehmerkammern gegenüber verfassungsrechtlich skeptisch gegenübersteht.

Das wirtschaftspolitische Aufgabengebiet des Kammerwesens können nur allgemeine Strukturfragen des Arbeits- und Wirtschaftslebens ein. Wirtschaftliche Strukturfragen selbst strahlen unmittelbar auf das Arbeitsleben aus.

### *Zur Frage nach der Mitarbeit der Sozialpartner in den Selbstverwaltungskörperschaften*

Das Sozialversicherungswesen ist in Deutschland herkömmlicherweise in der Form öffentlich-rechtlicher Selbstverwaltungskörperschaften strukturiert. Sie haben sich bewährt, einschließlich der Besetzung durch die Vertreter der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände. (Die Bundesanstalt für Arbeit wird zu je einem Drittel von Arbeitnehmern, Arbeitgebern und der öffentlichen Hand in dem bei ihr in Frage kommenden Gremium besetzt.)

Eine Sicherung der gesetzlichen Renten kann allerdings das Ergebnis haben, daß die Selbstverwaltung zurücktritt und im äußersten Falle nur noch Fassade ist. Wenn der Staat dauernd mit erheblichen Mitteln die Finanzkraft der Selbstverwaltungskörperschaften abstützen muß, wird dies sehr leicht ein immer stärkeres Überwiegen der staatlichen Hoheit mit sich bringen. Das Ergebnis wäre, daß die Verantwortung der Interessenvertretungen für den fraglichen Sachbereich und allgemein gegenüber öffentlichen Belangen (Gemeinwohlbelangen) leiden könnte.

Der Gedanke der sozialversicherungsrechtlichen Selbstverwaltungskörperschaften hat allerdings unvermindert sehr große Resonanz, was nicht zuletzt damit zusammenhängt, daß die Körperschaften sozialgeschichtlich gewachsen sind. Die Selbstverwaltung aufrecht zu erhalten, ist unbedingt geboten. Das dürfte bedeuten, von vornherein, auch bei erheblicher finanzieller Bezuschussung durch den Staat, das Konzept der Selbstverwaltung nicht nur festzuhalten, sondern auch im Hinblick auf die staatliche Finanzhilfe neu zu durchdenken.

### *Die sozialversicherungsrechtlichen Selbstverwaltungskörperschaften*

Die sozialversicherungsrechtlichen Selbstverwaltungskörperschaften haben nur Verwaltungsaufgaben. Ihnen steht allerdings für ihren Selbstverwaltungsbereich eine Satzungsautonomie zu. Beides ist aufrecht zu erhalten.

### *Ausbau des Kammerwesens?*

Will man das Kammerwesen sonst ausbauen, müßte in einer demokratischen Staatsverfassung die Entscheidungsgewalt des Parlamentes jedenfalls im Kern unberührt bleiben. Die Verantwortung des Parlamentes für die Gesamtheit der öffentlichen Dinge darf nicht geschmälert werden, nicht

zuletzt deswegen, weil sonst wichtige Bereiche des *res publica* mit unmittelbarer Folgewirkung für den einzelnen nicht mehr der allgemeinen (indirekten) politischen Gestaltung durch das Staatsvolk und der allgemeinen (indirekten) staatsbürgerlichen Kontrolle unterliegen. Der politische Wille der Bürger würde geschwächt, und es könnte Resignation Platz greifen. Ob es möglich ist, dem Parlament für bestimmte Bereiche nur eine Leitlinienfunktion zuzuerkennen, bedarf näherer Prüfung. Hier darf man allerdings nicht zu Reißbrettkonstruktionen kommen.

### *III. Sozialpartner und Staat*

Die Frage nach der Stellung der Sozialpartner in Wirtschaft, Gesellschaft und Staat ist ein außerordentlich wichtiges Problemfeld des demokratischen Staates von heute. Dieser Staat ist gekennzeichnet dadurch, daß gesellschaftliche Kräfte ihn tragen und ausfüllen. Dann stellt sich allgemein das Problem, wie der Staat seine im Interesse des Gemeinwohls unaufgebbare Schiedsrichterrolle beibehalten kann, also nicht zu einer Clearing-Stelle der gesellschaftlichen Gruppen mit ihren Sonderinteressen denaturiert. Das Wort von der Vergesellschaftung des Staates zeigt die Gefahren auf. Auf der anderen Seite müssen die gesellschaftlichen Kräfte ihre Eigenbelange verfolgen können, zutiefst deswegen, weil sie für ihren Bereich zuständig sind. Das ist letztlich nicht mehr, aber auch nicht weniger als eine andere Umschreibung für das Subsidiaritätsprinzip. Der demokratische Staat selbst wird seine Schiedsrichterrolle nur bewahren können, wenn die gesellschaftlichen Kräfte und Gruppen von vornherein auch ihre Verantwortung für das gemeine Interesse stets sehen und beachten. Vielleicht ist im Bereich des Arbeitslebens in der Bundesrepublik Deutschland mit seinen geschichtlich gewachsenen Strukturen, Organisationen und Kompetenzverteilungen ein besonders wichtiger Ausgangspunkt dafür gegeben, dem Staat und den gesellschaftlichen Gruppierungen in gegenseitiger Verflechtung jeweils das Ihre zuteil werden zu lassen. Insgesamt wird jedoch wohl zur Zeit nicht mehr getan werden können, als daß man immer wieder auf die hier angerissene Problematik mit größtem Nachdruck hinweist.

*Antonio Carro*

## DAS VERBANDSWESEN IM SPANISCHEN STAAT

### I.

Das spanische Verbandswesen hat in seinem Entstehen und in seiner frühen Entwicklung dieselben Phasen und Schwierigkeiten durchlaufen wie die europäischen Gewerkschaften, jedoch mit dem Unterschied, daß die industrielle Entwicklung in Spanien sehr viel langsamer verlief als im übrigen Europa, was zu sehr rudimentären, aber sehr radikalisierten Gewerkschaften führte, die sich bald in einen marxistischen und einen anarchistischen Zweig aufspalteten.

Vor dem Bürgerkrieg von 1936 hatten die spanischen Gewerkschaften niemals die Gelegenheit noch auch den Impuls, Phasen der Entwicklung der Arbeitsverhältnisse im Sinne von Reform und Mitbestimmung mitzumachen; ihr Leben war immer eindeutig revolutionär. Ihre Radikalisierung ist so stark, daß ihre Streiks fast immer wilde Streiks sind, die oft in Sabotage, Straftaten und echt revolutionäre Aktionen ausarten, wie der Arbeiteraufstand in Asturien im Oktober 1934.

Die siegreichen Mächte nach dem Bürgerkrieg von 1936–39 schufen einen offiziellen Arbeitnehmersverband, der obligatorisch und an den Staat gebunden war und nichts mehr gemein hatte mit seinen historischen Vorgängern; sie schufen – mittels einer umfangreichen Gesetzgebung – einen sehr komplexen Apparat zur Organisation des Verbandswesens, der weitgehend die Arbeitspolitik des Staates der letzten vier Dekaden regiert hat.

Das Verbandswesen begann, den Staat selbst zu charakterisieren, der sich offiziell einen „national-korporativistischen Staat“ nannte. Trotzdem hat die korporative Organisation des Staates sich nicht so gestaltet, wie es die falangistische Doktrin verlangte, die ursprünglich eine Produktionsgemein-

schaft mit vorherrschend korporativer Struktur anstrebte; ganz im Gegenteil entwickelte sich die spanische Gesellschaft im wirtschaftlichen Bereich wie die übrigen Gesellschaften Westeuropas, so daß die offizielle Gewerkschaftsorganisation auf eine große bürokratische Superstruktur reduziert wurde. In den letzten Jahren war dieser große Apparat unterminiert durch die gleichzeitige Anwesenheit geheimer, grundsätzlich marxistisch orientierter Gewerkschaften.

Der Tod *Francos* 1975 und die darauf folgende Umwandlung des politischen Systems in eine konstitutionelle demokratische Monarchie stellte auch die offizielle Gewerkschaftsorganisation in Frage, die mit dem Gesetz vom 1. April 1977 liberalisiert wurde; etwas später wurde die obligatorische Mitgliedschaft aufgehoben (durch eine Königliche Gesetzesverordnung vom 2. Juni 1977), wodurch eine undurchsichtige Übergangssituation entstand, in der die Basisorganisationen, die bis dahin geheim waren, aber jetzt legal sind, mit größerer Effizienz aktiv wurden, so die Unión General de Trabajadores (UGT), die Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), die Unión Sindical Obrera (USO), die Arbeiterkommissionen usw.

Das neue Parlament ist dabei, einen Verfassungstext auszuarbeiten, an den die Gewerkschaften sich werden halten müssen. Inzwischen versuchen die Gewerkschaftszentralen, sich zu behaupten und nachdrücklich ihre Forderungen anzubringen.

Man muß sich dieser Situation bewußt bleiben, die es schwer vorausschaubar macht, wie die Zukunft des spanischen Gewerkschaftswesens sein wird. Vielleicht ist es vernünftig, anzunehmen, daß es sich in entsprechender Form entwickelt wie in den übrigen romanischen Ländern Europas. Dies ist in diesem Moment möglicherweise die wichtigste der anstehenden Fragen in Spanien, die die wirtschaftspolitische Zukunft des Landes bestimmen wird.

## II.

Wie wird sich die Aktivität des Staates gegenüber den Forderungen der Gewerkschaften gestalten? In einer normalen Situation würde der Staat versuchen, durch eine entsprechende Arbeitspolitik die angemessene Verwirklichung der Prinzipien der sozialen Gerechtigkeit herbeizuführen – über die indirekten Wege einer Währungs- und Steuerpolitik.

Allerdings bestehen in Spanien außergewöhnliche politische und wirtschaftliche Verhältnisse, die ein besonderes Problem schaffen.

Die Wirtschaftskrise entstand durch das Anheben der Preise für Rohöl im Herbst 1973. Die westlichen Länder haben diese Krise überwunden; in Spanien jedoch wirkt sie sich härter und tiefgreifender aus, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Spanien hat nicht die erforderlichen Restriktionsmaßnahmen ergriffen, die Folgen waren eine überbordende Inflation und ein Defizit in der Zahlungsbilanz, das „Rekord“höhen im Vergleich zur ganzen Welt erreicht hat trotz der zwei Abwertungen, die die Peseta seit dem Tod *Francos* durchgemacht hat.

2. Spanien erfährt am eigenen Leib, daß die ersehnte Demokratie ein höchst komplexes und kostspieliges Produkt ist. Der Staat und seine Regierung sind mit den politischen Veränderungen in der Tat besonders befaßt. Es waren nötig: ein Referendum (15. 12. 1976) und eine allgemeine Wahl (15. 6. 1977), um die neue Situation zu legitimieren; und es fehlt noch ein weiteres Referendum, um die Verfassung, die gegenwärtig ausgearbeitet wird, zu ratifizieren. Dabei ist die Wirtschaft noch außer Betracht geblieben, und hier wird die Wiedereinführung des demokratischen Prinzips geradezu spektakuläre wirtschaftliche und soziale Kosten hervorbringen.

3. Spanien besitzt eine Arbeiterschaft, die im allgemeinen zufrieden ist, da sie auf der Grundlage der Inflation, einiger Streiks und Pressionen aller Art in vier aufeinanderfolgenden Jahren eine Lohnerhöhung von 20 % erreicht hat, die bei weitem den Zuwachs des Volkseinkommens übersteigt. Natürlich ist diese behauptete Lohnerhöhung eine reine Spiegelfechterei, weil sie nicht begleitet war von einer Erhöhung der Produktivität, im Gegenteil von einer spürbaren Erhöhung der Produktionskosten, die sich voll auf die Preise der produzierten Güter und Dienstleistungen auswirkt. Daraus folgt: Das Experiment mit vier Jahren unkontrollierter Lohnerhöhungen hat eine Inflation angeheizt, die in unserem Wirtschaftssystem an sich schon zu expandieren drohte.

Ein Motiv der Zufriedenheit der Arbeitnehmer ist auch der Umstand, daß das gesamte Arbeitseinkommen im Vergleich zum Nationaleinkommen enorm gestiegen ist (im Jahre 1977 67 % des Nationaleinkommens gegenüber 59.8 % im Jahre 1973).

Dies Ergebnis ist gut, fortschrittlich und gerechtfertigt. Aber das Ungleichgewicht, das es im Wirtschaftssystem hervorruft, kann in seinen globalen Auswirkungen sehr verhängnisvoll sein. In der Tat gehen die Unternehmensinkommen zurück; die Konjunkturentwicklung in der Industrie ist rückläufig; die Unternehmen sind hart bedrängt, die Liquiditätsschwierigkeiten werden immer größer, und das traurige Ende des Bankrotts ist schon in Sicht.

Die Arbeitnehmer beginnen diese Folgen am eigenen Leib zu spüren durch den sinkenden Beschäftigungsgrad. Die Arbeitslosigkeit, die in Spanien seit 1973 konstant zunimmt, hat ernste Ausmaße angenommen. Die Arbeitslosenzahl wird auf eine Million geschätzt gegenüber einer arbeitenden Bevölkerung von etwa dreizehn Millionen.

Das Problem wird noch verschärft durch die konstante Landflucht und das Absinken der Landbevölkerung, die in die Industrie und das Dienstleistungsgewerbe abwandert. Zudem ist die Auswanderung in die Länder des Gemeinsamen Marktes praktisch blockiert. Und wenn auch die Arbeitslosenversicherung ziemlich effizient funktioniert, so sucht doch die Regierung, das Arbeitslosenproblem durch umfangreiche außerplanmäßige Subventionen für öffentliche Arbeiten mittels eines Entwicklungsprogramms im Süden des Landes zu lösen.

Es folgt daraus, daß die Zahl der Arbeitsplätze, die unser Wirtschaftssystem neu geschaffen hat, geringer ist als der Zuwachs der arbeitenden Bevölkerung, und das erste politische Problem, das am neuen Horizont der spanischen Gesellschaft aufscheint – für die Regierung wie für die Gewerkschaften –, wird die Konsolidierung einer ausreichenden Beschäftigungsrate sein.

### III.

In welchem Maß sind die Forderungen der Gewerkschaften übertrieben?

Die spanischen Gewerkschaften vollziehen nur mit Schwierigkeiten den Übergang von der Illegalität in die Legalität. Die verschiedenen Gewerkschaftszentralen sind vor allem mit ihrer eigenen Identitätsfindung, dem Erbe der ehemaligen offiziellen Gewerkschaften und mit der Gewinnung neuer Mitglieder und Anhänger beschäftigt. Die nationalökonomischen Probleme



sind ihnen fremd. Im Moment ist die Demagogie ihre hauptsächlichliche Waffe, trotzdem ist ihre Aktionsfähigkeit noch sehr begrenzt.

Obwohl die neuen Gewerkschaftszentralen der Regierung gegenüber als bedrohliche Gegner auftreten, sind ihre Ineffizienz und ihre Unfähigkeit zum Dialog allgemein bekannt.

In den fortgesetzten wilden Streiks, die die spanischen Unternehmen gegenwärtig erleben, finden die Unternehmer in den Gewerkschaftszentralen keine fähigen Gesprächspartner. Die Unternehmerschaft muß in der Mehrzahl der Fälle mit einer „parlamentaristischen“ Bewegung verhandeln, wobei die Arbeiterschaft in Massenversammlungen, mit erhobener Hand abstimmend, ihre Forderungen anbringt. Dies System zeigt einen Mangel an Repräsentationsvermögen der Gewerkschaftszentralen, die keine Mehrheit an Mitgliedern unter der Arbeiterschaft gewonnen haben und deshalb keine wirksamen und repräsentativen Delegationen für die Verhandlungen mit den Arbeitgebern aufstellen können. Deshalb hält man sich an jene Versammlungen, die leicht der Demagogie verfallen und keinen konstruktiven Wert haben (höchstens dort effizient sind, wo es sich um reine Kraftproben handelt) – und die es in keinem modernen Industriestaat gibt.

Daher ist es in der gegenwärtigen Situation von vordringlicher Bedeutung, daß die Gewerkschaften rasch in die Arbeitswelt eindringen und rasch die Repräsentation, die Organisation und die Effizienz gewinnen, die notwendig sind für die Verhandlungen mit den Unternehmern wie mit der Regierung.

Vielleicht hat der Staat in diesem Augenblick die Pflicht, die Gewerkschaften anzuspornen und zu unterstützen, damit sie diese Anfangsphase rasch durchlaufen und wirklich organisierte Zentralen mit innerer Disziplin sein können, die mit ihren Aktionen und Forderungen den Arbeitern wirklichen Nutzen bringen und zugleich mit einer globalen Sicht des wirtschaftlichen Problems die Entwicklung der Wirtschaft möglich machen, anstatt durch demagogische kurzfristige Ziele, wie sie sie gegenwärtig einzig verfolgen, den Zusammenbruch der Wirtschaft des Landes herbeizuführen.

#### IV.

Wie müßten die Geldpolitik und die Steuerpolitik des Staates gestaltet werden? Die spanische Wirtschaft unterliegt einem so heftigen Inflations-

prozeß, daß drastische Maßnahmen unvermeidlich werden. Aber solche drastischen Maßnahmen sind unmöglich, solange es keine neue Verfassung gibt und keine politische Stabilität. Wieder einmal muß die Wirtschaft der Politik untergeordnet werden, wobei das Risiko nicht zu übersehen ist, das eine chaotische Wirtschaft für die politische Stabilität bedeutet.

Deshalb hat auch die Regierung, nachdem sie durch die Wahlen vom 15. Juni 1977 die Legitimität erlangt hat, die Absicht erklärt — trotz der noch nicht beendeten verfassunggebenden Phase —, die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Probleme in Angriff zu nehmen.

Die Maßnahmen der Geldpolitik können unauffällig und leichter getroffen werden, da sie keine legislativen und parlamentarischen Entscheidungen erfordern. So hat die Regierung als sehr wirksame antiinflationistische Maßnahme den Kredit der Privatbank drastisch reduziert. Konkret gesprochen, betrug der Kredit der Banca de España an die Privatbank Anfang Juli 1977 367 Milliarden Peseten, zwei Monate später war dieser Betrag auf die Hälfte reduziert, was zur Folge hatte, daß die Arbeitslosigkeit anstieg. Weitere Folgen sind eine beschleunigte Verteuerung des Geldes und Schwierigkeiten der Finanzierung für zahlreiche Unternehmen. Dieser monetäre „stop“ stört von Grund auf die private Investition, schafft große Unsicherheit und Mißtrauen aufseiten der Unternehmerschaft und erschwert das langfristige Wirtschaftswachstum.

Deshalb muß die Geldpolitik durch steuerpolitische Maßnahmen ergänzt werden, die es erlauben, daß die Anpassung sich auf einen umfassenderen Bereich der Volkswirtschaft auswirken kann. In diesem Zusammenhang muß darauf hingewiesen werden, daß das Finanzministerium dem Parlament im August 1977 einen Gesetzentwurf vorgelegt hat, der eine Reihe dringender fiskalischer Maßnahmen reglementiert, die unausweichlich eine Einschränkung des privaten Konsums zur Folge haben werden. Deshalb ist zu hoffen, daß der größte Teil des Steuereinkommens zur Erhöhung der Deckung der Arbeitslosenversicherung bestimmt wird und daß die öffentlichen Ausgaben auf jene Beschäftigungszweige gelenkt werden, die am ehesten die Arbeitslosigkeit zu mindern vermögen. Ebenso wird ein System fiskalischer Stützung der Beschäftigung reglementiert zum Zweck der Verbilligung der Arbeitskraft in jenen Unternehmen, die nachhaltig ihre Arbeitsplätze vermehren.

Schließlich verursachen die fiskalischen Maßnahmen eindeutig Sozialkosten; aber das Projekt versucht, diese Kosten auf die meistprivilegierten

Sektoren der Gesellschaft zu verlagern, wozu eine besondere Vermögensabgabe eingeführt wurde, ein Steuerzuschlag auf die höheren Arbeitseinkommen und eine höhere Abgabe auf Luxusgüter.

Die Absicht ist klar. Neben den erwähnten konkreten Effekten soll ein Klima der Selbstbeschränkung geschaffen werden, das den Sozialpakt mit der Arbeitnehmerschaft des Landes ermöglicht. Dies wird zweifellos in diesem Herbst versucht werden, denn ohne Bremse für die Lohnansprüche wird weder ein Absinken der Preise möglich werden noch eine Stabilität, die produktive Investitionen und damit den allmählichen Rückgang der Arbeitslosigkeit möglich macht.

## V.

Zusammenfassend kann man sagen, daß die Situation Spaniens „sui generis“ ist. Die neu entstehenden Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften streben danach, ihren eigenen Platz im Land einzunehmen; und es ist zu wünschen, daß sie ihn bald finden. Auf diese Weise können sie zuverlässige und disziplinierte Organisationen bilden, die neben ihren legitimen Forderungen auch die tatsächliche Situation der Wirtschaft des Landes in Rechnung stellen. Dies ist die Vorbedingung dafür, daß die Regierung mittels des Sozialpakts und über eine angemessene Arbeits-, Geld- und Steuerpolitik das Volkseinkommen gerecht auf alle Sektoren unserer Gesellschaft verteilen kann.

*Alberto Monreal Luque*

## DIE HAUPTSÄCHLICHEN IDEOLOGISCHEN EINFLÜSSE AUF DIE SPANISCHEN GEWERKSCHAFTEN

Alles deutet darauf hin, daß die Konsolidierung der Demokratie in Spanien von jetzt an starken Spannungen unterworfen sein wird, da die großen Erwartungen von Gerechtigkeit und Fortschritt, die die Einführung der Demokratie im Volksbewußtsein erweckt hatte, mit äußerst schwierigen wirtschaftlichen Problemen konfrontiert werden, deren Lösung mit Sicherheit davon abhängen wird, in welchem Maße sich im sozioökonomischen Bereich und ganz besonders im gewerkschaftlichen Bereich demokratische Institutionen entwickeln, die in der Lage sind, eine positive stabilisierende Rolle zu spielen. Die Organisation des gewerkschaftlichen Lebens sowie die Klärung und Systematisierung der Prinzipien, auf die sich die Gewerkschaften gründen, bilden daher die Aspekte, die zweifellos im Augenblick von besonderer Bedeutung sind, vor allem, wenn man in Rechnung stellt, daß einer der Hauptgründe, die einen früheren Zugang Spaniens zur westlichen Demokratie verhinderten, eben die Unfähigkeit war, für die Arbeiterbewegung eine angemessene institutionelle Regelung zu finden.

Wenn man die Geschichte der Gewerkschaftsbewegung in Spanien seit dem letzten Drittel des 19. Jahrhunderts bis zum Bürgerkrieg analysiert, wird man ganz klar tiefreichende Unterschiede zu den wichtigsten Ländern Europas feststellen. Einerseits ist es offensichtlich, daß die Arbeiterbewegung niemals richtig in die übrige Gesellschaft integriert wurde, und auf der anderen Seite scheint es ebenso klar, daß die reformistische Version des Marxismus auch nicht in der Lage war, den Forderungen der Arbeitnehmer eine Richtung zu geben. Beides hängt eng miteinander zusammen, und darum möchte ich hier kurz einige Überlegungen dazu anstellen.

Es ist eine bekannte Tatsache, daß die Institutionalisierung der Arbeiterbewegung in Europa, einschließlich der Länder, die am meisten von der

marxistischen Ideologie durchdrungen waren, begleitet war von einer fortschreitenden Abnahme der sozialen Kämpfe. Dieses Verhalten, das letztlich den Triumph der reformistischen über die revolutionäre These beweist, zeigt, bis zu welchem Grad die neuen sozialen Forderungen innerhalb der bestehenden Ordnung erfüllt werden konnten, ohne daß in dem erwähnten Zeitraum – sowohl ideologisch als auch taktisch – der gewaltsame Kampf eine Alternative darstellte, da dieser unvereinbar mit dem Fortbestehen demokratischer Institutionen wäre.

In Spanien dagegen hat die Entwicklung der Gewerkschaften keine der erwähnten Vorteile genossen. Wenngleich es auch bei uns reformistische Versuche, selbst im Umkreis der marxistischen Gewerkschaften, gibt, so besteht doch kein Zweifel, daß die anarchistischen oder anarcho-gewerkschaftlichen Organisationen, die die Radikalisierung bis zu den Extremen des revolutionären Kampfes vorantrieben, die führende Rolle gespielt haben, ohne die man viele der außergewöhnlichen Ereignisse unserer zeitgenössischen Geschichte nicht erklären kann. Während die europäischen Gewerkschaften Forderungen aufstellten, die die charakteristischen Institutionen der demokratischen kapitalistischen Gesellschaft respektierten, entstand in Spanien eine Spaltung in der Arbeiterbewegung, aus der eine Richtung des gewerkschaftlichen Kampfes hervorging, die durch eine starre revolutionäre Haltung charakterisiert war sowie durch den systematischen Einsatz von Generalstreiks als politisches Mittel zur Veränderung der gegebenen Gesellschaftsordnung.

Diese Überlegungen können von Nutzen sein, wenn man die aktuelle Lage in Spanien beurteilen und angemessene Leitlinien für zukünftige Aktionen aufzeigen will. Es fragt sich einerseits, ob in Spanien eine politisch neutrale Einheitsgewerkschaft möglich ist, und andererseits, wie groß das Gewicht der nichtmarxistischen Gewerkschaften beim Aufbau der spanischen Gewerkschaftsbewegung ist. Die erste Frage kann relativ einfach beantwortet werden, die zweite verlangt einige Nuancierungen.

Im vorher beschriebenen Zusammenhang zeigt unsere Erfahrung, daß die Gewerkschaftsorganisationen nie von den politischen Parteien unabhängig waren, und eine Analyse der gegenwärtigen Situation bestätigt, daß diese Tendenz weiter anhält. Die neuerliche Institutionalisierung der Gewerkschaftsfreiheit hat nur etwas bereits Bekanntes, aber darum nicht weniger Gefährliches zutage gebracht: das Vorherrschen der klassischen Gewerk-

schaftszentralen aus Gründen der historischen Schwerfälligkeit und ihre offensichtliche Infiltration in den, seit vielen Jahren rein fiktiven, Apparat der vertikalen Gewerkschaft. Die Mehrheit in diesen Gewerkschaftszentralen ist marxistisch orientiert und unterhält Verbindungen mit Parteien der gleichen Orientierung: vor allem die revolutionären wie die Arbeiterkommissionen und die UGT, deren Verbindung zu den kommunistischen und sozialistischen Parteien außer Zweifel steht, seitdem verschiedene Mitglieder der Exekutivkomitees dieser Parteien bekannte Arbeiterführer sind.

Gewiß ist eine der hervorstechendsten Merkmale des aktuellen gewerkschaftlichen Programms, daß die mit den legalisierten politischen Parteien verbundenen Zentralen anscheinend jede revolutionäre Zielsetzung aufgegeben haben, jedenfalls wenn man sich an das hält, was ihre Hauptwortführer sagen, und ein mehr pragmatisches, auf einer deutlich reformistischen Strategie aufbauendes Programm für die gewerkschaftlichen Auseinandersetzungen angenommen haben. Trotzdem scheint es zu riskant zu behaupten, daß diese reformistische Haltung auch in naher oder ferner Zukunft in der spanischen Gewerkschaftsbewegung vorherrschen wird. Einerseits muß man berücksichtigen, daß die an die sozialistische und die kommunistische Partei gebundenen Zentralen in vielen Sektoren und Regionen noch nicht die absolute Herrschaft über die Arbeiterschaft ausüben, zum anderen weiß man noch nicht, bis zu welchem Punkt ihre versöhnliche Haltung vorgetäuscht oder echt ist und ob sie, falls wirklich echt, dauerhaft ist. Letztlich ist die Antwort der Arbeiterschaft auf die verschiedenen, heute in den spanischen Gewerkschaften vorherrschenden Tendenzen (die einen mehr gemäßigt, andere mehr revolutionär) bisher nur ungenau bekannt, wenngleich das Niveau wirtschaftlicher Entwicklung, das die spanische Bevölkerung erreicht hat, ein wichtiger Faktor in der Annahme ist, daß die gemäßigten Tendenzen vorherrschen. Wie auch immer die schließlich vorherrschende Leitlinie aussehen mag, es scheint klar, daß die Möglichkeit, in Spanien zu einer politisch neutralen Einheitsgewerkschaft zu kommen, vollständig ausscheiden muß, und zwar sowohl aufgrund von Tatsachen als auch aufgrund von Zweckmäßigkeitserwägungen. Aufgrund von Tatsachen, weil die klassischen Zentralen unter Beibehaltung ihres jeweils eigenen Charakters vierzig Jahre vertikale Gewerkschaft überlebt haben. Aufgrund von Zweckmäßigkeitserwägungen, weil jede Weiterentwicklung dieses Typs unwiderruflich aufgrund der historischen Glaubwürdigkeit der klassischen Zentralen und aufgrund ihrer gegen-

wärtig besseren Organisation zumindest mittelfristig eine Konsolidierung der marxistischen Ideologie innerhalb der spanischen Gewerkschaftsbewegung mit sich bringen würde.

Die Antwort auf die zweite Frage bedarf, wie gesagt, einiger Nuancierungen. Von einem historischen Gesichtspunkt aus besteht kein Zweifel, daß die christlich orientierte Arbeiterbewegung in Spanien, mit einigen wenigen Ausnahmen, ziemlich unbedeutend war. Mit Blick auf die Zukunft glaube ich, daß man im Gegenteil eine hoffnungsvollere Antwort geben kann, unter der Bedingung allerdings, daß sie ihre Leitlinien angemessen definiert, die ihre künftigen Aktionen auf einem so lebenswichtigen Gebiet bestimmen sollen.

Historisch gesprochen haben die christlich orientierten Gewerkschaften in unserem Land nie die Rolle gespielt, die man aufgrund der jahrhundertealten Eigenart des spanischen Volkes hätte erwarten können. Immerhin ist es nicht schwer, die Gründe hierfür zu ermitteln. Die allzu große Abhängigkeit von der Hierarchie, das Fehlen unmittelbarer Ziele, die sich tief in den Arbeitermassen hätten verwurzeln können, sowie ein übertriebener Paternalismus sind einige typische Kennzeichen der spanischen katholischen Gewerkschaften, zumindest während des langen Zeitabschnitts von der Gründung des Consejo Nacional de Corporaciones Católicas 1896 bis zur Schaffung der politischen Acción Obrerista 1931. Zur gleichen Zeit hat der eindeutige Konformismus, den die katholischen Arbeiterorganisationen in dem so konfliktgeladenen sozialen Bereich vertraten, und zwar in einem Maße, daß es verschiedentlich zu heftigen Zusammenstößen mit anderen Gewerkschaften kam, jede Möglichkeit einer tiefgreifenden Verwurzelung derselben, außer in den betont konservativen ländlichen Gebieten, verhindert.

Das soziale Vakuum der katholischen Gewerkschaften wurde selbstverständlich sehr schnell von marxistisch orientierten Gewerkschaften ausgefüllt. Da diese unmittelbar die konkreten Probleme der Arbeiter aufgriffen, um auf diesem Wege zu ihren Zielen zu gelangen, errangen sie bald eine offensichtliche Glaubwürdigkeit als Verteidiger der Interessen der Arbeiterschaft.

In der gegenwärtigen Situation bestehen sehr viel günstigere Umstände für die Entfaltung eines christlich orientierten Gewerkschaftswesens. Meine Meinung bezüglich der Möglichkeit einer solchen Gewerkschaftsbewegung ist

optimistisch, wenngleich diese Möglichkeit davon abhängt, daß zwei Grundlinien zur Orientierung dieser Bewegung angenommen werden.

Zunächst hat sich die marxistische Schauweise der gesellschaftlichen Probleme samt ihrem Lösungsangebot in der realen Welt als nicht operabel erwiesen. Zweifellos hat die spanische Gesellschaft bereits das Stadium überwunden, in dem die arbeitende Bevölkerung gemäß der klassischen antagonistischen Theorie nur aus Arbeitern und Unternehmern bestand. Heutzutage muß man berücksichtigen, daß die öffentlichen Beamten, die Techniker aller Grade, die Facharbeiter, die kleinen Eigenunternehmer und die freiberuflich Tätigen in der gegenwärtigen spanischen Gesellschaft von großem Gewicht und der Kristallisationspunkt der Mittelschicht sind. Dies sind auch die Gruppen, auf die christlich orientierte Gewerkschaften am ehesten Einfluß gewinnen können, da ihr kulturelles Niveau sowie die besondere wirtschaftliche Natur der Tätigkeit dieser Berufsschichten sie von den angebotenen Zielen, die eine Annahme der marxistischen Ideologie begünstigen würde, fernhalten. Die Annahme von Gewerkschaften christlicher Orientierung durch diese sozialen Schichten wäre ohne Zweifel sehr wichtig wegen des vorbildhaften Einflusses dieser Bevölkerungsschicht, damit eine feste Basis gelegt würde für ein tieferes Eindringen in die große Masse der Arbeitnehmer.

An zweiter Stelle scheint es auch evident, daß jede Wiedereinführung christlicher Gewerkschaften in unserem Land von strategischen Voraussetzungen ausgehen müßte, die von denen früherer Zeiten sehr verschieden sind. Diese neuen Gewerkschaften, die notwendigerweise überkonfessionell sein müßten, müssen von derselben Basis ausgehen, auf die sie sich stützen wollen, indem sie die typischen Sorgen und Nöte der großen Arbeitermassen zu den ihrigen machen und endgültig jede konformistische Haltung hinsichtlich der sozialen Frage aufgeben. Aber selbst wenn sie sich ausdrücklich überkonfessionell nennen, wird die frühere Haltung der katholischen Kirche in Spanien, die heute glücklicherweise bereits auf dem Weg zu einer tiefgreifenden Erneuerung ist, anfänglich noch ihre Glaubwürdigkeit belasten. Allerdings ist auch nicht hier der Ort, wo die Schlacht gewonnen oder verloren wird; denn letztlich wird die definitive Verwurzelung einer christlich orientierten Gewerkschaft in diesem Land davon abhängen, wieweit diese Gewerkschaften fähig sein werden, sich mit den wahren Problemen der Arbeiterschaft zu identifizieren, indem sie die legitimen Forderungen weiter Kreise der Bevöl-



kerung aufgreifen. Die Grundlage dieser Haltung muß die Überzeugung sein, daß noch ein weiter Weg zu gehen ist, bevor die wirtschaftliche und soziale Gerechtigkeit sich auf alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens erstreckt hat. Spanien ist noch immer ein Land, dessen soziale Strukturen weit entfernt sind von denen der entwickelteren europäischen Gesellschaften, in denen die Einkommensverteilung viel egalitärer ist und die ein gewisses soziales Gleichgewicht erreicht haben. Hier auf dieser Ebene der unabdingbaren Verteidigung der Rechte der arbeitenden Bevölkerung und der absoluten Identifikation mit ihren Forderungen aller Art wird die Überlegenheit der christlichen Programme zur Verbesserung der Gesellschaft die meisten Früchte in der praktischen Ordnung erbringen. Es ist klar, daß die sozialen Forderungen der christlichen Gewerkschaften nicht zurückbleiben dürfen hinter denen anderer Gewerkschaften mit marxistischer Orientierung. Es ist darauf hinzuweisen, daß die Kanalisierung der Wünsche der arbeitenden Bevölkerung durch eine christlich orientierte Gewerkschaft eine echte Möglichkeit tatsächlicher sozialer Vorteile gewährt, ohne zugleich die Grundlagen der spanischen Gesellschaft von heute zu zerstören.

Von diesem Gesichtspunkt aus bedeutet die Kräftigung christlicher Gewerkschaften in Spanien, wenn sie sich von den Irrtümern der Vergangenheit befreit haben, eine echte und wünschenswerte Aufgabe.

*Bernardo Zanetti*

## DIE SICHERUNG DES ARBEITSFRIEDENS IN DER SCHWEIZ

### *I. Grundlegendes*

Wie die übrigen Mitgliedstaaten des Europarates ist auch die Schweiz ein Land, welches „den Grundsatz der Herrschaft des Rechts und den Grundsatz, wonach jede Person im Bereiche seiner Gerichtsbarkeit im Besitze der Menschenrechte und der Grundfreiheiten sein muß, anerkennt“ (Art. 3 des Statuts des Europarates). Zudem ist die Schweiz ein Land, welches die direkte Demokratie (obligatorische Volksabstimmung für jede Änderung der Bundesverfassung und fakultative Volksabstimmung auf Grund des Referendums für die Annahme oder Abänderung eines Gesetzes) kennt, ferner ein Bundesstaat, in welchem die Mitgliedstaaten, die Kantone, noch eine weitgehende staatliche Autonomie genießen. Kurz gesagt ist die Schweiz ein Staat, welcher auf der Freiheit des Bürgers, auf dem Grundsatz der Demokratie, des Vorrangs des Rechts (Rechtsstaat), der sozialen Gerechtigkeit (sozialer Staat) und des Föderalismus aufgebaut ist.

Dennoch, will ein Land im wahren Sinn ein solcher Staat sein, genügen die demokratischen und sozialen Einrichtungen des Staates für sich allein noch nicht; auch die Zwischenglieder im Verhältnis von Bürger zu Staat müssen sowohl in ihrer Struktur als auch in ihrem Verhalten den genannten Grundsätzen entsprechen. Im spezifischen Bereich des Arbeitsverhältnisses, welches uns hier besonders angeht, bedeutet dies, daß die Berufsverbände der Arbeitgeber einerseits und der Arbeitnehmer andererseits ebenfalls im gleichen Sinne strukturiert sein und sich verhalten müssen. Es ist in der Tat wesentlich, daß der demokratische Rahmen der staatlichen Einrichtungen nicht in der Folge durch ein Verhalten der Zwischenglieder der Gesellschaft, d. h. in unserem Falle der Berufsverbände, ausgefüllt wird, das den Grundsätzen des demokratischen und freiheitlichen Staates widerspricht. Dies ist eine unerläßliche

Bedingung, will man vermeiden, daß dieser Staat zu einer Farce von dem wird, was er eigentlich sein soll, d. h. zu einer Farce der Demokratie und der Freiheit.

Auf diesem politischen Hintergrund ist vor allem auch die kollektiv-rechtliche Regelung des Arbeitsverhältnisses in der Schweiz zu sehen und zu beurteilen. Diesbezüglich kommt den Berufsverbänden eine wesentliche Rolle zu, weshalb es wichtig ist, vorerst ihre Struktur und politische Grundeinstellung zu kennen, dies noch bevor man sich den weiteren Fragen ihrer Vertragspolitik durch Abschluß von Gesamtarbeitsverträgen und ihres Verhaltens im Falle von kollektiven Arbeitstreitigkeiten, die wohl unvermeidlich in den Beziehungen zwischen den Vertretern der beiden Hauptfaktoren der Wirtschaft, d. h. des Kapitals und der Arbeit, auftreten, zuwendet.

## *II. Rechtliche Grundlage der Berufsverbände und ihrer Tätigkeit*

Die Entstehung und die Tätigkeit der Berufsverbände fußen auf dem allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz der Vereinsfreiheit (Art. 56 der Bundesverfassung), welcher allen Bürgern das Recht gewährleistet, Vereine frei zu gründen, diesen nach freier Wahl als Mitglied beizutreten (positive Vereinsfreiheit), von diesen fern zu bleiben oder auszutreten (negative Vereinsfreiheit). Dabei ist aber zu beachten, daß die Bundesverfassung die Vereinsfreiheit lediglich im Verhältnis zwischen Bürger und Staat, nicht aber im Verhältnis der Einzelpersonen untereinander gewährleistet, und auch nur dann wenn die Vereine (in unserem Fall die Berufsverbände) weder in ihrem Zweck noch in den dafür bestimmten Mitteln rechtswidrig oder staatsgefährlich sind (Art. 56 BV); im letzteren Fall ist der Staat sogar ermächtigt, solche Vereine zu verbieten oder aufzulösen.

Unter dem Gesichtspunkt des Verhältnisses der Einzelpersonen untereinander (z. B. zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer) ist die Vereinsfreiheit von den Grundnormen des Zivilrechts, insbesondere von denjenigen über den „Schutz der Persönlichkeit“ (Art. 27 und 28 ZGB) gewährleistet, und zwar sowohl in der Form der positiven wie auch der negativen Vereinsfreiheit.

Was die Vereine als solche betrifft, bedeutet die verfassungsmäßige Garantie der Vereinsfreiheit, daß sie befugt sind, im Rahmen der allgemeinen

Rechtsordnung ihre Tätigkeit in voller Freiheit auszuüben, und daß sie frei sind, sich umzugestalten und aufzulösen, ohne eine Genehmigung von seiten der öffentlichen Hand einholen zu müssen, und schließlich daß der Staat alle Vereine gleich zu behandeln hat, ohne jegliche Privilegierung oder Diskriminierung, dies auch nicht unter dem Gesichtspunkt ihrer zahlenmäßigen Bedeutung (Zahl der Mitglieder) und somit ihrer sogenannten „Repräsentativität“. In der erwähnten Befugnis der Vereine, ihre Tätigkeit frei zu gestalten, ist auch die Befugnis der Berufsverbände inbegriffen, im Bereiche des Arbeitsverhältnisses Kampfmaßnahmen, wie Streiks und Aussperrungen, zu ergreifen.

Die Berufsverbände errichten sich in der Form des Vereins im Sinne von Art. 60 und folgende des Schweizerischen Zivilgesetzbuches durch die bloße Annahme schriftlicher Statuten, in welchen die erforderlichen Vorschriften über Zweck, Mittel und Organe der Organisation enthalten sein müssen; die Generalversammlung der Mitglieder, allenfalls deren Delegierte, bilden das oberste Organ. Selbstredend dürfen die Statuten den gesetzlichen Bestimmungen nicht widersprechen, welche die Demokratie in der Organisation gewährleisten. Die Berufsverbände können sich gemäß Art. 828 des Schweizerischen Obligationenrechts auch als Genossenschaft formieren, diese Form gewährleistet den demokratischen Charakter der Organisation in gleichwertiger Weise wie diejenige des Vereins. In beiden Fällen besitzen die so konstituierten Berufsverbände von Gesetzes wegen die juristische Persönlichkeit.

Der Gesetzgeber hat den Berufsverbänden bestimmte Befugnisse eingeräumt: vorerst die Befugnis, Gesamtarbeitsverträge mit normativer Wirkung abzuschließen und deren Allgemeinverbindlicherklärung zu verlangen, ferner an der Durchführung bestimmter Sozialgesetze (berufliche Ausbildung, Sozialversicherungen) mitzuwirken und schließlich vor dem Erlaß solcher Gesetze angehört zu werden (Art. 32 BV).

### *III. Die Berufsverbände in der Schweiz*

In der Schweiz wie anderswo wurden die ersten Berufsverbände von den Arbeitnehmern gebildet. Um die Mitte des 19. Jahrhunderts haben sich die lokalen Arbeitnehmer-Gruppen eines bestimmten Berufes zu Landesverbänden zusammengeschlossen, die ihrerseits im Jahre 1873 eine Dachorganisa-

tion, den „Schweizerischen Arbeiterbund“, schufen, welcher sich im Jahre 1880 zum heutigen „Schweizerischen Gewerkschaftsbund“ als erster Spitzenverband der Arbeitnehmer in der Schweiz umstrukturierte. Dieser Verband umfaßt vorwiegend die sozialdemokratisch gesinnten Arbeitnehmer. Die christlich-sozialen Arbeitnehmer-Organisationen bildeten sich gegen Ende des vergangenen Jahrhunderts und schlossen sich im Jahre 1907 ebenfalls zu einer Dachorganisation, dem „Christlichnationalen Gewerkschaftsbund der Schweiz“, zusammen, welcher vor allem katholische Arbeitnehmer zählt. Auf protestantischer Seite wurde im Jahre 1920 der „Schweizerische Verband evangelischer Arbeitnehmer“ gegründet und ein Jahr zuvor der „Landesverband freier Schweizer Arbeiter“, welcher politisch auf liberaler Konzeption fußt, und im Jahre 1918 die „Vereinigung schweizerischer Angestelltenverbände“. Die Schweiz ist ein typisches Beispiel für den Gewerkschaftspluralismus, wo in der beruflichen Organisierung der Arbeitnehmer sich die verschiedenen politischen Richtungen der gewerkschaftlichen Erfassung der Arbeitnehmer vorfinden: die sozialdemokratische, die christlich-soziale (katholische), die evangelische (protestantische) und die liberale. Zusammen erfassen die verschiedenen gewerkschaftlichen Organisationen rund 40 % der in der Privatwirtschaft tätigen Arbeitnehmer. Der „Schweizerische Gewerkschaftsbund“ ist zahlenmäßig bei weitem die bedeutendste Arbeitnehmer-Organisation, gefolgt vom „Christlichnationalen Gewerkschaftsbund“.

Auf Arbeitgeberseite ist die Entwicklung in einem gewissen Sinne ähnlich verlaufen: aus den lokalen und kantonalen Organisationen entstanden die Landesorganisationen: vorerst im Jahre 1870 der „Schweizerische Handels- und Industrie-Verein“, dessen Hauptzweck die Wahrnehmung der wirtschaftlichen Interessen seiner Mitgliedsfirmen ist, im Jahre 1879 der „Schweizerische Gewerbeverband“ und im Jahre 1908 der „Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen“. Zu erwähnen ist schließlich noch die Gründung, im Jahre 1897, des „Schweizerischen Bauernverbandes“. Zusammen erfassen die verschiedenen Wirtschafts- und Berufsorganisationen der Arbeitgeber rund die Hälfte der Betriebe.

#### *IV. Der Gesamtarbeitsvertrag*

Die autonome Regelung der Arbeitsbedingungen bildet die vorwiegendste und sinnvollste Tätigkeit der Berufsverbände im Bereiche des Arbeitsverhältnisses. Der Gesamtarbeitsvertrag ist das typische Instrument dazu. Er charakterisiert die Zusammenarbeit der sogenannten „Sozialpartner“. Diese Bezeichnung ist vor allem in diesem Zusammenhang am Platze.

Bereits im Jahre 1911 hat der schweizerische Gesetzgeber als erster das Institut des Gesamtarbeitsvertrages geschaffen und diesen zu einer Rechtsquelle gemacht. Mit dem Bundesgesetz vom 28. September 1956 hat er diesem Rechtsinstrument eine umfassendere rechtliche Struktur gegeben und somit seine rechtliche Wirksamkeit erhöht.

Als vertragsschließende Parteien eines Gesamtarbeitsvertrages kommen auf Arbeitgeberseite die einzelnen Arbeitgeber sowie ihre Verbände in Betracht, während auf Arbeitnehmerseite nur Verbände, die Gewerkschaften, zugelassen werden. Der Inhalt des Gesamtarbeitsvertrages besteht in erster Linie aus den wesentlichen Bestimmungen über die materiellen Arbeitsbedingungen, d. h. über Abschluß, Inhalt und Beendigung der einzelnen Arbeitsverhältnisse (sog. normative Bestimmungen; diese regeln die Löhne, die Arbeitszeit, die Ferien, usw.), dann aber auch aus den Bestimmungen, die sonst das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer (sog. indirekt-schuldrechtliche Bestimmungen; diese regeln das Verhalten der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zur Gesamtarbeitsvertragsgemeinschaft: Pflichten des Tuns und des Unterlassens im Interesse des Berufszweiges, Pflichten gegenüber den vertraglichen paritätischen Einrichtungen, wie Ausgleichskassen und dergleichen) und schließlich aus den Bestimmungen, welche die vertraglichen Pflichten und Rechte der vertragsschließenden Parteien selbst, d. h. der Sozialpartner (sog. direkt-schuldrechtliche Bestimmungen) regeln.

In diesem Zusammenhang ist besonders hervorzuheben, daß die normativen Bestimmungen zwingende Mindestnormen sind, die unmittelbar für die einzelnen, vom Gesamtarbeitsvertrag erfaßten Arbeitgeber und Arbeitnehmer gültig sind und von diesen nicht übergangen werden können; sie haben eine ähnliche Wirkung wie die zwingenden Vorschriften des Gesetzes.

Ebenso muß festgehalten werden, daß die vertragsschließenden Parteien eines Gesamtarbeitsvertrages mit dem Abschluß desselben die Pflicht übernehmen, selbst den Arbeitsfrieden einzuhalten und auf ihre Mitglieder einzu-

wirken, daß sie es auch tun. Diese Pflicht zum Arbeitsfrieden ist dem Vertrag immanent in Bezug auf die in ihm geregelten Sachfragen (relativer Arbeitsfriede); sie kann aber absolut werden, wenn sie als solche ausdrücklich vereinbart wird. In diesem Fall gilt sie auch für die Sachgebiete des Arbeitsverhältnisses, die im Gesamtarbeitsvertrag nicht geregelt sind (absoluter Arbeitsfriede).

Seit dem letzten Weltkrieg hat die Politik der Gesamtarbeitsverträge in der Schweiz eine sehr große Bedeutung erlangt. Gegenwärtig bestehen rund 1500 Gesamtarbeitsverträge, wovon rund die Hälfte sogenannte „Firmenverträge“ sind, weil sie sich nur auf einen einzigen Betrieb beziehen und nur vom einzelnen Arbeitgeber auf der einen Seite abgeschlossen sind. Die übrigen Gesamtarbeitsverträge sind sogenannte beidseitig-korporative Verträge, weil sie auf beiden Seiten von Verbänden abgeschlossen sind; sie teilen sich nach ihrem territorialen Geltungsbereich in Landesverträge (90), regionale Verträge (75), kantonale Verträge (260) und lokale Verträge (290). Sie erfassen ungefähr die Hälfte der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer der Privatwirtschaft. Auch wenn diese zahlenmäßigen Angaben nur approximativ sind, geben sie doch eine klare Idee von der Tragweite der Vertragspolitik der Sozialpartner, zumal ihre tatsächliche Wirkung weit über ihren rechtlichen Geltungsbereich hinausreicht; sie beeinflußt in weitem Maße „de facto“ die Arbeitsbedingungen im ganzen Berufszweig, in welchem der Gesamtarbeitsvertrag abgeschlossen wurde. Zudem ist noch festzuhalten, daß wichtige Gesamtarbeitsverträge, die ganze Wirtschaftszweige, wie das Baugewerbe, betreffen, allgemeinverbindlich erklärt und dadurch auch auf die sogenannten Außenseiter, d. h. auf die Nicht-Mitglieder der vertragsschließenden Verbände, ausgedehnt wurden; auf diese Weise wird der Gesamtarbeitsvertrag zu einer allgemein geltenden „Berufsordnung“ der Sozialpartner.

Die Gesamtarbeitsverträge haben sich aber nicht nur in „quantitativer“ Hinsicht (starke Zunahme der Zahl der vom Gesamtarbeitsvertrag erfassten Arbeitgeber und Arbeitnehmer), sondern auch „in die Tiefe“ im Sinne eines erweiterten materiellen Inhaltes entwickelt. Anfänglich beschränkten sich die Gesamtarbeitsverträge auf die Festlegung von Mindestlöhnen, weshalb sie auch „Tarifverträge“ genannt werden; in der weiteren Entwicklung dehnten sie sich, je länger je mehr, auch auf andere Fragen des Arbeitsverhältnisses aus, z. B. die Arbeitszeit, die Ferien, die Lohnzuschläge, die Lohnfortzahlung im Falle von Krankheit, Unfall und Militärdienst, die Feiertagsentschädigung,

die Familien- und Kinderzulagen, die sozialen Privatversicherungen und dergleichen. Neben diesen Bestimmungen über die materiellen Arbeitsbedingungen, enthält der moderne Gesamtarbeitsvertrag noch eine Reihe anderer Bestimmungen, die das Verhalten der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer gegenüber der Vertragsgemeinschaft betreffen, so bezüglich der vertraglichen Schlichtung von kollektiven Arbeitsstreitigkeiten, der vertraglichen Schiedsgerichtsbarkeit, der Verpflichtung zur Einhaltung des Arbeitsfriedens. Besonders wichtig sind in diesem Zusammenhang die Bestimmungen über die Schaffung von paritätischen Organen und vertraglichen Einrichtungen, wie Kontrollkommissionen, Berufskammern, Einigungsstellen und Schiedsgerichte, Ausgleichskassen, Einrichtungen der sozialen Vorsorge. Auf diesem Gebiet ist der Gesamtarbeitsvertrag noch in voller Entwicklung begriffen, weil sich die Sozialpartner immer mehr bemühen, die auftauchenden Probleme des Berufes durch kollektivrechtliche Regelungen zu lösen, so die Probleme der beruflichen Aus- und Weiterbildung, der Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbs, der Stellenvermittlung, der Sicherung des Arbeitsplatzes, der Arbeitsbeschaffung und dergleichen. Solche paritätischen Organe und Einrichtungen sind nicht nur wichtig wegen der Aufgaben, die sie im Interesse des Berufszweiges erfüllen, sondern auch deshalb, weil sie der Vertragsgemeinschaft der Parteien eine konkrete, organische Struktur geben, eine bessere Einhaltung des Gesamtarbeitsvertrages sichern und eine engere, systematischere und dauerhaftere Zusammenarbeit der Vertragsparteien fördern. Auf diese Weise werden auch die rein menschlichen Kontakte unter den Sozialpartnern enger gestaltet, was wesentlich zur Förderung des gegenseitigen Vertrauens und des Verständnisses für die beidseitigen Schwierigkeiten beiträgt. Dadurch wird es für die Parteien auch leichter, ihren Gesamtarbeitsvertrag an die neuen Verhältnisse anzupassen und so eine dauernde Politik der vertraglichen Ordnung zu konsolidieren, welche die beste Garantie für die Sicherung des Arbeitsfriedens ist.

Wesentlich zu dieser Entwicklung der Vertragspolitik der Sozialpartner hat die Tatsache beigetragen, daß einerseits die Arbeitgeber die Gewerkschaften als Wortführer der Arbeitnehmer anerkennen und daß andererseits die Gewerkschaften den Klassenkampf als Mittel zur Abschaffung der privatwirtschaftlichen Ordnung aufgegeben haben, ferner auch ihre wachsende Einsicht, daß die erhöhte Produktivität der Wirtschaft die Grundvoraussetzung für jeglichen echten und dauerhaften sozialen Fortschritt ist und bleibt, die



Einsicht, daß es auch vom sozialpolitischen Gesichtspunkt aus in erster Linie gilt, die wirtschaftliche Lage des Landes zu konsolidieren und Beschäftigung für alle zu sichern. Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind sich heute weitgehend bewußt, daß sie nicht Gegner, sondern „Partner“ sind, daß nicht „Paternalismus“ einerseits und nicht „Klassenkampf“ andererseits zum größtmöglichen Glück und Wohlstand für alle führt, sondern nur ein kluges „Miteinander“, ein abgewogenes Wirken und Verzichten auf beiden Seiten. Mit anderen Worten: heute sind sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer bewußt, daß der Schwerpunkt des Problems in der Selbstbeschränkung bei der Wahrung ihrer Sonderinteressen liegt. Die beiden Partner haben begriffen, daß eine Verständigung auf der Grundlage eines abgewogenen Kompromisses für beide Parteien schließlich die bessere Lösung darstellt als ein übertriebener Kampf zur Verteidigung der eigenen Sonderinteressen. Dieser Kompromiß findet seinen konkreten Ausdruck im Abschluß eines Gesamtarbeitsvertrages. Dieser hört auf, lediglich ein vorübergehender Waffenstillstand zu sein und wird zu einem eigentlichen Berufsstatut. Diese Entwicklung der Gesamtarbeitsvertragspolitik war nur möglich, weil die Sozialpartner das Vertrauen in die Kraft der sittlichen Idee, die wesentlich zu jedem Vertrag gehört, behalten haben; es ist schließlich die Idee der persönlichen sozialen Verpflichtung und Verantwortung.

#### *V. Die kollektiven Arbeitsstreitigkeiten*

Im Arbeitsleben ist das Auftauchen von Differenzen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern an sich ohne weiteres verständlich, sind doch ihre unmittelbaren Interessen diametral entgegengesetzt. Von entscheidender Bedeutung in diesem Zusammenhang ist jedoch die Frage, wie diese Differenzen ausgetragen werden. Eine friedliche Beilegung derselben ist nur dann möglich, wenn unter den Parteien jener Geist herrscht, von welchem soeben in Zusammenhang mit der kollektiv-rechtlichen Vertragspolitik die Rede war. Dies gilt vor allem für jene Kollektivstreitigkeiten, die nicht rechtlicher Natur (Auslegung einer bestehenden Rechtsnorm, sei sie gesetzlich oder vertraglich; sog. „Rechtsstreitigkeiten“), sondern anderer Natur sind, d. h. Streitigkeiten über die noch zu treffende rechtliche Regelung einer bestimmten Interessenlage, etwa – im Bereich des Arbeitsver-

hältnisses — einer bestimmten Arbeitsbedingung. Man spricht darum von „Interessenstreitigkeiten“.

Die Erledigung von Rechtsstreitigkeiten bietet keine größeren Schwierigkeiten, weil im Hintergrund der Richter steht, dem es zukommt, zu entscheiden, wenn die Parteien sich nicht direkt finden; der Richter entscheidet endgültig und sein Entscheid hat bindende Kraft für die Parteien. Damit ist die Streitigkeit erledigt. Bei den Interessenstreitigkeiten ist die Rechtslage grundsätzlich anders: da müssen sich die Parteien selbst finden, d. h. sie müssen selbst zu einer Verständigung gelangen, wenn auch mit Hilfe und Unterstützung allenfalls von seiten der Behörde, eine Verständigung, die ihren konkreten Ausdruck im Abschluß einer kollektiv-rechtlichen Vereinbarung, d. h. eines Gesamtarbeitsvertrages, findet.

Aus diesem Grund ist die Beilegung von Kollektivstreitigkeiten in erster Linie Aufgabe der Parteien selbst, welche zu diesem Zweck in ihren Gesamtarbeitsverträgen vertragliche Einigungsstellen errichten. In der Tat ist festzustellen, daß sozusagen jeder Gesamtarbeitsvertrag heute auch eine vertragliche Einigungsstelle vorsieht, deren Zusammensetzung stets paritätisch ist. Oft üben die vertraglichen Einigungsstellen auch die Funktion einer vertraglichen Schiedsstelle aus, wenn nicht spezifisch eine solche Stelle im Vertrag selbst vorgesehen ist. Diese vertraglichen Einrichtungen nehmen dem Staat eine große und schwierige Aufgabe ab, nämlich die Aufgabe, selbst als Vermittler eingreifen zu müssen.

Da die Erhaltung des Arbeitsfriedens nicht nur im Interesse der Parteien selbst liegt, sondern auch im Interesse der Allgemeinheit, hat der Staat, um die friedliche Beilegung von Kollektivstreitigkeiten zu erleichtern, eigene spezifische Einrichtungen, nämlich die staatlichen Einigungsämter, geschaffen: die kantonalen Einigungsämter einerseits für die Streitigkeiten, die nicht über die Grenzen des betreffenden Kantons hinausreichen, und die Eidgenössische Einigungsstelle andererseits für die interkantonalen Streitigkeiten. Diese staatlichen Einigungsämter sind ständige Institutionen, die auf Ersuchen von seiten der Parteien oder auf Gesuch einer Behörde und auch von Amtes wegen in die Streitigkeit eingreifen, wobei aber die vertraglichen Einigungsstellen den Vorrang vor den staatlichen haben.

Die staatlichen Einigungsämter können auch die Funktion eines Schiedsgerichtes ausüben und somit einen verbindlichen Entscheid treffen, wenn

die Parteien dies beantragen und sich zum voraus schriftlich verpflichten, sich diesem Entscheid zu unterstellen.

Die kantonalen Einigungsämter und die Eidgenössische Einigungsstelle sind paritätisch zusammengesetzt und unterstehen dem Vorsitz einer neutralen Person als dem Präsidenten. Sie besitzen die nötigen Befugnisse, um die Parteien, allfällige Zeugen und Sachverständige vor ihnen erscheinen zu lassen; sie bestimmen auch das geeignete Verfahren, welches stets rasch sein soll und grundsätzlich kostenlos ist. Während des Einigungsverfahrens sind die Parteien verpflichtet, den absoluten Arbeitsfrieden zu wahren.

Wenn der Einigungsvorschlag des Amtes von den Parteien nicht angenommen wird, ist das Einigungsamt ermächtigt, die Öffentlichkeit zu informieren und gegebenenfalls auch anzugeben, welche der beiden Parteien den Einigungsvorschlag abgelehnt hat. Es handelt sich dabei um eine Maßnahme, die lediglich moralische Tragweite hat, die aber von großer faktischer Wirkung ist, da in der Schweiz die öffentliche Meinung ein sehr großes politisches Gewicht hat.

Auf diese Weise gelingt es in der Schweiz, den Arbeitsfrieden sozusagen dauernd zu sichern, ohne die Freiheit der Sozialpartner wesentlich einzuschränken. In der Schweiz wird jede Form der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit grundsätzlich abgelehnt.

*Serafín Ríos Mingarro*

## DIE GEGENWÄRTIGE ENTWICKLUNG DER ARBEITNEHMER- UND ARBEITGEBERVERBÄNDE IN SPANIEN

Jede Analyse der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen in Spanien muß von einer realen Basis ausgehen. Das vorangegangene politische System hat Strukturen geschaffen, nach denen Arbeiter und Unternehmer in einer Einheitsorganisation zusammengefaßt wurden. Wie immer das Urteil ausfallen mag, das diese Strukturen verdienen, sie wurden in einem kurzen Zeitraum demontiert, ohne daß bis jetzt im Ernst gesagt werden kann, daß das dadurch entstandene institutionelle Vakuum befriedigend ausgefüllt worden sei.

Wenn man heute von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden spricht, so spricht man von Organisationen, die mit Problemen kämpfen, wie sie jeder Institution eigen sind, die versucht, ihre eigene Identität zu finden. Die Probleme der Mitgliederwerbung, der Aufbau von Kadmern, der Erwerb oder Wiedererwerb von Vermögen, die Schaffung eines „Image“ beschäftigen sie ebenso sehr wie ihre notwendige Präsenz im wirtschaftlichen und folglich auch sozialen und politischen Kräftespiel.

Eine weitere Grundlage für eine solche Analyse ist der Hinweis auf die außergewöhnlich kritische wirtschaftliche Situation Spaniens, die tiefgreifende und zugleich ganz offensichtlich notwendige Maßnahmen erfordert, die keine Hoffnung zulassen, daß die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen ihre Konsolidierung in einem relativ günstigen und ruhigen wirtschaftlichen Kontext bewerkstelligen können. Die innere Ausgestaltung dieser Organisationen muß sich zu gleicher Zeit vollziehen mit der Teilnahme an den unausweichlichen großen nationalen Entscheidungen, die einen Ausgang aus der Krise finden sollen.

Darum ist es nicht leicht, auf die doppelte Frage nach der Organisation der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu antworten. Wir stehen einem Organisationsprozeß gegenüber, in dem sich einige Arbeitnehmerorganisationen herauskristallisieren, die entweder politischen Parteien nahestehen (CCOO, UGT) oder unabhängig sind (USO, CNT), deren Verbreitungsgrad im Land schwer abzuschätzen ist, bevor keine Wahlen für die Gewerkschaften stattgefunden haben. In Gebieten mit einem ausgeprägten Eigencharakter wie Katalonien und das Baskenland gibt es Gewerkschaften von einer gewissen Stärke, die von diesem Regionalcharakter geprägt sind.

Auch die Arbeitgeberbewegung hat sich in der Confederación Española de Organizaciones empresariales (CEOE) zusammengeschlossen, deren Repräsentation allerdings auch nicht hinreichend profiliert ist, wie die Organisation, die die kleinen und mittleren Unternehmen zusammenschließen will (PYME).

Sowohl die Arbeitnehmer- wie die Arbeitgeberverbände unterstreichen mit Nachdruck ihre Unabhängigkeit von den Parteien, auch jene, die wie die CCOO und die UGT mehr wie politische Parteien erscheinen und die verlangt haben, an den auf Initiative der Regierung abgehaltenen Unterredungen über wichtige wirtschaftliche Probleme teilzunehmen und die sich nicht durch Parlamentarier vertreten fühlen.

Unter diesen Voraussetzungen ist es schwierig, sich Einheitsorganisationen für Unternehmer und Arbeiter vorzustellen. Die von den früheren Machthabern künstlich auferlegte Einigkeit ist buchstäblich zermalmt worden, und ein äußerst vielfältiger Kräftepluralismus strebt nach einem neuen Gleichgewicht, das aber im Moment noch sehr schwer auszumachen ist.

Gewiß ist die Einheit ein Ziel, das alle im Munde führen, aber die Praxis zeigt, daß die Diskrepanzen sehr stark sind und daß auch eine rein taktische Einheit bei gelegentlichen konkreten Aktionen schwierig und problematisch ist.

Bei dieser Pluralität unserer Gewerkschaften ist es schwierig, die Bedeutung der nichtmarxistischen Arbeitnehmer abzuschätzen. Verschiedentlich gab es Gerüchte, daß die Regierungspartei, die UCD, versuchte, die Bildung einer Gewerkschaft anzuregen oder zu fördern, die in das Verhältnis der Sozialpartner auch den Einfluß der nichtmarxistischen Arbeitnehmer einbringen würde, ein Versuch, der bislang gescheitert ist — und sogar dementiert wurde —, weil er sofort des „Amarillismus“ verdächtigt wurde.

Im Prinzip scheinen bislang die großen Gewerkschaften sich zum Marxismus zu bekennen. Dem steht nicht entgegen, daß ganz offensichtlich große Arbeitermassen existieren, die diese Haltung nicht teilen, und das erklärt vielleicht, daß man, auch ohne über verlässliche Daten zu verfügen, sagen kann, die Mitgliedschaft in den Gewerkschaften sei sehr niedrig. Es ist klar, daß eine künstliche Lösung des Problems durch die Förderung einer „gefügigen“ Gewerkschaft durch die staatliche Macht gerade das Gegenteil erreichen würde, denn sie würde alle Kämpfe und Forderungen für die nicht-marxistischen Gewerkschaften monopolisieren. Vielleicht wird sich in einigen Sektoren – mit Sicherheit in dem von Schule und Bildung – eine unabhängige Gewerkschaftsbewegung herausbilden, die sich klar gegen die marxistischen Ziele stellt und ein eigenes Programm präsentiert. Auch können einige tief verwurzelte und mitgliedsstarke Bewegungen wie die christlich orientierten *Hermandades del Trabajo* hilfreich sein, wenn es ihnen gelingt, ihre Organisationen zu modernisieren.

Es stellt sich jetzt schon sehr viel konkreter das Problem der Löhne, und zwar vom Gesichtspunkt des „Lohnvertrags“ aus, den man entsprechend einem gebräuchlichen Ausdruck „Tarifvertrag“ nennt. Bekanntlich tritt er in Spanien auf drei Ebenen in Kraft: an der Basis nach Betrieben, dann nach Sektoren und schließlich innerhalb der Sektoren im nationalen, interprovinzialen, provinziellen und, weniger häufig, lokalen Bereich.

Die großen Unternehmen machen meist vom betrieblichen Tarifvertrag Gebrauch, während die übrigen meist sektorale Tarifverträge abschließen im einen oder anderen Bereich, je nach der Natur ihrer Aktivitäten, wobei der provinzielle Bereich der häufigste ist.

In diese Lohnverhandlungen sind besonders stark die Eigenarten der erwähnten neuen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände eingedrungen. Nach Auflösung des alten Verbändesystems haben die Zentralen der Arbeitgeber wie der Arbeitnehmer Verhandlungen aufgenommen, die aufgrund des Anfangsstadiums, in dem die einen wie die anderen sich befinden, und wegen der gegenwärtigen wirtschaftlichen Schwierigkeiten in einer sehr getrüben Atmosphäre stattfanden.

Einige der Unterhändler haben versucht, durch diese Verhandlungen ihr „Image“, ihre jeweiligen Positionen zu verbessern und „Punkte zu sammeln“, bevor sie zum eigentlichen Thema vordrangen. Es gibt eine ganz besonders aufschlußreiche Tatsache: In zahlreichen Unterhandlungen für derartige Ver-

träge hat man eine unverhältnismäßig lange Zeit darauf verwandt, die Glaubwürdigkeit oder den Repräsentationsanspruch vieler Unterhändler in Frage zu stellen. Das ging so weit, daß man Diskussionen unterbrach, um festzustellen, ob das eine oder andere Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberzentrum nicht daran teilnehmen mußte. Alle wollten in der Verhandlung die Hauptrolle spielen.

Ein weiterer Faktor, der fast überall aufgetreten ist: Bei typischen Lohnverhandlungen wurden sehr am Rande liegende Probleme künstlich aufgeworfen — und zwar von jenen, denen es angesichts bevorstehender Gewerkschaftswahlen lediglich um Stimmenfang ging.

Das läßt erwarten, daß es viele Tarifverhandlungen geben wird, die zu keinem Resultat führen und die staatliche Interventionen nötig machen mit der alten Methode der Schiedssprüche oder dessen, was man als Ersatz dafür finden mag. Das Thema ist in der Tat delikater wegen der enormen Beanspruchung, die es für den Staat bedeutet. Es gäbe vielleicht einen Weg, diese Spannungen innerhalb einer pluralistischen demokratischen Wirtschaftsordnung zu lösen, indem man die Funktion des Schiedsrichters paritätischen Kommissionen übertragen würde, in die neben Verwaltungsbeamten auch Vertreter der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen berufen werden, wenn erwiesen ist, wie weit verbreitet die verschiedenen Zentralen tatsächlich sind.

In jedem Fall scheint es empfehlenswert, die vorherrschende Rolle des Staates bei der Lösung von Tarifkonflikten einzuschränken, wenn man die notwendige Autorität der wirklichen Hauptpersonen bei diesen Verhandlungen nicht beeinträchtigen will; diese muß man ermutigen, vor allem im Blick auf den Autoritarismus der Vergangenheit, dem sie ausgesetzt waren und der nicht leicht in kurzer Zeit auszumerzen ist.

Wir kommen so zur schwierigsten Frage der Beziehungen der Sozialpartner — sie ist es in jeder Situation, aber in besonderer Weise heute in Spanien, zur Frage des Rechts auf Streik und Entlassung (bzw. Aussperrung). Für die Unternehmer muß jede Neustrukturierung der Produktionsverhältnisse in unserem Land das Recht auf freie Entlassung (oder zum mindesten auf gerechtfertigte Entlassung) berücksichtigen — zusammen mit einigen sehr ernstesten Forderungen bezüglich des Produktivitäts- und Lohnzuwachses. Die Arbeitnehmer fordern dagegen Sicherheit des Arbeitsplatzes und eine bessere Regelung des Rechts auf Streik, der bis vor kurzem in Spanien als Delikt galt.

Wenn eine Wirtschaft Augenblicke erlebt wie heute die spanische, wird jede Regelung in diesem Bereich äußerst delikant, denn sie muß Unbeweglichkeit und Egoismus ebenso vermeiden wie Demagogie. Es ist deshalb auch notwendig zu unterscheiden zwischen Notlösungen zur Überwindung der Krise und mittel- bzw. langfristigen Regelungen.

Kurzfristig scheint man eine Art Waffenstillstand im Arbeitskampf anzustreben: Indem man gleichzeitig die Arbeitslosenversicherung ausbaut, gibt man den Unternehmen die Möglichkeit, die Stammebelegschaft um bis zu 5 % reduzieren zu können.

Vielleicht sind diese Notmaßnahmen das äußerste, was unsere Wirtschaft heute vertragen kann. Und ihre Folgen sind noch sehr problematisch, denn die Gesichtspunkte der Unternehmer und der Arbeiter sind weiterhin von Grund auf verschieden. Von einer etwas tiefergreifenden Perspektive allerdings scheint es evident, daß eine beweglichere und operationellere Regelung des Streikrechts notwendig wird, zusammen mit einer gründlicheren Betrachtung des damit zusammenhängenden Problems der Freiheit bzgl. der Entlassungen und der Erfordernisse der Produktivität.

Es ist möglich, daß diese Probleme augenblicklich kaum lösbar sind: für die Arbeitnehmer- wie die Arbeitgeberzentralen und selbst für die Regierung. Aber in der Zukunft, wenn die Sozialpartner sich hinreichend konsolidiert haben und die Situation nicht mehr so gefährlich ist wie gegenwärtig, wird das neue Gleichgewicht zwischen Kapital und Arbeit nur erreicht über grundlegende Reformen des Streik- und Entlassungsrechts sowie durch eine größere Produktivität.

Erfahrungen mit der Mitbestimmung auf höherer Ebene als der der Unternehmen gibt es in Spanien praktisch nicht, und auch die Erfahrungen und Erfolge innerhalb der Betriebe sind gering: Zum Beispiel waren die Städtischen Transportunternehmen von Valencia nach einem vielversprechenden Anfang schon bald an den Rand des Chaos geraten. Trotzdem wird die Idee der Mitbestimmung in den verschiedenen Programmen aufrechterhalten: Es ist immer relativ einfach, etwas zu planen, wenn es auch im Moment nichts weiter ist als eine Arbeitshypothese.

Diese Hypothesen übersehen die Notwendigkeit der Bildung von Organisationen, die zugleich als Programmierungs- und Kontrollinstrumente dienen könnten, allerdings nicht in einem bürokratischen und statistischen Sinn, wie es die Fünfjahrespläne im Ostblock und die sog. Entwicklungspläne in



Spanien sein können, sondern in einem operationellen und die soziale Vitalität widerspiegelnden Sinn. Es geht darum, die großen Ziele der Wirtschaftspolitik deutlich zu machen und abzuschätzen, in welchem Umfang diese Ziele erreicht werden.

Das ist kein Angriff auf die Entscheidungsfreiheit der Unternehmer, es soll nur eine anarchische Entwicklung verhindert werden. Und ich meine, man müßte die Existenz dieser wirtschaftlichen und sozialen Selbstverwaltungsorgane mit einer anderen entscheidenden Idee koordinieren, um die zukünftigen Leitgedanken des Zusammenlebens zu stimulieren: die Autonomie der verschiedenen Gemeinschaften, die den spanischen Staat bilden. Die Ideen der Selbstverwaltung im wirtschaftlichen und sozialen Bereich sind untrennbar verbunden mit denen der Autonomie im politischen Bereich, all dies in einem demokratischen Gesamtzusammenhang.

Solche Organe sollten verantwortlich sein für die Raumordnung (ein weiterer Begriff als die bloße Stadtplanung), für die Festsetzung der Wirtschaftsziele, für die Definition der Grundprinzipien der Beziehungen der Sozialpartner, für das Funktionieren der sozialen Sicherheit und vor allem für die Art und Weise, wie diese Projekte in die Praxis umgesetzt werden sollen. Ferner müßte den genannten Organen die Aufsicht über die jeweils Verantwortlichen obliegen.

Dagegen scheint es praktisch nicht durchführbar, die Funktionen derartiger Organisationen dem staatlichen Bereich zu übertragen, einmal wegen der dazu erforderlichen übergroßen Bürokratie, dann wegen des größeren Abstands zu den Problemen und schließlich wegen des Umstands, daß er nicht die Eigenarten jeder einzelnen Gruppierung teilen kann.

In derartigen Organisationen sollten im wesentlichen die Vertretungen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberzentralen zusammenarbeiten – auch mit Vertretern anderer unabhängiger Organisationen. Voraussetzung ist jedoch, daß sie nicht verkümmern zu bloßen Informationsbüros oder Organisationsstufen, die die Entscheidungen endlos in die Länge ziehen. Vielmehr muß eine zügige Arbeitsprozedur gewährleistet sein.

In jedem Fall scheint der Weg zur überbetrieblichen Selbstverwaltung noch sehr weit zu sein. Der Grad der Bewußtheit und Sensibilisierung bezüglich dieser Probleme scheint noch sehr gering zu sein, wie die letzten Wahlen gezeigt haben, in denen deutlich wurde, daß das Thema noch nicht bis zu den Bürgern vorgedrungen ist.

*Walter Leisner*

## MINDERHEITENSCHUTZ UND OPPOSITION IN DER EINHEITSGEWERKSCHAFT

### *I. Einheitsgewerkschaft – Chance oder Gefahr?*

1. In der Bundesrepublik ist die freie Gewerkschaftsbewegung in der Form der Einheitsgewerkschaft organisiert. Die Arbeitnehmer sind, je nach Sektoren (Branchen) jeweils in einer großen Abteilung des Deutschen Gewerkschaftsbunds zusammengefaßt (IG-Metall, IG-Bau-Steine-Erden usw.). Neben dieser großen Einheitsgewerkschaft gibt es zwar noch kleinere gewerkschaftliche Bewegungen, auch solche christlicher Prägung. Mit Ausnahme des öffentlichen Dienstes haben diese jedoch keine größere Bedeutung erlangt.

Allein im öffentlichen Dienst, für die Beamten und Angestellten des Staates, der Gemeinden und der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, besteht in Deutschland eine faktische Pluralität von Gewerkschaftsbewegungen: Der Deutsche Gewerkschaftsbund organisiert hier durch die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV); neben ihm aber steht, faktisch gleichgewichtig, der Deutsche Beamtenbund sowie die ihm nahestehenden Richter- und Soldatenverbände. Darüberhinaus ist noch die Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG) tätig sowie einige Spezialgewerkschaften, welche zum Teil sektoral entscheidende Bedeutung erlangt haben (so etwa die Gewerkschaft der Polizei).

Trotz dieser Besonderheiten des öffentlichen Dienstes und der Tatsache, daß auch in der privaten Wirtschaft die Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG) und andere Gruppierungen gelegentlich einen gewissen Einfluß entfalten können, läßt sich doch für die Bundesrepublik insgesamt feststellen, daß hier der Typ der Einheitsgewerkschaft verwirklicht ist. Damit unterscheidet sich die gewerkschaftliche Ordnung der Bundesrepublik wesentlich von der der angelsächsischen aber auch der romanischen Länder. In den

meisten dieser Staaten gibt es entweder eine kaum übersehbare Vielfalt von kleineren Gewerkschaften, so in manchen angelsächsischen Ländern, oder aber eine Konkurrenz von zwei oder drei mächtigen Gewerkschaftsbünden, von denen der eine meistens überwiegend kommunistisch, der andere überwiegend sozialistisch, ein Dritter vielleicht vorwiegend christlich beeinflusst ist. Dies ist etwa die Situation in Italien.

Welche Vorteile bietet nun das System der deutschen Einheitsgewerkschaft gegenüber dem der Konkurrenzgewerkschaftlichkeit? Welche Gefahren können von der Einheitsgewerkschaft für den Staat und für die Freiheit der Arbeitnehmer ausgehen?

2. *Die Vorteile der Einheitsgewerkschaft* für die Organisation selbst, für die Vertretung der Interessen der Arbeitnehmer und für die Gemeinschaft liegen auf der Hand:

Die Arbeitnehmer sprechen mit einer Stimme. Selbst wenn sie, wie in der Bundesrepublik, nur zu einem kleineren Teil (etwa 40 %) in Gewerkschaften organisiert sind, verleiht ihnen die Einheitsgewerkschaft ein unverhältnismäßig größeres Gewicht, als wenn die Gewerkschaftsbewegung zersplittert wäre.

Ob die Einheitsgewerkschaft eine größere Attraktivität für die Arbeitnehmer entfaltet als ein System von konkurrierenden Verbänden, läßt sich nicht leicht feststellen. Von gewerkschaftlicher Seite wird dies behauptet, andererseits aber läßt sich nicht ausschließen, daß die Arbeitnehmer häufig wenig Neigung zeigen, sich einer Vereinigung anzuschließen, die ja „ohnehin“ schon für sie tätig ist und in deren einheitlicher, blockhafter Organisation sie ohnehin individuell nicht allzuviel vermögen.

Eindeutig überlegen ist allerdings die Einheitsgewerkschaft jeder anderen Struktur darin, daß auf diese Weise die gewerkschaftliche Beteiligung an Staatsfunktionen erleichtert wird. Gerade in der Bundesrepublik zeigt sich hier ein sehr vielfältiges Bild: Die Gewerkschaften sind an zahllosen Stellen bereits in die Staatsorganisation eingebaut. So tragen sie, zusammen mit den Arbeitgebern, etwa die gesamte Arbeitsorganisation der Bundesrepublik, welche in der Bundesanstalt für Arbeit gepflegt. Nicht anders ist es im Bereich der Sozialversicherungen, wo sie ein entscheidendes Mitspracherecht haben. Darüberhinaus sind sie in vielen Beiräten, aber auch in Entscheidungsgremien mit Sitz und Stimme beteiligt, von den Rundfunkräten bis hin zu ständestaatsähnlichen Gebilden wie dem Bayerischen Senat.

In all diesen Bereichen ist es für sie naturgemäß weit leichter, den Einfluß der Arbeitnehmer geltend zu machen, wenn sie von einer einheitlichen Organisation entsandt werden, als wenn die Gewerkschaftsstimmen zersplittert wären.

Das System der Einheitsgewerkschaft macht weithin staatliche Organisationen der Arbeitnehmer – etwa nach Art der Arbeitskammern – überflüssig. Derartige Modelle haben daher in der Bundesrepublik kaum eine größere Chance, sie würden auch am Widerstand der Gewerkschaften scheitern.

Eine Einheitsgewerkschaft ist weit eher in der Lage, eine wirkungsvolle Organisation aufzubauen, qualifizierte Mitarbeiter anzuwerben als eine Teilgewerkschaft, wie mächtig sie auch sein mag. Die organisatorischen Vorteile dieser spezialisierten Struktur bedürfen hier keines näheren Nachweises.

Besonders gelobt wird das System der Einheitsgewerkschaft schließlich im Hinblick auf die *Verantwortlichkeit* der Gewerkschaften gegenüber der Allgemeinheit, in ihrem Verhältnis zum Staat.

Es ist unbestreitbar, daß die deutsche Gewerkschaftsbewegung die disziplinierteste und verantwortungsbewußteste Organisation dieser Art in der westlichen Welt, jedenfalls in einem Großstaat, darstellt. In beispielhafter Zurückhaltung hat sie der Bundesrepublik die wenigsten Streiktage unter den großen Industrienationen in den letzten Jahren beschert und damit wesentlich zum Aufbau der deutschen Wirtschaft und ihrer Konkurrenzfähigkeit, ja Konkurrenzüberlegenheit im westlichen Bereich beigetragen.

Radikalisierungen sind durch diese große und mächtige Organisation verhindert worden, Randgrüppchen der extremen Linken oder anarchisierende Splittergruppen hatten innerhalb der Gewerkschaften keine Chance. Die deutschen Gewerkschaften fühlen sich nicht nur als Vertreter der Arbeitnehmer, sie sehen sich zugleich als Vertreter der Allgemeinheit, ja gelegentlich sogar der Staatlichkeit selbst.

3. Durch das System der Einheitsgewerkschaften ist eine weitere grundlegende Entscheidung deutscher Gewerkschaftlichkeit gefallen: Die deutschen Gewerkschaften folgen dem Partizipationsmodell, sie lehnen das reine Konfrontationsmodell entschieden ab.

Das bedeutet: anders als die angelsächsischen und die romanischen Gewerkschaften sehen sie ihre Aufgabe nicht allein darin, im Kampf mit der Arbeitgeberseite für ihre Angehörigen unter allen Umständen bessere Bedin-

gungen herauszuholen und sich an der Verantwortlichkeit um die Betriebe im übrigen nicht zu beteiligen. Die deutschen Gewerkschaften vielmehr waren von Anfang an bereit, Verantwortung auch für die Betriebe mitzuübernehmen. Dies ist in der beispielhaften Ordnung der deutschen Mitbestimmung, zuerst im Bereich von Kohle und Stahl, sodann und neuerdings für sämtliche Großunternehmen Wirklichkeit geworden. Eine Mitbestimmung der Arbeitnehmer in diesen großen Betrieben wäre kaum zustande gekommen, wenn hier nicht einheitliche Gewerkschaftsmacht bereit gewesen wäre, Mitverantwortung für gute und schlechte Entwicklungen im Bereich der privaten Wirtschaft mitzutragen. Konkurrierende Einzelgewerkschaften hätten dies praktisch nicht vermocht. Daraus ergibt sich auch, daß es wenig Sinn hat, in Systemen konkurrierender Gewerkschaften Partizipationsvorstellungen nach deutschem Vorbild durchsetzen zu wollen: Die Voraussetzung der einheitlichen Gewerkschaft fehlt, welche ja allein auch das Gewicht der Verantwortung für negative Entwicklungen in den Betrieben tragen kann, in denen sie im Aufsichtsrat vertreten ist.

Daß das deutsche Partizipationsmodell eine soziale Beruhigung bedeutet, zeigt der Vergleich mit den Verhältnissen in Frankreich und Italien sehr deutlich. Vor allem können auf diese Weise Politisierungen angehalten werden, und die Gewerkschaften werden auch in ihren Lohnforderungen stets einigermaßen maßvoll sein, weil sie ja nicht nur die Lage der Betriebe genau kennen, sondern deren mögliche Gefährdungen ja dann auch in den Aufsichtsräten mit zu verantworten haben und ggf. für die Wiederherstellung einer gesunden Wirtschaftsstruktur selbst Sorge tragen müssen.

4. Diesen unbestreitbaren Vorzügen des Systems der Einheitsgewerkschaft stehen jedoch auch nicht geringe *Nachteile* gegenüber: Was zunächst das Verhältnis zum *Staat*, zur *Allgemeinheit* anlangt, so läßt sich nicht leugnen, daß die Einheitsgewerkschaft die Macht der Arbeiterbewegung erheblich, gefährlich steigert. Die Einheitsgewerkschaft könnte leicht zu einer Art von ständischen Nebenregierung erstarken, gerade weil sie ja in so vielen Bereichen der Staatlichkeit mit mächtiger Entscheidungsgewalt bereits tätig ist. Gegen die Gewerkschaften kann insbesondere im Arbeits- und Sozialraum praktisch nicht mehr regiert werden. Deshalb haben die Gewerkschaften vor kurzem auch in der Bundesrepublik eindeutig die Forderung erhoben, daß der Arbeitsminister ein Mann sein müsse, der ihnen nahesteht. Über die Konzertierte Aktion weitet sich ihr Gewicht in die gesamte Wirtschafts-

politik hinein aus. Die einheitliche Organisation der Gewerkschaften stellt sicher, daß ihre Vertreter im Parlament und in der Regierung stets eine bedeutende Rolle spielen. Im gegenwärtigen Deutschen Bundestag gehören mehr als die Hälfte der Mitglieder dem Deutschen Gewerkschaftsbund an, innerhalb der Bundesregierung sind drei Viertel der Minister und Staatssekretäre bei den Gewerkschaften organisiert. Gerade dieses letztere gibt zu besonderen Bedenken Anlaß, weil auf diese Weise ja die Gegnerfreiheit der Gewerkschaften nicht mehr gegeben ist: Derselbe Bundeskanzler, dieselben Minister, welche über Forderungen ihrer Bediensteten gegen den Staat entscheiden, sind möglicherweise bei jenen Gewerkschaften organisiert, von denen diese Forderungen kommen.

Andererseits darf aber nicht verkannt werden, daß es trotz dieser großen politischen Möglichkeiten in der Bundesrepublik weniger zur Politisierung der Gewerkschaftsbewegung gekommen ist als etwa in Italien, wo Konkurrenzgewerkschaften bestehen oder auch in Frankreich. Je stärker eine Organisation ist, desto weniger hat sie es nötig, sich durch politische Radikalisierung und besonders harte Forderungen zu profilieren. Sie wird insbesondere von ihrer gewerkschaftlichen Konkurrenz nicht etwa „hochgetrieben“. Da sie in den Staat hineingewachsen ist, ist sie auch der Allgemeinheit stärker verpflichtet. Schwerer als die Gefahr der Gewerkschaftsstaatlichkeit wiegt also wohl im System der Einheitsgewerkschaft ein gewisser *Freiheitsverlust für die Arbeitnehmer*.

Der Arbeitnehmer hat praktisch keine Chance, sich einer anderen, wirksamen Organisation anzuschließen. Wenn ihm die Ziele, die parteipolitische Verflochtenheit des DGB mit der sozialdemokratischen Partei nicht gefällt, hat er praktisch keine andere Alternative, als unorganisiert zu bleiben. Dies aber hat in vielen Bereichen, nicht zuletzt im Lehrlings- und Angestelltenverhältnis, nicht unerhebliche Nachteile für das berufliche Fortkommen zur Folge. Den Gewerkschaften ist es immerhin gelungen, in nicht wenigen Betrieben, ja in ganzen Branchen eine echte wirtschaftliche Herrschaft aufzubauen, sodaß sie sogar über Einstellung und Entlassung von Arbeitnehmern entscheidend mitreden können.

Zumindest dort, wo solche Macht besteht, wirkt sich die Einheitsgewerkschaft als eine entscheidende Freiheitsminderung für den Arbeitnehmer aus. Auch in anderen Sektoren wird ihm auf diese Weise zumindestens seine wirtschaftliche Meinungs- und Aktionsfreiheit beschnitten, weil er keinerlei

Chance hat, seine Interessen gegen eine derart mächtige Organisation durchzusetzen. Dadurch wird das Engagement vieler Arbeitnehmer im gewerkschaftlichen Bereich abgeschwächt, die Vielfältigkeit der Gewerkschaftsbewegung und der gewerkschaftlichen Ideen leidet sicher. Häufig beklagt wird in der Bundesrepublik deshalb die Überbürokratisierung der Gewerkschaftsbewegung, die mit deren Ursprüngen, der freien Selbsthilfe, kaum mehr etwas zu tun habe.

Diese Nachteile lassen sich im Ergebnis kaum ausschalten. Es fragt sich jedoch, ob sie wenigstens abgemildert werden können oder werden müssen, damit dem Verfassungsgebot der Gewerkschaftsfreiheit (Art. 9 Abs. III GG) entsprochen werde.

Dies führt unmittelbar zu der Frage, welche Art von Minderheitenschutz es in einem System der Einheitsgewerkschaft geben kann, geben muß und ob ein solcher Schutz etwa auch noch durch die Einrichtung einer gewerkschaftlichen Opposition verwirklicht werden sollte.

## *II. Minderheitenschutz innerhalb der Gewerkschaften*

1. Die Notwendigkeit eines Minderheitenschutzes hat die deutsche Einheitsgewerkschaft von Anfang an gesehen, und sie hat ihr auch in mannigfaltiger Weise Rechnung getragen.

Ein gewisser Minderheitenschutz liegt schon darin, daß die einzelnen Gewerkschaften voneinander weithin unabhängig sind und auch innerhalb der Spitzengremien des DGB nicht durchgehend majorisiert werden können. Damit ist sichergestellt, daß die Interessen der Arbeitnehmer einer Branche nicht etwa denen der anderen geopfert werden können. Dem entspricht auch die Praxis: Die Zentrale des DGB hat sicher gewisse Direktionsmöglichkeiten, doch zeigt sich immer wieder, wie stark die Einzelgewerkschaften sind, insbesondere, wenn sie von bedeutenden Persönlichkeiten geleitet sind. In all dem zeigt sich eine gewisse ständische Struktur der Einheitsgewerkschaft sehr deutlich, die ja an sich schon Minderheitenschutz garantiert.

Bei den wichtigsten Entscheidungen des Gewerkschaftsbereichs, bei den Streikbeschlüssen, muß nach deutschem Gewerkschaftsrecht stets eine sehr hohe Mehrheit, mindestens 75 % der Arbeitnehmer, für einen Arbeitskampf votieren, damit er von der Gewerkschaft ausgerufen werden kann. Anders als

in einer Reihe von insbesondere romanischen Ländern hat also die Gewerkschaftsführung nicht das Recht, über die Mitglieder hinweg jederzeit überraschende Streiks auszurufen, welche nicht in voller demokratischer Wahl beschlossen worden sind. Allerdings kommen die hohen genannten Mehrheiten in aller Regel zustande. Es gibt jedoch auch Fälle, in denen die Gewerkschaftsführung mit ihrem Antrag auf Einleitung des Arbeitskampfes unterlegen ist. Weitere Formen des Minderheitenschutzes ergeben sich in der Notwendigkeit qualifizierter, teilweise recht hochprozentiger Mehrheiten bei Satzungsänderungen der Gewerkschaften, bei Vorstandswahlen und ähnlichen Entscheidungen. In all diesen Fällen kann also immer nur mit einer starken, soliden Mehrheit Gewerkschaftspolitik gemacht werden.

2. Ein allgemeiner Minderheitenschutz ist also sicher vorhanden und ausgebaut. Es fragt sich jedoch, ob er auch tatsächlich voll wirksam ist. Hier stellt sich das Problem, das für ständestaatliche Organisationsformen überhaupt gilt: Genügt es, hohe Entscheidungsmehrheiten festzusetzen und Entscheidungen sektoral getrennt fallen zu lassen? Muß nicht darüberhinaus den Minderheiten die Möglichkeit gegeben werden, sich innerhalb der jeweiligen Entscheidungskörper zu formieren, und zwar nicht nur ad hoc, sondern auf die Dauer? Können sie nicht nur auf diese Weise im Augenblick der Entscheidung wirklich mitreden, wenn sie dieselbe im Bewußtsein der Arbeitnehmer bereits vorbereitet haben, wenn sie Einfluß auf den Zeitpunkt und auf die Formulierung der Frage genommen haben? Nützt ein Minderheitenschutz etwas, der nicht durch eine dauernde Kritik und laufende Diskussion vorbereitet ist?

Alle diese Fragen haben eine besondere Zuspitzung in jenem Augenblick in der Bundesrepublik erhalten, als der Deutsche Gewerkschaftsbund seinen Kongreß unter das große Motto stellte, „Parlament der Arbeit“ zu sein. Von verschiedenen Rednern wurde damals und seither immer wieder deutlich zum Ausdruck gebracht, daß sich die deutsche Einheitsgewerkschaft als eine Art von Reservegewalt im Staate ansehe, daß sie es sich vorbehalten müsse, im Interesse nicht nur der Arbeitnehmer, sondern auch der durch dieselben repräsentierten großen Mehrheit der Bevölkerung aktiv zu werden, wenn die politischen Kräfte versagen sollten. Und wann ein solcher Fall eintritt, das behält sich zur Entscheidung natürlich dann der Gewerkschaftsbund selbst vor.



Mit dieser Forderung, mit der Behauptung, ein Parlament der Arbeit zu sein, hat aber der Deutsche Gewerkschaftsbund selbst die entscheidende Frage gestellt: Kann der Minderheitenschutz, den er zur Zeit in seiner Organisation bietet, noch genügen, ist es nicht notwendig, gewisse oppositionelle Kräfte innerhalb der Gewerkschaften fest zu formieren und damit die Opposition als solche zu verankern? Für ein Parlament ist die Opposition, die organisierte, dauernde Möglichkeit der Kritik, in der westlichen Demokratie eine Selbstverständlichkeit; das Bundesverfassungsgericht hält sie in Deutschland für einen notwendigen Ausdruck der freiheitlich demokratischen Grundordnung. Bedeutet es dann nicht, daß jede Organisation, die für sich parlamentarische Rechte, parlamentarische Legitimation in Anspruch nimmt, auch diesen Erfordernissen Rechnung tragen und in ihrem Inneren eine Art von dauernder Opposition schaffen muß?

### *III. Opposition innerhalb der Gewerkschaften?*

Hier erheben sich nun aber entscheidende Bedenken:

1. Innerhalb der Gewerkschaften gibt es keine Parteien. Ohne parteipolitische Gruppierungen wäre aber eine laufende Opposition, damit eine Dauerkritik in organisatorisch verfestigter Form, in einem Parlament nicht möglich. Wer also hier Opposition schaffen will, muß auch „Gewerkschaftsparteien“ zulassen. Dies aber würde die gesamte bisherige Struktur der deutschen Gewerkschaftsbewegung tiefgreifend verändern. Mehr noch: es würde gerade zu dem kommen, was in der Bundesrepublik von niemandem befürwortet wird, auch nicht von den Gewerkschaften selbst: Zu einer Politisierung, ja einer Parteipolitisierung dieser Bewegung. Damit würden sich auch die Beziehungen zwischen dem DGB und einer Bundesregierung jedenfalls für den Fall verschlechtern, daß die Opposition innerhalb des DGB identisch wäre mit jenen politischen Kräften, welche die Bundesregierung trügen.

Ferner wäre eine solche Oppositionsbildung innerhalb des Gewerkschaftsbundes äußerst schwierig, weil sie ja praktisch in allen Einzelgewerkschaften erfolgen müßte; die Opposition – und die „Regierungsgruppierung“ – müßten dann wiederum auf Gesamt-DGB-Ebene repräsentiert sein. Dies alles würde zu derartigen organisatorischen Reibungen führen, daß man sich eine Verwirklichung kaum vorstellen kann.

2. Es fragt sich auch, ob eine derartige Oppositionsbildung dem Wesen einer Gewerkschaftsbewegung überhaupt entsprechen kann.

Wenn die Gewerkschaften ihren Auftrag ernst nehmen, sich um die wirtschaftspolitischen Interessen ihrer Mitglieder zu kümmern (Art. 9 Abs. III GG), so scheiden doch damit die Möglichkeiten von festen Gruppierungen aus, wie sie im Parlament gegeben sind. Derartige Verfestigungen – Regierung auf der einen, Opposition auf der anderen Seite – wären doch gar nicht vorstellbar, wenn es nicht grundsätzliche Positionen gäbe, die es zu verteidigen gilt, prinzipielle Unterschiede zwischen den Gruppierungen. Im wirtschaftlichen Sektor jedoch sollten eigentlich die Unterschiede schneller wechseln, die Übergänge stets fließend sein, weil es sich eben um rasch veränderliche Daten und Konstellationen handelt. Und so ist es denn auch in der Wirklichkeit der Gewerkschaftsbewegung: Sicher mag es Gruppierungen, Mehrheits- und Minderheitsströmungen geben, insbesondere personelle Differenzen sind hier in der Regel entscheidend. Auf sie allein aber kann man wohl eine eigentliche Oppositionsbildung im herkömmlichen Sinn nicht stützen. Was aber weithin fehlt, sind die Grundsatzdifferenzen, wie sie zwischen den Parteien täglich auftreten und sich immer neu, aber in wesentlich gleicher Form zeigen. Man würde also höchstwahrscheinlich die Gewerkschaften entökonomisieren müssen, um dort echte Opposition zu schaffen. Dies würde wiederum einer Parteipolitisierung Vorschub leisten, welche hierzulande niemand wünscht.

3. Nicht zuletzt aber steht auch die Struktur des deutschen Gewerkschaftsrechts, das im wesentlichen Vereinsrecht ist, einer solchen Oppositionsbildung entgegen.

Die deutschen Gewerkschaften sind privatrechtlich organisiert, darin liegt eine wichtige, geradezu unverzichtbare Garantie ihrer Staatsunabhängigkeit und Freiheitlichkeit.

Was also für Gewerkschaften morgen eingeführt würde, müßte dann auch für andere Verbände des wirtschaftlichen und kulturellen Bereichs gelten, welche ebenfalls in Vereinsform arbeiten. Man käme gar nicht umhin, Opposition nicht nur in den Gewerkschaften, sondern in allen Verbänden der Bundesrepublik einzuführen.

Das mag demjenigen nicht grundsätzlich abwegig erscheinen, der sich daran erinnert, wie in Deutschland stets politische Regime versucht haben, ihre Grundwerte und Grundideen in alle Bereiche des gesellschaftlichen

Lebens zu tragen. So hat etwa auch der Nationalsozialismus versucht, sein Führerprinzip nicht nur im Staat, sondern auch in privaten Sektoren, etwa in Aktiengesellschaften und in der Familie durchzusetzen: Dasselbe sehen wir nun bei der parlamentarischen Demokratie auch. „Demokratisiert“ soll ja auch die Familie werden, wiederum die Aktiengesellschaften und natürlich auch die Verbände. Über die Demokratisierung der Verbände gibt es ein umfangreiches Schrifttum. Doch dort geht es im wesentlichen stets nur um eines: Um die demokratische Wahl der Verbandsspitzen, der Vorstände, um jene Form der Demokratisierung, welche Art. 21 GG den politischen Parteien in der Bundesrepublik zur Pflicht macht. Dies aber ist die Demokratisierung über Wahl von unten nach oben, nicht aber die Einführung von festen Oppositionen innerhalb der Verbände.

Die Konsequenz einer Oppositionsbildung in den Gewerkschaften wäre also eine völlig neue Form der Verbandsdemokratisierung, welche mit den herkömmlichen Vereins- und Verbandsrechten gar nicht vereinbar ist. Die Folge wäre dann auch, daß innerhalb der Parteien erneut Oppositionsbildungen nicht nur zugelassen, sondern geradezu gefordert werden müßten.

Dies alles aber würde, daran ist gar nicht vorbeizukommen, zu einer totalen Alterierung der Verbandsstruktur als solcher führen. Verbände werden ja zur kollektiven, gemeinsamen Wahrnehmung von Individualinteressen gebildet. Deshalb müssen sie auch eine typisch verbandliche, d. h. stoßkräftige, vom Tendenzbetrieb getragene Struktur aufweisen. Damit ist im wesentlichen die abschwächende Form der Opposition innerverbandlich gar nicht vereinbar. Es hat also einen guten Sinn, daß innerhalb der privaten Verbände Oppositionen nicht üblich sind und auch nicht zugelassen werden müssen. Die kollektive Form der Äußerungsmöglichkeit, die Stoßkraft des vereinsmäßig, verbandsmäßig organisierten Bürgers würden entscheidend leiden, und damit ginge wiederum ein nicht geringes Stück von faktischer Freiheit verloren, die ja eben darin besteht, seine Meinung nicht nur individuell, sondern insbesondere verbandlich zum Ausdruck zu bringen, durchaus mit einer gewissen Einseitigkeit, die aber allein eben die Durchsetzung ermöglichen kann.

Zusammenfassend läßt sich also sagen, daß für eine Demokratisierung der Verbände allgemein, welche sogar zu einer internen Oppositionsbildung führen würde, nach deutschem Recht und deutscher sozialer Wirklichkeit die Voraussetzungen nicht vorliegen und auch nicht geschaffen werden sollten.

Dann aber können sich die Gewerkschaften ja darauf berufen, daß es eben gerade ihrer Vereinsstruktur, ihrem Verbandscharakter nicht entspreche, sie allein nun in dieser Weise in Pflicht zu nehmen.

Es müßte also im wesentlichen bei dem bisherigen Zustand mit all seinen Gefahren bleiben.

Nur eines allerdings darf hier vielleicht im Wege einer *Schlußbetrachtung* doch angefügt werden: Das vorstehend unter Abschnitt III. Ausgeführte, die Schwierigkeit, eine volle Demokratisierung durch Einführung einer Opposition zu realisieren, gibt doch für den Bereich der Gewerkschaften zu denken. Die Verbände, und eben auch die Gewerkschaften, können also für sich mit Sicherheit nicht jenes volle Maß von Demokratielegitimation in Anspruch nehmen, welches der Staat in sich trägt. Denn der Staat ist demokratisch in jenem doppelten Sinn, daß er sowohl von unten nach oben durch Wahlen aufgebaut ist, als auch, daß er in sich die höchste und vollste Form der Demokratie trägt: die Garantie einer stets funktionsfähigen Opposition in den Parlamenten.

Dies bedeutet, daß der Deutsche Gewerkschaftsbund sich niemals an die Stelle der Staatsgewalt stellen kann, daß er niemals eine Legitimation in Anspruch nehmen darf, welche der der Staatsgewalt auch nur entfernt gleichkäme. Er ist ja, wie sich deutlich gezeigt hat, zwar demokratisch organisiert, aber auf einer niederen Demokratiestufe gegenüber dem Staat. Bei ihm erschöpft sich Demokratie in der Wahl von unten nach oben, beim Staat ist sie voll, auch durch die Opposition bewährt, gegeben.

Das sollten diejenigen bedenken, welche allzusehr vom „Parlament der Arbeit“ sprechen, sich geradezu als staatliche Reservegewalt in den Gewerkschaften bezeichnen: Wenn sie dies ernst nehmen, dann müssen sie sich auch staatskonform organisieren, dann müssen sie feste Opposition in ihren Reihen zulassen.

Die Gewerkschaften haben die Verantwortung, sie haben die Wahl und damit auch die Qual, auf welche Höhe der Demokratie sie sich bewegen wollen. Insgesamt wären sie wohl gut beraten, wenn sie es bei dem jetzigen Zustand beließen. Dies aber bedeutet auch, daß sie das bleiben müssen, was sie ja immer erfolgreich gewesen sind: Vertreter der wirtschaftlichen Interessen der Arbeitnehmer, aber nicht eine politische Instanz in der Bundesrepublik.

*Günter Volmer*

## EINHEITSGEWERKSCHAFT ODER RICHTUNGSGEWERKSCHAFTEN AM BEISPIEL DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Entgegen der historischen Entwicklung im Deutschen Reich vor 1933, die durch die Ausbildung weltanschaulicher Richtungsgewerkschaften auf dem Boden des Berufsverbandsprinzips gekennzeichnet war, wurde im Nachkriegsdeutschland unter maßgeblichem Einfluß der alliierten Besatzungspolitik der Versuch unternommen, eine einheitliche Gewerkschaftsbewegung als Interessenvertretung aller abhängig Beschäftigten zu bilden. Sie sollte weltanschaulich tolerant sowie parteipolitisch neutral sein und organisatorisch auf dem Prinzip des Industrieverbandes ruhen. Im Verfolg dieser Zielsetzung wurde 1949 in München der „Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB)“ als Dachorganisation von „Einheitsgewerkschaften“ gegründet.

Der Versuch scheiterte binnen weniger Jahre aus zwei Gründen:

Die „Einheitsgewerkschaft“ als Organisationsform ist nicht in der Lage, den unterschiedlichen beruflichen Interessen ihrer soziologisch verschiedenen Mitgliederschichten in gleicher Weise gerecht zu werden und sie mit derselben Effizienz zu verfolgen; die in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft integrierte und nach Einfluß strebende Gewerkschaft kann auf Wertsetzungen nicht verzichten und daher die vorgegebenen Postulate nicht erfüllen.

Neben dem DGB entstanden bereits in den Jahren 1949 und 1950 berufsständisch (Deutsche Angestellten-Gewerkschaft; Deutscher Beamtenbund) oder weltanschaulich und berufsständisch ausgerichtete Organisationen (Verband der weiblichen Angestellten; Deutscher Handlungsgehilfen-Verband). In den „Einheitsgewerkschaften“ machte sich das Versäumnis bemerkbar, in der Euphorie des Einheitsstrebens eine satzungsrechtliche Absicherung der Minderheitengruppen nicht vorgenommen zu haben. Die Führungsgremien des DGB und der Einzelgewerkschaften wurden nur in

Randpositionen mit christlich-sozialen Gewerkschaftern besetzt, die Bildungseinrichtungen und die Gewerkschaftspresse gerieten in den Sog sozialdemokratisch-sozialistischen Gedankengutes. Teilweise gedeckt durch die Inhalte des Grundsatzprogramms des DGB, wurden die „Einheitsgewerkschaften“ zur Stütze der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in deren Kampf gegen die Politik der Bundesregierung, die unter Führung der Christdemokraten den Aufbau einer freiheitlichen und sozial-gerechten Wirtschaftsordnung anstrebte. Diese Antihaltung und das mit ihr verbundene Machtstreben steigerten sich bald bis ins Unerträgliche. 1953 verkündete der damalige DGB-Vorsitzende Walter Freitag: „Wir als Gewerkschafter dürfen sagen, der Staat sind wir, bei der Bedeutung, die die Millionen haben, die dem Gewerkschaftsbund angehören.“ Aus demselben Jahr stammt auch der Aufruf zur Bundestagswahl: „Wählt einen besseren Bundestag!“

Nach vielfältigen, insgesamt jedoch erfolglosen Bemühungen der Christlich-Sozialen im DGB und seinen Gewerkschaften, ihren Einfluß auf die Inhalte der Gewerkschaftspolitik zu vergrößern und insbesondere institutionell abzusichern, erfolgte 1955 die Gründung einer eigenständigen christlichen Gewerkschaftsbewegung. Ihr war als letzter Versuch, ein gemeinsames Dach für unterschiedliche Weltanschauungsgruppen zu erhalten, der Vorschlag vorausgegangen, einen dem DGB angeschlossenen christlichen Gewerkschaftsbund zu bilden.

Nach der Eingliederung des Saarlandes in die Bundesrepublik Deutschland erfuhr die neue christliche Gewerkschaftsbewegung eine beträchtliche Verstärkung durch die dort auf Grund einer anders gearteten französischen Gewerkschaftspolitik bereits seit 1946 tätigen christlichen Richtungsgewerkschaften. Im Jahre 1959, knapp 10 Jahre nach der Gründung des DGB, erfolgte der Zusammenschluß dieser Organisationen mit anderen christlich-sozial orientierten Berufsgewerkschaften zum „Christlichen Gewerkschaftsbund Deutschlands (CGB)“ als Dachorganisation selbständiger christlicher Richtungsgewerkschaften. Der Versuch „Einheitsgewerkschaft“ war damit endgültig gescheitert.

Die Gründe für das Scheitern sind vielschichtig und zwangsläufig. Sie liegen im Funktionswandel der Gewerkschaften begründet, der von der „revolutionären“ Untergrundorganisation über die Selbsthilfeeinrichtung bis zum Ordnungsfaktor in Wirtschaft und Gesellschaft, ihrer Befestigung also, stattgefunden hat; sie liegen aber auch in der Ausprägung einer plurali-

stischen Gesellschaft, die zwar noch einen Grundkonsens der Demokraten kennt, aber keine „einheitliche Werte“-Gesellschaft mehr darstellt. Zwar liegen Schwerpunkte der gewerkschaftlichen Arbeit auch heute noch auf dem Gebiet der materiellen Interessenwahrung für ihre Mitglieder bis hin zu den Arbeitsbedingungen (etwa: Humanität im Arbeitsleben). Darüber hinaus sind sie jedoch durch allgemeine Anerkennung und Aufgabenübertragung zum Status quasi-öffentlicher Körperschaften aufgerückt, die als Treuhänder der politischen und gesellschaftlichen Ordnung wirken und das wirtschaftlich-soziale Leben mitprägen. In der Tarifpolitik und im Bereich der Sozialversicherung sind ihnen – gemeinsam mit den Arbeitgebern – weite Felder zur autonomen Rechtsetzung eröffnet. In die politische Willensbildung sind sie bis in die Legislative hinein eingeschaltet. Ihre judikative Mitwirkung ist sichergestellt.

Bei aller normativen Kraft, die die Gewerkschaften erlangt haben, gibt es dennoch keine Genehmigungspflicht und keine Einschränkung ihrer Betätigungsfreiheit. Ihre Bildung ist im Gegenteil durch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ausdrücklich in das freie Ermessen der Arbeitnehmer gestellt. Ein Anspruch auf Berücksichtigung des Gemeinwohlgedankens kann ihnen gegenüber wohl angemeldet, dessen Beachtung aber nicht eingeklagt werden.

Der Beitrag der Gewerkschaften zur Ausgestaltung des Gemeinschaftslebens ist im überwiegenden Teil ohne eine Orientierung an Leitideen und letzten Werten nicht zu leisten. Sie kommen um die Beantwortung der Frage nach ihrer Sicht vom Menschen und der ihm dienenden wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und staatlichen Ordnung nicht herum. Sie müssen Stellung beziehen zur Frage Gleichheit oder Gleichberechtigung, zur Frage des Privat- oder Staatseigentums, zur Frage Abbau, Ausbau oder Erhaltung staatlicher Hoheitsfunktionen u. dgl. m. Konkret bedeutet das, daß sie de facto politisch nicht neutral sein können. Gerade dies aber ist ein Postulat der Einheitsgewerkschaft, das auch durch Mehrheitsbeschlüsse bei gleichzeitiger Zulassung von Minderheitenvoten nicht angetastet werden dürfte.

Die befestigte „Einheitsgewerkschaft“, die sich von ihren Grundvoraussetzungen gelöst hat und sogar lösen muß, wie aufgezeigt wurde, bedeutet durch die Nichtbeachtung und Negation des Pluralismus und durch ihr Streben nach Alleinrepräsentation und Allzuständigkeit eine Gefahr für die freie Selbstordnung der Gesellschaft und darüber hinaus für den demokrati-

schen Staat. Durch Methoden des closed-shop berührt sie die Freiheit der Arbeitnehmer auch direkt am Arbeitsplatz. Durch Verfilzung mit Parteifunktionären und durch die Übung, Gewerkschaftsfunktionäre als Kontrolleure in die verschiedenen Mitbestimmungsebenen hineinzumentsenden, entmündigt sie den Arbeitnehmer und fördert sie die Klassengesellschaft.

Die Erfolge der gewerkschaftlichen Interessenvertretung sind in der weitgehenden Befreiung des Arbeitnehmers von sachfremden Zwängen und in seinem sozialen Aufstieg zum mittelständischen „Arbeitsbürger“ und gleichberechtigten Staatsbürger besonders deutlich sichtbar. Sie haben ihn herausgelöst aus einem monolithischen Block unterdrückten Industrieproletariats und zu einer heterogenen Gesellschaftsschicht herangebildet. Die Zukunftsaufgabe liegt nun darin, die in langem Kampf errungene Freiheit des Arbeitnehmers nicht durch neue Abhängigkeiten von gewerkschaftlichen Funktionsapparaten in eine andere Form der Unfreiheit zu überführen, ihn nicht zu manipulieren, sondern informationsbereit zu halten und zu informieren. Diese Aufgabe ist am wirkungsvollsten durch einen gewerkschaftlichen Pluralismus zu tragen. Die daraus resultierende Konkurrenzsituation erweist sich als ein bedeutendes Korrektivmittel bei Erwerb und Anwendung von Macht, ohne die Solidarität der Arbeitnehmer bei der Durchsetzung ihrer materiellen Interessen zu untergraben. So wird eine förderative Gewerkschaftsbewegung, obwohl letztlich weiterhin ein Kollektivinstrument, zu einem Garanten der Freiheit des Individuums.



*Wolfgang Pege*

## DIE KRISE DER SOZIALPARTNERSCHAFT – EINE KRISE DES DGB?

– Beobachtungen und Überlegungen –

Lange Jahre hindurch wurde die Bundesrepublik Deutschland um die konstruktive Zusammenarbeit ihrer Arbeitnehmer und Arbeitgeber beneidet. Doch die Sozialpartnerschaft ist ins Gerede gekommen. Die Verbände des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) verstehen diesen Begriff heute nur noch als Verschleierungstaktik der Arbeitgeber und halten es für an der Zeit, ihr eine schonungslose Konfrontationsstrategie entgegenzusetzen.

Das Wort „Krise“ geht einem gegenwärtig leichter von der Zunge als noch vor wenigen Jahren. Und da die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern aufs engste mit dem wirtschaftlichen Geschehen verwoben sind, drängt sich die Frage auf, ob die gegenwärtige Wirtschaftskrise möglicherweise der Bundesrepublik auch die „Krise der Sozialpartnerschaft“ beschert hat.

Bedenkt man, daß zumindest der DGB eingeübte Verfahrensweisen nicht mehr anwenden, erprobte Instrumente über Bord werfen und neuen Wertsetzungen Geltung verschaffen will, dann ist „Krise“ sicherlich kein falsch gewählter Begriff.

Die Ursache für die gestörte Partnerschaft dürfte allerdings nicht oder doch nicht in erster Linie in der Wirtschaftskrise zu suchen sein. Einige Anzeichen sprechen vielmehr dafür, daß ihr eigentlicher Ausgangspunkt in der gegenwärtigen Orientierungslosigkeit der deutschen Gewerkschaften selbst liegt; genauer gesagt: in einer Krise des DGB. Zur Stützung dieser These sollen aus einer Reihe von Beobachtungen und Überlegungen drei Problemkreise herausgegriffen werden, die den DGB und seine Verbände besonders deshalb in so große Schwierigkeiten gebracht haben, weil sie in

sich komplexer Natur sind und außerdem zum gleichen Zeitpunkt nach klärenden Entscheidungen rufen.

### *Organisationsprobleme*

Zentrales Stichwort ist das „Einheitsgewerkschaftsprinzip“. Die vielfältigen Verdienste und Vorteile einer nach diesem Prinzip organisierten Großorganisation für sich selbst und für ihre Partner sind wiederholt – und das nicht nur durch Gewerkschafter – einer hinreichenden Würdigung unterzogen worden. Dazu muß schon an dieser Stelle angemerkt werden, daß es in der Bundesrepublik Deutschland genau genommen eine *Pluralität* von Einheitsgewerkschaften gibt. Sie unterscheiden sich allerdings zum Teil erheblich voneinander. Der DGB als der mit rund 7,4 Mio. Einzelmitgliedern größte Arbeitnehmer-Dachverband kann zum Beispiel für sich in Anspruch nehmen, den funktionalen Charakter dieses Einheitsgewerkschaftsprinzips zu einer Art Dogma verfestigt und das Bekenntnis dazu zum Kriterium für das richtige Arbeitnehmerbewußtsein erhoben zu haben. Die hier vorgenommene Wortwahl deutet bereits auf den metaphysischen Aspekt der vom DGB propagierten „Einheitsgewerkschaft“ hin, worauf später ausführlicher eingegangen werden soll.

Besonders belastend wirkt sich dieser Dogmatismus in den Beziehungen zu Dritten aus. Wegen des politischen Gewichts des DGB und der grundsätzlichen Bedeutung, die der DGB diesem Prinzip beimißt, vermeiden es viele Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens tunlichst, die „Einheitsgewerkschaft“ zum Gegenstand kritischer Ausführungen werden zu lassen. Der Begriff ist weithin tabuisiert.

Andererseits trat der DGB selbst gerade in diesen Wochen mit Publikationen zum Thema „Einheitsgewerkschaft“ an die Öffentlichkeit. Da die Jubiläen vorüber sind, läßt sich vermuten, daß er mit dieser Produktion Argumente gegen innergewerkschaftliche Kritiker bereitstellen will.

Die dogmatische Organisationspolitik im Bereich der DGB-Gewerkschaften zielt ohne Frage darauf ab, den DGB eines Tages zur einzigen Arbeitnehmervertretung in der Bundesrepublik erklären zu können. Dieses Ziel wird deshalb auch von den schärfsten Konkurrenten des DGB, dem Selbsterhaltungstrieb folgend, am heftigsten kritisiert. Auf die Gefahren, die eine derartige Entwicklung – auch für die deutsche Gewerkschaftsbewegung

– mit sich brächte, ist in der Literatur durch die Stichworte „Gewerkschaftsstaat“ und „Staatsgewerkschaft“ bereits aus verschiedenen Blickwinkeln kritisch hingewiesen worden.

Wenn Vertreter der DGB-Gewerkschaften derartige Visionen empört von sich weisen und darin gerade von der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP) kräftig unterstützt werden, wird das Dilemma des DGB in voller Klarheit sichtbar: Seine Spitzenfunktionäre – soweit sie nicht durch ideologische Selbstfesselung logischen Argumenten unzugänglich geworden sind – dürften längst erkannt haben, daß einerseits die Aktivitäten der DKP nur darauf gerichtet sind, die organisatorische Entwicklung des DGB forciert in Bahnen zu lenken, deren Endpunkt eine Organisation nach dem Muster des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes (FDGB) der Deutschen Demokratischen Republik (DDR) ist. Damit wäre nämlich für die DKP die Massenbasis geschaffen, ihre Funktionäre über die Funktionärsposten dieser totalen Gewerkschaft als die wahren Arbeitnehmervertreter ins Spiel zu bringen, sich selbst aber als die einzig arbeitnehmeradäquate Volkspartei.

Andererseits dürfte sich die DGB-Elite durchaus der Eigendynamik von historischen Abläufen bewußt sein, denen lange Jahre hindurch immer erneut Impulse auf ein bestimmtes Ziel hin zugeleitet wurden.

Die Öffnung des DGB für die bisher eher als Konkurrentin behandelte Gewerkschaft der Polizei (GdP) kann oberflächlich betrachtet als Stärkung des Einheitsgewerkschaftsblocks DGB verstanden werden. Man kann allerdings auch zu dem Ergebnis kommen, daß mit diesem erstmaligen Einläuten einer Organisationsreform beim DGB ein Bremsversuch in der oben skizzierten Entwicklung eingeleitet werden sollte. Die Vorstellungen von einem dritten Weg, wie sie vom DGB-Vorsitzenden, Heinz Oskar Vetter, für den wirtschaftspolitischen Bereich in die Diskussion eingebracht worden sind, könnten möglicherweise ihre Spiegelung finden in Plänen zur Strukturberreinigung innerhalb des DGB selbst. Völlig unwahrscheinlich wäre es, wenn die Gewerkschaften – wie auch andere Organisationen – glaubten, bei allen nur denkbaren Kontrahenten Verschleißerscheinungen gegenüber den ersten Nachkriegsjahren feststellen zu können, aber nicht imstande wären, sich selbst anders als in Glanz und Frische der ersten Jahre zu sehen.

Hinsichtlich der Programmatik des DGB gibt es diesbezüglich keine offenen Fragen. Die Diskussion um ein *neues* Grundsatzprogramm sollte ursprünglich um diese Zeit längst abgeschlossen sein. Daß es nicht der 11.

Ordentliche DGB-Bundeskongreß im Mai dieses Jahres war, sondern ein Außerordentlicher Bundeskongreß im nächsten oder übernächsten Jahr sein wird, der die als notwendig erkannte Neufassung des Grundsatzprogramms beraten und verabschieden wird, deutet darauf hin, wie schwer es gegenwärtig ist, innerhalb des DGB auch nur Einigkeit über einen Entwurf zu erzielen.

In wie geringem Maße die Großorganisation DGB darüber hinaus in der Lage ist, auf spezielle Anliegen bestimmter Bevölkerungsgruppen zu reagieren, haben der Gewerkschaft, die unermüdlich ihre Allzuständigkeit zu popularisieren versucht hat, die Bürgerinitiativen vor Augen geführt. Daß der DGB in der Öffentlichkeit diese Bewegung auf ein angebliches Versagen der politischen Parteien zurückführt, ändert nichts an seiner tiefen Betroffenheit darüber, daß zur Artikulierung eines Ungenügens nicht vertrauensvoll die Gewerkschaften als „größte Initiative von Bürgern“ zu Rate gezogen wurden.

Aktuellstes Beispiel dafür, wie die Allzuständigkeit einer totalen bzw. totalitären Gewerkschaft in Unzuständigkeit umschlägt, ist der Versuch des Sowjetrussen Klebanow, neben dem offiziellen Zentralrat der sowjetischen Gewerkschaften eine „Gewerkschaft zur Verteidigung von Arbeitern“ mit Hilfe der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), Genf, zu gründen. Auch das Verhältnis zu den eben angesprochenen politischen Parteien dürfte sich in der DGB-Zentrale als Gegenstand konsequenter Reformbemühungen anbieten. Es wird von einer Gewerkschaft, die beweisen will, daß sie allein weltanschaulichen Orientierungen Platz unter ihrem Dach bietet, einerseits nicht hingegenommen werden können, daß wegen Unterschätzung der Zielstrebigkeit von DKP-Mitgliedern in gewerkschaftlichen Positionen der in den Bundestagswahlen kaum eine Rolle spielende Kommunismus entscheidend aufgewertet wird. Andererseits wird man versuchen wollen, die zum Teil nicht unerheblichen Minderheiten aus dem christlich-sozialen Lager dadurch fester an den DGB zu binden, daß man ihnen generell im Bereich der Großorganisation einen Freiraum zur Bildung einer Art Fraktion zugesteht. Innerhalb der Industriegewerkschaft Metall (IGM) und der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen (HBV) waren derartige Entwicklungen in jüngster Zeit tendenziell bereits erkennbar. Doch auch mit Kritik an solchen „Sonderrechten“ – und zwar speziell von kommunistischer Seite mit der Argumentation, hier seien Spaltungsversuche erkennbar – wurde nicht geizt.

*Generationsprobleme*

Die bis hierher verfolgten Organisationsprobleme sind in gewisser Weise auch Generationsprobleme. Was die Gründer der Einheitsgewerkschaft mit dieser Organisationsform bezweckten, welche existenziellen Erfahrungen ihnen dieses Modell zweckmäßig erscheinen ließen, davon weiß die heutige Generation nicht mehr, als es darüber zu hören und zu lesen gibt. Für sie kann das zur blutleeren Theorie verblaßte Prinzip nur insoweit mit neuem Leben erfüllt werden, als die eigenen politischen Vorstellungen die Chance erhalten, in die leere Hülse einzufließen und in Aktionen umgesetzt zu werden.

Damit ist bereits angedeutet, daß eine beträchtliche Zahl derer, die bewußt Mitglieder der DGB-Jugend werden wollen, ihren ersten politischen Unterricht – wenn nicht sogar handfeste Indoktrination – außerhalb der Gewerkschaft erhalten haben. Und daß die DKP einschließlich ihrer Nachwuchsorganisationen auf diesem Gebiet besonders aktiv ist, kann nicht als neue Erkenntnis angesehen werden.

Um so schwerer wiegt die Feststellung, daß erst in den letzten Wochen Spitzenfunktionäre des DGB verblüfft registrierten, in welchem Ausmaß und mit welcher Selbstverständlichkeit von dieser Seite versucht wird, kommunistische Vorstellungen im Namen des DGB durchzusetzen. In welcher Nähe zur Jugend der DKP viele Angehörige der Gewerkschaftsjugend im Rahmen von Aktionsgemeinschaften zu operieren gewohnt sind, war seit langem kein Geheimnis mehr.

Das läßt sich beispielsweise auch daran ablesen, daß der Erste Vorsitzende der IGM, Eugen Loderer, es für notwendig ansah, auf der letzten Jugendkonferenz seiner Gewerkschaft vom Mai 1977 den Beratungen von der ersten bis zur letzten Minute zu folgen. Die beschwörenden Sätze, wonach die IGM-Jugend keine eigenständige Organisation sei oder werden wollte, offenbarten gerade, was sie verdecken sollten: Die Zusammenarbeit zwischen den Generationen einer Gewerkschaft ist wegen der extremen Linksorientierung der Jugend häufig stärksten Belastungen ausgesetzt.

Als weitere negative Folge für die gewerkschaftliche Jugendarbeit ergibt sich daraus, daß wegen der Überrepräsentation der Kommunisten unter den Jugendlichen im DGB zwangsläufig eine „Negativauslese“ hinsichtlich jener Jugendlichen stattfindet, die weltanschaulich und politisch anderen Wertsetzungen zu folgen wünschen.

Als ein weiteres Moment, das bereits oben angesprochen wurde, läßt sich insbesondere bei der Jugend des DGB eine quasi religiöse Haltung hinsichtlich der angestrebten Ziele beobachten. Die Tagesordnungen der Konferenzen geraten daher bisweilen zu mit heiligem Ernst vollzogenen Liturgien.

Kenner des Kommunismus haben verschiedentlich auf den missionarischen Eifer seiner Jünger, auf deren gläubige Intoleranz und fanatischen Optimismus hingewiesen. Alle diese Momente lassen sich als die Gesamtorganisation belastende Eigenschaften bei der Gewerkschaftsjugend nachweisen.

Daß aus den genannten Gründen sowohl die nüchternen Erfahrungswerte der Vertreter der älteren Generation als auch deren Einsicht, daß auf diesem Wege eine freie Gewerkschaft keinen Bestand haben kann, Skepsis und Ablehnung gegenüber der Marschrichtung der jungen Generation bei der alten eher wachsen lassen, leuchtet ein.

Schließlich soll noch ein Bumerang-Effekt erwähnt werden, der aus der Sicht der linksengagierten Gewerkschaftsjugend bereits zu einer Art Vertrauenskrise zwischen den Generationen des DGB herangereift ist. Die Verunsicherung der Öffentlichkeit durch Stellungnahmen auch der Gewerkschaftsjugend gegen angebliche Berufsverbote, durch den Vorwurf, es werde von verschiedenen Seiten die Demontage demokratischer Rechte betrieben, und dadurch, daß systematische Abhör- und Bespitzelungskampagnen behauptet werden, hat für die Träger dieser Propaganda in so hohem Maße an realer Qualität gewonnen, daß sie sich inzwischen in ihrer gewerkschaftlichen Heimat selbst verunsichert fühlen. Ihre Vorstellungswelt, die weitgehend von marxistischem Gedankengut und von der Beschäftigung mit den Durchsetzungs-Praktiken totalitärer Staaten geprägt ist, beginnt gegen sie selbst zu rebellieren. Sie fürchten, Opfer von „Säuberungs-Aktionen“ der etablierten Elite ihrer Gewerkschaft zu werden, die nach ihrer Ansicht zu konservativ ist und sich in ihrer von der Gesellschaft anerkannten bedeutenden Funktion durch die Politik der Gewerkschaftsjugend gefährdet sieht.

Macht man sich klar, welche Spannungen hier weithin unausgesprochen auf Entladung warten, so versteht man besser, wie aggressive Stellungnahmen gegenüber anderen gesellschaftlichen Gruppen zustandekommen und aus welchen Energiequellen Überreaktionen auf konträre politische Entscheidungen gespeist werden.

### *Positionsprobleme*

Während die gewerkschaftlichen Organisations- und Generationsprobleme der Öffentlichkeit in der Regel solange verborgen bleiben, wie es nicht zu einem Eklat kommt, wird ein Teil der Diskussion über Positionsprobleme, das heißt über Probleme des gewerkschaftlichen Standorts in Fragen von politischer Relevanz öffentlich geführt. Dennoch zeigt sich immer aufs neue, daß theoretische Zielsetzungen von der praktischen Durchführung nicht eingeholt werden können.

Die Frage der Tarifautonomie z. B. müßte eigentlich von den Gewerkschaften in viel größerer Selbstsicherheit behandelt werden, als das tatsächlich der Fall ist. Denn hierin haben sie gerade in ihren mehr oder weniger ständigen Verhandlungspartnern, den Arbeitgebern, ihre überzeugtesten Bundesgenossen. Ungeachtet dieser Gemeinsamkeit werden die Arbeitgeber, seit es den Diskussionsgegenstand „Verbändegesetz“ gibt, gegen jede Logik verdächtigt, hier ihre Hand zur angeblichen Disziplinierung der Gewerkschaften mit im Spiel zu haben. Auch unter einem anderen Aspekt scheint der DGB in dieser Frage noch keinen sicheren Standort gefunden zu haben:

Einerseits wird von ihm selbst häufig betont und aus dem Munde von Vertretern der Parteien gern gehört, daß die Verbände den tarifpolitischen Raum bei staatlicher Abstinenz in weitgehender Autonomie gestalten sollen.

Andererseits aber soll, wenn es nach den gewerkschaftlichen Forderungen ginge, der Verhandlungspartner im tarifpolitischen Geschehen vorab per Gesetz entscheidend geschwächt werden, nämlich durch ein generelles Aussperrungsverbot. Daß damit die gleichgewichtige Verhandlungsfähigkeit freier, das heißt voneinander unabhängiger Parteien zu Grunde getragen würde und mit ihr die Tarifautonomie selbst, dürfte auch der DGB-Führung klar sein. Das jedoch auch den Mitgliedern der DGB-Gewerkschaften in allen seinen Konsequenzen klar zu machen, ist der gefürchtete und darum auch bisher gemiedene Stolperstein.

Auch die Mitbestimmungsthematik wird auf Arbeitgeberseite bei weitem nicht so skeptisch behandelt, wie es der Gewerkschaftspresse im allgemeinen zu entnehmen ist. Dabei geht wiederum in diesen gewerkschaftlichen Darstellungen vielfach unter, welche Probleme sich insbesondere der DGB mit den bereits praktizierten Formen von Mitbestimmung aufgeladen hat. Abgesehen davon, daß durch repräsentative Umfragen bis in die jüngste Vergan-

genheit der Nachweis dafür erbracht wurde, wie wenig die Bevölkerung von der Notwendigkeit der Mitbestimmung überzeugt ist, sind auch innerhalb der Gewerkschaften die Mitglieder in dieser Frage weit zurückhaltender, als sich das die Planer in den Zentralen des DGB wünschen. Daraus folgt zwangsläufig, daß innergewerkschaftlich die Prioritäten immer erneut zur Diskussion stehen.

Das hier angeschnittene Problem des Verhältnisses von Mitgliedschaft und Funktionsträgern hat im Bereich der Mitbestimmung auch eine ganz praktische Seite, die geradezu als Symptom dafür gewertet werden kann, wie schwer sich – erwartungsgemäß, muß man sagen – die Gewerkschaften damit tun, zugleich in Arbeitnehmer- und Arbeitgeberfunktion zu agieren: Die Vergütungen aus der Aufsichtsratsstätigkeit von Arbeitnehmern waren wiederholt auf Gewerkschaftstagen Gegenstand kritischer Debatten. Der Vorwurf insbesondere gegenüber hauptamtlichen Funktionären wurde laut, daß vor allem diese zusätzlichen Einkünfte die entsprechenden Funktionäre motiviert hätten, für Aufsichtsratspositionen zu kandidieren.

Vom DGB war bereits im Mai 1975 versucht worden, das Problem dadurch aus der Welt zu schaffen, daß Regelungen beschlossen wurden, wonach im allgemeinen Bezüge bis zu 6.000 DM teilweise, darüberhinausgehende Beträge in vollem Umfang an vom DGB empfohlene „gemeinnützige Einrichtungen“ abzuführen sind. Daß der Unmut weiter schwelt, beweist die jüngste Entscheidung der DGB-Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten (NGG). Danach müssen hauptamtliche NGG-Funktionäre künftig die Gesamtvergütung aus der Wahrnehmung von Mitbestimmungs-Funktionen abführen. Unabhängig davon, daß bei der mit der NGG eng zusammenarbeitenden Gewerkschaft Textil-Bekleidung (GTB) ein ähnlicher Beschluß bereits seit deren 12. Ordentlichem Gewerkschaftstag vom Jahre 1974 in Kraft ist, dürfte es als Folge der aktuellen NGG-Entscheidung bei den DGB-Gewerkschaften generell zur Wiederaufnahme der Diskussion um den oben zitierten DGB-Beschluß von 1975 kommen. Darüberhinaus ist damit zu rechnen, daß in den Organisationsbereichen von NGG und GTB sowie jener Gewerkschaften, die sich für die gleiche Regelung entscheiden, sich schon in absehbarer Zeit qualifizierte Gewerkschafter kaum noch zur Kandidatur für die zu besetzenden Aufsichtsratsposten drängen werden. Die vermutlich nachlassende Eigeninitiative müßte von der Gewerkschaft durch stärkere Delegation kompensiert werden. Damit ist möglicherweise eine Verlagerung



des gefürchteten Konfliktstoffes erreicht worden; ausgeräumt aber konnte er so sicher nicht werden.

Einer ähnlichen Dauerbelastung sind die Beziehungen zwischen Basis und Funktionärsschicht innerhalb der DGB-Gewerkschaften hinsichtlich der unterschiedlichen Auffassung von der Aufgabe gewerkschaftlich organisierter Parlamentarier ausgesetzt. Die Gewerkschaftsführung will sich bei der Öffentlichkeit nicht dem Vorwurf aussetzen, daß die 236 DGB-Gewerkschafter im 8. Deutschen Bundestag (= 45,6 %) „Gewerkschaftspolitik“ machen. Nach ihrer Vorstellung sollen die Abgeordneten deshalb zwar in ihren jeweiligen Parteien arbeitnehmerorientierte Positionen vertreten, sich aber im Bundestag selbst als Vertreter ihrer Partei und deren Politik profilieren.

Unter der Mitgliedschaft herrschen demgegenüber ganz andere Vorstellungen. Die oft hautnah verspürten wirtschaftlichen Schwierigkeiten führten zu der Frage, was denn „unsere Abgeordneten“ eigentlich für ihre Kollegen bewirkten? – Und die Beobachtung, daß gewerkschaftliche Anliegen nicht automatisch aufgrund des überwiegenden Anteils von Gewerkschaftern im Bundestag (insgesamt 63,1 Prozent) in entsprechende Regierungsmaßnahmen und Gesetzesänderungen einmündeten, regte zu Initiativen an: Wiederholt wird jetzt die Forderung laut, man solle die gewerkschaftlich organisierten Abgeordneten endlich in die Pflicht nehmen. Auch in diesem Bereich gilt, daß die als Anträge an Gewerkschaftstage formulierten Forderungen zwar durch umfangreiche Vorstands-Entscheidungen aufgefangen werden können. In den sich fortsetzenden Debatten auf örtlicher und betrieblicher Ebene jedoch dürfte der Zündstoff latent erhalten bleiben, wenn von den gewerkschaftlichen Zentralen keine überzeugende Argumentation und kein gangbarer Weg angeboten werden können.

Auch im Bereich von Bildung und Wissenschaft waren bei der gewerkschaftlichen Basis von den Theoretikern der gewerkschaftlichen Planungsstäbe Erwartungen genährt worden, die sich später nicht in der erhofften Art und Weise erfüllen ließen.

In einer ersten Phase hatte man geglaubt, man brauche nur einer Anzahl von hinreichend intelligenten Kollegen das Studium zu ermöglichen und werde im Ergebnis Wissenschaftler zur Verfügung haben, die stets im rechten Augenblick die situationsbedingten Forderungen der Gewerkschaften theoretisch untermauern könnten. Diese Spekulation war ein Fehlschlag, da für jene Kollegen aus wissenschaftlicher Sicht viele Probleme anders bewertet

werden mußten, als sie es selbst vor dem Studium für möglich gehalten hätten. Eine gewisse Entfremdung zwischen Theoretikern und Praktikern war unverkennbar.

In Phase zwei folgte man der von der sozial-liberalen Koalition erzeugten Bildungseuphorie auf breiter Front und mußte auch hier eines Tages feststellen, daß innerhalb der Gewerkschaft wie innerhalb der Arbeitnehmerschaft ein Graben zwischen bildungsfähigen und nicht (mehr) bildungsfähigen Kollegen aufgerissen worden war, der schließlich kaum noch die Verständigung zwischen den beiden Blöcken (Bildungschinesisch!) erlaubte. Die Folge ist, daß die Gewerkschaften auch hier nach neuen Orientierungspunkten suchen und die sich darin zeigende Unsicherheit durch Aggressionen vor allem gegenüber jenen zu verdecken bemüht sind, von denen sie, würden sie mit ihnen zusammenarbeiten, befürchten müßten, in ihrer Konzeptlosigkeit durchschaut zu werden.

Im letzten Satz wurde ein Mechanismus angesprochen, der wieder zur Ausgangsfrage zurückführt:

Die drei hier vorgestellten Problemkreise und die darunter angeschnittenen Einzelfragen können sicherlich nicht als systematische Analyse verstanden werden. Auch hat jedes der Themen für sich genommen nicht genügend Gewicht, um jemanden glauben machen zu können, ein Verband von der Stärke des DGB könnte darüber in eine Krise geraten. Jedoch die Summe aller hier – und keineswegs vollständig – aufgezählten Probleme ist auch für einen DGB eine außerordentlich starke Belastung.

Wenn es bisher der DGB war, der in vielen Forderungen, zu deren Erfüllung die Zeit nicht drängte, auf kurzfristige Durchsetzung bestand, so ist es heute die Zeit, die dem DGB schnelle Entscheidungen abfordert.

Sollte daher nicht angesichts eines Gewerkschaftsbundes, der ja geradezu darin eingeübt ist, die Ursachen für ihm unangenehme Entwicklungen außerhalb der eigenen Organisation zu suchen, die Vermutung erlaubt sein, daß die Schwierigkeiten, in denen die Sozialpartnerschaft der Bundesrepublik Deutschland gegenwärtig steckt, im Grunde die des in Schwierigkeiten befindlichen Partners DGB sind? –

*Gottfried Winkler*

DIE SOZIALPARTNER IN DER WIRTSCHAFT\*)  
(MODELL OESTERREICH)

1. Die gesellschaftlichen Bedingungen der Tarifautonomie

Der arbeitsrechtliche Kollektivvertrag zur dauernden Regelung der Arbeitsbedingungen (Tarifvertrag, Gesamtarbeitsvertrag) ist in Österreich gegen Ende der ersten Phase der Industrialisierung aufgetreten. Vorläufer hatte er in Übereinkommen zwischen Arbeitgebern bzw. deren Vereinigungen und den Arbeitnehmern zur Beendigung von Arbeitskämpfen. Der erste echte Kollektivvertrag in Österreich war der „Normaltarif“ der Buchdrucker, der mit 1. 1. 1896 in Wirksamkeit trat. Die Gründe für dieses relativ späte Auftreten des Kollektivvertrages waren einerseits die polizeistaatliche Unterdrückung des Koalitionswesens, die sich auch nach Aufhebung der Koalitionsverbote (1870) in administrativen Behinderungen der Koalition durch die Bürokratie fortsetzte, andererseits aber auch die uneinheitliche Bewertung der arbeitsrechtlichen Gesamtvereinbarung durch die Führer der Arbeiterschaft selbst<sup>1</sup>. Die Arbeitgeber standen dem Kollektivvertrag ursprünglich ebenfalls vielfach ablehnend gegenüber, da sie in ihm eine Beeinträchtigung der eigenen Position sahen. Erst das Beispiel funktionierender Tarifordnungen in bestimmten Vorreiterbranchen (insb. im Buchdruckergewerbe sowie in der Textilindustrie) und die Erkenntnis, daß kollektive Vereinbarung der Arbeitsbedingungen – vor allem durch ihre Kartellwirkung – auch den Arbeitgebern Vorteile bringen kann, brachte dem Kollektivvertrag immer stärkere Verbreitung.

Der Staat verhielt sich gegenüber den Bestrebungen zur kollektiven Regelung von Arbeitsbedingungen zuerst negativ. Dies war einerseits in der bereits erwähnten fortwirkenden polizeistaatlichen Ablehnung der Koalitionen

motiviert, andererseits in der Auffassung des älteren Liberalismus, wonach Koalition und Kollektivvertrag den einzelnen in seiner Freiheit des persönlichen (wirtschaftlichen) Verhaltens beschränkten. Erst das Abgehen vom radikalen „laissez faire“ um die Jahrhundertwende brachte mehr Bereitschaft mit sich, die Lösung dieser Fragen auch von staatlicher Seite in Angriff zu nehmen. Trotz gewisser Vorschläge und verschiedener Einzelregelungen kam es in Österreich vor dem ersten Weltkrieg zu keiner allgemeinen gesetzlichen Regelung mehr. Erst die junge Republik schuf 1919 eine umfassende rechtliche Grundlage des Kollektivvertragswesens, mit welcher das Kollektivvertragsgesetz von 1947 und das daran anschließende Arbeitsverfassungsgesetz von 1973 in vielen wichtigen Zügen übereinstimmen.

Heute sind beinahe alle Bereiche der österreichischen Wirtschaft, in denen abhängige Arbeitsverhältnisse vorkommen, von einem fast lückenlosen Netz von Kollektivverträgen überzogen. Eine wichtige Ausnahme bildet allerdings der öffentliche Dienst. Hier gibt es in der Regel keine Vereinbarungen von Arbeitsbedingungen durch Kollektivvertrag, sondern deren Festlegung erfolgt durch generelle einseitig erlassene staatliche Normen, auf deren inhaltliche Gestaltung freilich wiederum die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes tatsächlich einen starken Einfluß ausüben.

Die institutionellen Voraussetzungen der österreichischen Arbeitsverfassung seien kurz skizziert: Im Bereiche der gewerblichen Wirtschaft sind es aufseiten der Arbeitgeber die Kammern der gewerblichen Wirtschaft mit ihren fachlichen Untergliederungen als gesetzliche Interessenvertretungen und auf Arbeitnehmerseite der österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) durch seine – 16 – Fachgewerkschaften, die den Hauptteil der Kollektivvertragsabschlüsse tätigen. Während bei den Arbeitnehmern somit der gesetzlich normierte *Vorrang der freiwilligen Berufsvereinigungen* (§ 6 ArbVG) vor den gesetzlichen Interessenvertretungen (d. s. in diesem Falle die *Arbeiterkammern*) voll zum Tragen kommt, machen die freiwilligen Arbeitgeberverbände von ihrer Möglichkeit der Ausschaltung der ex lege kollektivvertragsfähigen gesetzlichen Interessenvertretungen kaum Gebrauch (mit traditionellen Ausnahmen wie im grafischen Gewerbe, bei den Banken, Sparkassen und im Versicherungswesen). Das Zusammenspiel von gesetzlicher Interessenvertretung auf der einen und freier Gewerkschaft auf der anderen Seite geht jedoch ohne Problem vor sich. Der Staat schaltet sich nur subsidiär in das Arbeitsleben ein. Mit dem Heimarbeitsstarif, dem Mindestlohntarif und

der Satzung (Allgemeinverbindlicherklärung von Kollektivverträgen) bietet er Auffangstellungen für den Fall, daß kollektiv-autonome Regelungen der Arbeitsbedingungen aus institutionellen Gründen nicht möglich sind oder sonst nicht zustande kommen. Man kann also feststellen, daß in Österreich die unmittelbaren Arbeitsbeziehungen weitgehend ohne staatliche Ingerenz ablaufen. Freilich sind gewisse Bereiche der Regelungszuständigkeit der Kollektivvertragspartner überhaupt entzogen<sup>2</sup>.

Die Selbstregelung eines so wichtigen Bereiches des sozialen Prozesses hat sich bewährt – auch unter dem Aspekt der Gemeinwohlverantwortung und, wie die Aufbaujahre nach dem zweiten Weltkrieg bewiesen haben, vor allem auch in wirtschaftlich schwierigen Perioden.

Wie bereits angedeutet, sind in Österreich sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer beide Organisationsmodelle verwirklicht: gesetzliche Interessenvertretung mit Pflichtmitgliedschaft *und* freiwillige Berufsvereinigung. Während nun aufseiten der Arbeitgeber die gesetzlichen Intressenvertretungen – Kammern der gewerblichen Wirtschaft mit ihrer fachlichen Untergliederung („Fachverbände“) – Hauptträger der Tarifautonomie sind, ist es auf Arbeitnehmerseite umgekehrt. Hier sind es nicht die Arbeiterkammern, sondern die Gewerkschaften, welche für ihren Bereich Kollektivverträge abschließen. Dies hat vor allem auch historische Gründe. Denn während in Österreich bereits 1848 die Kammern der gewerblichen Wirtschaft als Interessenvertretungen der Gewerbetreibenden gesetzlich eingerichtet wurden, konnten die Arbeitnehmer erst im Jahre 1920 diesbezüglich nachziehen und die Einrichtung von Arbeiterkammern erreichen. Zwischen gesetzlichen und freiwilligen Berufsvertretungen besteht jedoch auf beiden Seiten kein Spannungsverhältnis; im Gegenteil: es herrscht eine enge personelle und sachliche Verflechtung. Auf Arbeitnehmerseite kann man vielleicht etwas grob formulieren, daß das Schwergewicht gewerkschaftlicher Tätigkeit in der Gestaltung der Arbeitsbeziehungen i. w. S. liegt, während die Aktivität der Arbeiterkammern sich auf die anderen sozialpolitischen Bereiche konzentriert.

Zum Unterschied von der Zeit zwischen dem I. und dem II. Weltkrieg ist seit 1945 die österreichische Gewerkschaftsbewegung in der Form der Einheitsgewerkschaft organisiert. Fachlich gliedert sich dabei der österreichische

Gewerkschaftsbund – im wesentlichen mit Ausnahme aller Angestellten („white collars“) – nach dem Industriegruppenprinzip. Dem entsprechend gelten die Kollektivverträge in aller Regel für ganze Branchen und innerhalb dieser Branchen für ganz Österreich. Die Kollektivvertragsparteien können allerdings den Geltungsbereich des Kollektivvertrages örtlich begrenzen. Einzelne Betriebe haben nach dem österreichischen Kollektivvertragsrecht keine Kollektivvertragsfähigkeit; allerdings können die Kollektivvertragspartner (Fachverband und Gewerkschaft) die Geltung eines bestimmten Kollektivvertrags auf einen einzelnen Betrieb beschränken.

Besondere Bestimmungen für den Schutz der Minderheiten im Bereich der Tarifautonomie gibt es in Österreich nicht (solche bestehen freilich im Bereich der Betriebsverfassung – betriebliche Mitbestimmung). Jedoch bietet hier das Grundrecht der Koalitionsfreiheit im Zusammenhalt mit dem gesetzlichen Vorrang der freiwilligen Berufsvereinigung Gewähr dafür, daß Gruppen, die sich von der Einheitsgewerkschaft nicht richtig repräsentiert fühlen, eigene Institutionen gründen können. Das gilt vice versa auch für die Arbeitgeberseite. In den gesetzlichen Interessenvertretungen sorgt ein demokratisches Wahlrecht für eine entsprechende Repräsentation der verschiedenen Gruppierungen.

## 2. Die rechtliche Ordnung der Tarifautonomie, im besonderen das Problem der Schlichtung

Seit dem Jahre 1945 beruhen die grundlegenden, das Zusammenleben der Sozialpartner regelnden Gesetze – wie das Kollektivvertragsgesetz und das Betriebsrätegesetz 1947 sowie das beide Rechtsbereiche zusammenschließende Arbeitsverfassungsgesetz 1973 – auf dem Einvernehmen eben dieser Sozialpartner. Daraus läßt sich erschließen, daß hier ein beiderseitiger Konsens über die fundamentalen Spielregeln besteht. Dieser Konsens ist bis heute tragfähig geblieben. Jedenfalls existiert dem Grundsatz nach Einigkeit darüber, daß der Verteilungskonflikt durch die daran zunächst Beteiligten in relativer Staatsunabhängigkeit selbst auszutragen ist. Dementsprechend gibt es in Österreich im Bereich der Tarifautonomie keine staatliche Zwangsschlichtung; es werden die Kollektivvertragspartner nicht einmal dazu verhalten, eigene Schlichtungsmöglichkeiten zu schaffen. Eine Art gesamtwirt-

schaftlicher Schlichtung hat sich freilich auf dem Wege der informellen Zusammenarbeit der Sozialpartner in der sog. „Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen“ herausgebildet (darüber wird an anderer Stelle berichtet). Eine staatliche Allgemeinverbindlicherklärung von Kollektivverträgen greift – wie bereits erwähnt – nur dort Platz, wo kollektive Regelungen der Arbeitsbedingungen nicht bestehen; überdies ist jedenfalls der Antrag einer der beiden Kollektivvertragsparteien erforderlich. Da, wie ebenfalls bereits erwähnt, das Netz der Kollektivverträge in Österreich nahezu lückenlos ist, hat das Institut der Allgemeinverbindlicherklärung („Satzung“) in Österreich jedoch kaum praktische Bedeutung.

Was nun die Frage der Zustimmung oder Ablehnung zu Tarifabschlüssen der jeweiligen Institution durch ihre Mitglieder anlangt, so ist dies im Rahmen der innerverbandlichen Demokratie geregelt. Im Falle der Gewerkschaft bedeutet dies letztlich den Aufruf der Mitglieder zu Urabstimmungen; dies ist auch ein in der Praxis gehandhabtes Verfahren.

### 3. Die rechtliche Ordnung des Arbeitskampfes

Seiner Funktion nach ist der Arbeitskampf ein Mittel zur Herbeiführung einer bestimmten angestrebten kollektiven Regelung der Arbeitsbedingungen. Da Österreich keine Zwangsschlichtung zur Erzwingung von Kollektivverträgen kennt (anders ist dies für bestimmte Regelungsgegenstände der Betriebsverfassung), muß die Rechtsordnung den Arbeitskampf als notwendiges Übel in Kauf nehmen, wenn alle anderen Möglichkeiten zur Herbeiführung der kollektiven Regelung versagt haben (ultima-ratio-Prinzip).

Dem österreichischen Arbeitsrecht fehlt allerdings eine nähere Regelung des Arbeitskampfes, wie sie sich etwa in der BRD in der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichtes entwickelt hat. Die wenigen gesetzlichen Normen, die auf Arbeitskämpfe Bezug nehmen, zielen vor allem auf die Wahrung der Neutralität der Arbeitsmarktverwaltung in Arbeitskämpfen bzw. auf die sozialversicherungsrechtliche Situation Streikender. Dazu kommen die grundsätzlichen Bestimmungen des Koalitionsgesetzes (1870), die zwar den Arbeitskampf straffrei stellen, gleichzeitig aber Abreden zu Streik und Aussperrung für unverbindlich erklären. Bezogen auf den einzelnen Arbeits-

vertrag nehmen Rechtsprechung und Lehre überwiegend an, daß sowohl der Streik als auch die Aussperrung einen Bruch des Arbeitsvertrages darstellen.

Ähnlich wie in der Schweiz hat der Arbeitskampf in Österreich keine zentrale Bedeutung in den gegenseitigen Beziehungen der Sozialpartner. Unter anderem dürfte dies auch auf die sehr starke Position der Gewerkschaften zurückzuführen sein. Gerade diese Macht der Gewerkschaften scheint in Österreich eher zu einem gesamtstaatlichen Problem werden zu können als der Konflikt zwischen den Sozialpartnern.

### *Anmerkungen*

- \* Vgl. zu den folgenden Ausführungen den Beitrag des Verfassers „Die kollektive Gestaltung der Arbeitsbedingungen in rechtssoziologischer und rechtspolitischer Sicht“ in: Dimensionen des Rechts, Gedächtnisschrift für René Marcic (1974) 1213.
- 1 Erst der 4. Kongreß der österreichischen Gewerkschaften im Jahre 1903 erklärte „Tarifgemeinschaften“ für geeignet, eine Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen herbeizuführen. Er folgte damit dem Beispiel des deutschen Freien Gewerkschaftskongresses von 1899.
- 2 So sind weite Bereiche der Betriebs- und Unternehmensverfassung der kollektivvertraglichen Regelung entzogen.



*Fernando Guerrero*

## DIE RECHTSORDNUNG DER TARIFAUTONOMIE

Die Erfahrungen der freien Gewerkschaften in Spanien vor dem Bürgerkrieg sind von einem Autor „anarchisch und tragisch“ genannt worden. In der Tat war die Geschichte der spanischen Gewerkschaften vor allem beherrscht durch anarchistische (Confederación Nacional del Trabajo – CNT) und marxistische (Unión General de Trabajadores – UGT) Ideologien eindeutig revolutionären Charakters – abgesehen von einigen Nuancen, was die UGT betrifft – in den Methoden und den Zielen.

Christlich orientierte Gewerkschaften waren in Spanien, außer im Agrarsektor, nie sehr stark noch sehr effizient: Der Mangel an klaren Ideen, die Meinungsverschiedenheiten unter den Katholiken, die liberal-kapitalistische Mentalität der Unternehmer, der Mangel an sozialer Bildung eines großen Sektors der Welt- und Ordensgeistlichen – mit ehrenvollen, aber seltenen Ausnahmen –, der Paternalismus der katholischen Verbände erschwerten die Entfaltung der Arbeiterbewegung in den Jahren vor dem Bürgerkrieg.

Der Sieg der Nationalen Bewegung brachte mit sich die Unterdrückung der Gewerkschaftsfreiheit und die Integration in eine Einheitsgewerkschaft (vertikale Gewerkschaft) faschistischer und totalitärer Prägung in Form des Staatskorporatismus des „Grundgesetzes der Arbeit“ (Erklärung XIII), das mitten im Bürgerkrieg (am 9. März 1938) promulgiert und später (am 10. Januar 1967) durch das Grundgesetz modifiziert wurde und das eines der grundlegenden Gesetze bildete. Die Gewerkschaftsführer wurden verfolgt.

Die politische Reform, die nach dem Tod von General *Franco* begonnen wurde, hat tiefgreifende Auswirkungen auf die Organisation der Gewerkschaften. Das Gesetz 19/1977 vom 1. April, eines der letzten von den Cortes approbierten, hat mit Art. 6 das Recht auf gewerkschaftlichen Zusammenschluß geregelt, ohne die Promulgation einer neuen Verfassung abzuwarten,

und somit dem Geist und dem Buchstaben nach die erwähnte Erklärung XIII des Grundgesetzes der Arbeit bekräftigt. Im Schutz dieses Gesetzes und seiner Zusatzverordnungen wurden die alten Gewerkschaftszentralen (UGT und CNT) und andere, die während des früheren Regimes im Untergrund gearbeitet hatten, legalisiert:

- die Arbeiterkommissionen (Comisiones Obreras – CCOO) mit kommunistischer Ausrichtung,
- die Unión Sindical Obrera (USO), die ursprünglich von katholischen Aktivisten ins Leben gerufen wurde, aber jetzt marxistisch ausgerichtet und formell akonfessionell, wenngleich unabhängig von den sozialistischen und kommunistischen Parteien ist,
- die Solidaridad de Trabajadores Vascos (ELA-STV), zunächst an die baskische Nationalpartei gebunden, 1911 gegründet, mit christlicher Grundausrichtung, wenngleich nicht an eine bestimmte Konfession gebunden, scheint aber gegenwärtig ihre Grundausrichtung nicht beizubehalten. Ihr Aktionskreis ist das Baskenland und Navarra.

Dies sind die wichtigsten Zentralen. Die Zahl der Mitglieder ist noch immer sehr niedrig. Sie scheint – nach optimistischsten Schätzungen – 20 % nicht zu erreichen. Die regimefeindlichen Gewerkschaftsführer hatten gehofft, daß mit der Auflösung der offiziellen Organisation die Zahl ihrer Mitglieder rasch ansteigen würde; aber ihre Berechnungen haben sich als falsch erwiesen. Unter den Arbeitermassen herrscht eine abwartende Zurückhaltung. Auf der anderen Seite sind die Zentralen weder auf der Ebene der Produktionssektoren, noch auf lokaler oder Betriebsebene gut organisiert.

Ein ernstes Problem, das das Gewerkschaftswesen momentan in Spanien stellt, ist seine Radikalisierung, womit an die Erfahrungen der Vorkriegszeit angeknüpft wird und die eine Reaktion auf die Jahre der Verfolgung und Illegalität bedeutet.

Man akzeptiert die Dialektik des „Klassenkampfes“ marxistischer und anarchistischer Prägung. Es fehlt die Grundlage für die Errichtung einer Rechtsordnung für die Vereinigungs- und Aktionsfreiheit der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände.

Man unterscheidet nicht zwischen einer legitimen „pugna classium“ nach dem Ausdruck der Enzyklika *Quadragesimo anno Pius' XI.*<sup>1</sup>, die, wenn sie auf Feindschaft und Haß verzichtet, sich in eine legitime „disceptatio clas-

sium“ verwandelt, und einer „acerrima inter classes luctatio“, die das Privateigentum abschaffen<sup>2</sup> und das bestehende System zerstören will.

Mit einer solchen systematischen Grundhaltung kann man keinen juristischen Rahmen für die legitime Autonomie der Partner schaffen, noch eine ernst zu nehmende Garantie für die Respektierung des Prinzips „Pacta sunt servanda“, die die Grundvoraussetzungen für die Errichtung einer Rechtsordnung der Autonomie sind, damit die „Tarifverträge“ eine dezentralisierte Quelle des „kollektiven Rechts der Arbeit“ bilden.

### *Anmerkungen*

1 Vgl. den zweisprachigen Text der Enzyklika in der von A. F. Utz herausgegebenen Sammlung: *La doctrine sociale de l'Eglise à travers les siècles. Documents pontificaux du XV<sup>ème</sup> au XX<sup>ème</sup> siècle. Textes originaux et traductions. Vol. I, p. 635, n. 114.*

Ed. Herder (Bâle – Rome) – Beauchesne et ses fils (Paris) 1970.

2 ebd. p. 632, n. 112.

*Luis de Cos Jährling*

## DIE VERSCHIEDENEN BEZIEHUNGEN ZWISCHEN ARBEITGEBERN UND ARBEITNEHMERN

### *I. Im wirtschaftlichen Bereich*

In Spanien gibt es noch keine Gewerkschaftszentralen, die stark genug wären, die volle Repräsentation in der Welt der Arbeit zu übernehmen. Im Schutze des Gesetzes über den gewerkschaftlichen Zusammenschluß vom März 1977, das vom Plenum der Cortes approbiert wurde, entstanden auf nationaler und regionaler Ebene verschiedene Gewerkschaftszentralen (von denen einige im Untergrund gearbeitet hatten), die aber alle auf die eine oder andere Weise an verschiedene politische Parteien gebunden sind.

Hinsichtlich der Organisationsformen der Gewerkschaften ist eine Einheitsgewerkschaft positiv zu beurteilen, denn wenn sie alle Gewerkschaften in einer Organisation zusammenfaßt, so könnte diese Organisation die wichtigste Vertreterin der Arbeitnehmer sein. In Deutschland besteht eine Einheitsgewerkschaft, die keine Rivalitäten unter den Einzelgewerkschaften und keine Spaltung in der Vertretung der Arbeitnehmerinteressen aufkommen läßt. Jedoch im Fall Spaniens würde dies eine Utopie bedeuten angesichts der neu entstehenden Gewerkschaftszentralen und deren mangelnder Koordination, wenngleich in ihnen eine politische und revolutionäre Ideologie vorherrschend ist; ihre Vielfalt läßt vielmehr einen Gewerkschaftspluralismus wie in Italien und Frankreich erwarten.

Wenn die Einheitsgewerkschaft die Vertretung der Minorität in den verschiedenen Organen und Exekutivkommissionen der Gewerkschaften in angemessener Weise regelt, so können die Minoritäten sich Gehör verschaffen und auf den verschiedenen Ebenen intervenieren. Es müßte in einer solchen Regelung aber auch die Bestimmung aufgenommen werden, daß die Minori-

täten in wichtigen Fragen durch eine geheime Abstimmung die Basis konsultieren können.

Wie schon gesagt, war in den spanischen Gewerkschaften die revolutionäre Ideologie vorherrschend; die nichtmarxistischen Arbeitnehmer hatten nicht genügend Gewicht bei der Errichtung der neuen Gewerkschaftszentralen, die das Vakuum ausgefüllt haben, das nach der Auflösung der vertikalen Gewerkschaft entstanden war. Es gibt einige verdienstvolle Ansätze in der Errichtung nichtmarxistischer Gewerkschaftszentralen. Viele nichtmarxistische Arbeitnehmer, die nicht Mitglieder der von den Parteien kontrollierten marxistischen Gewerkschaften sind, folgen momentan deren Aufrufen nur, um konkrete Verbesserungen der Arbeitsbedingungen durchsetzen zu können.

Bezüglich der Lohnfestsetzung gibt es gegenwärtig zahlreiche Tarifverträge nach Sektoren, und in den großen Betrieben auch eigene Tarifverträge. Um einen konkreten Fall zu nennen: Im staatlichen Eisenbahnnetz Spaniens (Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles – RENFE) mit seinen 74 000 Angestellten wurde Ende vergangenen Jahres ein Tarifvertrag abgeschlossen, und vor Ende dieses Jahres wird ein neuer abgeschlossen werden, denn aufgrund des einen wird jedesmal dann ein neuer obligatorisch, wenn der Lebenskostenindex einen bestimmten Zuwachs übersteigt.

Auch die Arbeitgeberverbände befinden sich noch im Stadium der Entstehung, sowohl auf regionaler wie auf sektoraler Ebene; auch bei ihnen gibt es verschiedene Gruppierungen wie die Confederación Empresarial Española, Agrupación Empresarial Independiente usw. Der logische Fortgang des Zusammenschlusses zur Interessenvertretung der Unternehmer läßt erwarten, daß die Integration immer effektiver wird und man schließlich zu einem einheitlichen Arbeitgeberverband kommen wird.

In dieser Übergangszeit entfalten sich nach und nach die wirtschaftspolitischen und sozialpolitischen Aktivitäten der Unternehmer, werden Kontakte zur Regierung und zu den Gewerkschaften aufgenommen, um die innerstaatliche Krise zu überwinden, und man könnte möglicherweise zu einer Übereinkunft gelangen, wenngleich das Wort Sozial„pakt“ in den Ohren der Gewerkschaften sehr unangenehm klingt.

Was die soziale und demokratische Gesinnung der Sozial„partner“ betrifft, so müssen wir leider gestehen, daß wir eine Zeit des entfesselten Egoismus durchleben, in der ohne Rücksicht auf die Gesamtwirtschaft Einzelaktionen unternommen werden, die nur die speziellen Interessen eines

Sektors im Auge haben. Es fehlt noch eine gefestigte demokratische Gesinnung, die es verhindern würde, daß man gleich vom ersten Augenblick an eine Position der Stärke bezieht, was in vielen Fällen den illegalen Streik bedeutet.

Aber als positiven Aspekt kann man annehmen, daß allgemein ein Wunsch nach Reform besteht, wobei das Gewicht der Mittelklasse nicht ohne Einfluß ist. Diese Zeit des Übergangs bringt es mit sich, daß soziale Reformen sehr langwierig sind.

Die Allgemeinverbindlichkeit des Tarifvertrages scheint im Prinzip nützlich, da sowohl der Arbeitnehmer als auch der Arbeitgeber weiß, woran er sich halten kann. So können Konflikte, die beiden Teilen und vor allem der Volkswirtschaft insgesamt schaden, vermieden werden.

Bezüglich der Frage, ob der Staat das Recht hat, die Tarifverträge für obligatorisch zu erklären oder auch abzulehnen, meine ich, der Staat solle mehr allgemeine Orientierungen, Minimal- und Maximalgrenzen für Verhandlungen im Hinblick auf das Wirtschaftsgeschehen des Landes geben. Desgleichen sollte er eine Rechtsordnung für schiedsrichterliche Verfahren schaffen, die staatliche Interventionen nur in extremen Fällen (der Gefährdung des Gemeinwohls) vorsehen.

Um die Gewerkschaften besser in der Basis zu verankern, scheint es uns angebracht, daß sie sich im Falle der Ablehnung eines Schiedsspruches über eine allgemeine geheime Wahl an die Basis wenden und die Entscheidungsgewalt nicht den Arbeitnehmervertretern überlassen.

Der Streik als letzte Waffe der Arbeitnehmer muß so geregelt sein, daß er nicht in einen wilden Streik ausartet, was leider ziemlich oft in unserem Lande geschieht.

Das Problem wird für die Unternehmer noch verschärft durch den Fortbestand einer Gesetzgebung, die zwar den Streik nicht erlaubt, aber die Kündigungsmöglichkeit aufs äußerste einschränkt, um den Arbeitnehmern ein Höchstmaß an Schutz zu gewähren. Angesichts der Liberalisierung des Streikrechts und der Fortdauer der Gesetzgebung gegen die Kündigungen ist diese Übergangszeit voller Probleme.

Das Streikrecht müßte anerkannt werden in Grenzfällen, in denen keine Einigung zwischen den Partnern erzielt werden kann und alle Möglichkeiten von Verhandlungen und Schiedsverfahren erschöpft sind, wobei die notwen-

digen Bedingungen geregelt sein müssen, damit möglichst wenig Schaden für die staatliche Gemeinschaft daraus entsteht.

In jedem Fall müssen gewisse soziologische Voraussetzungen erfüllt sein, vor allem eine eindeutig demokratische Ordnung, die den politischen und den wilden Streik ausschließt.

## *II. Im sozialen Bereich*

Was ist zur überbetrieblichen Mitbestimmung zu sagen? In dieser Übergangszeit, in der Gewerkschaftszentralen und Arbeitgeberverbände erst im Entstehen sind, scheint das Klima für einen solchen Organismus noch nicht zu bestehen, dessen Effizienz sehr beschränkt wäre durch das Fehlen einer echten Repräsentation seiner Mitglieder, einschließlich Dritter (wie etwa Repräsentanten der Konsumenten).

Gegenwärtig existiert in Spanien der Consejo Superior de Economía, der jedoch nur auf dem Papier steht. Aus früherer Zeit gibt es gewisse Erfahrungen, die in dieser Übergangszeit nicht annehmbar scheinen.

Vorausgesetzt, daß die Mitglieder dieser Organisation wirklich repräsentativ wären, könnte sie den Rahmen abgeben, innerhalb dessen die großen sozio-ökonomischen Probleme diskutiert und die Leitlinien für die Verhandlungen zwischen den Gewerkschaftszentralen und den Arbeitgeberverbänden herausgearbeitet werden. Ihre Grenzen sollten festgesetzt werden durch das Subsidiaritätsprinzip, wonach ihr keine Funktionen zukommen, die auf einer unteren Ebene wahrgenommen werden können. Daher sollte sie nicht in den ureigenen Bereich der Betriebe hinein intervenieren.

Die Selbstverwaltungskörperschaften auf regionaler Ebene befinden sich noch immer in einem Übergangsstadium hinsichtlich ihrer Autonomie, und es bestehen diesbezüglich noch einige Probleme. Die Tendenz geht auf regional organisierte Selbstverwaltung gegen den zentralistischen Staat.

Die einzelnen Körperschaften müßten an sich, wenn sie repräsentativ sein sollen, in die höheren Selbstverwaltungskörperschaften integriert sein. In dieser Periode des Übergangs aber fehlt durchweg diese Bedingung.

Wiederum in Anwendung des Subsidiaritätsprinzips sollte das Parlament die Leitlinien festsetzen, die das Aktionsfeld der Selbstverwaltungskörperschaften abgrenzen, innerhalb dessen sie sich frei bewegen können.

*Fritz Pirkl*

## DIE FRAGE NACH DER ÜBERBETRIEBLICHEN MITBESTIMMUNG

Viele Unternehmer und manche Wirtschaftspolitiker könnten dieses Diskussionsforum für ein „Traumspiel“ halten angesichts der weltweiten wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die gebieterisch nach praktischen Lösungsvorschlägen, nicht aber nach der Diskussion wohlgemeinter Vorschläge zur Sozialpartnerschaft verlangen. In der Tat, auf den ersten Blick ist man geneigt, solchen Kritikern beizupflichten, denn was soll eine überbetriebliche Mitbestimmung, wenn die weltwirtschaftliche Entwicklung nicht mehr kalkulierbar und schon die nationalen Wirtschaftsentwicklungen kaum mehr durch Prognosen erfaßbar sind. Die vielen Fehlprognosen namhafter wirtschaftswissenschaftlicher Institute in der Bundesrepublik lassen es jedenfalls unwahrscheinlich erscheinen, daß es, jedenfalls für die beratende Funktion in überbetrieblichen Mitbestimmungsgremien, überhaupt einen standfesten prognostischen Boden gibt. Hat sich nicht im Gegenteil gerade in der nun andauernden Diskussion erwiesen, daß schon die betriebliche Mitbestimmung überfordert scheint? Stehen nicht die Gewerkschaften heute schon in dem Dilemma, auf der einen Seite harte Lohnverhandlungen zu führen, alle Schwierigkeiten den anderen anzulasten und notfalls den Staat in Anspruch zu nehmen und auf der anderen Seite unternehmerisches Risiko mitzutragen, mitzuentcheiden und damit letztlich auch mitzuverantworten, wenn die eigenen Leute in Scharen entlassen werden müssen?

Ich will meine kurze Antwort gleich vorwegnehmen: Ich bin fest davon überzeugt, daß der Gedanke der Sozialpartnerschaft nicht durch noch so tiefgreifende Rezession ad absurdum geführt werden kann, sondern daß die Sozialpartnerschaft gerade in diesen Zeiten einen wesentlichen Beitrag zur Stabilität unseres Wirtschaftslebens und damit zur Befriedigung unserer Gesellschaft leisten kann. Andererseits haben die wirtschaftlichen Schwierig-



keiten, mit denen wir uns seit der Ölkrise konfrontiert sehen, auch deutlich gemacht, daß Sozialpartnerschaft mehr bedeutet als die planlose Demokratisierung aller Lebensbereiche und mehr bedeuten muß, als nur „überall mitreden wollen, ohne mitverantworten zu müssen“. Es scheint mir daher durchaus sinnvoll, sich zunächst kurz der Frage „was will Sozialpartnerschaft eigentlich?“ zuzuwenden, ehe ich Ihnen einen Überblick über die in der Bundesrepublik diskutierten Möglichkeiten zur Einführung einer überbetrieblichen Mitbestimmung skizziere.

1. „Mitbestimmung dient den Menschen in der Gesellschaft mittelbar und unmittelbar“ – dieser Programmsatz einer deutschen Einzelgewerkschaft ist nicht unproblematisch. Denn damit kann nicht nur die Forderung nach Teilhabe des Arbeitnehmers an wirtschaftlichen Entscheidungen gemeint sein, es könnte nicht nur darum gehen, dem Arbeitnehmer bessere Möglichkeiten zur Selbstverwirklichung in der Arbeits- und Berufswelt zu erstreiten; es könnte hinter diesem Satz auch die Absicht stehen, die Demokratie als Ordnungsprinzip für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft absolut zu setzen. Die allgemeine Forderung nach Mitbestimmung ist sicher der Ausfluß einer wohlfundierten ethischen Forderung nach Schaffung von mehr Freiheitsraum im Arbeitsleben. Seit Jahren kämpfen wir aber nun mit einer „allgemeinen Demokratisierungswelle“, die zunächst über die Universitäten hinweggerollt ist, sich nun in den Schulen festgesetzt hat und sicher noch andere Bereiche erfassen wird. Ich bekenne mich uneingeschränkt zur Sozialpartnerschaft in Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, ich kann mich aber nicht uneingeschränkt zur Demokratisierung in allen Bereichen von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft bekennen, weil Demokratisierung auch das Gegenteil von dem bewirken kann, was Sozialpartnerschaft will. Sie könnte nämlich gerade eine möglichst freie Selbstverwirklichung jedes einzelnen verhindern. Denn es lassen sich eben nicht alle Sachfragen in der Gesellschaft durch Demokratisierung lösen; ganz im Gegenteil, könnte eine weitere blinde Demokratisierung auch des gesellschaftlichen Freiraums die Freiheit jedes einzelnen erheblich beeinträchtigen. Es erscheint mir daher politisch wesentlich, sich von dem Schlagwort Demokratisierung nicht hypnotisieren zu lassen, sondern bei allen Einzelvorschlägen zur Einführung einer überbetrieblichen Mitbestimmung danach zu fragen, wie sich die Chance jedes einzelnen, sich durch seiner Hände Arbeit oder durch den Einsatz des ihm verfügbaren Eigentums selbst zu verwirklichen, verändert.

Für mich als christlich-sozialen Politiker ist es nicht nur eine christliche Verpflichtung, für eine möglichst gerechte Vermögensordnung einzutreten, sondern ein praktisch politisches Gebot, eine breitere Vermögensstreuung anzustreben. Langfristig lassen sich die Probleme der Arbeitslosigkeit, der Automatisierung nur so entschärfen und dies vor allem dann, wenn die Wachstumspolitik nicht mehr im bisherigen Umfang fortsetzbar wäre. Daher sind für mich alle die Modelle überbetrieblicher Mitbestimmung indiskutabel, die über Investitionsmeldungen und Investitionskontrollen gerade die in der Verfügungsgewalt des Eigentums liegende Selbstverwirklichung unterbinden. Damit sind zwar Grenzen für den politischen Gestaltungsrahmen aufgezeigt, aber eine politische Handlungsanweisung läßt sich aus diesem sozialetischen Ansatz nicht ableiten.

Ähnlich liegt es auch mit dem weiteren sozialetischen Ansatz, wonach jeder Mensch die Möglichkeit haben müsse, auch in seinem Betrieb, an seinem Arbeitsplatz wirtschaftlich mitzuentcheiden. Was die Umsetzung dieser Forderung auf betrieblicher Ebene angeht, so ist mit dem Mitbestimmungsgesetz vom 18. März 1976 in der Bundesrepublik zunächst eine politische Lösung gefunden, wenngleich das entscheidende Urteil des Bundesverfassungsgerichtes noch aussteht. Sehr viel schwieriger ist die Frage: sind die wichtigen wirtschaftlichen Entscheidungen inzwischen so weit über der betrieblichen Ebene organisiert, daß auch eine betriebliche Mitbestimmung dem Arbeitnehmer keine effektive Chance zur Selbstverwirklichung läßt? Ich gestehe, daß ich in dieser Frage selbst noch kein abschließendes Urteil fällen will, weil die Gründe, die eine überbetriebliche Mitbestimmung zwingend erforderlich machen, mir derzeit nicht evident erscheinen. Man muß sich doch vor allem fragen: hat überbetriebliche Mitbestimmung die staatliche oder die freie Wirtschaftspolitik zum Gegenstand? Wenn es darum gehen sollte, die staatliche Wirtschaftspolitik mitzubestimmen, so käme dies doch wohl einer Entmachtung des Parlaments gleich. Dies wäre wohl auch eine mittelbare Entmachtung von Politikern, die führende Gewerkschaftsmitglieder sind, denn weit über die Hälfte der Bundestagsabgeordneten gehören einer Gewerkschaft an. Nach meiner Auffassung kann es den Gewerkschaften doch nur um ein Mehr an *Mitwirkung* gehen. Gerade zu dieser Mitwirkung gibt es für Gewerkschaften schon heute reichlich Möglichkeiten in den Organen der Sozialversicherungsträger, des Stabilitätsgesetzes und bei den Sozial- und Arbeitsgerichten. Soweit überbetriebliche Mitbestimmung im

privatwirtschaftlichen Bereich verankert werden soll, scheint mir darin eher die Gefahr einer Schwächung der Arbeitnehmerposition zu liegen, weil die Gewerkschaften ja durch die Tarifpolitik bereits entscheidend die Weichen der Wirtschaftspolitik stellen. Jede wirkliche Mitbestimmung überbetrieblicher Art im privatwirtschaftlichen Bereich müßte doch zu einer Aushöhlung der Tarifautonomie führen; ob dies die Position der Arbeitnehmer insgesamt weiter stärken würde, ist zumindest offen. Vor diesem Hintergrund will ich Ihnen nun die im Augenblick in der Bundesrepublik diskutierten Möglichkeiten überbetrieblicher Mitbestimmung kurz erläutern.

2. Seit Beginn der 70er Jahre tauchte unter den Vorschlägen zur gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung immer wieder die Forderung nach einem Bundeswirtschafts- und Sozialrat auf. 1970 hatte dazu der CDU-Bundestagsabgeordnete Dichgans einen Gesetzentwurf ausgearbeitet, der die feste Institutionalisierung eines wirtschafts- und sozialpolitischen Beratungsgremiums für Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung vorsah. Die Verknüpfung zu diesen Verfassungsorganen bestand lediglich darin, daß dem Bundeswirtschaftsrat die Gesetzentwürfe zur Stellungnahme vorgelegt werden sollten.

Der Deutsche Gewerkschaftsbund hat dagegen unter dem gleichen Begriff im Jahre 1971 ein verfassungsrechtliches Instrumentarium vorgeschlagen, das mit der Befugnis der Gesetzesinitiative gegenüber den gesetzgebenden Körperschaften weit über den ursprünglichen Vorschlag hinausging. Gerade dieses legislative Initiativrecht und die Verpflichtung der Bundesregierung zur uneingeschränkten Auskunftserteilung geht nicht nur über den ursprünglichen CDU-Entwurf hinaus, sondern würde die Bundes-, Landes- und regionalen Wirtschafts- und Sozialräte zu einem eigenständigen Nebenparlament machen. Aufgabengebiete dieser Wirtschafts- und Sozialräte sollten Struktur-, Verkehr-, Arbeitsmarkt-, Energie- und Wohnungspolitik sowie die berufliche Bildung sein. Allein diese Aufzählung beweist, wie ich meine, daß dieser Vorschlag zur Demokratisierung nicht ein Mehr an demokratischer Klarheit und Übersicht bewirken würde, sondern ein erster Schritt zum Rückfall in einen Ständerat wäre. Denn mit dem gleichen Argument, die Entscheidungsorgane sachnäher zu beeinflussen, ließen sich beliebig viele Räte für andere politische Bereiche installieren.

Als die einzig verfassungsmäßige Form eines gesamtwirtschaftlichen Beratungsgremiums erscheint mir die mit der Verabschiedung des Stabili-

tätsgesetzes im Jahre 1977 gebildete „konzertierte Aktion“. Sie ist der institutionalisierte Dialog der autonomen Tarifpartner um gesamtwirtschaftliche Orientierungsdaten. Ich glaube nicht, daß es unserer Gesamtwirtschaft und damit auch unserem freien Staatsgefüge zuträglich wäre, über diese liberale gesetzliche Verankerung eines Bündnisses zwischen Staat, Unternehmenschaft und Arbeitnehmern hinauszugehen. Ich halte es andererseits im Interesse unserer auf Wettbewerb angelegten Wirtschaftsordnung für dienlich, darüber nachzudenken, welche Instrumente Arbeitnehmer und Unternehmer haben müssen, um ihre jeweils eigenen Interessen im freien Wettbewerb durchzusetzen.

In diesen Sachzusammenhang gehört die Diskussion um die paritätische Besetzung der Organe der Industrie- und Handelskammern oder die Errichtung von eigenen Arbeitskammern als öffentlich-rechtliche Vertretungen der Arbeitnehmer. Industrie-, Handels- und Handwerkskammern sind in der Bundesrepublik körperschaftlich organisierte Organe von Handwerk, Handel und Industrie zur Meinungsbildung, Beratung und Interessenwahrung ihrer Mitglieder. Dort wo die Kammern Vollzugsaufgaben im Arbeitnehmerbereich, z. B. bei der Berufsausbildung, haben, ist auch eine Mitwirkung der Arbeitnehmer i. S. einer überbetrieblichen Mitbestimmung gesichert. So sind in den Berufsausschüssen der Industrie- und Handelskammern auch Arbeitnehmer und in der Vollversammlung der Handwerkskammern auch Gesellen vertreten. Der Deutsche Gewerkschaftsbund und Teile der SPD fordern nun generell eine paritätische Besetzung der Kammern; vor Jahren gab es diese Forderung auch aus den Reihen der Christlich-demokratischen Arbeitnehmerschaft und etwas zurückhaltender von der Christlich-sozialen Arbeitnehmerschaft. Ich halte aus heutiger Sicht den Versuch, den Industrie-, Handels- und Handwerkskammern auch die uneingeschränkte Wahrnehmung von Arbeitnehmerinteressen zu übertragen, für unzumutbar, weil die notwendige, unausweichliche und ständige Auseinandersetzung um die rechte Mitte zwischen Arbeitnehmer- und Unternehmerinteressen nicht ausgeräumt, sondern lediglich in eine öffentlich-rechtliche Körperschaft verbannt würde. Durch einen solchen Formalkompromiß würde die notwendige Transparenz bei der politischen Auseinandersetzung gegensätzlicher Interessen lediglich verschleiert.

Weil ich es für den essentiellen Kern von wirklicher Sozialpartnerschaft halte, daß gegensätzliche Interessen offen ausgesprochen und ausgetragen

werden, würde ich der Errichtung von Arbeitskammern zuneigen, wenn sich die Notwendigkeit einer besonderen körperschaftlichen Interessenvertretung für die Arbeitnehmer erweisen sollte. Arbeitskammern sind für uns in der Bundesrepublik nichts neues; zum einen ist die Diskussion um das Für und Wider schon mehr als 100 Jahre alt, zum anderen bestehen Arbeitskammern derzeit im Saarland und in der Hansestadt Bremen. In beiden Arbeitskammern sind Arbeiter und Angestellte Pflichtmitglieder. Die deutschen Gewerkschaften sind selbstverständlich gegen die Errichtung weiterer Arbeitskammern, weil sie eine Schmälerung der Interessenvertretung ihrer Arbeitnehmer befürchten. Aber auch innerhalb der Unionsparteien ist das Für und Wider einer eigenen körperschaftlichen Organisation von Arbeitnehmerinteressen noch nicht ausdiskutiert. So fordert zwar die CDU in ihrem Programm die Errichtung von Arbeitskammern, ohne daß es zu einer entsprechenden Gesetzesinitiative bislang gekommen wäre; und der Landesvorstand der CSU hat erst vor kurzem eine Kommission eingesetzt, die die Einführung einer Arbeitskammer in Bayern prüfen soll.

*Zusammenfassend* sehe ich also derzeit nur zwei sinnvolle Diskussionsgegenstände zum Ausbau der überbetrieblichen Mitbestimmung in der Bundesrepublik Deutschland:

1. Wir sollten an der „konzertierten Aktion“ festhalten, wenn auch in den letzten Wochen das Klima für einen gemeinsamen Dialog sich verschlechtert zu haben scheint. Ich bin fest davon überzeugt, daß wir die schwierigen wirtschaftlichen, arbeitsmarktpolitischen und letztlich gesellschaftlichen Probleme in unserem Land nur werden lösen können, wenn Staat und Tarifpartner miteinander in einem offenen Dialog bleiben.
2. Es scheint mir eine weniger grundsätzliche, als praktische Frage, ob wir im gesamten Bundesgebiet Arbeitskammern errichten sollen oder müssen; sie scheinen mir geboten, wenn sich herausstellen sollte, daß dieses Instrument für unsere Arbeitnehmer zur Waffengleichheit in der Durchsetzung ihrer Interessen notwendig ist.

*Karl Korinek*

## DIE SOZIALPARTNER IN ÖSTERREICH AUF GESELLSCHAFTLICHER EBENE

### 1. Die überbetriebliche Mitbestimmung

Die Idee der überbetrieblichen Mitbestimmung ist in Österreich faktisch-politisch in besonders starkem Ausmaß realisiert, in wichtigen Bereichen aber auch rechtlich verfestigt. Zur näheren Information darf auf meinen Aufsatz „Die Realisierung der Idee der Sozialpartnerschaft in der österreichischen Rechtsordnung“, Wirtschaftspolitische Blätter 1976, Heft 4, 66 ff, verwiesen werden.

a) Träger der überbetrieblichen Mitbestimmung sind vor allem die Kammern der gewerblichen Wirtschaft, denen kraft Gesetzes alle in Gewerbe, Industrie, Handel, Verkehr, Fremdenverkehr sowie Geld-, Kredit- und Versicherungswirtschaft selbständig erwerbstätigen physischen und juristischen Personen (einschließlich der verstaatlichten Unternehmungen) angehören; weiters die Kammern für Arbeiter und Angestellte als gesetzliche Pflichtorganisationen aller Arbeitnehmer ausgenommen der staatlichen Verwaltungsbeamten und der Arbeitskräfte der Land- und Forstwirtschaft; die Landwirtschaftskammern als gesetzliche Vertretung aller in der Landwirtschaft selbständig Erwerbstätigen und der österreichische Gewerkschaftsbund, eine stark zentralisierte Einheitsgewerkschaft mit hohem Repräsentationsgrad (rund 67 %).

b) Das System der überbetrieblichen Mitbestimmung funktioniert in Österreich aus einer spezifischen historischen Situation heraus (Einsicht in die negativen Folgen des Gegeneinander in der Zwischenkriegszeit; indirekter Zwang zur Zusammenarbeit während der Besatzungszeit nach Ende des

2. Weltkriegs; bedeutende Persönlichkeiten als Führer der entscheidenden Sozialpartner nach Ende des 2. Weltkriegs; gemeinsames Erfolgserlebnis des wirtschaftlichen Wiederaufbaues Österreichs nach Ende des 2. Weltkriegs); weiters auf einer spezifisch rechtlichen Ordnung des Verbändewesens (es existiert in Österreich auf Grund gesetzlicher Regelung eine geordnete umfassende und territorial und fachlich reich gegliederte Interessenrepräsentation für das gesamte Wirtschaftsleben mit obligatorischer Mitgliedschaft sowie eine sehr starke Einheitsgewerkschaft); und schließlich in einer spezifischen politischen Kultur, die dem Prinzip der Zusammenarbeit einen hohen Stellenwert zuerkennt.

c) Die Bedeutung der überbetrieblichen Mitbestimmung ist in Teilbereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik sehr groß. So insbesondere im Bereich der Lohn- und Preispolitik, der Gestaltung des Arbeitsrechts, des Wirtschaftslenkungsrechts und zum guten Teil auch des Wettbewerbsrechts. In diesen Bereichen sind die staatlichen Entscheidungen mehr oder weniger vorhersehbare Konsequenzen der Vereinbarungen, die die Sozialpartner getroffen haben. Beachtliche Bedeutung kommt den Sozialpartnern aber auch in Bereichen der Landwirtschaftspolitik, der übrigen Wirtschaftspolitik, der Bildungspolitik und teilweise auch der Medienpolitik zu. Wesentlich schwächer ausgeprägt ist die überbetriebliche Mitbestimmung im Bereich der Währungs-, Finanz- und Budgetpolitik. Außerhalb der Bereiche Wirtschafts- und Sozialpolitik üben die Sozialpartner im allgemeinen Zurückhaltung.

d) Die wichtigsten Einrichtungen der überbetrieblichen Mitbestimmung sind folgende:

1. Die autonome Gestaltung eines bestimmten Bereichs der Sozialordnung mit Hilfe kollektiv-autonomer Rechtsetzung (vgl. dazu den Beitrag von Gottfried Winkler).
2. Die Mitwirkung im Rahmen der Sozialversicherung (dazu unten 2).
3. Die Entsendung bzw. Namhaftmachung von Vertretern in kollegiale staatliche Verwaltungsbehörden, insbesondere im Bereich des Wirtschaftslenkungsrechts.
4. Die Entsendung von Vertretern in „Beiräte“, die als Hilfsorgane der Verwaltungsbehörden eingerichtet sind und diese bei der Erlassung oder Vorbereitung meist genereller Rechtsakte fachmännisch zu beraten und die Interessenlagen deutlich zu machen haben. Allein bei den obersten Organen des Bundes und der Länder existieren 120 verschiedene Beiräte, die

zum Teil ein die Entscheidung maßgeblich beeinflussendes Gewicht haben.

5. Vielfach sind die Formen der Sozialpartnerschaft ohne eigene gesetzliche Grundlage, also im Bereich der verfassungsrechtlich garantierten, rechtlich organisierten und kontrollierten, im übrigen aber freien Gesellschaft. Hier kommt es sowohl auf Expertenebene als auch auf der Ebene leitender Angestellter und Spitzenfunktionäre immer wieder zu informellen Kontakten, besonders vor wichtigen die Sozialpartnerinteressen maßgeblich berührenden staatlichen Aktivitäten, wie Gesetzgebungsakten auf dem Gebiet des Arbeitsrechts oder des Wirtschaftslenkungsrechts. Eine Institutionalisierung hat ein Teil dieser Begegnungen in der „Paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen“ gefunden, in der die vier großen Interessenverbände (Bundswirtschaftskammer, Arbeiterkammer, Landwirtschaftskammer, ÖGB) mit Vertretern der Bundesregierung zusammenarbeiten. Die Paritätische Kommission übt regelmäßig drei Funktionen aus: sie ist Organ einer freiwilligen Selbstkontrolle von Preisen, einer freiwilligen Selbstkontrolle von Löhnen und gibt der Regierung wirtschaftspolitische Empfehlungen. Die Basis der Paritätischen Kommission stellt eine privatrechtliche Willensübereinstimmung der beteiligten Organisationen dar.

Alle Entscheidungen der Paritätischen Kommission sind juristisch unverbindliche Empfehlungen. Sie richten sich im Falle der wirtschaftspolitischen Beratung an Regierung und Parlament, im Falle der Lohnkontrolle an die in der Paritätischen Kommission direkt vertretenen Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Im Bereich der Preiskontrolle gibt es indirekte Sanktionen: So hielten sich Bund, Länder und Gemeinden bei der Vergabe öffentlicher Aufträge an die Empfehlungen der Paritätischen Kommission und es besteht ein Verfahren zur Einbeziehung von Waren jener Unternehmer, die sich nicht an die Spielregeln der Paritätischen Kommission halten, in die staatliche Preisregelung für marktbeherrschende Unternehmungen und ganze Branchen.



## 2. Die Mitarbeit in der selbstverwaltungsmäßig organisierten Sozialversicherung

Die Durchführung der Aufgaben der Sozialversicherung ist in Österreich – mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung – aus dem Aufgabenbereich der staatlichen Verwaltung ausgegliedert und eigenen Rechtsträgern (Sozialversicherungsträgern) in Selbstverwaltung übertragen. Dabei sind die abzusichernden Risiken nach verschiedenen Gesichtspunkten zusammengefaßt. Der Aufbau des Systems der Sozialversicherung folgt drei grundsätzlich an andere Momente anknüpfenden Überlegungen, und zwar:

- a) zum Teil den drei Versicherungszweigen der Krankenversicherung, Unfallversicherung und Pensionsversicherung;
- b) zum Teil den versicherten Personengruppen (Arbeiter, Angestellte, Beamte, selbständige Gewerbetreibende, selbständige Landwirte usw.) und
- c) zum Teil einer regionalen Gliederung nach Bundesländern oder auch in einigen Fällen nach Betrieben.

Dabei dominiert mitunter der eine, mitunter der andere Anknüpfungspunkt. Ein durchgehendes Gliederungssystem fehlt; ein Trend in Richtung auf Zusammenfassung mehrerer Versicherungszweige in Großinstitute ist zu erkennen.

Der österreichischen Konstruktion der Sozialversicherung als „abgeleitete Selbstverwaltung“ ist es typisch, daß die Funktionäre in den Organen der Versicherungsträger in ihre Funktion regelmäßig von den Selbstverwaltungskörpern der Wirtschaft entsandt werden (Wirtschaftskammern, Arbeiterkammern). Bestehen solche Interessenvertretungen für bestimmte, in einem Versicherungsverhältnis stehende Gruppen nicht, so sind die Organe der Dienstnehmer vom ÖGB, die aus der Gruppe der Dienstgeber von der zuständigen staatlichen Behörde zu entsenden.

Die Sozialversicherung der unselbständig Erwerbstätigen ist als abgeleitete *gemeinsame* Selbstverwaltung anzusehen, an deren Finanzierung und Organbestellung sowohl die Dienstnehmer als auch die Dienstgeber teilhaben. Die Funktionäre sind in diesen Fällen zum Teil Repräsentanten der Dienstgeberkammer und zum Teil Repräsentanten der Dienstnehmerkammern, wobei das Paritätsprinzip nur in der Unfallversicherung gewahrt ist; in allen übrigen Versicherungszweigen dominieren in Hauptversammlung und Vorstand die

von Arbeitnehmern nahmhaft gemachten Organe (in diesem Fall ist die Mandatsverteilung im Überwachungsausschuß jeweils reziprok).

Jene Sozialversicherungsangehörigen, die nur in einem Leistungsverhältnis, nicht aber in einem Versicherungsverhältnis zu den Versicherungsträgern stehen (bloße Destinatäre), sind daher von der Mitwirkung an der Willensbildung in der Sozialversicherung ausgeschlossen; dies betrifft insbesondere die Gruppe der Pensionisten in der Pensionsversicherung.

Im allgemeinen ist zu konstatieren, daß die Sozialversicherungsträger ihren Selbstverwaltungscharakter zunehmend eingebüßt haben und weiter einbüßen. Dafür scheinen folgende Gründe maßgebend zu sein:

- a) Die schon erwähnte Entwicklung zu Großinstituten
- b) die weitgehende gesetzliche Vorherbestimmung sowohl der zu leistenden Versicherungsbeiträge als auch der zu gewährenden Leistungen
- c) die zunehmende Tendenz zur Gleichschaltung der Leistungsansprüche gegenüber den Sozialversicherungsträgern durch Sozialversicherungsgesetze
- d) die Entwicklung einer eher anonymen Sozialversicherungsbürokratie (begünstigt durch die Entwicklung zu Großinstituten).

Die grundsätzliche Konstruktion der Sozialversicherung in abgeleiteter Selbstverwaltung scheint jedoch außer Diskussion zu stehen.

### 3. Die ordnungspolitischen Grenzen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Selbstverwaltung

Es sei gestattet, die ordnungspolitischen Grenzen anhand der Auseinandersetzung mit vier in der Diskussion gehörten Thesen deutlich zu machen:

#### 1. These

Die Sozialpartnerschaft führt zu einer parakonstitutionellen Nebenregierung und damit zur Aushöhlung der Verfassung.

Diese These ist, soweit sie verfassungsrechtlich verstanden werden will, unhaltbar. Die österreichische Verfassung ist die eines Rechtswegestaates. Die Verfassung stellt die Rechtswege zur Verfügung, gibt den formalen Rahmen, in dem sich die Staatswillensbildung vollzieht. Die Frage, welche gesellschaftlichen Gruppen und zu welchem Zwecke diese die Rechtswege

nützen, wird von der Verfassung nicht beantwortet. Die Funktion der Verfassung ist es insbesondere, zu regeln, welche Autorität Rechtsnormen zu erzeugen hat und in welchem Verfahren diese Rechtsnormen zustande kommen. Es darf nicht übersehen werden, daß die Verfassung daneben auch inhaltlich relevante Aussagen insbesondere in ihrem Grundrechtsteil enthält. Die Verfassung sagt aber nichts darüber aus, durch wen, wo und in welchem Verfahren der Inhalt von Rechtsnormen vor seiner verfassungsmäßig geregelten formellen Behandlung allenfalls präformiert werden soll, darf oder nicht darf.

## 2. These

Aus dem für das System der Sozialpartnerschaft wesentlichen Grundsatz der Einstimmigkeit und der damit verbundenen Tatsache, daß jeder Verband und damit jede gesellschaftliche Großgruppe eine Entscheidung blockieren kann, wurde abgeleitet, daß Konflikte überhaupt nicht oder nur durch inhaltlichen oder funktionellen Kompromiß gelöst werden können. Die Sozialpartnerschaft führe im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik zu einer faktischen Ausschaltung des konkurrenzdemokratischen Konzeptes.

Diese These ist deshalb unrichtig, weil das System der Sozialpartnerschaft nicht losgelöst vom System der Intressenvertretung durch die einzelnen Verbände betrachtet wird. Die primäre Ordnung der Gesellschaft in Österreich ist die verbandsmäßige: Die Verbände sind durch Gesetz bzw. durch Satzung dazu berufen, die Interessen ihrer Mitglieder wahrzunehmen und gegenüber anderen Verbänden und gegenüber dem Staat zu vertreten. Sie können diese ihre Aufgaben auch gemeinsam wahrnehmen. Diese Zusammenarbeit zur gemeinsamen Interessenwahrnehmung ist daher das, auf deren primären, verbandsmäßigen Organisation aufbauende, Sekundäre.

Die einzelnen Verbände können versuchen, durch Vereinbarung in dem ihnen zugewiesenen Rahmen das gesellschaftliche Zusammenleben einvernehmlich zu ordnen; sie können die Erstellung von gemeinsamen Gutachten und Vorschläge versuchen – immer aber gilt: Wenn sie nicht zu übereinstimmenden Ansichten oder sie alle befriedigenden Kompromissen gelangen, muß jedem von ihnen die Möglichkeit zum selbständigen Vorgehen bleiben; das gebietet ihr gesetzlicher bzw. statutarischer Auftrag zur Vertretung der in ihnen zusammengefaßten Interessen. Es findet daher stets der Versuch

der Konkordanz statt, bei dessen Scheitern auf die allgemeinen Verfahren der Konkurrenzdemokratie verwiesen wird.

### 3. These

Die Sozialpartner repräsentieren oft nicht alle relevanten Interessen.

Dieser Einwand ist richtig. Die Sozialpartner dürfen auch andere Interessen, als die, die von ihnen repräsentiert sind, auf Grund ihrer gesetzlichen oder statutenmäßig festgelegten Wirkungsbereiche nicht vertreten. Es ist nicht ihre Aufgabe, fremde Interessen „mitzuvertreten“. Ihre Aufgabe ist es, zu versuchen, die gemeinsamen Auffassungen einer oder mehrerer Interessenvertretungen dem Staat gegenüber vorzutragen oder durchzusetzen, wenn ihnen das Finden solcher gemeinsamer Interessen gelingt. Aufgabe des Staates ist es, in jedem Fall zu prüfen, ob die Empfehlung der Verbände verwirklicht werden soll, und insbesondere, ob nicht neben den vorgebrachten Interessen auch wesentliche andere Interessen zu berücksichtigen wären.

Damit hängt zusammen die Überlegung zur

### 4. These

Das System der Sozialpartnerschaft führt dazu, daß die Adressaten der Empfehlung der Sozialpartner diese Empfehlung ungeprüft übernehmen.

Ein derartiger Vorwurf stimmt zum Teil. Er trifft freilich nicht die Sozialpartner, sondern die Adressaten der Empfehlung. Wenn die Sozialpartner eine gemeinsame Lösung erarbeiten und etwa der Regierung vorschlagen, so muß sich die Regierung dessen bewußt sein, daß sie nach wie vor gehalten ist, die Empfehlung kritisch zu überprüfen. Eine Transformation der Empfehlung in eine staatliche Rechtsnorm erfolgt unter der vollen Verantwortung des transformierenden Organs. Und bei dieser Transformation wird gerade die Frage, ob durch den Kompromiß etwa Gruppen betroffen werden, die durch die Sozialpartner nicht repräsentiert sind, im Vordergrund zu stehen haben.

Nicht in der Mitentscheidung, sondern in der Mitsprache liegt die Funktion der Interessenverbände und der Sozialpartnerschaft. Es ist sicherlich höchst bedenklich, wenn es so weit kommt, daß gewisse Empfehlungen der Sozialpartner ungeprüft in staatliche Rechtsnormen transformiert werden und wenn damit die politische Verantwortung für die Setzung staatlicher Rechts-

normen vom verfassungsmäßig dafür berufenen Organ auf die Sozialpartner delegiert oder vielleicht besser: abgeschoben wird. Selbst wenn formal noch keine Verfassungswidrigkeit vorläge, wäre damit die Tendenz zur materiellen Aushöhlung der Verfassung verbunden, nämlich einer Aushöhlung der verfassungsrechtlichen Einrichtung der Verantwortlichkeit der mit dem Gesamtvolk in einem Repräsentationszusammenhang stehenden obersten normsetzenden Organe.

*Braulio Alfageme*

INTERESSENVERBÄNDE UND INTERMEDIÄRE  
BERUFSORGANISATIONEN IN EINEM DEMOKRATISCHEN  
STAAT\*

Im wirtschaftlichen Bereich ist klar zu unterscheiden zwischen klassenbedingten Verbänden der Arbeitnehmer und Arbeitgeber mit je freier Vertretung, deren vordringliches Ziel die Verteidigung der Interessen der Mitglieder ist, und Koordinationsorganen auf höherer, nämlich Berufsebene, die man als intermediäre Berufsorganisationen bezeichnen kann und die paritätisch zusammengesetzt sind aus Vertretern der Klassen- oder Interessenverbände.

1. Die Interessenverbände

Die repräsentativen Interessenverbände, die sich an der Basis bilden, sind Rechtsträger der verschiedenen Gruppen und übernehmen die Verantwortung für den Schutz und die Förderung ihrer Mitglieder. Die Interessenverbände der Arbeitnehmer werden im internationalen Sprachgebrauch „Gewerkschaften“ genannt. Unter dem früheren Regime hießen sie in Spanien Berufsorganisationen (*organizaciones profesionales*). Um Konfusionen zu vermeiden, ist es geraten, sich dem internationalen Sprachgebrauch anzupassen, und zwar nicht nur linguistisch, sondern auch real.

\* Vgl. zu diesem Thema meine Schrift: *Europa, Cambios de estructuras*, Madrid 1972. Französische Ausgabe: *Vers une démocratisation de l'économie? Changements de structures*, Paris 1976.

## 2. Die Koordinationsorgane auf höherer Ebene: die intermediären Berufsorganisationen

Auch bezüglich der Koordinationsorgane auf höherer Ebene differieren die Bezeichnungen. In Holland besteht seit Erlaß des Gesetzes über die Wirtschaftsreform aus dem Jahre 1950 eine Organisation öffentlichen Rechts, wonach diese Organe Berufsorganisationen genannt werden. Österreich hat das Kammersystem mit mehr staatlichem Charakter (mit Zwangsmitgliedschaft), wengleich es daneben auch freie Vereinigungen (die Gewerkschaften) gibt, die genau wie die Arbeits- und Wirtschaftskammern vor Erlaß eines Gesetzes gehört werden und auch sonst weitgehend bei der Wirtschaftspolitik des Staates mitwirken.

## 3. Der Fall Spanien

Im früheren spanischen Regime bestand ein Koordinationsorgan auf höherer Ebene, das – mit einem inadäquaten Namen – „vertikales Syndikat“ genannt wurde. Der Name „Syndikat“ sollte eigentlich den homogenen klassenbedingten Verbänden an der Basis vorbehalten bleiben (für die Arbeitnehmerverbände und für die Arbeitgeberverbände). Die Eigenart des vertikalen Syndikats bestand darin, der öffentlichen Gewalt als Geleise der Gesetzgebung zu dienen.

Dagegen müssen die Interessenverbände an der Basis Freiheit und Selbstverwaltung genießen, die nicht vom Staat aufgesogen werden dürfen. Auf der höheren Ebene der Berufsorganisation kann – unabhängig von dem vom Staat zu erstellenden Rechtsrahmen – das Problem der Kompetenz zwischen Staat und Berufsorganisation auftreten, deren Trennungslinie nicht leicht zu bestimmen ist. Natürlich muß man dem Staat, der im Namen des Gemeinwohls handelt, die Kompetenz zugestehen, Mißbräuche im Verbändewesen zu verhindern.

#### 4. Staat und Berufsorganisationen

Das Gemeinwohl ist so komplex, daß der Staat einen Gesamtüberblick nur gewinnt, wenn ihm mittels intermediärer Organisationen, die nicht identisch sind mit den Interessenverbänden, der Dialog nach unten ermöglicht wird. Bei der Schaffung intermediärer Berufsverbände spielt zunächst die Frage nach der Art und Weise, wie diese Verbände mit Kompetenzen ausgerüstet werden, eine weniger wichtige Rolle. Entscheidend ist, daß diese Organisationen überhaupt präsent werden, um an der Ausarbeitung rechtlicher Normen beratend teilzunehmen. Damit wird verhindert, daß sich nur die Eigeninteressen der Basisverbände manifestieren. Selbstverständlich müssen solche intermediären Berufsorganisationen unpolitische Körperschaften sein, denen es nicht zukommt, gesetzliche Entscheidungen zu treffen.

Eine der grundlegendsten Aufgaben der intermediären Berufsorganisationen ist die Verbesserung des Arbeitsrechts. Wenn diese Aufgabe korrekt und gerecht erfüllt wird, dann erübrigt sich die Diskussion um das Mitbestimmungsrecht im Unternehmen. Auf der Ebene der Berufsorganisationen sollte auch der rechtliche Rahmen für die Aktivitäten der Interessenverbände auf unterer Ebene erarbeitet werden. Ohne eine solche Rechtsordnung verliert sich das gesamte Verbändewesen im Chaos. Damit ist in keiner Weise gesagt, daß den Interessenverbänden die freie innere Selbstbestimmung begrenzt werde.

#### 5. Die Notwendigkeit eines ausgedehnten Verbandswesens über die Verbände der Sozialpartner hinaus

Was wir in unserer Gesellschaft vermissen, ist die Formierung des gesamten Sozialkörpers durch Verbände. Es fehlen jene wirksamen Verbände, die die Tätigkeit der Sozialpartner flankieren sollten, so vor allem etwa ein Konsumentenverband. Die Gewerkschaften sind dabei, sich zur Alleinherrschaft aufzuschwingen. Was es an nicht-gewerkschaftlichen Verbänden gibt, wird ignoriert und in den Hintergrund gedrückt. Das isolierte Individuum erreicht nichts, während sich die Gewerkschaften mit Macht in der politischen Arena tummeln.



*Gerhard Müller*

## DIE RECHTLICHE ORDNUNG DES ARBEITSKAMPFES UND SEINE ORDNUNGSPOLITISCHEN GRENZEN

Die rechtliche Ordnung des Arbeitskampfes wird hier nach der Rechtslage in der Bundesrepublik Deutschland skizziert.

### *I.*

1. Das Arbeitskampfrecht der Bundesrepublik Deutschland beruht auf sog. Richterrecht. In den Entscheidungen der Gerichte für Arbeitssachen und hier vor allem des Bundesarbeitsgerichts werden die einschlägigen Rechtsmaximen gewonnen, und zwar auf Grund einer typologischen Sachverhaltsanalyse. Die Rechtspraxis hält sich trotz zum Teil scharfer Kritik an der höchstrichterlichen Rechtsprechung an die derart geschöpften Rechtsgedanken. Lediglich im Verfassungsrecht finden sich verschiedentlich allgemein gehaltene Normen. So ist aus Art. 9 Abs. 3 Satz 3 GG zu entnehmen, daß von Vereinigungen im Sinne des Satzes 1 dieses Regelungskomplexes (Art. 9 Abs. 3 GG) zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen geführte Arbeitskämpfe legal sind. Einige Länderverfassungen erkennen das Streikrecht oder den Streik an (Verfassung Berlin Art. 18 Abs. 3; Verfassung Bremen Art. 51 Abs. 3; Verfassung Hessen Art. 29 Abs. 4, hier mit dem Zusatz „wenn die Gewerkschaften den Streik erklären“; Verfassung Rheinland-Pfalz Art. 66 Abs. 2, welche Regelung das Streikrecht der Gewerkschaften im Rahmen der Gesetze anerkennt; Verfassung Saarland Art. 56 Abs. 2 Satz 1, die wörtlich mit der entsprechenden Vorschrift der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz übereinstimmt und noch in einer weiteren Vorschrift den Zusatz bringt, daß Streiks erst dann durchgeführt

werden dürfen, wenn alle Schlichtungs- und Verhandlungsmöglichkeiten erschöpft sind. Verfassung Hessen Art. 29 Abs. 5 erklärt ferner die Aussperrung für rechtswidrig [„Die Aussperrung ist rechtswidrig.“]). Es besteht allseitiges Einverständnis darüber, daß die Verfassungsbestimmungen nur eine allgemeine Institutionsgarantie normieren; die Geltung der Verfassung Hessen Art. 29 Abs. 5 ist sehr umstritten. Grundlagen des heute geltenden Richterrechts zum Arbeitskampf sind der Beschluß des Großen Senats des Bundesarbeitsgerichts vom 21. April 1971 (abgedruckt in der Amtlichen Sammlung des Gerichts, Bd. 23, S. 292 ff.), das Urteil des Ersten Senats des Gerichts vom 17. Dezember 1976 in der Streitsache 1 AZR 605/75 (zur Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung des Gerichts vorgesehen, bisher veröffentlicht u. a. in Neue Juristische Wochenschrift 1977, S. 1079) und das Urteil des Ersten Senats des Gerichts vom 19. Oktober 1976 in der Streitsache 1 AZR 611/75 (zur Veröffentlichung in der Amtlichen Sammlung des Gerichts vorgesehen, bisher u. a. veröffentlicht in: Neue Juristische Wochenschrift 1977, S. 318 ff.).

Nach dem deutschen Arbeitskampfrecht müssen Arbeitskämpfe nach dem freiheitlichen Tarifvertragssystem möglich sein (Das Tarifvertragssystem der Bundesrepublik ist freiheitlich, da der Abschluß und, im Rahmen des Tarifvertragsgesetzes, der Inhalt der Tarifverträge in die Hände der Tarifvertragsparteien gelegt sind), um so im äußersten Fall Interessenkonflikte über Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen überhaupt austragen und ausgleichen zu können. Nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts ist nicht nur der Streik um die Regelung von Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ein legitimes Kampfmittel, sondern es ist dies auch die Aussperrung der Arbeitgeber, und zwar gleichgültig, ob die Arbeitgeber dieses Kampfmittel als Angriffs- oder als Verteidigungswaffe gebrauchen. Anderenfalls ist nicht gewährleistet, daß es im Rahmen der Tarifautonomie durch Verhandlungen und notfalls durch Ausübung von Druck und Gegendruck zum Abschluß von Tarifverträgen und damit zu einer kollektiven Regelung von Arbeitsbedingungen kommt (Das Verhältnis dieser Sentenz zur Verfassung Hessen Art. 29 Abs. 5 und übrigens auch die diesbezügliche Tragweite des Art. 9 Abs. 3 Satz 3 GG sind nicht weiter geklärt. Doch dürfte das, was das Bundesarbeitsgericht in einer sehr differenzierenden Weise im Blick auf den Arbeitnehmer zur Aussperrung sagt, dem letzten Sinn der hessischen Verfassungsbestimmung entsprechen. Nach dem, was das Bundesarbeitsgericht zur Aussper-

rung selbst sagt, erscheint sie, und zwar übrigens auch in der näheren Entfaltung des Bundesarbeitsgerichts, als Institut gerechtfertigt und notwendig.).

Nach dem deutschen Arbeitskampfrecht ist dessen oberste Rechtsregel das Prinzip der Verhältnismäßigkeit. Aus ihm werden folgende Maximen abgeleitet:

Arbeitskämpfe dürfen nur um rechtmäßige Arbeitskampfziele geführt werden.

Arbeitskämpfe dürfen nur geführt werden, um durch Austragen des Konflikts den Arbeitsfrieden wiederherzustellen.

Der Arbeitskampf ist nur als letztes Mittel nach Ausschöpfung aller sonstigen Verständigungsmöglichkeiten statthaft (Ultima-ratio-Prinzip).

Ferner sind folgende Verhaltenspflichten der Arbeitskampfparteien aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entnommen:

Die Arbeitskampfparteien sind untereinander zu einer fairen Kampfführung verpflichtet. Hiernach haben beide Parteien alles zu Unterlassen, was den Gegner vernichten könnte. Trotz des Arbeitskampfes sind daher auch notwendige Erhaltungsarbeiten in bestreikten Betrieben durchzuführen.

Nach beendetem Arbeitskampf müssen beide Parteien dazu beitragen, den Arbeitsfrieden baldmöglichst und in größtmöglichem Umfang wiederherzustellen.

Aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit werden auch Rechtsfolgen für das Einzelarbeitsverhältnis der Arbeitnehmer gezogen, deren Betriebe vom Arbeitskampf betroffen sind:

Jede einen Arbeitskampf eröffnende Maßnahme, also sowohl Streik wie Aussperrung, hat grundsätzlich zunächst nur suspendierende Wirkung. Das Arbeitsverhältnis bleibt dem Bande nach erhalten, aber seine Hauptpflichten ruhen. Auch die Aussperrung als Antwort auf einen Streik, die sog. Defensivaussperrung, hat grundsätzlich nur suspendierende Wirkung.

Der Arbeitgeber hat es in gewissem Ausmaß in der Hand, in einer zeitlichen Staffelung nach Beendigung des Arbeitskampfes die suspendierend ausgesperrten Arbeitnehmer wieder einzustellen. Die Wiedereinstellungspflicht als solche besteht jedoch. Die Wiedereinstellung im einzelnen richtet sich nach den betrieblichen und marktmäßigen Erfordernissen der Betriebe, die im Arbeitskampf gestanden haben.

Eine Aussperrung mit lösender Wirkung ist nur in Ausnahmefällen, bei Vorliegen besonderer Umstände, zulässig. Ein solcher Ausnahmefall kann

gegeben sein, wenn die Aussperrung entweder einen rechtswidrigen Streik bekämpfen will – in diesem Falle kann auch wegen Arbeitsvertragsbruchs eine individualrechtliche Kündigung seitens des Arbeitgebers, ggf. eine außerordentliche fristlose Kündigung ausgesprochen werden – oder wenn es dem Arbeitgeber gelingt, durch Rationalisierung udgl. Arbeitsplätze einzusparen oder arbeitswillige andere Arbeitnehmer zu gewinnen. Schließlich kann der Arbeitgeber bei besonderer Intensität und langer Dauer des Arbeitskampfes von der suspendierenden zur lösenden Aussperrung übergehen, um mit letzterer die Beendigung des Arbeitskampfes zu erreichen. Die Angriffsaussperrung dürfte immer nur mit Suspensiveffekt zulässig sein.

Auch arbeitswillige Arbeitnehmer dürfen – suspendierend oder im gegebenen Falle lösend – ausgesperrt werden.

Gegenüber Angehörigen bestimmter Gremien und Gruppen – es kommen hier Betriebsratsmitglieder, Personalratsmitglieder, Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat, soweit sie aus dem Unternehmen kommen, Schwerbeschädigte, unter dem Schutz des Mutterschutzgesetzes stehende Frauen in Betracht – darf keine lösende Aussperrung erfolgen. Dasselbe gilt für Arbeitnehmer, die Erhaltungsarbeiten für den Betrieb durchführen.

Trotz lösender Aussperrung hat der Arbeitgeber, und zwar im allgemeinen erst nach Beendigung des Arbeitskampfes, eine Wiedereinstellungspflicht im Rahmen billigen, gerichtlich nachprüfaren Ermessens. Die Wiedereinstellung gemäß dem Grundsatz des billigen Ermessens ist nicht nur daraufhin zu prüfen, ob der Arbeitsplatz des konkreten Arbeitnehmers endgültig anderweitig besetzt oder durch betriebliche Maßnahmen weggefallen ist, sondern auch daraufhin, ob die endgültige Lösung des Arbeitsverhältnisses gerade mit dem betroffenen Arbeitnehmer geboten ist. Fallen von mehreren gleichartigen Arbeitsplätzen durch anderweitige Besetzung oder Einsparung nur einzelne Arbeitsplätze weg, ist die Frage der sachgerechten Auswahl zu prüfen. Ob und in welchem Umfang das Arbeitsverhältnis nach Wiedereinstellung des Arbeitnehmers als Fortsetzung des bisherigen Arbeitsverhältnisses oder als Beginn eines neuen Arbeitsverhältnisses anzusehen ist, richtet sich nach den Umständen. Bei einem Maßregelungsverbot gilt das Arbeitsverhältnis niemals als unterbrochen.

Während der Suspendierung seines Arbeitsverhältnisses auf Grund einer entsprechenden Aussperrung kann der Arbeitnehmer abkehren, d. h. e)

kann das Arbeitsverhältnis durch einseitige empfangsbedürftige Willenserklärung fristlos lösen. Die Abkehr entfällt jedoch, wenn das Arbeitsverhältnis lediglich auf Grund eines Streiks suspendiert ist. (Die Abkehr selbst ist nur phänomenologisch mit der fristlosen Kündigung deckungsgleich.) Dem einzelnen Arbeitnehmer bleibt es unbenommen, während eines die Arbeitsverhältnisse suspendierenden Arbeitskampfes — Streik und Aussperrung — sein Arbeitsverhältnis durch Kündigung unter Einhaltung der Kündigungsfristen oder, liegt die Voraussetzung der in Frage kommenden Vorschrift des Bürgerlichen Gesetzbuchs (§ 626 BGB) vor, auch fristlos jederzeit individualrechtlich zu lösen.

Nach Ablauf der tarifvertraglichen Friedenspflicht können zur Unterstützung von Tarifvertragsverhandlungen, nämlich im Interesse ihres baldigen Abschlusses, auch vor Erschöpfung aller Verständigungsmöglichkeiten kurze Warnstreiks erfolgen.

Das Bundesarbeitsgericht hat im Ergebnis u. a. also in den Länderverfassungen aufscheinende Gedanken rechtlich näher konkretisiert.

Das Bundesarbeitsgericht hat auch den Boykott für zulässig erklärt. Der Boykott, und damit der Boykott-Aufruf, gehören neben Streik und Aussperrung zu den geschichtlich überkommenen Arbeitskampfmaßnahmen der Arbeitgeberseite und der Arbeitnehmerseite. Die von der deutschen Rechtsordnung gewährleistete Arbeitskampffreiheit schließt Boykottmaßnahmen als Arbeitskampfmittel nicht aus. Der Boykottierte nämlich hat, wie das Bundesarbeitsgericht sagt, grundsätzlich wenigstens die Möglichkeit, den Boykott durchzustehen.

Wichtige Einzelfragen des Arbeitskampfrechts sind gerichtlich noch ungeklärt. Es sei insbesondere auf die Frage nach der Zulässigkeit eines Sympathiearbeitskampfes zur Unterstützung eines seinerseits rechtmäßigen Arbeitskampfes hingewiesen. Gegebenenfalls stellt sich hier des weiteren die Frage, ob und ggf. wie Sympathiestreik und Sympathieaussperrung in Abhebung voneinander differenziert bewertet werden müssen.

Das Arbeitskampfrecht der Bundesrepublik zeigt deutlich, daß der legitime Arbeitskampf als Ordnungsmittel zur Erreichung einer Friedensordnung (nämlich zur Erreichung einer tarifvertraglichen Ordnung) gesehen wird. Entsprechend dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, angewandt auf die Lage des unmittelbar vom Arbeitskampf betroffenen einzelnen Arbeitnehmers, hat sich das Bundesarbeitsgericht — was im Blick auf die Verfassung

Hessen Art. 29 Abs. 5, vor allem aber im Blick auf die existentielle Situation des einzelnen Arbeitnehmers jetzt ausdrücklich gesagt sei – bemüht, die mit der Notwendigkeit einer Anerkennung der Aussperrung zugleich verbundenen Härten für den einzelnen Arbeitnehmer im größtmöglichen Maße zu mindern.

2. Zwar nicht phänomenologisch, wohl aber begrifflich ist vom Arbeitskampfrecht streng zu unterscheiden das sog. gebündelte Zurückbehaltungsrecht der Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber hinsichtlich der Leistungsverpflichtungen aus dem Arbeitsverhältnis. Nach deutschem Recht kann der Schuldner die geschuldete Leistung verweigern, bis die ihm gebührende Leistung bewirkt wird, wenn er aus demselben rechtlichen oder wirtschaftlichen Verhältnis, auf dem seine Verpflichtung beruht, einen fälligen Anspruch gegen den Gläubiger hat, sofern sich nicht ein anderes aus dem Schuldverhältnis ergibt (§ 273 Abs. 1 BGB). In der Rechtslehre könnte Übereinstimmung darüber bestehen, daß der Arbeitgeber als Schuldner von Leistungen gegenüber dem insofern in der Gläubigerposition befindlichen Arbeitnehmer (z. B. Nichtzahlung des fälligen Entgeltes, Verletzung von allgemeinen sich aus dem Arbeitsverhältnis ergebenden Verpflichtungen wie dem Verbot des „Antreibens“) dem rechtmäßig ausgeübten Zurückbehaltungsrecht des Arbeitnehmers nicht mit der Weigerung begegnen kann, seine, des Arbeitgebers, Verpflichtungen aus dem Arbeitsverhältnis zu erfüllen. Dies gilt auch dann, wenn die Verletzung der Schuldnerverpflichtung des Arbeitgebers gegenüber mehreren Arbeitnehmern begangen wird und diese insgesamt oder doch in einer mehr oder weniger großen Anzahl ihre Leistung zurückhalten. Bei dem Zurückbehaltungsrecht handelt es sich um ein individualrechtliches Rechtsinstitut. Das gebündelte Zurückbehaltungsrecht ist die je einzelne Geltendmachung einer arbeitsvertraglichen Position, die durch je einzelne Berechtigte lediglich gleichzeitig erfolgt. Allerdings stehen auch das Zurückbehaltungsrecht und damit das gebündelte Zurückbehaltungsrecht unter dem Satz von dem Verbot des Rechtsmißbrauchs. Mögen nähere rechtliche Erörterungen hierzu bisher noch nicht angestellt worden sein, so dürfte doch ein Verhältnismäßigkeitsprinzip insofern Platz greifen, als der Schaden aus der Praktizierung der Zurückbehaltung in einem angemessenen Verhältnis zu der Tragweite der Verletzung der dem Arbeitgeber obliegenden Schuldnerverpflichtung stehen muß. Hier wird nicht zuletzt auf den volkswirtschaftlichen Schaden hinsichtlich des Unternehmensergebnisses abzustellen

sein. Andererseits ist zu berücksichtigen, daß der Arbeitgeber derjenige ist, der zunächst seinen Verpflichtungen nicht entsprochen hat, und die Ausübung des gebündelten Zurückbehaltungsrechts nur die Antwort auf das Verhalten des Arbeitgebers ist. Hinwiederum ist aber auch zu bedenken, daß das Zurückbehaltungsrecht schon bei der bloßen Nichterfüllung des fälligen Anspruchs seitens des Arbeitgebers besteht, ohne Rücksicht, ob ihn deshalb ein Verschulden trifft oder nicht. Für das Platzgreifen des Verbots des Rechtsmißbrauchs könnte der letztere Umstand möglicherweise wenigstens im Einzelfall bedeutsam sein. Das Zurückbehaltungsrecht hat nach der Fassung des Gesetzes nicht zur Voraussetzung, daß seine Ausübung erforderlich ist. Die Maxime des Verbots des Rechtsmißbrauchs könnte in dieser Richtung aber seine Handhabung begrenzen, insbesondere wenn man wieder auf volkswirtschaftliche, aber auch auf sonstige Gefahren für die Gemeinschaft sieht. Zur Frage des Rechtsmißbrauchs beim gebündelten Zurückbehaltungsrecht könnte auch die bei einem solchen kollektiven Verhalten möglicherweise eintretende desorganisierende Wirkung auf das Unternehmensgeschehen und damit die Auswirkung auf den Unternehmenserfolg einschließlich seiner volkswirtschaftlichen Bedeutung von Gewicht sein. Andererseits ist „der Aufstand“ gegen vom Recht mißbilligte unerträgliche Verhältnisse gerade wegen des hohen Gutes des materialen Friedens und der Positiva des Menschen anzuerkennen. Für die Gesamtwertung der gebündelten Zurückbehaltung wird vielleicht das Verhältnis zwischen den durch dieses Vorgehen eintretenden Nachteilen und dem sonst gegebenen Schaden eine Rolle spielen. Dabei sind ein Unrechtsgehalt auf Seiten des Arbeitgebers und die Störung des Friedens sowie die Tangierung der Menschenwürde durch sein Vorgehen als hohe immaterielle Güter bereits von vornherein entschieden zu berücksichtigen.

Das individualrechtliche Rechtsinstitut des Zurückbehaltungsrechts und damit seine Erscheinungsform als gebündeltes Zurückbehaltungsrecht der Arbeitnehmer gegenüber dem Arbeitgeber beruht auf dem allgemeinen Gedanken, daß treuwidrig derjenige handelt, der fordert, ohne, obwohl dazu verpflichtet zu sein, selbst zu leisten. Die Herstellung des sachgerechten Leistungsverhältnisses durch die Beteiligten selbst ist der Sinn. Nur ist jedenfalls bei der gebündelten Zurückbehaltung eben wohl die gerade skizzierte umfassende Betrachtung erforderlich. Das wirft letztlich dann die Frage auf, ob das Zurückbehaltungsrecht und vor allem das gebündelte

Zurückbehaltungsrecht im Arbeitsleben nicht auf grobe Fälle beschränkt sind, sonst aber der Rechtsweg beschritten werden muß.

Das Zurückbehaltungsrecht und damit das gebündelte Zurückbehaltungsrecht kann nach dem Gesetzeswortlaut nur von den in Gläubigerposition befindlichen Arbeitnehmern ausgeübt werden. Es wäre zu untersuchen, ob aus dem allgemeinen Gedanken der Abwehr eines objektiv und ggf. zusätzlich noch subjektiv unzulässigen Verhaltens nicht ein Nothilferecht derjenigen Arbeitnehmer, die mit den das Zurückbehaltungsrecht ausübenden Arbeitnehmern in demselben Betriebsverband stehen, zu diesem Recht hinzutreten kann. Bejaht man ein Nothilferecht, wird sich insofern allerdings die Frage des Rechtsmißbrauchs mit besonderem Gewicht stellen.

Von dem oben dargestellten Arbeitskampfrecht ist auch die Notwehr zu unterscheiden. Notwehr ist nach deutschem Recht diejenige Verteidigung, welche erforderlich ist, um einen gegenwärtigen rechtswidrigen Angriff von sich oder einem anderen abzuwenden; diese Verteidigung ist nicht rechtswidrig (§ 227 BGB).

Eine Notwehrsituation des Arbeitnehmers kann dann vorliegen, wenn z. B. der Arbeitgeber zwar das vereinbarte Entgelt zahlt, dieses Entgelt aber das Existenzminimum unterschreitet. Der Arbeitnehmer, der mit seiner ganzen Person im Arbeitsverhältnis steht, wird auch in seiner ganzen Person durch die Unterschreitung des Existenzminimums und damit an Leib, Leben und Gesundheit getroffen; diese seine Tangierung ist dabei deswegen rechtswidrig, weil die Personalität des Menschen mindestens die Sicherung des Existenzminimums auf Grund des Arbeitsverhältnisses (in aller Regel sogar mehr) verlangt. Im Falle der Notwehr ist als ein Unterfall derselben die Nothilfe gesetzlich anerkannt („einen gegenwärtigen rechtswidrigen Angriff von einem anderen abzuwenden“). Das Phänomen der Massennotwehr ist also von vornherein, und zwar nicht nur für den Fall der Abwendung von Gefahren gegenüber rechtswidrig bedrohten eigenen Rechtsgütern, anzuerkennen.

Der Notwehrakt ist nur dann rechtmäßig, wenn es sich einmal um einen rechtswidrigen und sodann zugleich um einen gegenwärtigen Angriff handelt. Weitere Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit ist, daß die Notwehrhandlung erforderlich ist. Das Verbot des Rechtsmißbrauchs ist also der Notwehr selbst immanent. Das gilt auch für die Massennotwehr zugunsten anderer. Im Arbeitsleben dürfte es zumindest in aller Regel aber an der Erforder-



lichkeit fehlen. Im Falle einer Unterschreitung des Existenzminimums der Arbeitnehmer bei dem vereinbarten Entgelt, aber auch sonst, werden durchweg gerichtliche Rechtsbehelfe zur Verfügung stehen. In einem vorläufigen Verfahren dürften eine einstweilige Anordnung oder eine einstweilige Verfügung erwirkt werden können. Deswegen spielt es durchweg wohl keine Rolle, daß sich an sich bei der Massennotwehr einschließlich der Massennothilfe dieselbe Problematik wie bei dem gebündelten Zurückbehaltungsrecht stellt. Der Störeffekt für das Arbeits- und Wirtschaftsleben, aber auch – und das gerade bei der Notwehr – der Unrechtsgehalt der Handlung, der mit der Notwehr begegnet wird, mit seinem Gewicht im Arbeitsleben, in dem menschliche Verhältnisse herrschen müssen, wären im Interesse einer rechtlich und letztlich ethisch einwandfreien Beurteilung zu sehen. Die Möglichkeit, in einem rechtlich geordneten Verfahren sofort sein Recht zu erhalten, läßt diese Gegebenheiten aber gar nicht aufkommen. Nur in Extremsituationen, in denen Massennotwehr und Massennothilfe unumgänglich sind, können die einschlägigen Fragen bedeutsam werden.

Das Problem der Notwehr im Falle des Arbeitsverhältnisses ist, soweit zu sehen, überhaupt noch nicht näher rechtlich untersucht worden. Eine wichtige Frage wäre hier, ob die Rechtswidrigkeit eines Angriffs des Arbeitgebers auf den Arbeitnehmer dann gegeben wäre, wenn in dem hier gebrachten Beispiel die Unterschreitung des Existenzminimums durch das vereinbarte Arbeitsentgelt in der wirtschaftlichen Situation des Unternehmens und des Unternehmers seine Begründung findet.

Was zum gebündelten Zurückbehaltungsrecht und zu einem Notwehrrecht der Arbeitnehmer gesagt worden ist, dürfte allerdings für die Arbeitgeberseite nicht entsprechend gelten. Hier stehen von vornherein andere Rechtsmöglichkeiten wie die Kündigung, die außerordentliche fristlose Kündigung, Entgeltminderung und die Abmahnung zur Verfügung. Das allgemeine Verbot des Rechtsmißbrauchs verlangt den Gebrauch dieser Mittel, da sie ebenso wie eine Abweisung der Erbringung der Arbeitsleistung der Arbeitnehmer greifen, aber von vornherein die Gefahr eines Rechtsmißbrauchs weitgehend ausschließen. Die Geltendmachung eines Zurückbehaltungsrechts und einer Notwehrstellung durch den Arbeitgeber wäre von vornherein überzogen. Damit scheidet auch die Frage der Nothilfe, einschließlich ihrer Erscheinungsform als Unterfall der Notwehr, aus. Die dem Arbeitgeber zur Verfügung stehenden Rechtsmittel sind entsprechend der Sachlage einzusetzen,

also immer nur dasjenige Mittel, das bei dem konkreten Sachverhalt angemessen ist.

*Zusammenfassend* sei noch einmal darauf hingewiesen, daß die individualrechtlichen Institute des Zurückbehaltungsrechts und der Notwehr in ihrer Handhabung als gebündeltes Zurückbehaltungsrecht und als Massennotwehr einschließlich Massennothilfe eine bestimmte rechtliche Veränderung erfahren dürften, ohne allerdings ihren individualrechtlichen Charakter zu verlieren. (Das gilt auch dann, wenn man im Falle des Zurückbehaltungsrechts ein Nothilferecht anerkennt, für das letztere Institut). Das Umfeld von Betrieb und Unternehmen und die volkswirtschaftliche Situation rücken in den Blick.

## II.

Der legitime Arbeitskampf ist deswegen anzuerkennen, weil anderenfalls Interessenkonflikte (eine Ordnung liegt noch nicht vor und kann auch zunächst noch nicht vorliegen, sie muß aber herbeigeführt werden) über die Regelung von Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen im gegebenen Falle nicht behoben werden können, ihre Behebung aber nicht nur im Interesse der unmittelbar Beteiligten, sondern bei der Bedeutung insbesondere der Regelung von zahlenmäßig breiten Interessenspannungen zwischen der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite vor allem aber für die Gesamtgemeinschaft unerlässlich ist. Die Behebung der Konflikte durch die hohe Hand, also durch den Staat, würde sozialpsychologisch nur zu leicht das Verhältnis sowohl der Arbeitnehmer- wie der Arbeitgeberseite zum Gemeinwesen belasten (z. B.: keiner erreicht einen vollen Erfolg). Insbesondere erfolgt beim Arbeitskampf nach wie vor eine Regelung durch die unmittelbar Beteiligten, die selbst, und zwar in aller Regel auch hier schließlich noch im Wege eines Kompromisses, das Ergebnis erzielen. In diesem Sinne ist der Arbeitskampf die äußerste, aber notwendige Erscheinungsform der Tarifautonomie. Die voll rationale Bestimmung gerechter Arbeitsbedingungen, insbesondere des gerechten Entgeltes, ist nicht möglich. Der legitime Arbeitskampf ist nach seinem wesentlichen Sinn also ein rechtliches Ordnungsmittel; er ist selbst ein Rechtsinstitut.

Das eben Gesagte legitimiert den Arbeitskampf auch heute noch. Er wirkt schon als „Schwert an der Wand“. Im 19. Jahrhundert war der Streik

weitgehend Notwehrhandlung der Arbeitnehmer; heute ist der Arbeitskampf ein rechtliches, allerdings nur im ultima-ratio-Fall einzusetzendes Regelungsinstrument. Er kann nicht zuletzt auch zur Herbeiführung einer Dauerregelung sinnvoll sein, die durch allgemeine arbeitsrechtliche Ordnungen schaffende Manteltarifverträge erfolgt. Ein Ausschalten des Arbeitskampfes, insbesondere des Streiks, als Rechtsmöglichkeit dürfte zudem das Aufkommen von „wilden“ Streiks, von überzogenem Krankfeiern udgl. herbeiführen.

Der Sinn des legitimen Arbeitskampfes, zu der arbeitsrechtlichen Teil(-Friedens-)ordnung des Tarifvertrages zu kommen, schließt es aus, ihn zu spezifisch politischen Zwecken einzusetzen. Hier muß die verfassungsrechtlich vorgesehene Prozedur streng gewahrt werden. Der Einsatz insbesondere von Streik und Aussperrung wäre im unmittelbaren Ergebnis Umsturz oder doch der Versuch eines Umsturzes. Ob ein diesbezüglicher Warnstreik der nicht mit dem arbeitsrechtlichen Warnstreik zu verwechseln ist, durch das Recht der freien Meinungsäußerung und das Recht auf Versammlungsfreiheit gedeckt ist, kann unerörtert bleiben.

Wieder etwas anderes ist Streik und Aussperrung zum Schutz der Verfassung. Hier handelt es sich um Notwehrakte der Bürger zum Schutz der staatlichen Gemeinschaft. Allerdings müssen dann die allgemeinen Voraussetzungen für die Legitimität eines solchen Aktes, hier des näheren für die konkrete Arbeitsniederlegung oder für die konkrete Absperrung von der Arbeit, vorliegen.

Der rechtmäßige Arbeitskampf als Ordnungsmittel zeitigt aus sich heraus Schranken seiner selbst. So darf der kurzfristige Warnstreik, der nach Außerkräfttreten der Teil(-Friedens-)ordnung eines Tarifvertrages zur Erzielung eines neuen Tarifvertrages stattfindet, u. a. weder zeitlich noch hinsichtlich des Kreises der von ihm Betroffenen überdehnt werden. In einem solchen Falle hätte dieser Arbeitskampf überwiegend einen Störeffekt.

Vor allem aber ist zu beachten, daß die Laufzeit der Tarifverträge, gleich ob sie ohne Arbeitskampf oder erst auf Grund eines Arbeitskampfes abgeschlossen werden, nicht zu kurz ist. Ist dies der Fall, würde allein schon die stets latent gegebene Drohung eines Arbeitskampfes eine erhebliche Tangierung des Arbeits- und Wirtschaftslebens und damit eine erhebliche Tangierung des Gesellschaftslebens mit sich bringen.

Die Auffassung des Bundesarbeitsgerichts, daß auf der Arbeitnehmerseite nur Gewerkschaften den Streik tragen können (übrigens wieder ein länderver-

fassungsrechtlich anklingender Gedanke), der „wilde Streik“ somit unzulässig ist, scheint zutreffend. Nur Gewerkschaften, d. h. Koalitionen mit einem bestimmten Grad von Autorität gegenüber ihren Mitgliedern und kraft ihrer Mächtigkeit auch selbstsicher im Verhältnis zu der anderen Seite des Arbeitslebens, dürften den fairen Ablauf des Arbeitskampfes gewährleisten. Nicht zuletzt sind derartige Koalitionen erforderlich, um das Ergebnis des Arbeitskampfes, den Tarifvertrag mit seiner Friedensverpflichtung für die Tarifträger und die Tarifunterworfenen selbst, tragen zu können. Dies gilt auch dann, wenn die Arbeitnehmerseite im Arbeitskampf unterliegt oder nur einen Teilerfolg hat.

Da nach deutschem Recht neben den Verbänden der Arbeitgeber der einzelne Arbeitgeber selbst tariffähig ist (Firmentarifvertrag), ist dieser ebenfalls aktiv und passiv arbeitskampffähig. Allerdings werden – das Bundesarbeitsgericht hat die Frage bisher offen gelassen – wohl nur der „große“ oder der „mittlere“ Arbeitgeber tariffähig sein. Sie allein bringen das notwendige Gewicht mit, und sie allein können einen Arbeitskampf durchstehen. Nicht zuletzt beschäftigen sie auch eine hinreichend große Zahl von Arbeitnehmern, so daß die Friedensordnung des Tarifvertrages überhaupt erst sinnvoll werden kann. Vereinigungen von „kleinen“ Arbeitgebern sind allerdings tarif- und arbeitskampffähig.

Wegen der vom Arbeitskampf ausgehenden Störwirkungen für die unmittelbar Beteiligten, vor allem aber wegen seiner Störwirkungen für die Gesamtgemeinschaft, darf er nur letztes Mittel sein. Ebenso muß aus diesen Gründen der Einsatz des Arbeitskampfes in Relation zu seinem Ziel stehen. Im ersteren Falle genügt eine gewisse Formalisierung (die Erklärung einer oder beider Seiten, die Tarifvertragsverhandlungen seien gescheitert), wenn nur vorher, und zwar bis zuletzt, ernstlich mit dem steten Ziel einer Verständigung verhandelt worden ist. Diese Verhandlungsweise wird durch die Rechtsordnung selbst gewährleistet, weil ohne sie der Arbeitskampf rechtswidrig ist. Zur Zweck-Mittel-Relation wird man allerdings nur die offensichtliche Außerverhältnismäßigkeit als Bewertungskriterium annehmen dürfen. Es ist abzuwägen zwischen den vom Arbeitskampf ausgehenden Störungen einerseits und der Dauerbelastung für die Beteiligten und das Gemeinwesen, die andererseits entstehen, wenn der Arbeitskampf praktisch nur in einer verschwindend geringen Anzahl von Fällen eingesetzt werden könnte. Der Hinweis auf den dann derart vorhandenen Zwang, ohne Arbeitskampf zur

Regelung zu kommen, dürfte nicht ziehen. Die Tarifkontrahenten würden in gewisser Weise unter einem Dauerdruck stehen, der nicht nur ihr Verhältnis untereinander, sondern auch ihr Verhältnis zur Gemeinschaft aller Wahrscheinlichkeit nach mehr oder weniger vergiften müßte. In der Bundesrepublik sind durch die tarifrechtliche Anerkennung eines jeden tarifrechtlich möglichen Zieles (insbesondere der Entgeltshöhe, die die Gewerkschaften verlangen) bei allen bisher an sich legitimen Arbeitskämpfen weder sozialpsychologische noch volkswirtschaftliche Störungen eingetreten, wenigstens nicht in einem ins Gewicht fallenden Ausmaß.

Daß gegenüber rechtswidrigen Streiks, die nichts anderes als Arbeitsvertragsbruch sind, der Arbeitgeber den arbeitsvertragsbrüchigen Arbeitnehmern nicht nur mit individualrechtlichen Mitteln, sondern auch stattdessen mit einer Aussperrung begegnen kann, erscheint auf den ersten Blick befremdlich und bei den mildereren Folgen einer Aussperrung gegenüber den Folgen einer Kündigung sogar bedenklich. Das unrechte Verhalten wird zur Disposition des Kampfergebnisses gestellt. Doch ist bei dem dann in Rede stehenden Massenphänomen zu bedenken, daß bei der Anerkennung nur von Kündigungen sehr leicht die Existenz der Unternehmen auf dem Spiel stehen würde, mit allen weiteren volkswirtschaftlichen Folgen. Die Unternehmen würden möglicherweise alle ihre Arbeitnehmer oder doch einen ins Gewicht fallenden Teil derselben verlieren.

Das Bundesarbeitsgericht sieht die innere Legitimation des Boykotts schon darin, daß der Boykottierte grundsätzlich wenigstens die Möglichkeit habe, den Boykott durchzustehen. Es fragt sich aber, ob nicht aus rechtlichen Erwägungen, die in sich zugleich ordnungspolitischer Art sind, darüber hinaus dem Boykottierten entweder die Möglichkeit der Aussperrung (wenn der Boykottierte der Arbeitgeber ist) oder die Möglichkeit des Streiks (wenn die Boykottierten die Arbeitnehmer sind) zustehen muß. Dies würde nicht nur der vom Bundesarbeitsgericht in diesem Zusammenhang herangezogenen Maxime der Arbeitskämpfungsfreiheit entsprechen. Vor allem wäre durch ein gleichsam aktives Gegengewicht gegenüber dem Boykott von Hause aus die erheblich größere Möglichkeit einer schnelleren Beendigung dieses Arbeitskampfes gewährleistet, welche schnellere Beendigung selbst im Interesse der Kampfparteien, insbesondere aber wiederum im Interesse der Gesamtgemeinschaft liegt. Streik und Aussperrung müßten sich allerdings im Hinblick auf die unmittelbar Beteiligten und im Hinblick auf die Gesamtgemeinschaft

gemäß den dieserhalb richterrechtlich entwickelten Rechtspostulaten vollziehen. Auf der Arbeitnehmerseite müßte im Interesse der tragbaren Durchführung des Arbeitskampfes in allen seinen hier in Betracht kommenden Erscheinungsformen und im Interesse der Gewährleistung des Tarifergebnisses stets die Gewerkschaft in Erscheinung treten, und bei einem angestrebten Firmentarifvertrag wären auf der Arbeitgeberseite lediglich der „große“ oder doch der „mittlere“ Arbeitgeber die in Rede stehenden Größen.

Auch bei einer sehr weitgehenden Tarifautonomie, die ihrerseits nicht zuletzt dem Grundsatz einer Regelung durch die sachnahen Beteiligten entspricht, muß für den äußersten Fall vorbehalten bleiben, daß der Staat in verbindlich wirksamer Schlichterrolle auftritt. Die Anerkennung einer schlechthin absoluten Tarif- und Arbeitskampaufonomie wird das Gemeinwesen und damit im Ergebnis alle seine Angehörigen nur zu leicht in große, u. U. sogar in größte Gefahr bringen. Die Sprengung des Gemeinwesens und ein Kampf aller gegen alle kann die Folge sein.

Eine tatbestandliche Umschreibung des äußersten Falles ist zur Wahrung der von Hause aus notwendigen Tarifautonomie und allgemein im Interesse der Rechtsklarheit zu wünschen. Das kann vielleicht derart geschehen, daß gesetzlich die Möglichkeit vorgesehen wird, der Staat müsse im äußersten Fall, aber auch nur dann, als Schlichter handeln, und der äußerste Fall selbst wird dabei beispielhaft umschrieben.

Nicht außer Acht zu lassen ist, daß auch die rechtliche Absicherung der vom Arbeitskampf (Aussperrung) betroffenen Arbeitnehmer wesentliche ordnungspolitische Bedeutung hat. Sie legitimiert auf ihre Weise den Arbeitskampf als rechtliche Größe, und sie dürfte nicht zuletzt geboten sein, um Exzesse schon im Ansatz zu verhindern.

Wie oben schon kurz bemerkt, decken sich phänomenologisch die Ausübung des gebündelten Zurückbehaltungsrechts der Arbeitnehmer mit dem Arbeitskampf, des näheren mit dem Streik. Bei Massennotwehrhandlungen, einschließlich dem diesbezüglichen Nothilfefall als Unterfall der Notwehr, läge dies ebenfalls vor.

Im Interesse der Rechtsklarheit, die sich hier mit der ordnungspolitischen Sicht voll deckt, müßten die Möglichkeiten und die Grenzen der Rechtsinstitute des gebündelten Zurückbehaltungsrechts und der arbeitsrechtlichen Notwehr (Kampfnotwehr) bis ins einzelne durchdacht werden. Damit erfolgt nicht nur die Abhebung gegenüber dem Arbeitskampf, sondern vor allem

auch die Sicherung der hier in Rede stehenden Rechtspositionen der Arbeitnehmer unter gleichzeitigem Ausschluß von Gefahren, die nicht zuletzt zu Lasten der Gemeinschaft gehen würden (etwa die sozialpsychologisch leicht eintretende Möglichkeit einer allgemeinen Selbstjustiz).

Die damit geforderte rechtsdogmatische Untersuchung hat hinsichtlich der arbeitsrechtlichen Kampfnotwehr, was die Bundesrepublik Deutschland angeht, nach dem oben Gesagten keine praktische Bedeutung. Sie hat aber eine allgemeine ordnungspolitische Bedeutung; sie macht gleichsam in Form einer Gegenspiegelung nicht zuletzt Sinn und Tragweite des legitimen Arbeitskampfes zusätzlich deutlich.

Für die dem Arbeitgeber zur Verfügung stehenden individualrechtlichen Rechtsmöglichkeiten entfallen derartige Untersuchungen. Hier besteht schon genügend Klarheit. Das Verbot von Exzessen des Rechtsgebrauchs, gerade auch als immanente Beschränkung der Kündigungsmöglichkeit, ist bereits hinreichend geklärt. Folgewirkungen der Exzesse sind gleichzeitig rechtlich genügend wirksam unterbunden. Die befugte Ausübung der Rechtsmöglichkeiten bringt nicht die Gefahr sonstigen Schadens.

### III.

Das Prinzip der Tarifautonomie hat zwei Wurzeln. Einmal liegt, bei gegenseitiger Interessenspannung, der Gedanke der jeweils konträren Interessenverfolgung vor. Zum anderen geht es um die Regelung von gesellschaftlichen Bereichen unmittelbar durch die sachnahen Beteiligten. Der Gedanke des möglichst ausgewogenen Kompromisses verbindet beide Sichten.

Damit der Gedanke der Interessenverfolgung, der übrigens zu einem Kartell der unmittelbar Beteiligten zu Lasten der Allgemeinheit führen kann, weder in diesem Sinne noch sonst ausufert, müssen die Tarifparteien, und zwar auch in ihrer Eigenschaft als Arbeitskampfkontrahenten, stets den Bezug auf die Gesamtgemeinschaft als allgemein gehaltene Leitmaxime und als Gesamtlinie sehen. Die Belange der Beteiligten dürfen andererseits nicht zu kurz kommen. Durch die deutsche richterrechtliche Ausformung des Arbeitskampfrechts und bei Beachtung der vorstehend aufgezeigten ordnungspolitischen Prinzipien (sie sind zu einem großen Teil schon in der heute vorliegenden richterrechtlichen Erfassung gewahrt) dürften von der Rechts-

ordnung her hierzu jedenfalls entscheidende Grundlagen gelegt sein. Das vor allem Maßgebliche ist allerdings die entsprechende Einstellung der Beteiligten selbst, ebenso aber auch das Bewußtsein der Allgemeinheit u. a. dafür, daß der legitime Arbeitskampf nicht Destruierung bewirkt, sondern ein gebotenes und sogar notwendiges Ordnungsmittel ist.

Eine Verwirklichung der Mitbestimmung auf Unternehmensebene, die, wie dies geboten ist, die Vertreter der Anteilseigner und die Vertreter der Arbeitgeber im Aufsichtsrat nur als soziologische Repräsentanten, nicht aber als Interessenvertreter sieht, tangiert die gesellschaftspolitisch notwendige Tarifautonomie und damit den Arbeitskampf jedenfalls im Grundsatz nicht.

Die Tarifautonomie und, als ihr Annex, der Arbeitskampf als Ordnungsmittel sind nicht auf der öffentlichrechtlichen, wohl aber auf der öffentlichen Ebene angesiedelt. Die Verfolgung von Gruppeninteressen und die Regelung eines gesellschaftlichen Bereiches durch die sachnahen Beteiligten, beides zu einer funktionalen Einheit verbunden, führen zu diesem Ergebnis. Das kann staatsentlastend wirken, kann aber ebenso einen Schritt auf einem Weg sein, an dessen Ende der Staat mehr oder weniger nur noch Clearingstelle gesellschaftlicher Wirkungsfaktoren ist. Die Schiedsrichterrolle der staatlichen Gemeinschaft steht in Rede. Das betrifft bei weitem nicht nur den äußersten Fall eines zwingenden Schiedsspruchs, sondern es gilt ganz allgemein. Diese Schiedsrichterrolle wird nur gewahrt, wenn das Verfolgen von Interessen sachgerecht bewertet wird, nämlich als ein von Hause aus völlig legitimes Geschehen, wenn andererseits aber auch bei allen Gruppen das Bewußtsein für die alle betreffenden allgemeinen Dinge und ihre Notwendigkeiten vorhanden ist. Dann können beide Größen miteinander verbunden sein. Dann wird vor allem die Interessendependenz eines jeden (auch einer jeden Gruppe) auf alle (auf alle Gruppen) hin und von allen (allen Gruppen) auf jeden (jede Gruppe) hin, die die staatliche Gemeinschaft und mit ihr gleichzeitig deren Sinn, das gemeine Wohl, als Grundlage und Ausgangspunkt tragen, und die um jenes Sinnes willen schließlich auch und gerade in einem demokratischen Staatswesen autoritatives staatliches Handeln verlangt (allerdings nicht ausschließlich ein solches Handeln), gesehen, anerkannt und wirkfähig erhalten. Die Rechtsordnung hat den institutionellen Rahmen hierzu bereitzustellen.



#### *IV.*

Die allgemeinen Verhältnisse hinsichtlich der Tarifautonomie und von Streik und kampfwisem Fernhalten der Arbeitnehmer von der Arbeit durch die Arbeitgeber, wie sie in den romanischen Ländern, insbesondere in Spanien, gegeben sind, sind dem Verfasser dieses Beitrags nicht bekannt. Es könnte allerdings sein, daß hier soziologisch zunächst noch ein wenig unterschiedener Komplex von interessenmäßigen Regelungskonflikten, Zurückbehaltungsrechten und Notwehrsituationen der Arbeitnehmer vorliegt. Sollte dies der Fall sein, kommt es zunächst darauf an, rechtlich klare Unterscheidungen der Institutionen zu treffen und diese Institutionen als je besondere Größen im Rechtsbewußtsein der Beteiligten und der Gesamtbevölkerung zu verankern. Unmittelbar und gleichzeitig werden damit die ordnungspolitischen Prinzipien des Arbeitskampfes bewußt gemacht.

*Antonio Hierro Echevarría*

## DIE RECHTSORDNUNG DER KOLLEKTIVEN ARBEITSKONFLIKTE

Man hat gesagt, daß die Arbeitskonflikte ein allen Zeiten gemeinsames Phänomen seien „wie alles, was sich aus der Natur des Menschen und der Dinge herleitet“. Im eigentlichen und strengen Sinn jedoch, als Mittel und Instrument der Arbeitnehmer zur Durchsetzung ihrer sozialen Forderungen an die Arbeitgeber, gibt es kollektive Arbeitskämpfe erst seit dem 19. Jahrhundert, im Zusammenhang mit der durch das Aufkommen der Maschinen hervorgerufenen industriellen Entwicklung.

Der Arbeitskonflikt hat ein ausgesprochen juristisches Merkmal: Er ist ein Konflikt zwischen dem Unternehmer und seinen Angestellten bezüglich der Arbeitsbedingungen, die sich aus rechtlichen Bindungen ergeben, die zwischen beiden Parteien bestehen.

### *I. Das Recht und die kollektiven Konflikte*

Schon allein die Existenz eines Konflikts fordert aus sozialen Gründen mit Notwendigkeit seine Lösung. Andererseits ist es notwendig, daß jedes Individuum und jede Gruppe über ganz präzise Mittel der Verteidigung der Interessen verfügt, wobei die Rechtsordnung vermitteln muß. Es ist die Funktion des Rechts, insofern es seinsmäßig die Ideen der Gerechtigkeit und Ordnung einschließt, die Institutionen und Prozeduren zu gestalten, die kollektive Konflikte einer Lösung zuführen durch Schlichtung zwischen den widerstrebenden Ansprüchen und Interessen.

*Leo XIII.* sagte, „daß die Autorität der Gesetze dem Übel zuvorkommen und es am Entstehen hindern muß, indem es rechtzeitig die möglichen

Ursachen von Konflikten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern beseitigt“.

Damit wird nicht nur auf die Notwendigkeit einer geeigneten und wirksamen Rechtsordnung für die Lösung der Konflikte hingewiesen, sondern auch und ganz speziell auf die sozialetische Forderung nach einer *gerechten* Regelung der Arbeitsverhältnisse, die jener logisch vorausgeht.

Diese Aussage entspricht der heute gängigen Doktrin, die das Vorhandensein realer und effizienter Mittel zur Garantie und Verteidigung der Lebensrechte und Interessen der Arbeitnehmer als unabdingbare Grundvoraussetzung fordert, deren Fehlen oder Versagen den Rückgriff auf den Arbeitskampf rechtfertigen würde als subsidiäres Mittel zur Durchsetzung legitimer Rechte, zu deren Verteidigung es in letzter Analyse keine anderen Mittel gibt.

In diesem Sinne sind kollektive Arbeitskonflikte eine Art legitimer Verteidigung, was bedeuten würde, daß die Rechtsordnung überhaupt nicht oder nur unvollkommen fähig ist, wirksame Schlichtungsverfahren für Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu artikulieren. Das Recht muß aber friedliche Mittel zur Lösung kollektiver Konflikte schaffen.

Das Gesamt der Normen zur Regelung von Auseinandersetzungen, die zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Hinblick auf die unselbständige Arbeit entstehen, wird gemäß der Lehre dem spezifischen Bereich des Arbeitsrechts zugewiesen, womit man ein Kollektivrecht umschreibt, das „jene Arbeitsverhältnisse“ regelt, „die nicht unter das Individualrecht fallen, da sie Beziehungen zwischen Gruppen betreffen, die mehr die Interessen und Bindungen der Gruppen fördern und befriedigen als diejenigen der Individuen im Arbeitsvertrag“.

## *II. Klassen kollektiver Konflikte*

Die kollektiven Arbeitskonflikte, oder wie *Alfonso Olea* sagt, jene, die einen oder mehrere Unternehmer in Gegensatz zu einer Vielzahl von Arbeitnehmern bringen und Fragen aufwerfen, die undifferenziert eine Gruppe von Arbeitern betreffen als Kategorie oder „Sondergruppe von Personen mit typischen gleichbleibenden Funktionen im Produktionsprozeß“ (*Mazzoni*), lassen sich zunächst einteilen in juristische oder Rechtskonflikte und in

wirtschaftliche oder Interessenkonflikte, je nachdem, ob ihr Gegenstand die Erklärung subjektiver Rechte mittels einer Interpretation oder Anwendung schon bestehender staatlicher Normen oder kollektiver Vereinbarungen ist oder die vorgängige Konstituierung einer die Arbeitsverhältnisse regelnden Rechtsnorm. Genau in diesem Sinn hat auch die Internationale Arbeitsorganisation klar unterschieden zwischen Konflikten juristischer Natur, die sich auf die Interpretation und Anwendung bereits bestehender Normen beziehen, und Konflikten wirtschaftlicher oder interessenbedingter Natur, die die Überprüfung und Ausarbeitung neuer Arbeitsnormen betreffen.

### *III. Die verschiedenen Erscheinungsformen des Arbeitskonfliktes*

Die äußeren Erscheinungsformen der kollektiven Konflikte sind sehr vielfältig, obgleich die Aufmerksamkeit sich im allgemeinen auf den Streik und ähnliche Äußerungen konzentriert hat.

Trotzdem sollte man eigentlich neben dem Streik im strikten Sinn auch andere, begrifflich von dieser typischen Konfliktsform unterscheidbare Formen ins Auge fassen, wenngleich sie in der Wirklichkeit meist zusammen auftreten oder zumindest mehr oder weniger direkt mit ihnen in Zusammenhang stehen, so daß man von ihnen als von „irregulären Formen des Streiks“ sprechen könnte.

Unter ihnen kann man den Bummelstreik nennen, die Verminderung der Arbeitsleistung, sei es durch widerwillig und umständlich ausgeführte Arbeit oder Arbeit nach Vorschrift oder andere direkte Aktionen wie Sabotage usw.

Der Hauptunterschied zwischen einem Streik und diesen verschiedenen Manifestationen im kollektiven Konflikt liegt darin, daß ersterer sich wesentlich definiert durch Abstinenz, Unterlassung oder Weigerung bezüglich einer Dienstleistung und Verlassen des Arbeitsplatzes; die letzteren dagegen führen grundsätzlich und primär zu einer Veränderung der Arbeitsleistung entgegen den vertraglich vereinbarten Verpflichtungen, in der Weise, daß ohne Unterbrechung oder Niederlegung der Arbeit die Pflichten der Loyalität, Zusammenarbeit, Disziplin und Unterordnung, die mit der Arbeit verbunden sind, schwer verletzt werden.

#### *IV. Der Streik*

Der Streik im strikten Sinn wird definiert als kollektive und verabredete Unterbrechung der Arbeitsleistung durch Initiative der Arbeitnehmer.

In beschreibenden Formulierungen kann man diesem Begriff andere Merkmale hinzufügen wie z. B. das Verlassen des Arbeitsplatzes, den Zweck, auf den Arbeitgeber einen Druck auszuüben, um die Erfüllung einer Forderung zu erwirken, den Umstand, daß es sich beim Gegenstand des Konflikts um Forderungen im Bereich der Arbeit oder des Berufes handeln muß, oder solche Bedingungen grundsätzlicher oder formaler Art, die weniger die Existenz, als vielmehr die Qualität des Konflikts bestimmen.

Ein in seiner Kürze und seinem tiefen Sinn treffender Ausspruch sagt vom Streik, er sei „juristisch eine Berechtigung, politisch eine notwendige Freiheit, sozial eine heilsame Bedrohung und philosophisch ein kollektiver Versuch der Erpressung“.

Vom juristischen Gesichtspunkt aus sind die wesentlichen Elemente des Streiks:

- a) die Tatsache der Unterbrechung der Arbeitsleistung;
- b) der kollektive Charakter dieser Unterbrechung, insofern eine Vielzahl von Subjekten dabei gemeinsam auftreten;
- c) der Zusammenschluß, das organisierte Einvernehmen der Willensrichtungen im Kollektiv;
- d) die Initiative von seiten der Arbeitnehmer;
- e) die Ausrichtung (bezüglich der Ursache wie bezüglich des Zwecks) auf die Verteidigung eines mit der Arbeit zusammenhängenden Interesses;
- f) die Zeitweiligkeit, denn es handelt sich nicht um eine Unterbrechung oder Lösung des Arbeitsverhältnisses, sondern nur um eine vorübergehende Verweigerung der Arbeitsleistung.

#### *V. Das Streikrecht*

Aus dem Panorama, das die Rechtsvergleichung bietet, kann man leicht erkennen, daß einige positive Rechtsordnungen das Streikrecht nicht anerkennen, während andere es in der Verfassung proklamieren, wieder andere das Streikrecht gewähren, ohne ein solches Recht in der Verfassung zu verankern.

An dieser Stelle verdient die so bedeutungsvolle wie gewissermaßen paradoxe Annäherung Erwähnung, die man zwischen zwei so wesentlich verschiedenen Regimen feststellen kann: jenem Regime, in dem das Streikverbot auf einer Überbetonung des nationalen Interesses beruht, zu dessen einzigem Interpreten der Staat sich selbst ernannt hat und dem zwingend und rigoros alle Einzelinteressen untergeordnet werden, und jenem anderen Regime, in dem das Verbot des Streiks in höchst subtiler Weise aus der Unmöglichkeit und Überflüssigkeit des Streiks begründet wird, da der Streik undenkbar und absurd wird, wenn die Arbeitnehmer selber die Eigentümer der Produktionsmittel sind.

In jedem Fall muß darauf hingewiesen werden, daß das Streikrecht, auch wenn es verfassungsmäßig garantiert ist, nicht ein absolutes Recht ist, da seine Ausübung Begrenzungen unterworfen ist aufgrund seiner Koexistenz mit anderen Rechten, die auch von der Verfassung garantiert und zugunsten aller Staatsbürger erlassen sind.

Gemäß dem Prinzip des Rechtsmißbrauchs im klassischen Sinn der Ausübung eines Rechts entgegen seinem Wesen und seiner Natur oder in der Absicht zu schaden, kann man zu einer Kontrolle dieses Rechts in Funktion zu dem es legitimierenden Ziel gelangen.

Insofern jeder von dem ihm von der Verfassung garantierten Recht gemäß den Gesetzen, die seine Ausübung regeln, Gebrauch machen kann, ist es einleuchtend, daß ein Akt, der sich nicht an diese Gesetze hält oder der gegen diese Gesetze verstößt, seine Eigenschaft als legitimer Akt verliert, mißbräuchlich wird und folglich den Schutz der Gesetze verliert.

## *VI. Voraussetzungen*

In der Lehre unterscheidet man neuerdings drei Aspekte des Streiks: die Rechtlichkeit, die Legalität und die Legitimität. Die Rechtlichkeit bezieht sich darauf, ob der Streik in der Rechtsordnung zugelassen oder verboten ist, die Legalität bezieht sich auf die Einhaltung der Normen, die seine Ausübung gemäß der Rechtsordnung regeln, und die Legitimität bezieht sich auf die Erlaubtheit seiner Ziele und Mittel.

Im allgemeinen scheint der Streik in den positiven Rechtsordnungen in der Weise geregelt zu sein, daß er bestimmten Bedingungen unterworfen wird —

und zwar sowohl dem Inhalt als der Form nach, aufgrund deren die Ausübung des Streikrechts die entsprechende rechtliche Qualifikation erhält.

Die Bedingungen der Legitimität lassen sich – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – wie folgt zusammenfassen:

- a) die Rechtsfähigkeit des Subjekts in dem Sinn, daß die Streikerklärung das Resultat der freien Entscheidung der Mehrheit der Arbeitnehmer ist;
- b) die vorgängige Erschöpfung aller geeigneten Mittel und Verfahren zur Erlangung der verfolgten Ziele, so daß der Streik das äußerste Mittel zur Durchsetzung der gestellten Forderungen bildet;
- c) Grund und Ziel müssen den Bereich der Arbeit betreffen, so daß der Zweck des Streiks seiner Natur nach arbeitsbedingt ist;
- d) Vorgängige Durchführung aller Schlichtungsverfahren, die im Gesetz vorgesehen sind;
- e) Erfüllung aller Formalitäten gemäß den geltenden Normen;
- f) Fehlen gesetzwidriger Akte.

In England galt gemäß der Trade Disputes and Trade Unions Act vom 29. Juli 1929 ein Streik als illegal, dessen Natur und Tragweite nicht ausschließlich auf Arbeitskonflikte in den Grenzen des Berufs oder des Industriezweigs, dem die Streikenden angehörten, beschränkt waren, wie auch solche Streiks, die zum Zweck oder möglicherweise zur Folge haben, einen Druck auf die Regierung auszuüben, sei es direkt, sei es durch Schaden, der der Gesellschaft zugefügt wird.

### *VII. Mittel zur Lösung*

Die Mittel und Verfahren zur Lösung kollektiver Arbeitskonflikte sind mannigfaltig. Die Rechtsvergleichung bietet Beispiele, unter denen vor allem interessant sind: die direkte Verhandlung, der Vergleich, die Vermittlung, das Schiedsverfahren und der Gerichtsentscheid.

Die Internationale Arbeitsorganisation hat auf ihrer 34. Konferenz in Genf im Jahre 1951 die Empfehlung Nr. 92 vom 6. Juni desselben Jahres approbiert, deren Text Kriterien und Direktiven für gütliche Beilegung und freiwillige Schlichtung enthält. Darin wird gesagt, daß kein Paragraph dieser Empfehlung so interpretiert werden darf, daß er dem Streikrecht, das in der Mehrheit der Mitgliederstaaten durch die Gesetzgebung zugelassen ist, Ab-

bruch tut; daß aber trotzdem die Notwendigkeit besteht, in angemessener Weise freiwillige Schlichtungsorgane zu schaffen, wie sie den Bedingungen des jeweiligen Landes entsprechen, mit dem Ziel, zur Verhinderung und Lösung der Arbeitskonflikte zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern beizutragen in der Weise, daß die Beteiligten veranlaßt werden, von Streiks und Aussperrungen abzusehen, solange nicht alle Mittel der Schlichtungsinstanz ausgeschöpft sind.

Vergleicht man die einzelnen Gesetzgebungen, so findet man die verschiedensten Systeme hierfür.

Während in den Vereinigten Staaten das Gesetz von 1938 – das später durch das Gesetz vom 30. Juni 1948 modifiziert wurde – Normen für die Beilegung von Konflikten aufstellt, übertragen die meisten lateinamerikanischen Staaten dem Schiedsspruch und der Arbeitsjustiz die Aufgabe, kollektive Arbeitskonflikte zu lösen – so z. B. Mexiko (Art. 123, Abs. 20 und 21 der Verfassung), Uruguay (Art. 56 der Verfassung), Bolivien (Art. 128 der Verfassung) usw., Brasilien dagegen einem speziellen System mehr gerichtlichen Charakters.

In Europa kann man zwei Gruppen angeben:

a) Länder mit freiwilligen Vermittlungs- und Schlichtungsinstanzen wie Dänemark (Gesetz vom 28. Januar 1958), die Schweiz (Bundesgesetz vom 12. Februar 1949), Frankreich (Gesetz vom 11. Februar 1950 über nationale und regionale Schlichtungskomitees) usw.

b) Länder, in denen Konflikte dadurch gelöst werden, daß sie speziellen Organen unterbreitet werden müssen, deren Entscheidung für alle Parteien bindend ist, wie Polen (Dekret vom 24. Februar 1954), Sowjetunion (Erlaß des Präsidiums des Obersten Sowjets vom 31. Januar 1957) usw.

Eine summarische Betrachtung der einzelnen vorher erwähnten Mittel der Konfliktlösung ergibt folgendes Bild:

a) *Die direkte Verhandlung.* Dabei sind es die Konfliktparteien, ohne Intervention von dritter Seite, die selbst oder über ihre Vertreter eine Lösung desselben herbeiführen. Im allgemeinen kommt sie selten allein und unabhängig vor, sondern zumeist im Rahmen anderer Institutionen (z. B. Kollektivvereinbarung). Nicht selten wird bereits in die Kollektivvereinbarungen eine Schiedsgerichtsklausel aufgenommen.

b) *Der Vergleich.* Eine freiwillige, direkte, persönliche Übereinkunft der beiden Parteien, die in ihren Forderungen nachgeben oder eine Kompromiß-



formel annehmen und auf diese Weise einen bereits ausgebrochenen oder unmittelbar bevorstehenden Konflikt friedlich und kollektiv überwinden. Im allgemeinen wird die Einigung unter beiderseitigem Verzicht auf Interessen erzielt. Wenn bei der Vergleichsinstanz – was gewöhnlich geschieht – außer den beiden Konfliktparteien noch ein unbeteiligter Dritter anwesend ist, handelt es sich bei der durch die zustandegekommene Einigung erreichten Konfliktlösung um einen Vergleich, der den Charakter eines Vertrags oder eines Pakts hat, da der erwähnte Dritte ohne Schlichtungs- oder Entscheidungsbefugnis interveniert, allein als Vermittler, um die Annäherung der beiden Parteien zu bewirken.

c) *Die Vermittlung.* Die Intervention eines Dritten, im allgemeinen eines Experten, der nach genauer Analyse der Situation über die Gründe, Wirkungen und möglichen Lösungen derselben informiert, ein Projekt oder eine Formel für seine Lösung ausarbeitet und den beiden Parteien zur Begutachtung und Entscheidung vorlegt. Der Vermittler besitzt keine Entscheidungsbefugnis, er beschränkt sich darauf, die Verbindung zwischen den beiden Parteien herzustellen, sie zu beraten und die Lösung des Konflikts durch eine freiwillige Einigung der beiden Parteien zu erleichtern. In manchen Rechtskonstruktionen wird diese Form in Umbiegung des Begriffes auch „Schiedsverfahren“ genannt.

d) *Das Schiedsverfahren.* Ein Dritter mit Entscheidungsbefugnis, der durch die Konfliktparteien oder durch gesetzliche Anordnung bestellt wird, beschließt mit bindender Wirkung für die Beteiligten, indem er die Form der Konfliktlösung diktiert. Die Unterschiede, die zwischen Vergleich, Vermittlung und Schiedsverfahren bestehen, sind wesentlich und eindeutig: während beim Vergleich und bei der Vermittlung der Dritte als Vermittler keine bindende Entscheidungsbefugnis besitzt, ist es im Schiedsverfahren der Schiedsrichter, der den Konflikt durch eine schiedsrichterliche Entscheidung effektiv löst. Während im Vergleich und in der Vermittlung die erreichte Übereinkunft ein Vertrag oder Pakt ist, der von den Konfliktparteien geschlossen wird, die bei seiner Durchführung ihren eigenen Willen erfüllen, wird beim Schiedsverfahren eine Entscheidung oder ein Schiedsspruch gefällt, der seiner Form und seinem Inhalt nach unabhängig von den Konfliktparteien ist, die bei seiner Durchführung den Beschluß eines Dritten ausführen, an den sie zwingend gebunden sind. Der unbeteiligte Dritte mahnt zur

Einigung, der Vermittler schlägt eine Lösung vor, der Schiedsrichter schreibt seine eigene Entscheidung bindend vor.

e) *Die gerichtliche Lösung.* Die Intervention eines Entscheidungsorgans, das mit rechtsprechender Gewalt ausgestattet ist und durch einen eigentlichen Rechtsprozeß die Konfliktsituation erkennt und zwingend entscheidet.

### VIII. Vergleich und Schiedsverfahren

Besondere Beachtung verdienen hier zwei Mittel zur Lösung kollektiver Arbeitskonflikte, die in den Rechtsordnungen der verschiedenen Länder am häufigsten vorkommen: Vergleich und Schiedsverfahren.

Diese Institutionen sind als Krönung des Kollektiven Arbeitsrechts bezeichnet worden, insofern sie Rechtsinstitutionen zur Vermeidung oder Lösung der besagten Konflikte sind.

Man kann sagen, daß sie die meistangewandten Instrumente der Zusammenarbeit sowohl zwischen den Sozialpartnern als auch zwischen diesen und der öffentlichen Gewalt sind.

a) *Der Vergleich.* Wie gesagt, dient er zur Verhinderung unmittelbar bevorstehender Konflikte oder zur Beendigung bereits ausgebrochener mittels einer Einigung der beiden Parteien, die direkt und unvermittelt aus ihrer beider Willen hervorgeht.

Der Vergleich kann vertragsmäßig oder freiwillig und gesetzlich oder obligatorisch sein. Er ist freiwillig, wenn die Konfliktparteien nicht zwingend an eine vorgängige Instanz für den Vergleich gebunden sind. Er ist obligatorisch im entgegengesetzten Fall, wenn nämlich die Parteien verpflichtet sind, vor der Deklaration des Konflikts einen Vergleich zu suchen.

Im allgemeinen schreiben die Gesetzgeber einen vorgängigen obligatorischen Vergleichsversuch vor — als unumgängliches Verfahren vor dem Beginn oder der Erklärung des Konflikts. So hat Art. 5 des Gesetzes vom 11. Februar 1950 in Frankreich bestimmt, daß alle Kollektivkonflikte obligatorisch unmittelbar einem Vergleichsverfahren zu unterziehen sind. Und Art. 218 des Arbeitskodex der Überseeischen Gebiete Frankreichs verbietet alle Arbeitsniederlegungen, bevor nicht alle Vergleichsverfahren erschöpft sind, sowie alle Streiks, die die bereits bindende Kraft besitzenden Bestimmungen eines schon zustande gekommenen Vergleichs verletzen. Der Vergleich ist in

jedem Fall dadurch gekennzeichnet, daß die Partner frei sind, eine Lösungsform anzunehmen oder abzulehnen.

Wie immer das bestehende System sein mag, ob das Vergleichsverfahren fakultativ oder obligatorisch ist, ob es dem Ermessen der Parteien überlassen ist, das Verfahren und die Organe des Vergleichs unter sich zu vereinbaren, oder ob diese durch gesetzliche Anordnung vorbestimmt sind, der Vergleich beruht immer auf einer freien Willensentscheidung, in der Weise, daß die Einigung der Willensrichtungen den unerläßlichen Inhalt und das Wesen der Übereinkunft ausmacht und in keiner Weise den Parteien aufgezwungen werden kann.

b) *Das Schiedsverfahren.* Wie oben schon vorweggenommen, ist es die Entscheidung, die ein mit der Befugnis zur Lösung eines Konflikts ausgestatteter Dritter fällt. Wie der Vergleich kann ein Schiedsverfahren vertragsmäßig oder frei und gesetzlich oder obligatorisch sein; die jeweiligen Begriffe sind analog zu den entsprechenden Begriffen der verschiedenen Typen und Arten des Vergleichs zu verstehen.

Vom obligatorischen Schiedsverfahren wurde gesagt, daß man es leicht als Instrument zum Angriff auf die Freiheit der Arbeit und das Streikrecht benutzen kann. Die Internationale Arbeitsorganisation hat sich darum folgerichtig zugunsten der freiwilligen Schlichtung ausgesprochen (Konferenz von Genf 1951), ebenso wie die III. Arbeitskonferenz der Lateinamerikanischen Staaten (die Mitglieder der IAO sind), die 1964 in Mexico abgehalten wurde.

### *IX. Das spanische Recht: die Entwicklung der Gesetzgebung*

Die rechtliche Regelung der kollektiven Arbeitskonflikte scheint heute in Spanien in der Königlichen Gesetzesverordnung 17/1977 vom 4. März enthalten zu sein, deren Präambel ausdrücklich die durch den neuen politischen Rahmen bestimmte Notwendigkeit einer tiefgreifenden, am Prinzip der Liberalisierung orientierten normativen Reform der Arbeitsverhältnisse ausspricht.

Ein kurzer historischer Überblick zeigt die folgende Entwicklung in der Gesetzgebung:

### 1. Vor der Errichtung der Zweiten Republik (14. April 1931)

Das Gesetz über die Räte für Vergleich und Schlichtung in der Industrie (Consejos de Conciliación y Arbitraje industrial) vom 19. Mai 1908 sah die Notwendigkeit der vorgängigen Benachrichtigung sowohl bei Streiks als auch bei Aussperrungen vor, die eine Woche vorher dem jeweiligen Präsidenten des lokalen Ausschusses für Soziale Reform (Junta Local de Reformas Sociales) förmlich unterbreitet werden mußte und ausführlich die konkreten Gründe des Konflikts darzulegen hatte.

Das Streikgesetz vom 27. April 1909 proklamierte und regelte die Vereinigungs-, Streik- und Aussperrungsfreiheit sowie das Recht der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, sich zusammenzuschließen, Streik bzw. Aussperrung zu erklären zur Verteidigung der jeweiligen Interessen in der Form und unter den Bedingungen, die dieses Gesetz vorschrieb.

### 2. Die Zweite Republik

Das Gesetz über die gemischten Kommissionen vom 27. November 1931 machte diese Organe zu Institutionen des öffentlichen Rechts mit der Funktion, bei kollektiven Konflikten zum Zweck ihrer Lösung zu intervenieren. Das Vergleichsverfahren wurde für obligatorisch erklärt, ebenso die Vorankündigung bei der gemischten Kommission; die Schlichtung – in Form der freiwilligen Schlichtung –, sofern sie von beiden Parteien gemeinsam und freiwillig angenommen war, galt als bindende schiedsgerichtliche Entscheidung.

### 3. Die staatliche Regelung nach dem 18. Juli 1936

Das Sondergesetz der Arbeit, das mitten im Bürgerkrieg durch Dekret vom 9. März 1938 erlassen und später durch das Nachfolgesetz von 1947 zum Staatsgesetz erhoben wurde, verbot in seiner Deklaration XI jeden individuellen oder kollektiven Akt, der den normalen Ablauf der Produktion stören könnte oder sich auch nur gegen ihn richtete; derartige Aktionen wurden zu Staatsverbrechen erklärt.

Der neu gefaßte Text des Strafgesetzbuches von 1944 bezeichnete (im Art. 222 und im Abschnitt über die Delikte gegen die Staatssicherheit) als Aufruhrdelikt „alle Aussperrungen zum Zweck, die Arbeit zu paralisieren“ wie auch „die Streiks der Arbeitnehmer“.

Das Gesetz über die Öffentliche Ordnung vom 30. Juli 1959 definierte im Art. 2, Abs. e als der öffentlichen Ordnung zuwiderlaufend „die Arbeitsniederlegungen und die Aussperrungen oder illegale Schließungen der Betriebe, sowie derartiges zu provozieren oder Anlaß dazu zu geben“.

Das Dekret 2354/1962 vom 20. November schreibt ein System zur Regelung und Lösung kollektiver Konflikte vor, wobei es eine Prozedur für den Vergleich aufstellt. Der erste, nicht zu übersehende Schritt zur Anerkennung des Streiks als Tatsache ist getan.

Das Gesetz 104/1965 vom 21. Dezember geht in dieser Richtung einen Schritt weiter, wenn auch mit Zurückhaltung und auf dem indirekten Weg der Aufhebung der Strafverfolgung, und bringt entscheidende Modifikationen im Tenor des Art. 222 des vorerwähnten Strafkodex, so z. B. vor allem die Streichung aller jener Arbeitskonflikte aus dem Verbrechenkatalog, die ausschließlich das Arbeitsleben betreffende Gründe hatten, eine Rektifizierung, die sich in der Darlegung der Gründe für das modifizierende Gesetz auf eine implizite Anerkennung der Existenz und der juristischen Zulässigkeit der kollektiven Arbeitskonflikte stützte – wenngleich sie „eine anomale, beschränkte und vorübergehende Ausnahme im System der Arbeitsbeziehungen“ sind, deren Behandlung nicht dem Strafrecht obliegt, sondern spezifischen Normen, „die das formale Verfahren, den Vergleich und die Schlichtung in den kollektiven Arbeitsbeziehungen regeln“.

Das Grundgesetz vom 10. Januar 1967 modifizierte die Deklaration XI.2 des bereits neu verfaßten Sondergesetzes der Arbeit, indem es ihren strengen, radikalen Tenor durch eine Formulierung ersetzte, die die Charakterisierung als „Staatsverbrechen“ aufhob und die juristische Behandlung „der illegalen individuellen oder kollektiven Akte, die in schwerwiegender Weise die Produktion stören oder sich gegen sie richten“ der allgemeinen Gesetzgebung übertrug.

Das Dekret 1379/1970 vom 22. Mai, das die Kollektivkonflikte regelt, derogiert das frühere Gesetz von 1962 und bewegt sich auf der Linie des Vergleichs als Mittel der Konfliktlösung; es enthält bereits gewisse vorbeugende Maßnahmen betreffend Aussperrung und Streik.

Die Gesetzesverordnung 5/1975 vom 22. Mai, die das Dekret von 1970 aufhob, regelte die Verfahren zur Lösung kollektiver Konflikte wie folgt:

a) *Beilegung durch direkte Verhandlung.* – Verschiedene Vorschriften der Gesetzesverordnung beziehen sich auf die Verhandlung der Parteien, so Art. 10, gemäß welchem in schriftlicher Formulierung des Konflikts „die direkten Verhandlungen mit der Gegenpartei zur Erreichung der Forderungen“ beschrieben werden müssen; sowie Art. 17, der vorsieht, daß in jedem Zeitpunkt vor der Lösung des Konflikts die Parteien die Möglichkeit haben müssen, „durch Einigung“ den Konflikt zu beenden; und Art. 22, gemäß welchem die Formalisierung und Deklaration des Streiks die Parteien nicht „der Pflicht zu verhandeln“ entheben. Überdies beziehen sich einige Normen auf den direkten Dialog – wie die „Dienstanweisung für Betriebsräte“, die mit Dekret vom 11. September 1953 approbiert wurde; darin wird dem Betriebsrat die Intervention in allen von den Arbeitnehmern aufgestellten Forderungen übertragen, wobei ein entsprechendes Verfahren vorgeschrieben wird, dessen wesentliches Ziel ist, eine Erledigung der besagten Forderungen durch einen Vergleich herbeizuführen; oder das Gesetz 28/1973 vom 19. Dezember, das die Kollektivverträge regelt und das den Betriebsräten die Kompetenz zuspricht, „in allen Fragen, die sich aus der Anwendung des Vertrags ergeben“, zu entscheiden.

b) *Einigung mit Intervention eines nicht entscheidungsbefugten Dritten.* – Es beziehen sich ausdrücklich auf Vermittlung und Vergleich:

– Das Gesetz vom 21. Juli 1962, das Grundgesetz der Arbeitsinspektion. Es überträgt den Arbeitsinspektoren die Befugnis der Vermittlung bei kollektiven Konflikten (Art. 3.IV.d).

– Die Gesetzesverordnung vom 22. Mai 1975. Sie überträgt der Arbeitsinspektion die Befugnis der Vermittlung in Kollektivkonflikten, und zwar vom Beginn derselben bis zu ihrer Beendigung (Art. 9).

– Die gleiche Rechtsnorm erwähnt die Vermittlung durch Gewerkschaften als notwendige Voraussetzung – nach dem Scheitern der direkten Verhandlungen und vor der Formalisierung des Konflikts –, wobei sie der gewerkschaftlichen Vermittlungskommission die Funktion überträgt, auf eine Einigung zwischen den Parteien hinzuwirken (Art. 11).

– Dieselbe Gesetzesverordnung von 1975 bezeichnet auch Vergleichsverfahren vor der Arbeitsbehörde, zu deren Aufgabenbereich die Konfliktlösung gehört, nachdem der gewerkschaftliche Vermittlungsversuch gescheitert ist,

und die zu diesem Zweck die Parteien vorladen und zusammenführen muß, um ihre Einigung herbeizuführen (Art. 15.1).

– Das bereits erwähnte Gesetz über die Kollektivverträge. Es sieht die Möglichkeit vor, daß in den Kollektivverträgen Methoden des Vergleichs und der Vermittlung festgelegt werden bei möglichen Meinungsverschiedenheiten oder Konfliktsituationen (Art. 11, § 2).

c) *Entscheidung durch einen entscheidungsbefugten Dritten.* Die Schiedsverfahren als Mittel zur Lösung der kollektiven Arbeitskonflikte treten in zwei Formen auf: das freiwillige und das obligatorische Schiedsverfahren.

Auf das obligatorische Schiedsverfahren beziehen sich sowohl die Gesetzesverordnung vom 22. Mai 1975, welche die Möglichkeit herstellt, daß, entweder im Stadium der gewerkschaftlichen Vermittlung oder in jedem beliebigen Stadium des Verfahrens, die Konfliktparteien ihre Auseinandersetzungen einem oder mehreren Schiedsrichtern unterbreiten und sich dem Schiedsspruch unterwerfen (Art. 13 und 17), als auch das Gesetz über die Kollektivverträge, wonach in die Verträge Methoden des freiwilligen Schiedsverfahrens zur Lösung von Konfliktsituationen aufgenommen werden können (Art. 11).

Das obligatorische Schiedsverfahren als Mittel zur Lösung des Konflikts ist gesetzlich geregelt in der gleichen Gesetzesverordnung von 1975 für den Fall des Scheiterns aller vertraglichen oder freiwilligen Einigungsmöglichkeiten durch direkte Verhandlungen, Vermittlung oder Vergleich. Die Entscheidungsbefugnis wird durch das Gesetz der für den Konfliktbereich zuständigen Arbeitsbehörde übertragen, wenngleich diese im Falle, daß es bei dem Konflikt um die Interpretation oder Anwendung einer bereits bestehenden Norm geht (juristischer Konflikt), die Arbeitsgerichtsbarkeit einschalten kann.

d) *Entscheidung durch eine spezialisierte Rechtsprechung.* Eine gerichtliche Intervention zur Lösung von kollektiven Arbeitskonflikten gibt es nur in dem bereits erwähnten Fall, in dem die Arbeitsbehörde beschließt, die Erledigung immer dann dem Arbeitsgericht zu überweisen, wenn der Konflikt sich auf „Meinungsverschiedenheiten bezüglich der Interpretation oder Anwendung einer bereits bestehenden staatlichen oder kollektiv vereinbarten Norm“ bezieht (Art. 15.2.a).

### *X. Die geltende gesetzliche Regelung*

Die geltende Regelung in dieser Materie wurde in Spanien hauptsächlich durch die kürzlich erlassene Königliche Gesetzesverordnung 17/1977 vom 4. März konstituiert; in ihrem Abschnitt I wird das Streikrecht geregelt, im Abschnitt II die kollektiven Arbeitskonflikte.

In der Begründung wird die Promulgation dieser gesetzlichen Regelung und die durch sie bewirkte Modifikation der früheren Rechtsordnung, die sie derogiert, gerechtfertigt mit der sozialen Dynamik, die, verstärkt durch die als Folge des Machtwechsels eingetretene politische Veränderung, die Substituierung dieser Normen, konkret gesprochen, der Gesetzesverordnung vom 22. Mai 1975, forderte, um die übermäßige Strenge des Verfahrens und die übertriebenen Beschränkungen zu beseitigen.

Die Kriterien, die den Gesetzgeber bei dieser Reform geleitet haben, können wie folgt umschrieben werden:

a) Das Streikrecht wird ausdrücklich anerkannt, seine Ausübung legitimiert, auch wenn es öffentliche Dienste berührt, während die Aussperrung nur „als Antwort“ erlaubt ist, wobei in einem solchen Fall die geforderte vorgängige Autorisierung durch die Behörde entfällt.

b) Es werden die Fälle, in denen ein Streik illegal ist, genau dargelegt, wodurch zugleich die Legalität desselben in allen übrigen Fällen anerkannt wird.

c) Die konkrete Legal- oder Illegalerklärung eines Konflikts wird der Rechtsprechung übertragen.

d) Als Organ der Repräsentation der Arbeitnehmer wird das Streikkomitee eingeführt.

e) Das Verfahren wird vereinfacht und abgekürzt, indem die Vorausbedingung der offiziellen Verhandlung gestrichen wird, wenngleich die Pflicht der Vorankündigung bestehen bleibt.

f) Das freiwillige Schiedsverfahren als Mittel der Konfliktlösung wird vorgesehen, der Anwendungsbereich des obligatorischen Schiedsspruchs wird beschränkt, um den Rahmen der Beziehungen der Sozialpartner zu liberalisieren, während zugleich der Aktionsbereich der Rechtsprechung erweitert wird.

g) Der Streik fällt nicht mehr unter das Strafrecht aufgrund der entsprechenden Modifizierung des Art. 222 des Strafgesetzbuches; in seinem neuen



Wortlaut wird nur noch als Delikt bezeichnet: die Unterbrechung oder Veränderung der Regelmäßigkeit der Arbeit in der Absicht, die Sicherheit des Staates anzugreifen, seine Autorität zu untergraben oder die normale Aktivität des Staates zu stören.

*Das Streikrecht.* — Die ausdrückliche Anerkennung des Streikrechts wird naturgemäß für den Bereich der Arbeit formuliert, und zwar gemäß den Erfordernissen, die sich aus seiner Koexistenz mit anderen subjektiven öffentlichen und privaten Rechten ergeben: nicht als ein absolutes Recht, sondern als ein Recht, das in seiner Wahrnehmung ganz bestimmten, durch das Gesetz aufgestellten Beschränkungen unterworfen ist (Art. 1). Das Wesen des Streikrechts selbst verlangt im Grunde genommen die individuelle Unverzichtbarkeit dieses Rechts, wenngleich ein kollektiver, vertraglich vereinbarter Verzicht darauf zugelassen werden kann (Art. 2 und 8).

Das Streikrecht wird definiert als Recht auf Unterbrechung der Arbeits- und Dienstleistung durch die betreffenden Arbeitnehmer, wobei der Gesetzgeber den Begriff sorgfältig gegenüber anderen Situationen, die aus dem Rahmen des Streiks im strengen Sinn herausfallen, abgrenzt, so z. B. die Besetzung der Arbeitsstätte und der zu ihr gehörenden Gebäude, die schichtweisen Streiks, die Arbeit nach Vorschrift und ganz allgemein alle kollektiven Arbeitsstörungen, die von der Arbeitseinstellung mit Verlassen des Arbeitsplatzes verschieden sind (Art. 7).

Die Streiksituation muß ausdrücklich erklärt werden, nachdem zuvor ein gemeinsamer Beschluß gefaßt wurde, und zwar entweder durch die Mehrheit der Arbeiter selbst in einer Abstimmung oder durch ihre Vertreter durch Mehrheitsbeschluß in einer Versammlung, für dessen Gültigkeit ein bestimmtes Quorum erforderlich ist (Art. 3).

Als unabdingbare Voraussetzung wird die Vorankündigung aufgestellt, wobei eine Frist festgesetzt wird, die zwischen der schriftlichen Mitteilung des Beschlusses, den Streik zu erklären, und dem Beginn des Streiks verstreichen muß und die länger ist, wenn öffentliche Dienste betroffen sind (Art. 3 und 4). Die Mitteilung an den oder die Unternehmer und die Arbeitsbehörde muß die mit dem Streik verfolgten Ziele benennen sowie die zuvor zur Beilegung des Streits unternommenen Schritte, das Datum des Streikbeginns und die Zusammensetzung des Streikkomitees.

Die Vertretung der in Streik befindlichen Arbeitnehmer liegt beim Streikkomitee, dessen Mitglieder aus den Arbeitnehmern der vom Konflikt betroffenen Arbeitsstätte gewählt werden; dem besagten Komitee steht die Teilnahme und Intervention bei allen gewerkschaftlichen, behördlichen oder gerichtlichen Aktionen zur Lösung des Konflikts zu (Art. 5).

Die in der Königlichen Gesetzesverordnung von 1977 vorgesehenen Mittel der Streikbeendigung sind:

a) Die direkte Verhandlung, die die Gesetzesverordnung als „zur Konfliktlösung unternommene Schritte“ der Parteien vor der Streikerklärung nennt (Art. 3.3 gegen Ende) oder als die Verhandlung, die vom Moment der Vorankündigung an während der ganzen Streikdauer geführt werden muß, um zu einer Einigung zu kommen (Art. 8).

b) Die Vermittlung, die der Arbeitsinspektion vom Gesetzgeber übertragen wird, und zwar von der Vorankündigung des Streiks bis zur Lösung des Konflikts (Art. 9).

In jedem Fall hat der Vertrag, der aufgrund der direkten Verhandlung oder aufgrund der Vermittlung den Streik beendet, die gleiche Wirksamkeit wie der im Kollektivvertrag vereinbarte (Art. 8).

Zum Zweck der Qualifizierung werden die folgenden Streiks für illegal erklärt:

a) Der politische Streik oder der Streik, der Motive und Ziele außerhalb des Bereichs der Arbeit hat;

b) Solidaritäts- oder Sympathiestreiks, außer wenn sie direkt die Berufsinteressen betreffen;

c) Die Ingangsetzung eines Streiks zum Zweck, einen Kollektivvertrag oder die in einem Schiedsverfahren gefällte Entscheidung zu modifizieren;

d) Die Erklärung eines Streiks unter Nichtbeachtung der inhaltlichen und formalen Vorbedingungen, die von der geltenden positiven Rechtsordnung gefordert sind.

*Kollektive Arbeitskonflikte.* — Als Alternativen zum Streik ist in Abschnitt II der Königlichen Gesetzesverordnung vom 4. März 1977 ein Verfahren zur Lösung kollektiver Arbeitskonflikte angegeben, das für die Arbeitnehmer, wenn sie es freiwillig in Gang gebracht haben, die Ausübung des Streikrechts verhindert und das nicht angewandt werden kann, um Vereinba-

rungen des Kollektivvertrags oder eines Schiedsspruchs zu modifizieren (Art. 17 und 20).

Das angegebene Verfahren besteht aus folgenden Phasen:

a) Die Einleitung. Sie muß schriftlich geschehen; die schriftliche Mitteilung muß alle entscheidenden Tatsachen des Konflikts und die diesbezüglich formulierten konkreten Wünsche enthalten, sie muß von den Initianten des Verfahrens unterschrieben sein, die die Repräsentanten der Arbeitnehmer sein können, in eigener Initiative oder auf Verlangen der von ihnen Repräsentierten, oder aber die Unternehmer oder ihre Rechtsvertreter, und sie muß der entsprechenden Behörde vorgelegt werden, die die für den Bereich zuständige Arbeitsbehörde ist (Art. 18, 21 und 22).

b) Die Vorladung. Nach schriftlicher Mitteilung der Einleitung des Verfahrens an die Gegenpartei und auf Einberufung durch die Arbeitsbehörde findet eine Vorladung beider Parteien vor dieser Behörde statt mit dem Ziel, zu einer Übereinkunft durch Vergleich zu gelangen, die, wenn sie erreicht wird, dieselben Rechtsfolgen hat wie diejenige eines Kollektivvertrags; andernfalls mit der Möglichkeit, daß die Parteien sich freiwillig der Entscheidung eines oder mehrerer Schiedsrichter unterwerfen, deren Schiedsspruch die gleichen Rechtsfolgen hat wie ein zwischen den beiden Parteien geschlossener Vertrag (Art. 23 und 24).

c) Die Entscheidung. Für den Fall, daß keine Einigung und keine Unterwerfung unter ein freiwilliges Schiedsverfahren zustande kommt, sieht die Rechtsnorm eine Alternative vor, und zwar in Funktion der Natur des Konflikts; wenn es sich um einen juristischen oder Rechtskonflikt handelt, insofern er sich auf die Interpretation oder Anwendung einer bereits bestehenden staatlichen oder kollektiv vereinbarten Norm bezieht, fällt seine Untersuchung und Entscheidung unter die Kompetenz des Arbeitsgerichts durch einen authentischen Rechtsprozeß mittels eines Urteils. Wenn es sich um einen wirtschaftlichen oder Interessenkonflikt handelt, insofern er sich auf eine Modifikation der Arbeitsbedingungen bezieht, so ist es Aufgabe der hierfür zuständigen Behörde, seine Entscheidung durch einen Schiedsspruch zu erzwingen, der später auf dem Rechtswege angefochten und revidiert werden kann.

*Schlußbemerkungen*

Abschließend kann man sagen, daß die in jüngster Zeit festzustellenden positiven Anzeichen in der Entwicklung der Rechtsordnung der kollektiven Arbeitskonflikte das Ziel haben, auf der Basis der Liberalisierung der Arbeitsverhältnisse zu einer Ordnung der Krisensituationen zu gelangen und im gegenwärtigen sozialpolitischen Kontext die Prinzipien der Gerechtigkeit, Ordnung und Rechtssicherheit zur Geltung zu bringen. Die Effektivität der erstellten Rechtsordnung soll durch geeignete, sozial anerkannte Institutionen und Organe gewährleistet werden und zur geordneten Manifestation der Arbeitskonflikte und zu ihrer gerechten und friedlichen Beilegung führen.

*Alejandro Lorca – Ignacio Santillana – Juan Carlos Zapatero*

## DIE GRENZEN DES STREIKS VOM GESICHTSPUNKT DER WIRTSCHAFTS- UND ARBEITSORDNUNG AUS\*

### *Einleitung*

Die vorliegende Analyse will die Rolle, die Streiks in einem Wirtschaftssystem mit freiem Markt spielen, vom wirtschaftlichen Standpunkt aufzeigen. Der Streik wird als Mittel betrachtet, das die Gewerkschaften oder Arbeitnehmerverbände anwenden, um bestimmte Ziele im Prozeß der Kollektivverhandlung zu erreichen. Offensichtlich kommt man zum Streik in allen jenen Fällen, in denen es unmöglich war, diese Ziele auf andere Weise zu erreichen.

Von den Konsequenzen des Streiks sind drei Parteien betroffen: die Mitglieder der Gewerkschaften, die Eigentümer der Produktionsmittel oder Unternehmer und die Gesellschaft im ganzen. Wenn verschiedene Gewerkschaften bestehen oder wenn nicht die gesamte Arbeitnehmerschaft einer Gewerkschaft angehört, so sind die vom Streik Betroffenen auch noch die nicht in Gewerkschaften zusammengeschlossenen Arbeitnehmer oder solche Arbeitnehmer, die einer anderen, am Streik nicht beteiligten Gewerkschaft angehören<sup>1</sup>.

Wir teilen unseren Beitrag wie folgt ein: 1. die institutionellen Modelle der Lohnfestsetzung; 2. die primären Ziele der Gewerkschaften; 3. die Folgen des Streiks; 4. die Rolle der Gewerkschaften im Wirtschaftssystem vom Standpunkt der Kosten-Nutzen-Analyse aus; 5. die Schlußfolgerungen aus der Analyse.

\* Der umfangreiche Beitrag mußte leider gekürzt werden. Im Zuge dieser Kürzung sind auch Graphiken weggefallen. Wir bitten um gütiges Verständnis (Die Herausgeber).

*I. Die institutionellen Modelle der Lohnfestsetzung:  
die Kollektivverhandlung*

Die Existenz von Gewerkschaften in einem Wirtschaftssystem mit freiem Markt bedeutet ein monopolistisches Element in der Marktstruktur. Dieses modifiziert die Gesetze des freien Marktes; wir untersuchen daher die Lohnfestsetzung, indem wir uns vom Modell des reinen Wettbewerbs etwas entfernen<sup>2</sup>.

Die direkte Verhandlung stellt einen Diskussionsprozeß zwischen verschiedenen Parteien mit verschiedenen Zielen dar. Es kommt zum Streik, wenn es nicht möglich war, diese verschiedenen Ziele durch bloße Diskussion in Einklang zu bringen. In unserer Analyse setzen wir voraus, daß die Verhandlung immer zum Streik führt.

Wir können davon ausgehen, daß die institutionalisierte Festsetzung der Löhne durch zwei Kräfte mit verschiedenen Zielen zum Ausdruck kommt: die Gewerkschaften auf der einen Seite und die Arbeitgeberverbände auf der anderen. Das Modell der institutionalisierten Lohnfestsetzung gründet auf der Überlegung, daß beide Parteien ihre eigenen Ziele verfolgen und die Mittel zum Widerstand haben. Die Ziele sind auf seiten der Gewerkschaften grundsätzlich die Löhne, die Arbeitsbedingungen und alle Faktoren, die das gegenwärtige und zukünftige Wohlergehen betreffen. Auf seiten der Arbeitgeberverbände sind die Ziele die Kontrolle der Lohnerhöhungen und die Minimierung der Kosten. Die Widerstandskräfte der Gewerkschaften kommen im Streik zum Ausdruck, diejenigen der Arbeitgeber in der zeitweiligen Schließung der Betriebe oder der Aussperrung.

In seiner Arbeit über die Theorie der Löhne verwendet *Hicks*<sup>3</sup> einen ganzen Abschnitt darauf, ein Modell der institutionalisierten Lohnfestsetzung zu entwerfen. Das Modell weicht von der Theorie des reinen Wettbewerbs ab; es zeigt, daß unter der Existenz von Gewerkschaften der Arbeitsmarkt eher ein auf bilateraler Konkurrenz basierender Markt ist. Sein Modell gründet auf der Untersuchung der Mittel, über die die Gewerkschaften und die Unternehmer zum Zeitpunkt der Festlegung von Gleichgewichtslöhnen verfügen. *Hicks* unterscheidet die Konzessionskurve (die die Haltung der Unternehmer darstellt) und die Widerstandskurve (auf seiten der Gewerkschaften). Beide Kurven bestimmen den Gleichgewichtslohn. Es ist wichtig zu sehen, daß in seiner Analyse der Streik durch seine Wirkung zum bestimmenden

Faktor dieses Gleichgewichts wird. Es ist evident, daß das *Hicks'sche* Modell etwas zu einfach ist, aber es hilft, die Kräfte zu veranschaulichen, die die institutionalisierte Lohnfestsetzung bestimmen.

Der Verlust, den der Streik auf globalem Niveau repräsentiert, ist leicht zu erklären. Denn wenn man auf andere Weise als durch Streik den Gleichgewichtslohn erreicht hätte, dann hätte die Einsparung verlorener Arbeitsstunden sozial einen Gewinn bedeutet. Mit anderen Worten, die Kosten des Streiks auf sozialem Niveau werden dargestellt durch die Zahl der Arbeitsstunden, die nicht für die Produktion verwandt wurden.

Man kann darüber diskutieren, ob das Gleichgewicht wirklich in einem Punkt hergestellt wird, wie *Hicks* es darstellt<sup>4</sup>. Von der Theorie des bilateralen Monopols aus gesehen, gibt es keinen Gleichgewichtspunkt, sondern eher eine Zone der Verhandlung mit Unbestimmtheit bezüglich einer einzigen Lösung.

Andere Modelle der institutionalisierten Lohnfestsetzung sind von *Ashenfelter* und *Johnson*<sup>5</sup>, *Johnston*<sup>6</sup>, *Liang*<sup>7</sup> und anderen aufgestellt worden. Alle diese Modelle zeigen, daß unter dem Druck der Gewerkschaften die Lohnfestsetzung nicht nach dem Gesetz von Angebot und Nachfrage geregelt wird. Das Gesetz von Angebot und Nachfrage wird durch die beiderseitigen Kräfte der Gewerkschaften und der Unternehmer ersetzt. Ein Element, das hervorzuheben ist, ist die Rolle, die der Streik als Mittel zur Erreichung von Zielen spielt.

## II. Die primären Ziele der Gewerkschaften

Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus sind drei Elemente in den Zielen der Gewerkschaften: a) der Reallohn, b) das Beschäftigungsniveau und c) die Arbeitsbedingungen. Das Erreichen dieser Ziele hängt im Grunde von der allgemeinen Situation der Wirtschaft, der Resistenzkraft der Gewerkschaften und der Situation des Unternehmens in der Wirtschaft ab<sup>8</sup>. Im allgemeinen kann man sagen, daß die Gewerkschaften dazu neigen, das Lohnpaket zu maximieren; darunter verstehen sie den Stundenlohn, die Sozialleistungen, die Alters- und Krankenversicherung und andere zu erreichende Vorteile. Aber die Annahme, daß es die Politik der Gewerkschaften sei, den Lohn pro Mitglied zu maximieren, könnte zu Irrtümern führen. Denn im Grenzfall würde der Maximallohn erreicht, wenn sie nur ein Mitglied hätten. Mit

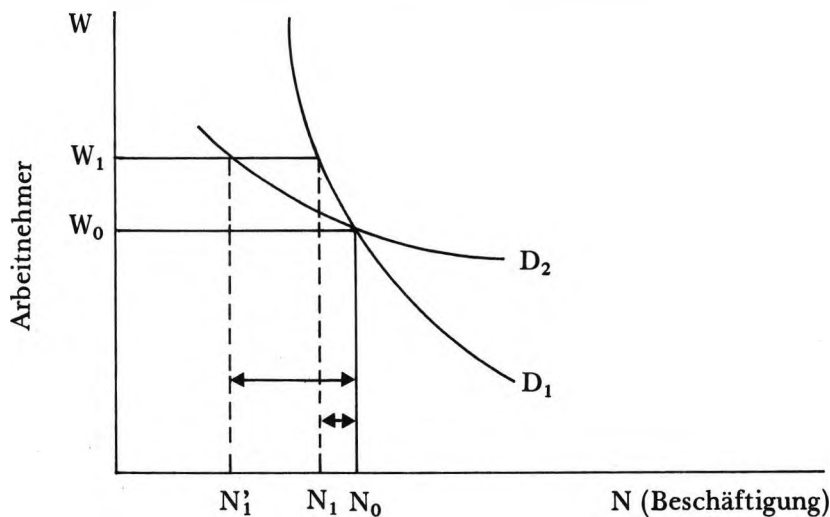
anderen Worten, diese extreme, wenn auch irrealer Situation zeigt, daß die Zahl der Mitglieder, die zur Gewerkschaft gehören können, als ein Element in ihrer Zielpolitik notwendigerweise mitberücksichtigt werden muß. Das heißt, die Mitgliederwerbung spielt eine wichtige Rolle<sup>9</sup>. Immerhin kann man es als Ziel betrachten, die sog. Lohnmenge zu maximieren, d. h. die Mitgliederzahl mal Lohn durch Arbeitsstunden mal Beschäftigung. Die Erreichung dieser Ziele hängt von folgenden Faktoren ab:

1. von der Macht der Gewerkschaften. Diese Macht hängt von ihrer Widerstandskraft ab.

2. von der wirtschaftlichen Situation. Es ist klar, daß zu Zeiten des Überflusses der Arbeitsmarkt angespannt ist, so daß die Widerstandskraft der Unternehmer abnimmt.

3. von der Branche, zu der das Unternehmen und die Gewerkschaft gehören.

Der wichtigste Faktor zur Durchleuchtung der Erfolgsmöglichkeiten für die Gewerkschaften ist die Elastizität der Arbeitsnachfrage. Je elastischer die Arbeitsnachfrage gegenüber den Löhnen ist, um so geringer wird die Möglichkeit der Maximierung des Lohnpakets durch die Gewerkschaften<sup>10</sup>.



Der Übergang von  $W_0$  nach  $W_1$  bedeutet die differentielle Abnahme der Beschäftigung, wenn wir uns auf der Kurve  $D_1$  oder  $D_2$  bewegen. Dagegen sehen wir, daß ein Ansteigen der Löhne, wenn die Arbeitsnachfrage sehr



elastisch ist, einen Verlust für die Gewerkschaften als solche bedeuten kann. Das ist auf den Rückgang der Beschäftigung zurückzuführen.

*Marshall*<sup>11</sup> hat die Bedingungen aufgestellt, die die Elastizität der Arbeitsnachfrage beeinflussen. Mit Bezug auf die Gewerkschaften können wir sagen, daß ihre Erfolgsaussichten abhängen von:

1. je weniger elastisch die Arbeitsnachfrage ist, um so wesentlicher ist die gewerkschaftlich organisierte Arbeitskraft für das Endprodukt;

2. je unelastischer die Nachfrage bezüglich des Endprodukts ist, um so wesentlicher ist die Arbeitskraft;

3. je geringer die Arbeitskosten im Endprodukt sind, um so mehr Erfolgsaussichten hat die Gewerkschaft;

4. je unelastischer das Angebot anderer Faktoren in der Produktion des output ist, um so mehr Erfolgsaussichten haben die Gewerkschaften.

Wenn wir diese vier Bedingungen zusammennehmen, können wir die Möglichkeiten und die Grenze der Macht der Gewerkschaften ermitteln. Außerdem bestimmen ihre Widerstandskraft und die allgemeine Wirtschaftslage ihre Macht, mit Erfolg ihre Ziele zu verfolgen.

### *III. Wirtschaftliche Folgen des Streiks*

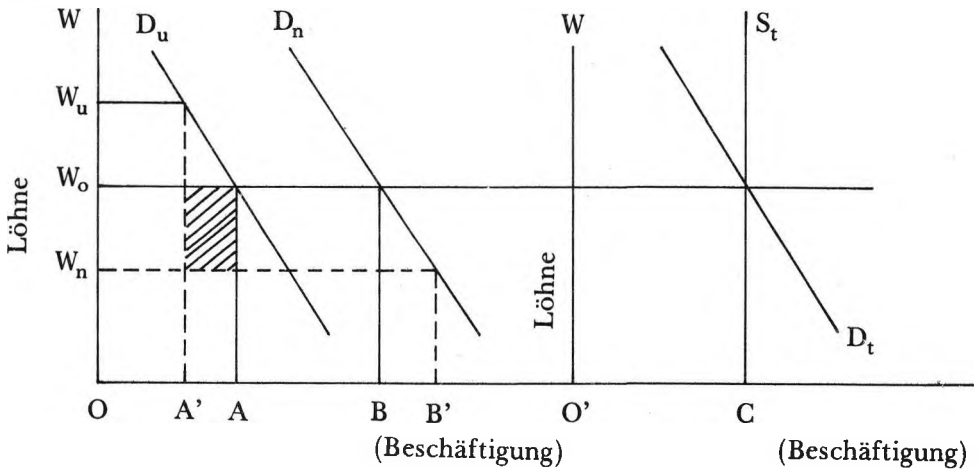
Unter der Voraussetzung, daß der Streik ein Mittel ist, Lohnerhöhungen zu erreichen, und daß dies Ziel erreicht wird, so werden als Folge des Streiks vier Parteien wirtschaftlich betroffen: die einzelnen Gewerkschaften, die nicht unter den Streik fallenden Arbeitnehmer, die Unternehmer und die Gesellschaft als Ganzes. Bevor wir die wirtschaftlichen Folgen des Streiks diskutieren, muß kurz auf die Dauer des Streiks, die die gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer, die Unternehmer und die Gesellschaft aufgrund der verlorenen Arbeitsstunden tangiert, und das Resultat des Streiks hingewiesen werden. Dies Resultat spiegelt sich wider in höheren Löhnen und insofern muß man die Wirkung dieser Löhne auf die vorerwähnten Elemente analysieren.

Die Streikdauer bedeutet Sozialkosten wie auch individuelle Kosten. Vom sozialen Gesichtspunkt aus können wir sie einen Verlust an Sozialprodukt als Folge ungenutzter Zeit nennen. Vom individuellen Standpunkt aus, und zwar vor allem auf seiten der Arbeitnehmer, sind es die Kosten für die even-

tuell später zu erwartenden Lohnerhöhungen. Vom Standpunkt des Unternehmens aus sind es die Kosten der Inaktivität.

Wenn der Streik beendet ist und höhere Löhne erreicht sind, sind die wirtschaftlichen Folgen des Streiks die folgenden:

a) für die Gesellschaft als Ganzes die Folgen der Lohnerhöhungen auf die Beschäftigung und auf die Löhne der nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer.



Wenn man *A. Rees*<sup>12</sup> folgt und unter der Voraussetzung, daß nicht alle Individuen unter die Streikpolitik der Gewerkschaft fallen, dann sind die Folgen der Lohnerhöhung als Resultat der gewerkschaftlichen Kraft für die Gesellschaft klar aus der vorstehenden Skizze zu ersehen. In dieser Skizze bedeutet  $D_u$  die ursprüngliche Arbeitsnachfrage in der Industrie mit gewerkschaftlich organisierten und nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern.  $D_n$  bedeutet die Arbeitsnachfrage von nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern.  $D_t$  bedeutet die Gesamtzahl der Arbeitsnachfragen in der Gesellschaft. Unter der Voraussetzung, daß der Lohn den Wert der marginalen Produktivität der Arbeitnehmer widerspiegelt, bedeutet  $W_o$  den Gleichgewichtslohn, der den Markt in Abwesenheit der gewerkschaftlichen Politik transparent macht. Unter der Voraussetzung, daß die Gewerkschaften durch ihre Stärke – die sich zumeist im Streik manifestiert – eine Lohnerhöhung erreichen, bedeutet  $W_u$  den Lohn nach dem Streik. In der Skizze bedeutet  $O-A$  die anfängliche Beschäftigung im Gewerkschaftsbereich,  $O-B$  im nicht-gewerkschaftlichen Bereich und  $O'-C$  die Summe beider Bereiche,

d. h. die Gesamtbeschäftigungszahl.  $S_t$  bedeutet das totale Angebot der Arbeitnehmer, das wir kurzfristig für konstant halten.

Wenn wir annehmen, daß die relative Erhöhung der Löhne, die auf den Einfluß der Gewerkschaften zurückgeht,  $W_u$  ist, dann bedeutet die Lohnerhöhung eine Verminderung der Beschäftigung im gewerkschaftlichen Bereich. Diese Verminderung ist darauf zurückzuführen, daß auf dem neuen Lohnniveau die Gleichheit von Lohn und Wert der marginalen Produktivität des Arbeitnehmers nicht mehr besteht. Die Betroffenen sind jene, die nicht der Gewerkschaft angehören und die sich in einem Produktionssektor befinden, in dem Gewerkschaften existieren. Die neue Beschäftigungszahl im gewerkschaftlichen Bereich wird  $O-A'$  sein. In dieser Skizze ist der Produktionsausfall im gewerkschaftlichen Sektor durch den Wert der Integralen des Differentialrechtecks dargestellt. Der Bereich dieses Rechtecks ist das Produkt aus Lohn und Beschäftigung. Die Differenz zwischen  $O-A$  und  $O-A'$  bedeutet die Arbeitslosigkeit, die durch die Lohnpolitik entstanden ist. Vorausgesetzt, daß die Arbeitsentlassenen sogleich<sup>13</sup> Arbeit im nicht-gewerkschaftlichen Bereich finden, ist der Lohn in diesem Bereich  $W_n$  und die Beschäftigung  $O-B'$ . Vergleicht man den Produktionsausfall im gewerkschaftlichen Sektor mit dem Gewinn im nicht-gewerkschaftlichen Sektor, so sieht man den Verlust für das Nationalprodukt, den die Lohnerhöhung mit sich gebracht hat. In der Skizze kennzeichnen wir sie durch den gestrichelten Teil.

Zur Illustration: Die empirischen Analysen, die *Lewis*<sup>14</sup> für die Vereinigten Staaten durchgeführt hat, zeigen zu verschiedenen Zeiten einen Annäherungswert von 0,15 % des Nationalprodukts. Die Studie von *Rees*<sup>15</sup>, auf die Vereinigten Staaten bezogen, zeigt für 1957 einen Wert, der um 0,14% schwankt. In Wirklichkeit geben diese Zahlen nur Annäherungswerte.

Die Sozialkosten, die eine Lohnerhöhung über den idealen Gleichgewichtslohn hinaus der Gesellschaft als Ganzes verursachen, sind nicht zu unterschätzen. Abgesehen von möglichen positiven Folgen hat eine Lohnerhöhung aufgrund des Einflusses der Gewerkschaftspolitik negative Auswirkungen für die Gesellschaft.

b) Für die nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeiter finden die Lohnerhöhungen ihren Niederschlag in der Beschäftigung und in den Löhnen.

Die weiter oben gemachte Annahme, daß die nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer leicht im gewerkschaftsfreien Bereich Arbeit

finden, ist unrealistisch. Wenn sie zutreffen soll, müßten vier Voraussetzungen erfüllt sein: 1. eine absolut perfekte Information auf dem Arbeitsmarkt, 2. eine absolut perfekte Mobilität, was einschließen würde, daß den Arbeitnehmern bei einem Ortswechsel keine Kosten entstehen; 3. eine äußerst elastische Arbeitsnachfrage im außergewerkschaftlichen Bereich, 4. Homogenität der Arbeitnehmer, was voraussetzt, daß kein Unterschied zwischen qualifizierten und ungelerten Arbeitern besteht. In Wirklichkeit treten alle vier Bedingungen nie zusammen auf. Daher können wir annehmen, daß eine Lohnerhöhung über den Gleichgewichtslohn hinaus Arbeitslosigkeit unter den nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern verursacht. Das ist etwas anderes als die Streikkosten. Diese Kosten sind einerseits individuelle Kosten, insofern sie Individuen betreffen, die keiner Gewerkschaft angehören, und andererseits soziale Kosten aufgrund der unproduktiven Arbeitsstunden

Bezüglich der Löhne wird allgemein angenommen, daß eine Lohnerhöhung für die gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer die Löhne der nicht gewerkschaftlich organisierten beeinträchtigt. Die Löhne der letzteren werden vermindert als Folge der Politik der Gewerkschaften. *H. G. Lewis*<sup>16</sup> schätzte die Lohnvorteile der gewerkschaftlich organisierten gegenüber den nicht organisierten Arbeitnehmern für die Jahre 1955-58 auf etwa 15% und 38 % in den Jahren der Depression. *L. Weiss*<sup>17</sup> berechnete die Differenz auf 20 % für 1960. *A. Throot*<sup>18</sup> erreichte einen Prozentsatz von 25 % für das Jahr 1950 und 30 % für das Jahr 1960. *S. Rosen*<sup>19</sup> errechnete einen Prozentsatz von 38 % für Sektoren mit mitgliedsstarken Gewerkschaften und 10 % für Sektoren mit mitgliedsschwachen Gewerkschaften. Andere Berechnungen bringen andere Werte. Wichtig ist, unabhängig von der Verlässlichkeit der Resultate, die Folgen zu sehen, die die Gewerkschaften für die Löhne der nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer haben. Man kann allgemein sagen, daß die Gewerkschaftspolitik den gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern nützt. Die Frage ist nur: auf wessen Kosten? Die Antwort lautet: auf Kosten der nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer.

c) Für die gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer bringt die Politik der Gewerkschaften eine Lohnerhöhung. Bezüglich der Beschäftigung hängen die Folgen im Grunde von der Macht der Gewerkschaften ab, da die Drohung mit weiteren Streiks im allgemeinen die Folge hat, daß der Arbeitgeber gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer nicht entlassen wird.

Zwei weitere wirtschaftliche Folgen, die die Gewerkschaften mit ihrer Lohnpolitik verursachen: 1. die Beeinflussung des allgemeinen Preisniveaus, 2. die Folgen für die Verteilung der Einkommen.

Bezüglich der Preise haben verschiedene Autoren untersucht, wie die Politik der Gewerkschaften das allgemeine Preisniveau beeinflusst. Vor allem die Studien, die sich auf die Phillipskurve<sup>20</sup> beziehen, zeigen einen leichten Einfluß der Lohnerhöhungen auf die Inflation. Das beruht nicht nur auf der Erhöhung der Grundlöhne, sondern auch auf dem Vorbildeffekt, den die Lohnerhöhung bewirken kann. Bei beachtlicher Lohnerhöhung wird ein vernünftiger Unternehmer, der das Gewinnniveau erhalten will, die Kosten der Lohnerhöhung auf den Preis seiner Produkte abwälzen. Die Folge ist die Lohn-Preis-Spirale. Es ist einleuchtend, daß die gesamte Gesellschaft von der Politik der Gewerkschaften betroffen wird, da die Inflation eine Folge der gewerkschaftlichen Aktion und die Inflation ein Übel ist, das, wenngleich in verschiedener Form, die ganze Gesellschaft trifft.

Bezüglich der Wirkung der durch die Gewerkschaftspolitik herbeigeführten Lohnerhöhung auf die Einkommensverteilung<sup>21</sup> muß untersucht werden, ob ihre Vorteile aus Kapitalgewinn stammen. Wie gesagt, scheinen die Gewinne zu Lasten der Sektoren der nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer zu gehen. *H.G. Johnson* und *P. Mieszkowski*<sup>22</sup> kamen in einer empirischen Analyse, in der sie das Modell des allgemeinen Gleichgewichts der beiden Sektoren voraussetzten, um die Wirkung der Lohnerhöhung auf die Einkommensverteilung zu verdeutlichen, zu folgender Schlußfolgerung: Die größere Portion der Vorteile der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer stammt aus dem Sektor der nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer und nicht aus Kapitalgewinnen. Eine andere Studie, die *A. Rees*<sup>23</sup> durchgeführt hat, zeigt, daß die Politik der Gewerkschaften auf die Einkommen gleichgewichtsstörend wirkt. Daher können wir sagen, daß die Politik der Gewerkschaften die gleichmäßige Verteilung der Einkommen nicht fördert.

#### *IV. Die Kosten-Nutzen-Analyse der Rolle der Gewerkschaften in der Wirtschaft*

Um die Gesamtwirkung der Gewerkschaften auf die Wirtschaft einer Gesellschaft festzustellen, scheint uns die Kosten-Nutzen-Analyse die geeignete Methode. Wir können die Kosten unterscheiden in private und soziale. Die privaten Kosten treffen die nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer, sie schlagen sich nieder in der Einbuße an entsprechenden Löhnen und Arbeitsstunden und in der Arbeitslosigkeit der nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer. Weitere individuelle Kosten treffen die Kapitalgeber als Folge a) des Lohnanstiegs, b) der Substitution von Arbeitnehmern und c) im Falle von Streiks zur Lohnerhöhung der Unproduktivität.

Die sozialen Kosten hängen ab von der Wirkung der Politik der Gewerkschaften auf die Beschäftigung, die Inflation und die Einkommensverteilung.

Auf die Nutzenseite kann die Politik der Gewerkschaften positive Erfolge mit sich bringen. An erster Stelle können die Gewerkschaften im Falle der Existenz von Arbeitgeberverbänden ein notwendiges Gewicht gegen die Monopolstellung der Arbeitgeberverbände bilden. Die positiven Effekte können sich niederschlagen in einer Verbesserung der Beschäftigung: qualitative Verbesserungen der Arbeitsbedingungen am Arbeitsplatz, Verbesserungen der sozialen Beziehungen im Produktionssektor und in den Arbeitsverträgen im allgemeinen. Wenn diese Faktoren auf nicht gewerkschaftlich organisierte Sektoren übertragen werden, ist der Nutzen der Gewerkschaften evident<sup>24</sup>.

Der Streik als Mittel zur Erreichung bestimmter wirtschaftlicher Ziele verursacht einige Kosten und bringt einige Vorteile. Die Kosten schlagen sich nieder in den verlorenen Arbeitsstunden, ganz gleich, wer sie zu tragen hat. Die Vorteile hängen im Grunde – vorausgesetzt, daß der Streik eine Lohnerhöhung bewirkt hat – von den Wirkungen auf die nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer, die Unternehmer und die Gesellschaft im allgemeinen ab.

Im Prinzip und gemäß der Literatur über die Kosten und den Nutzen der Gewerkschaften können wir sagen, daß vom wirtschaftlichen Gesichtspunkt aus die Folgen der Gewerkschaftsaktionen uns vom sozialen Optimum der Wohlfahrt entfernen.

### V. Schlußfolgerungen

Mit unserer Analyse haben wir die Rolle der Gewerkschaften in einer Wirtschaftsgesellschaft dargelegt. Wir haben unterschieden zwischen dem Streik als Mittel zur Erreichung besserer Arbeitsbedingungen für die gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer und der Wirkungen solcher Verbesserungen auf die Gesellschaft. Dabei ist besonders ins Auge zu fassen der Einfluß einer Lohnerhöhung auf die nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer und auf die Gesellschaft als Ganzes. Das Wichtigste für die Analyse der Gewerkschaftspolitik sind nicht die durch den Streik verlorenen Arbeitsstunden (ihre Zahl ist natürlich bedeutsam bei der Berechnung der Kosten), sondern vielmehr die Folgen der Lohnerhöhungen, die die Gewerkschaftspolitik mit sich bringt. In der Wirklichkeit betrifft die relative Lohnerhöhung nicht nur die Unternehmer und die nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer, sondern die gesamte Gesellschaft. Wie wir gesehen haben, beeinträchtigt die relative Lohnerhöhung das Auffinden der knappen Ressourcen. Daher beeinträchtigt sie das soziale Optimum der Produktion.

### Anmerkungen

- 1 Dies ist der Normalfall. Zum Beispiel beträgt in den Vereinigten Staaten die Zahl der Arbeitnehmer, die Mitglied einer Gewerkschaft sind, 25 % der Arbeitnehmerschaft.
- 2 *R. B. Freeman*: Individual Mobility and Union Voice in the Labor Market, in: A. E. R., May, 1976.
- 3 *J. Hicks*: Theory of Wages, New York 1973.
- 4 Zur Behandlung des Themas siehe *W. K. Liang*: Toward an Institutional Theory of Wage, New York 1974.
- 5 *O. Ashenfelter, G. E. Johnson*: Unionism, Relative Wages, and Labor Quality in U. S. Manufacturing Industries, in: Int. Econ. Rev. 80 (1972) 435–464.
- 6 *J. Johnston*: A Model of Wage Determination Under Bilateral Monopoly, in: Economic Journal, vol. 82, 837–852.
- 7 *W. K. Liang*, op. cit.
- 8 *Albert Rees*: The Economics of Trade Unionism, Chicago 1962.
- 9 *Albert Rees*, op. cit.
- 10 *Albert Rees*, op. cit.
- 11 *Alfred Marshall*: Principles of Economics.

- 12 *Albert Rees*: The Effects of Union on Resource Allocation, in: *The Journal of Law and Economics*, Oct. 1973.
- 13 Was möglich wäre, wenn die Voraussetzungen der Modelle des vollkommenen Wettbewerbs erfüllt wären.
- 14 *H. G. Lewis*: *Unionism and Relative Wages in the United States*, Chicago 1963.
- 15 *Albert Rees*: The Effects of Unions on Resource Allocation, in: *The Journal of Law and Economics*, Oct. 1973.
- 16 *H. G. Lewis*, op. cit.
- 17 *L. W. Weiss*: Concentration and Labor Earnings, in: *A. E. R.*, March 1966.
- 18 *A. Throop*: The Union-Nonunion Wage Differential and Cost-Push Inflation, in: *A. E. R.*, March 1968.
- 19 *S. Rosen*: Trade Union Power, Threat Effects and the Extent of Organization, in: *Rev. Econ. Stud.*, 1969.
- 20 Zum Einfluß der Gewerkschaftspolitik auf das allgemeine Preisniveau siehe *A. G. Hines*: Trade Unions and Wage Inflation in the United Kingdom 1893–1961, in: *Rev. Econ. Stud.*, 1964; *R. Ward, G. Zis*: Trade Union Militancy as an Explanation of Inflation. An International Comparison, in: *The Manchester School*, 1974; *L. Godfrey*: The Phillips Curve. Incomes Policy and Trade Union Effects, in: *H. G. Johnson, A. R. Nobay* (eds.): *The Current Inflation*, London 1971.
- 21 *G. E. Johnson*: Economic Analysis of Trade Unionism, in: *A. E. R.*, May 1975.
- 22 *G. E. Johnson, K. Youmans*: Union Relative Wage Effects by Age and Education, in: *Indus. and Lab. Rel. Rev.*, January 1971.
- 23 *A. Rees*: *The Economics of Trade Unionism*, op. cit.
- 24 Zur Verdeutlichung der Kosten und Nutzen ist die o. e. Arbeit von *R. B. Freeman* sehr aufschlußreich.



*Alfred Klose*

DIE ORDNUNGSPOLITISCHE TÄTIGKEIT DES STAATES  
IM HINBLICK AUF EINE MISSBRAUCLICHE AUSNUTZUNG  
DER TARIFAUTONOMIE

1. Zur Stellung der Verbände im politischen System

Neben den Parteien sind heute die Verbände zu den maßgebenden Trägern des politischen Systems geworden. In einer Reihe westeuropäischer Länder, so nicht zuletzt in Österreich, hat sich eine enge Verflechtung zwischen Parteien und Verbänden entwickelt, die den Interessenorganisationen größere Mitwirkungsmöglichkeiten im demokratischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß bietet. Dabei haben die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen mit der Entwicklung eines sozialpartnerschaftlichen Schlichtungs- und Ausgleichssystems nicht nur ein hohes Ausmaß an sozialem Frieden sichergestellt, sondern sehr wesentlich zur Stabilität des politischen Systems beigetragen. So gesehen kommt neben der volkswirtschaftlichen Bedeutung der Sozialpartnerschaft auch eine wichtige politische Funktion zu: Der Ausgleich der Gruppeninteressen soll einer einseitigen Machtkonzentration bei der Regierung entgegenwirken. So können heute die Großorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer zumindestens in manchen westeuropäischen Staaten auch eine wichtige dezentrale Funktion ausüben, damit den pluralistischen Charakter eines demokratischen Systems sehr wesentlich verstärken und letztlich damit auch eine wichtige freiheitsichernde Funktion ausüben. Im Fall Österreich zeigt sich, daß die Sozialpartnerschaft zu einem integrierenden Bestandteil des politischen Systems geworden ist. Die wichtigste Zielsetzung dieses sozialpartnerschaftlichen Systems, nämlich die Erhaltung des sozialen Friedens, ist von so maßgebender Bedeutung für die politische Entwicklung eines Landes, daß sich daraus allein ein enger Wechselwirkungszusammenhang zwischen dem Teilsystem der Sozial-

partnerschaft und dem politischen System in engerem Sinn ergibt. Dabei ist sicher richtig, daß der soziale Friede nur ein Teilbereich der gesamten innerstaatlichen Friedensordnung ist. Dennoch wird in einem Land, in dem Streiks und Aussperrungen fehlen oder seltene Ausnahmefälle darstellen, eine ganz andere positive Einstellung zur innerstaatlichen Friedensordnung gegeben sein, als in Ländern, wo derartige Konflikte die Regel sind. Ein Schlichtungssystem wie die Sozialpartnerschaft, das in weite Bereiche der Wirtschaftsgesellschaft reicht, hat so gesehen zweifellos Einfluß auf die Erhaltung des innerstaatlichen Friedens schlechthin. Es werden damit maßgebende Grundhaltungen weiter Bevölkerungskreise beeinflußt. In Ländern, die durch mehr oder minder häufige Streiks an Auseinandersetzungen dieser Art gewöhnt sind, können ungleich leichter aus anderen Anlässen Konflikte ausbrechen. Eine „Palliativwirkung“, wie sie beispielsweise die österreichische Sozialpartnerschaft ausübt, kann so als maßgebender Grundwert zur Festigung und Stabilität des politischen Systems angesehen werden. Damit wird auch die Bedeutung der großen Wirtschaftsorganisationen als entscheidende Mitträger des politischen Systems wesentlich verstärkt. Sie gewinnen neben den Parteien eine entscheidende systemerhaltende und systemstabilisierende Funktion in diesem politischen System.

## 2. Organisatorische Voraussetzungen

Es steht außer Zweifel, daß eine derartige Integration der großen Wirtschaftsorganisationen in das politische System gewisse organisatorische Voraussetzungen hat. Ohne Zweifel gehört dazu eine einigermaßen straffe Gliederung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände. Das bedeutet, daß diese neben der Vertretung wichtiger Gruppeninteressen schon obligatorisch auf die Repräsentation der Gesamtinteressen der Großgruppen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgerichtet sind. Dies ist in Ländern mit einem System von Interessenvertretungen mit Zwangsmitgliedschaft wesentlich leichter. Auch hier bietet Österreich mit seiner engen Verquickung der auf freier Mitgliedschaft beruhenden Gewerkschaften und der als gesetzliche Interessenvertretungen vorgesehenen Arbeiterkammern auf der einen Seite und der ebenso als gesetzliche Interessenvertretungen konstituierten Kammern der gewerblichen Wirtschaft und Landwirtschaftskammern auf der an-

deren Seite ein interessantes Beispiel. Bei aller gegebenen Autonomie der in die Handelskammerorganisation eingebauten Fachorganisationen in Branchenangelegenheiten ist die Stärke der Gesamtorganisationen auf der Ebene des Gesamtstaates und der Bundesländer doch von einer Bedeutung, daß man von einer Priorität der Gesamtinteressen vor den Gruppeninteressen innerhalb der einzelnen Großorganisationen sprechen kann. Ähnliches mag mit einigen Einschränkungen von den – bedingt – vergleichbaren Großorganisationen der Bundesrepublik Deutschland gelten.

Entscheidend ist, daß sich die einzelnen Teilorganisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, die im Rahmen der Tarifautonomie Entscheidungen treffen können, in einen gesamtwirtschaftlichen Konsens einfügen. In der Praxis mag es schwierig sein, Kriterien zu finden, die bei Aufrechterhaltung der Tarifautonomie ein solches Einordnen sicherstellen. So ist in Österreich die Diskussion um eine „geldwertneutrale“ Lohnpolitik immer wieder von Überlegungen ausgegangen, die eine Orientierung der Lohnpolitik am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritt wollte. In der Praxis ist es dabei zu Kompromißlösungen gekommen. Der Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen, der sich zur Gänze aus Experten der Sozialpartner zusammengesetzt, hat wiederholt Überlegungen angestellt, die zu einer derartigen gesamtwirtschaftlich konzipierten Lohnpolitik führen sollten. So hat der Beirat in einem Gutachten über den Preis- und Kostenauftrieb aus dem Jahre 1972 empfohlen, mit dem Ziel einer möglichst preisneutralen Lohnpolitik die Lohnbewegungen im Rahmen gesamtwirtschaftlicher Orientierungsdaten, insbesondere des gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschrittes zu halten. In seiner Untersuchung des Preis- und Kostenauftriebes in Österreich vom Jahre 1968 hat der Wirtschaftsbeirat die These vertreten, daß sich die gewerkschaftliche Lohnpolitik auf längere Sicht sinnvoller Weise nur innerhalb einer gewissen, ökonomisch bestimmten Bandbreite bewegen könne. Wo sich allerdings der Lohn innerhalb dieser Bandbreite bewege, hänge weitgehend von dem Stärkeverhältnis zwischen den Verhandlungspartnern ab. Auf jeden Fall müsse die gewerkschaftliche Lohnpolitik eine gewisse Flexibilität aufweisen. Sie könne sich nicht so abstinent verhalten, daß die Arbeitnehmerinkommen auf lange Sicht zurückbleiben; sie könne aber auch nicht so überaktiv sein, daß die dadurch bewirkten Gewinneinbußen zu Produktionseinschränkungen und Entlassungen zwingen würden. Dabei ist die Zielsetzung dieser Beiratsüberlegungen deutlich: Die Sozial-

partnerschaft soll einer einseitigen und vom Branchenegoismus bestimmten Lohnpolitik einzelner Gruppen entgegenwirken, sie soll im Interesse des sozialen Friedens einen gewissen innergesellschaftlichen Ausgleich in der Einkommensentwicklung erzielen.

Diese Überlegungen eines aus Verbandsexperten zusammengesetzten Beiratsgremiums machen deutlich, daß Tarifautonomie und gesamtwirtschaftliche Verantwortung unter bestimmten organisatorischen Voraussetzungen zur gleichen Zeit bei den Sozialpartnern und ihren Organisationen vorhanden sein können. Unter diesen Voraussetzungen erscheint es auch nicht erforderlich, daß der Staat weiter zur Steuerung der Sozialpartnerorganisationen und zur allfälligen Begrenzung der Tarifautonomie eingreift. Gerade das österreichische Beispiel zeigt, daß sich Schlichtungssysteme im Sozialpartnerbereich selbst besser bewähren als dies durch staatliche Organe möglich wäre, die ganz offensichtlich nicht in der Lage sind, ein so informelles und in sich gut abgestimmtes Schlichtungssystem aufzubauen, wie dies Organisationen möglich ist, die durch Nahbeziehungen zu ihren Mitgliedern über entsprechende Verbandsautorität verfügen.

Das österreichische Beispiel mit einer Paritätischen Preis-Lohn-Kommission, die eine gewisse Kontrolle der Lohnverhandlungen sicherstellt, zeigt auch, daß schon die Informationsfunktion eines solchen Organs von einiger Bedeutung ist. In der Paritätischen Preis-Lohn-Kommission wirken Regierungs- und Verbandsvertreter zusammen: es ist der Regierung möglich, einen gewissen Einfluß auf die Entscheidungen auszuüben, wenn auch etwa die wichtigsten lohnpolitischen Beschlüsse in vorbereitenden Besprechungen der Sozialpartner abgestimmt werden. Immerhin bilden sich Gewohnheiten heraus, die zu einer gewissen Übereinstimmung in der Weise führen, daß das Vorgesprechen einzelner Gruppen und die Durchsetzung branchenegoistischer Standpunkte im Bereich der Lohnpolitik durch einzelne Gewerkschaften weitgehend verhindert werden. Auch ohne eigentliche Koordinierung innerhalb des Gewerkschaftsbundes zeigt sich doch eine weitgehende Übereinstimmung in den wesentlichen lohnpolitischen Zielsetzungen und Forderungen der einzelnen Fachgewerkschaften. Gewisse tatsächliche Differenzierungen bei den Abschlüssen sprechen dafür, daß die Tarifautonomie reale Bedeutung hat, wenn sie auch durch die erwähnte Koordination und den weitgehenden Konsens innerhalb der Sozialpartnerorganisationen gewissen faktischen Begrenzungen unterliegt.

### 3. Staatliche Maßnahmen zur Begrenzung der Tarifautonomie

In Ländern, in denen durch mißbräuchliche Ausnützung der Tarifautonomie gesamtwirtschaftlich gefährliche Entwicklungen drohen, etwa Inflation und Arbeitslosigkeit durch maßlose Forderungen einzelner Gewerkschaften, mögen Gemeinwohlerfordernisse für gewisse Begrenzungen der Tarifautonomie sprechen. Dabei bestehen weitgehend auch marktkonforme Eingriffsmöglichkeiten, wie etwa eine flexible Arbeitsmarktpolitik (etwa im Bereich der Gastarbeiterbeschäftigung) oder aber gezielte stabilitätspolitische Eingriffe, die eine expansive Lohnpolitik kompensieren sollen. Freilich hängt es von der Intensität der Ausnützung einer Machtstellung im Rahmen der Tarifautonomie ab, wie weit derartige marktkonforme Maßnahmen ausgleichend wirken können. Die Verhältnisse eines Landes lassen sich hier schwer mit denen eines anderen vergleichen. Auf jeden Fall dürfte es sinnvoller sein, zu gesamtwirtschaftlich tragbaren Vereinbarungen von Regierung und Sozialpartnern zu kommen, um einerseits die Lohnpolitik besser in die gesamte Wirtschaftspolitik bzw. ihre Zielsetzungen zu integrieren und andererseits die Sozialpartner für die Verwirklichung eines an optimalem Wirtschaftswachstum und möglicher Geldwertstabilität – und selbstverständlich an der Vollbeschäftigung – orientierten wirtschaftspolitischen Konzeptes zu gewinnen.

Unter diesen Voraussetzungen kann es durch die Mitwirkung der Verbände an der Gestaltung der Wirtschaftspolitik zu einem neuen wirtschaftlich-sozialen Steuerungssystem kommen, das den Grunderfordernissen eines pluralistisch-demokratischen Staatswesens entspricht. Dabei geht es keineswegs um die Ersetzung wesentlicher Einrichtungen der traditionellen parlamentarischen Demokratie, sondern nur um ihre sinnvolle Fortentwicklung durch Elemente der Verbandsdemokratie.

Derartige Steuerungssysteme können allerdings nur funktionieren, wenn die gesamtstaatlichen Einrichtungen über eine so starke Autorität verfügen, daß sie übermäßigen Verbandseinflüssen und einseitiger Machtkonzentration etwa bei einzelnen Verbänden wie den Gewerkschaften entgegenwirken können. Auf jeden Fall muß die staatliche Zentralgewalt so stark sein, daß sie die Gemeinwohlintressen überall dort durchzusetzen vermag, wo die großen Verbände nicht zu einem wirklich gemeinwohlorientierten Ausgleich kommen. Neben personellen Voraussetzungen ist auch die Organisations-

form, in der sich das Zusammenwirken der Verbände und dieser mit den zentralen staatlichen Organen vollzieht, maßgebend; weiters geht es um eine gewisse Übereinstimmung in den grundlegenden Zielsetzungen der großen Verbände, so vor allem der Wirtschaftsorganisationen. Vieles spricht dafür, daß die demokratische Ordnung der Zukunft noch stärker von den Wirtschaftsverbänden mitbestimmt und beeinflußt wird. Je mehr es gelingt, die Verbände mit ihren Gruppeninteressen in beratende und mitentscheidende Kollegialorgane zu integrieren und ein Zusammenwirken der Verbände und Parteien bzw. der Regierung in wichtigen Fragen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik zu erreichen, desto eher besteht die Chance, auf direkte staatliche Kontrollmöglichkeiten zur Begrenzung des Verbandseinflusses verzichten zu können.

*Gerhard Müller*

## BEMERKUNGEN ZUR FRAGE NACH EINEM VERBÄNDEGESETZ

Ein Verbändegesetz zu schaffen will mir jedenfalls heute und für absehbare Zeit unter den Bedingungen in der Bundesrepublik Deutschland mehr als bedenklich erscheinen.

Das Parlament unserer Zeit ist – was an sich ohne weiteres sachdienlich sein kann – weitgehend ein Spiegelbild der Interessengruppierungen innerhalb der Gesellschaft und der weltanschaulichen Strömungen dort. Gleichgültig wie das Stärkeverhältnis zwischen den die Regierung tragenden Parteien und der Opposition ist, in gesetzgeberischen Fragen von grundsätzlicher Bedeutung – und ein Verbändegesetz hätte eine sehr große gesellschaftspolitische Bedeutung – wird mit sehr viel vagen Kompromißformulierungen zu rechnen sein. Dies gilt nur dann nicht, wenn letzte weltanschauliche Fragen in Rede stehen, wie bei der miserablen Reform des § 218 StGB. (Diese „Reform“ hat im übrigen bewußt gerade „weite“ Tatbestände gesetzt.) Sonst wird man es wohl schon als einen Erfahrungssatz bezeichnen dürfen, daß jedenfalls gewichtige gesellschaftspolitische Gesetze zwar die allgemeine Grundtendenz der Parteienkonstellation im Parlament aufweisen, die von denen das Gesetz tragenden Parteien ad hoc gefunden wurde; in ganzen Partien des Gesetzes und darüber hinaus in wichtigen einzelnen Vorschriften erfolgt jedoch eine undeutliche, zumindest aber nicht voll deutliche Normierung. Mit anderen Worten: Ein Verbändegesetz wäre mit hoher Wahrscheinlichkeit ein sehr verwässertes Gesetz.

Das verwässerte Gesetz kann sich zugleich als eine gewisse Reißbrettkonstruktion darstellen. Das mag gegenüber dem eben Gesagten widersprüchlich erscheinen, ist es aber nicht. Es ist nämlich zu beachten, daß ein Verbändegesetz sich nicht allein auf Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände beziehen kann, sondern auch andere auf Dauer angelegte gesellschaftspolitisch

bedeutsame Gruppierungen erfassen muß. Zu denken ist etwa an reine Wirtschaftsverbände. Nur wenn eine umfassende Regelung erfolgt, wird die erforderliche Rechtsklarheit eintreten. Gerade ein Gesetz muß mit der von ihm zu verlangenden Rechtsklarheit die Rechtssicherheit verbürgen. Das ist nun einmal die Aufgabe eines jeden Gesetzes. Sie mag für den flüchtigen Betrachter von formaler Art sein. In Wirklichkeit geht es aber um die Erfüllung einer gewichtigen Ordnungsaufgabe. Es muß bereits fraglich erscheinen, ob es gelingt, die notwendige Abgrenzung des allgemeinen Regelungsgegenstandes eines Verbändegesetzes zu erreichen. Es geht bei einem solchen Gesetz darum, alle gesellschaftspolitischen Vereinigungen zu erfassen und gleichzeitig Spielraum für die Entwicklung diesbezüglicher neuer Gruppierungen offenzulassen. Das aber heißt einmal, dem Gesetzgeber muß es gelingen, will er nicht – im Blick auf die hier in Rede stehende Materie – in die Unverbindlichkeit eines in der Bundesrepublik schon bestehenden Vereinsgesetzes ausweichen, einmal eindeutig zu formulieren, wann ein gesellschaftspolitisch wichtiger vereinsmäßiger Zusammenschluß vorliegt. Vor allem muß es ihm auch gelingen, den Begriff des Gesellschaftspolitischen im Blick auf das Heute und auf das Morgen sachgemäß zu umschreiben. Das ist m. E. bei der Situation des Gesetzgebers in unserer Zeit nicht zu erwarten.

Demgegenüber ist es viel angebrachter, die Entwicklung eines Verbänderechts der Rechtsprechung, insbesondere also der höchstrichterlichen Rechtsprechung, zu überlassen. Daß das Verbändewesen unter dem Gesichtspunkt der Rechtsklarheit und damit dem der Rechtssicherheit, aber auch aus materiellen Ordnungsgründen vom Recht erfaßt sein muß, ist sicher. Es darf sich in diesem so wichtigen gesellschaftspolitischen Bereich kein Freiraum gegenüber dem Gemeinwesen als dem letzten und umfassenden Träger des Gemeinwohls entwickeln.

Die rechtliche Erfassung des Verbändewesens und damit seine Ordnung durch eine Summierung von verbindlichen Rechtssprüchen hat den Nachteil, daß die Gerichte immer nur auf Anruf tätig werden. Nur der einzelne Fall kommt zu ihnen. Bei einer Fallentscheidung wird auch zunächst wohl keine in sich geschlossene, in der Gesamtmaterie begründete Konzeption hinter der jeweiligen Entscheidung stehen und durch sie hindurch deutlich werden.

Auf der anderen Seite – und dieser Umstand spricht dafür, das Verbänderecht durch den Richter „aufdecken“ zu lassen, es also im Wege des Richter-



rechts zu erfassen – haben die Gerichte immer die Möglichkeit, verfehlte Entscheidungen verhältnismäßig leicht aus Anlaß eines neuen Falles zu korrigieren. Vor allem aber gilt: Die Gerichte werden dann, wenn bereits einige Entscheidungen vorliegen, erst in der Zukunft auftretende Gegebenheiten zwar immer noch nicht unmittelbar zu erfassen vermögen; sie werden jedoch in der Lage sein, auf dem Hintergrund unmittelbar praktischer Erfahrungen Formulierungen zu setzen, die leichter als ein Gesetz erst in der Zukunft auftretende Größen in den Griff bekommen. Es ist damit zu rechnen, daß nach längerer oder kürzerer Zeit die hinreichende Anzahl von Fällen zu den Gerichten kommt.

Das Richterrecht im Falle des Verbänderechts bringt also nicht von vornherein Rechtssicherheit. Dafür verbürgt es in höherem Maße als ein Gesetz eine, wenn man es so ausdrücken will, organische Entwicklung. Was an Rechtssicherheit nicht für den Augenblick erzielt wird, kann dieserhalb auf die Dauer umso besser gewährleistet sein. Wenn im Laufe der Zeit genügend Fälle zur Entscheidung angestanden haben, dann können auch die möglicherweise zunächst auftretenden Widersprüche behoben werden. Ein langsames Wachsen des Richterrechts wird aufgewogen durch eine gründlichere, vor allem durch eine im größtmöglichen Maße gerade auch insgesamt an der Sache orientierte Rechtsfindung. Sie wirkt deswegen vielleicht – ich möchte sogar sagen sehr leicht – überzeugender als ein Gesetz.

Voraussetzung für das von der Rechtsgemeinschaft anerkannte Verbänderecht ist allerdings die Sorgfalt der Begründung bei der einzelnen Entscheidung und der Ideologiefreiheit der Richter. Mit beiden Umständen kann aber jedenfalls bei den deutschen Höchstgerichten immer noch, und zwar auf nicht absehbare Zeit, im wesentlichen gerechnet werden.

Die Koalitionen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, also die für das gesellschaftspolitische Leben in besonderer Weise wichtigen Vereinigungen, genießen in der Bundesrepublik Deutschland aufgrund des Art. 9 Abs. 3 GG verfassungsrechtlichen Schutz. Das Bundesverfassungsgericht hat aus der positiven Koalitionsfreiheit des einzelnen, die diese Norm garantiert, den grundrechtlichen Bestands- und Betätigungsschutz jener Organisationen abgeleitet. Die Vereinigungen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber sind primär Interessenverbände; es geht um die Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen. Zugleich haben sie einen öffentlichen Aspekt. Dies ergibt sich schon aus der Bedeutung, die die Arbeits- und Wirt-

schaftsbedingungen in einer industrialisierten Gesellschaft haben. Die Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist schon in ihrem klassischen Fall, bei dem Abschluß von Tarifverträgen, nicht nur eine Tätigkeit von Interessenvereinigungen. Unabhebbar werden mit diesen Vereinigungen und durch sie auch die sachnahen Beteiligten unmittelbar in der Regelung ihrer Angelegenheiten tätig, und der Tarifvertrag, nach der bisherigen Erfahrung im allgemeinen letztlich doch ein mehr oder weniger ausgewogener Kompromiß, dient bei der von ihm normierten Materie dann der Befriedung des Gemeinwesens. Auch diese Gesichtspunkte werden, wie sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit aller Deutlichkeit ergibt, als verfassungsrechtlich abgesicherte Größen gesehen, und sie sind, jedenfalls bisher, in der Praxis wirksam. Eine Probe ihrer Fähigkeit, die einschlägige Materie zu erfassen, haben die Gerichte also schon abgelegt. Das gilt umso mehr, wenn man bedenkt, daß in den 20er Jahren das Reichsarbeitsgericht und heute das Bundesarbeitsgericht das allgemeine Tarifrecht mit sehr beachtlichen Ergebnissen weitgehend richterrechtlich ausgeformt haben.

Die Entwicklung des Koalitionsbegriffes ist in der Bundesrepublik Deutschland in Fluß geraten. In den 20er Jahren und nach 1945 hat man vor allem auf die Prinzipien der Gegnerreinheit und der Gegnerfreiheit der in den Tarifvertragsverhandlungen und im Tarifvertragsabschluß einander gegenüberstehenden Verbände abgestellt. Das ist vom Bundesverfassungsgericht übernommen worden. Heute verlangt, worauf ich bereits hinwies, die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts, daß die Verbände auch „mächtig“ und – ein Synonym für „mächtig“ – „tauglich“ sein müssen. Die Tarifvertragsverhandlungen und der Tarifvertragsabschluß setzen, wenn das Tarifvertragsystem sinnvoll, im Sinne der Ausgewogenheit für beide Seiten, funktionieren soll, gewichtige Partner voraus. Das letzte Wort zu diesem Problemfeld wird allerdings wohl das Bundesverfassungsgericht irgendwann einmal sprechen. Worauf es in diesem Zusammenhang ankommt, ist zu zeigen, daß eine rechtliche Bewegung und, in der unmittelbaren Auswirkung derselben, gleichzeitig eine wichtige gesellschaftspolitische Bewegung erfolgt ist und erfolgt. Dabei betrifft diese Bewegung die verfassungsrechtliche Grundlage des Koalitionswesens. Ja sie geht sogar von dieser verfassungsrechtlichen Grundlage aus.

Gleichgültig wie schließlich einmal das Bundesverfassungsgericht entscheiden wird, durch den Richterspruch und seine verfassungsrechtliche

Überprüfung lassen sich rechtliche und, bei dem ineinander verschränkten Bezug von Recht und Gesellschaft, gleichzeitig gesellschaftspolitische Grundlagen einer Institution vielleicht besser aufdecken als durch ein Gesetz. Die eingangs skizzierte Situation der Gesetzgebung wird derartige Fragen vielleicht gar nicht sehen und dann auch nicht in den Griff bekommen und wenn dies doch der Fall ist, dann nur zu leicht eben in verwässerter Weise. Das Gesetz im Bereich des Verbändewesens läuft Gefahr, entweder zu eng oder zu weit zu sein. Die nach Art. 20 Abs. 3 GG an Gesetz und Recht, also an die positive Rechtsordnung und an die überpositiven Normen gebundene Rechtsprechung kann, wenn sie sachgerecht verfährt – und hiervon ist nach wie vor auszugehen –, nur die „mit der Sache“ gegebenen Strukturen aufdecken und herausarbeiten, und sie kann sachwidrige tatsächliche Entwicklungen abschneiden. Das ist wenig, wenn man an eine möglichst umfassende rechtliche Regelung denkt. Das ist sehr viel, wenn man letztlich entscheidende Linien ziehen und gleichzeitig im Interesse der Dynamik des Arbeitslebens einer Industriegesellschaft, die auf absehbare Zeit wohl immer noch neue Gestaltungen hervorbringen wird, diese von Anfang an möglichst erfassen, d. h. in einem bei dem Verbänderecht notwendigen unaufgebbaren Ansatzpunkt erfassen will. Ein Gesetz kann die Dynamik gerade hemmen. Es entfaltet sehr leicht eine begrenzende Wirkung.

Wenn man den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden verfassungsrechtlich das Merkmal der „Mächtigkeit“ und der „Tauglichkeit“ zuerkennt, so heißt es allerdings nicht, daß Arbeitnehmerkoalitionen ausschließlich solche Vereinigungen wären. Sonstige Arbeitnehmervereinigungen i. S. des Grundrechts des Art. 9 Abs. 3 GG müssen möglich sein, da andernfalls das Grundrecht der positiven Koalitionsfreiheit verletzt würde. Nur sind diese Koalitionen eben keine Gewerkschaften.

Eine Schwierigkeit des Richterrechts im Blick auf das Verbändewesen liegt sicher darin, daß in der Bundesrepublik Deutschland die Koalitionen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber hinsichtlich ihrer spezifischen Seite der Rechtsprechung der Gerichte für Arbeitsachen unterfallen. Sonstige Verbände, insbesondere solche mit nur wirtschaftspolitischer Tätigkeit, werden dagegen von der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte, teilweise vielleicht auch von der Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte erfaßt. Das Richterrecht könnte also insofern zu weiteren Widersprüchen führen, obwohl im gegebenen Fall eine einheitliche Rechtsprechung der verschiedenen Gerichts-

zweige vom Recht her allein geboten ist. Im Endergebnis wird jedoch die Einrichtung des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe der Bundesrepublik Deutschland hier Abhilfe zu schaffen vermögen. Der Gemeinsame Senat ist gerade deswegen vorgesehen worden, damit eine divergierende Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe dort, wo eine einheitliche Rechtsprechung notwendig ist, aus der Welt geschafft wird.

Im übrigen steht der Gesetzgeber eines Verbändegesetzes vor derselben Frage, nämlich einheitliches einheitlich und verschiedenes verschiedenartig zu regeln. Widersprüche könnten sich also in das Gesetz gleichfalls einschleichen. Die Gabe der scharfen Erfassung und der scharfen Unterscheidung wird von seiner Schulung und seiner Aufgabe her eher bei dem Richter zu vermuten sein. Wieder ist die heutige Situation der Gesetzgebung zu beachten.

Ein Haften der Verbände für die Fehlergebnisse ihrer Tätigkeit wird sich gesetzlich allerdings wohl überhaupt nicht befriedigend klären lassen. Im Falle der Tarifrechtssätze sind jedoch die einzelnen Tarifnormen und der Tarifkomplex auch ohne nähere gesetzliche Regelung im Streitfall unmittelbar am Maßstab des Verfassungsrechts und des zwingenden formellen Gesetzesrechts zu überprüfen. Durch die Verbände, also durch Gewerkschaften, Arbeitgebervereinigungen, wirtschaftspolitische Vereinigungen u. dgl. ausgelöste gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Schäden lassen sich dagegen rechtlich nicht greifen. Nur für den Fall des unmittelbar erfaßbaren Übermaßes sollen die Gerichte einschreiten dürfen, dann aber auch wohl ohne eine nähere gesetzliche Normierung. Hier taucht die Frage nach dem Gemeinwohl als Rechtsmaxime auf, eine Frage, die von der Sache her der behutsamen Rechtsprechung der Gerichte überlassen werden sollte. Der Gesetzgeber kann gerade hier nicht alle Fälle voraussehen, und die Rechtsprechung verbürgt ebenfalls bis auf weiteres immer noch das größtmögliche Maß von Ideologiefreiheit. Zudem hat das Gemeinwohl insofern einen ambivalenten Charakter, als nämlich gerade um seinetwillen bei seiner Gesamterfassung manche Fehlgröße zumindest toleriert werden muß. Im übrigen wird die Verletzung des Gemeinwohls durch die dann im allgemeinen eintretende Reaktion auf gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Fehlentwicklungen sanktioniert. Dieser Prozeß kann sicher lange dauern, und er ist äußerst schmerzhaft. Der Gesetzgeber wird aber nicht in der Lage sein, von sich aus unmittelbar greifende Sanktionen festzusetzen. Dafür sind die Dinge zu

diffizil. Die Rechtsprechung, soweit sie tätig werden kann, verbürgt demgegenüber die größere Begabung im gegebenen Falle.

Eine andere Frage ist es allerdings, ob nicht die Verbände, insbesondere die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände, die Daten und ihre Bewertung auf den Tisch legen müßten, die sie ihrem Vorgehen und ihren Verhandlungen zugrunde legen. Das könnte in einem allgemeinen Rahmen, aber auch nur in einem allgemeinen Rahmen, von einem Gesetz vorgesehen werden. Die Sicherheit, daß alle wirklich erheblichen Größen der Öffentlichkeit mitgeteilt werden und dann ihrer kritischen Betrachtung ausgesetzt sind, läßt sich jedoch nicht erreichen. Auch hier wird bei einer Sanktion im Einzelfall und bei einem System der Einzelentscheidungen der Richterspruch doch das tauglichere Instrument sein.

Für ein Verbändegesetz könnte man schließlich anführen, daß hier in besonderer Weise das Gemeinwesen, der Staat, hoheitlich spricht. Demgegenüber muß man aber festhalten, daß auch der Richterspruch hoheitlicher Staatsakt ist. Dies gilt in besonderer Weise für den Spruch der Höchstgerichte. Nach alledem erscheint mir ein Verbändegesetz nicht nur inopportun, sondern auf absehbare Zeit sogar verfehlt zu sein. Eine ganz andere Frage ist es, ob die Ergebnisse der richterrechtlichen Rechtsentwicklung, hat sie einen bestimmten Abschluß erfahren, nicht in einem Gesetz – und dann mit hinzutretenden Ergänzungen und auch mit Abstrichen – zusammengefaßt werden sollte.



**DISKUSSIONSBERICHT**

**von**

**Wolfgang Ockenfels**





## I. DIE SOZIALPARTNER AUF DER WIRTSCHAFTLICHEN EBENE

### *1. Die gesellschaftlichen Bedingungen der Tarifautonomie: Die Organisation der Arbeitnehmer und Arbeitgeber*

#### *a) Zum gegenwärtigen Stand der Gewerkschaftsentwicklung*

##### *Spanien*

Die heikelste Frage, die sich in der Phase des Übergangs Spaniens von einem autoritären zu einem demokratischen Staatswesen stellt, betrifft nach *F. Suárez González* die Organisation der Sozialpartner. Im autoritären Staat herrschte eine Art Ständesystem, in dem die ‚Gewerkschaften‘ zwar einige wichtige Funktionen innehatten, der Staat aber den entscheidenden Einfluß ausübte. Die nun neuentstehenden Gewerkschaftszentralen sind aus der Opposition zum früheren System hervorgegangen und stark marxistisch geprägt. Der Aufbau demokratischer Gewerkschaften ist außerordentlich schwierig. Die kommunistischen Gewerkschaften (*comisiones obreras*) sind, wie *M. Bravo Lozano* feststellt, nichts anderes als Organe der kommunistischen Partei; beide arbeiten nur deswegen momentan mit der Regierung zusammen (Pakt von Moncloa), um selber die Macht ergreifen zu können.

*L. de Cos Jährling* bedauert das Fehlen ausreichend starker Gewerkschaftszentralen, die die Arbeitnehmerschaft gültig vertreten könnten. Die neuen Gewerkschaften, die aus dem Vakuum hervorgegangen sind, das nach dem Verschwinden der alten entstanden ist, seien alle irgendwie an politische Parteien gebunden, namentlich an solche sozialistischer oder kommunistischer Ausrichtung. Die Frage gewerkschaftlicher Repräsentanz in den Betrieben müsse so geregelt werden, daß die Gewerkschaften ihren politischen Kampf nicht auf Betriebsebene ausfechten können.

Wie *S. Ríos Mingarro* ausführt, wird der Aufbau funktionsfähiger freier Gewerkschaften besonders durch die angespannte Wirtschaftslage erschwert,

die von allen Beteiligten große Opfer verlangt. Die sich entfaltenden Gewerkschaftsgebilde sind einerseits mit internen Organisationsproblemen befaßt, sie regeln Satzungs- und Vermögensfragen. Andererseits stehen sie unter dem Zwang, sich von anderen Gewerkschaften abzugrenzen, ihr „Markenimage“ zu verbessern, um mehr Mitglieder zu werben. Darunter leidet jedoch die Tarifautonomie: Bei Lohnverhandlungen werden künstlich Schwierigkeiten erzeugt und Probleme vorgeschoben, die vor allem der Profilierung einzelner Gewerkschaften dienen, die sich oft gegenseitig die Repräsentanz am Verhandlungstisch streitig machen.

Zur wirksamen Verfechtung der Arbeitnehmerinteressen fehlt es im gegenwärtigen Spanien an Organisation und Disziplin. *C. Iglesias Selgas* weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß nur jene Organisationen Disziplin erwarten könnten, von denen sich die Arbeitnehmer wirklich vertreten fühlten. Ob nun diese Organisationen als Gewerkschaften, die im Rahmen der Koalitionsfreiheit mehr oder weniger spontan entstanden sind, oder als Betriebsräte, die von allen Arbeitnehmern gewählt werden, anzusprechen sind: Es kommt darauf an, daß die Arbeitnehmer sich mit ihren Organisationen identifizieren können.

Die Gewerkschaftsentwicklung der nächsten Jahre hängt, wie *P. Puntí Colilles* betont, nicht zuletzt vom Modus der Gewerkschaftswahlen in den Betrieben ab. Ein Wahlsystem mit geschlossenen Listen (eine Liste pro Gewerkschaft) hätte den Vorteil einer raschen Klärung der Gewerkschaftslage im Betrieb wie im Land, es böte vor allem den nicht-kommunistischen Gewerkschaften bessere Durchsetzungsmöglichkeiten.

*L. Sánchez Agesta* erwartet von den künftigen Gewerkschaftswahlen eine wesentliche Klärung und Konsolidierung der Situation. Aus den Wahlen ergebe sich eine ähnliche Auslese, wie das bei den politischen Parteien der Fall gewesen sei. Staat und Unternehmer könnten bald mit repräsentativen Arbeitnehmervertretern rechnen.

*G. Müller* geht auf die ideologischen Hintergründe europäischer und spanischer Gewerkschaftsentwicklung näher ein: „Es scheint mit der Geschichte der europäischen Arbeiterbewegung unauflöslich die weltanschauliche Konfrontation innerhalb der Arbeiterbewegung selbst gegeben zu sein. Es ist etwa in Frankreich und Italien so gewesen – und jetzt in Spanien. Dies hängt mit der Bedeutung, die die Lehre von Marx und Engels für die Herausbildung der Arbeitnehmerschaft als politische Großgruppe, als wirt-

schaftlich tätige Gruppe gehabt hat, zusammen.“ Natürlich regten sich innerhalb der Arbeitnehmerschaft Gegenkräfte gegen diese ideologische Sicht; *G. Müller* verweist hier auf das Beispiel der weltanschaulichen Konfrontation zwischen den deutschen Richtungsgewerkschaften vor 1933.

Als Fazit aus den spanischen Diskussionsbeiträgen stellt *G. Müller* fest, daß das Prinzip der Tarifautonomie vorläufig in Spanien noch nicht funktionieren könne, „weil es an der Ordnungsmacht und an dem Ordnungswillen der Gewerkschaften fehlt“. Zur Verhütung staatlicher Tarifregelungen, die in der Geschichte immer gescheitert seien, und zur „Einübung in die Tarifautonomie“ nennt *G. Müller* zwei Voraussetzungen: 1. „daß bei entsprechenden staatlichen Regelungen im Vorfeld dieser Regelungen nicht nur die politischen Parteien, sondern auch die Gewerkschaften herangezogen werden“, 2. „daß man gleichzeitig den Gewerkschaften schon jetzt den Raum gibt, oberhalb des Existenzminimums, dessen Definition allerdings dann immer beim Staat liegen würde, das zu regeln in Tarifverträgen, was wir in Deutschland den Manteltarifvertrag nennen: Regelungen, die keine Frage des Arbeitsentgeltes betreffen, sondern Urlaub, Arbeitszeit, Ordnung und bestimmtes Verhalten im Betrieb.“ In der ersten Voraussetzung schließt sich *G. Müller* der Kritik an, die zuvor *C. Iglesias Selgas* am „Pakt von Moncloa“ geübt hat. Dieser Pakt, der staatliche Regelungen der Arbeitsbedingungen zum Inhalt hat, wurde nur zwischen Regierung und politischen Parteien abgeschlossen, die Sozialpartner sind nicht daran beteiligt.

In Hinblick auf Spanien nennt *G. Müller* zwei Modelle der Betriebsverfassung, die die Präsenz der Gewerkschaften in den Betrieben regelt: Zum einen das nordamerikanische Modell der Gewerkschaftsvertretung, ein „closed shop“-System, das auch für die Unternehmer von Vorteil sei. Zum anderen das deutsche Betriebsrätesystem, wonach der Betriebsrat durch Urwahlen aufgrund konkurrierender Listen aus den Reihen der Belegschaft zustandekommt, „wobei natürlich – das ist in Deutschland faktisch und z. T. rechtlich so – hinter den konkurrierenden Listen auch Gewerkschaften stehen, aber, wenn man die Betriebsratswahlen verfolgt, auch in nicht unerheblichem Maße das, was wir im politischen Raum ‚freie Wählergruppen‘ nennen.“

*P. Trappe* stellt die Frage, wie man der Politisierung der Gewerkschaften (in Spanien), d. h. der zunehmenden Bindung politisch radikaler Gruppen an das Gewerkschaftswesen (und umgekehrt) Einhalt gebieten könnte. *Trappe*

plädiert hier für die Anwendung politischer Mittel, nicht staatlicher Eingriffe. Voraussetzung dazu sei jedoch eine ausgeprägte intermediäre, d. h. zwischen Individuum und Staat vermittelnde Gruppenstruktur, die in Spanien noch weitgehend fehlt. *Trappe* ist der Auffassung, daß in dieser Situation vor allem eines notwendig wäre: „die Mobilisierung der Gewerkschaften durch gemäßigte Mitglieder, – durchaus beraten durch die gemäßigten Parteien, die nach wie vor die entscheidende Mehrheit haben.“ Entscheidend für die Aktivierung von Gruppensolidarität sei das Vorhandensein deutlicher Zielvorstellungen.

### *Bundesrepublik Deutschland*

Die 1949 erfolgte Gründung des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) als Einheitsgewerkschaft ist hauptsächlich aus Motiven gemeinsam erlittener Erfahrungen mit dem nationalsozialistischen Regime hervorgegangen. *R. von Voss* führt dazu aus: „Die Gewerkschaften haben in der Zeit des Nationalsozialismus erkannt, daß eine Aufspaltung der Arbeitnehmerbewegung notwendigerweise dazu führen müßte, daß in einem Zeitpunkt größter politischer Herausforderungen ein einheitliches Handeln im Interesse der Arbeitnehmer nicht möglich ist. Diese Erkenntnis ist sicherlich richtig gewesen. Nicht so sehr standen im Vordergrund die Erfahrungen, die man an der Front der Sozialpolitik und der Arbeitsmarktpolitik gesammelt hatte. Die erfahren erst heute ihre volle Aktualität.“

Neben den geschichtlichen Erfahrungen spielte noch ein anderer Umstand eine Rolle bei der Gründung der Einheitsgewerkschaft: Die alliierte Besatzungspolitik der Nachkriegszeit hat die Wiederbelebung der christlichen (Richtungs-)Gewerkschaften weitgehend verhindert, stellt *G. Volmer* fest. Das Konzept der weltanschaulich-politischen Neutralität der Einheitsgewerkschaft habe sich, wie die weitere Entwicklung zeigte, nicht verwirklichen lassen. Es kam bald zu einer einseitigen Politisierung des DGB, der schon 1953 in Wahlkampfauseinandersetzungen eingriff und die sozialdemokratische Partei unterstützte. Daraufhin hat sich eine christlich orientierte, der CDU/CSU nahestehende Gewerkschaftsgruppierung (nach dem mißglückten Versuch, eine eigene Fraktion im DGB zu bilden) abgespalten und 1955 eine Richtungsgewerkschaft, den Christlichen Gewerkschaftsbund (CGB) gegründet. *G. Volmer* bemängelt, daß der CGB nicht als Rechtsnachfolger der

christlichen Gewerkschaften aus der Zeit vor 1933 anerkannt worden sei; somit sei das alte Gewerkschaftsvermögen beim DGB verblieben, fehlende finanzielle Mittel erschweren seitdem sehr die Arbeit des CGB.

### *Die deutschen Gewerkschaften und das „Mächtigkeitsprinzip“*

Bezüglich der deutschen Gewerkschaften verteidigt *G. Müller* das „Mächtigkeitsprinzip“ als eine notwendige institutionelle Voraussetzung der Tarifautonomie: „Das Bundesarbeitsgericht vertritt als unerläßliche Bedingung der Tarifautonomie das sogenannte Mächtigkeitsprinzip, d. h. nur starke Verbände sind in der Lage, Tarifverträge abzuschließen, weil sie allein die nötige Voraussetzung für die Ordnungsfunktion des Tarifvertrages abgeben. Diese Auffassung des Bundesarbeitsgerichtes ist umstritten; uns wird der Vorwurf gemacht, daß wir damit die Freiheit der Arbeitnehmer aufs Spiel setzten, weil wir Verbände ohne genügende Mächtigkeit – die Mächtigkeit muß nicht in der Zahl liegen – nicht für tariffähig und damit überhaupt nicht für Gewerkschaften ansehen, wohl aber als Koalitionen, eine untere Stufe. Die letzte Klärung wird mit großer Sicherheit durch das Bundesverfassungsgericht einmal erfolgen. Aber rebus sic stantibus, solange das Bundesarbeitsgericht diese Sentenz aufrechterhält – die wir natürlich immer wieder, wenn entsprechende Fälle vorkommen, neu überprüfen müssen –, ist das eine wichtige institutionelle Voraussetzung für die Tarifautonomie.“

Gegen das Mächtigkeitsprinzip wendet *G. Volmer* ein, daß es den DGB (mit über 6 Millionen Mitgliedern) dazu veranlasse, nicht mit dem CGB (nur ca. 240000 Mitglieder) gemeinsam in Tarifverhandlungen zu gehen. Wie groß der Rückhalt einer Gewerkschaft bei den Arbeitnehmern sei, lasse sich aber nicht allein an den Mitgliederzahlen ablesen, sondern zeige sich auch bei den Sozialversicherungs- und Betriebsratswahlen, bei welchen der CGB oft wesentlich besser abschneide als der DGB.

Auch *C.-G. Fetsch* zieht das Prinzip der Mächtigkeit in Zweifel, indem er die Frage stellt, bei welcher Anzahl von Mitgliedern oder nach Erfüllung welcher Kriterien ein Verband anfangs, „mächtig“ zu werden.

Sehr deutlich zeigt *R. von Voss* die Ambivalenz dieses Prinzips: „Nun hat das Bundesarbeitsgericht im März dieses Jahres sich in einem grundlegenden Urteil (Beschluß) zum Mächtigkeitsprinzip geäußert. Sicherlich dient diese Theorie der Befestigung der Einheitsgewerkschaften in der Bundesrepublik –

und damit auch der politischen Stabilität – und nicht zuletzt natürlich auch den Unternehmern, die in nicht geringem Umfang daran interessiert sind, mit geschlossenen Vertretungen der Arbeitnehmer zu verhandeln. Daß nur sozial mächtige Verbände tariffähig sind und nur dann Organisationen als Koalitionen anerkannt werden, wenn sie auf überbetrieblicher Grundlage organisiert sind, – mit diesen beiden Prinzipien ergibt sich schon deutlich die Gefahr für die Freiheit der Koalitionsbildung. Das Mächtigkeitsprinzip trägt die Gefahr eines Auseinanderklaffens von Tariffähigkeit und Koalitionseigenschaft in sich. Ein Kritiker dieses Beschlusses hat einmal gesagt, Koalitionen ohne Tariffähigkeit sind wie Kernobst ohne Kern. Dies ist sicherlich richtig. Das Mächtigkeitsprinzip trägt die entscheidende Gefahr in sich, daß der Koalitionpluralismus erschwert wird – und spontanen Arbeitnehmerzusammenschlüssen die Marktchance, d. h. die Chance zur Durchsetzung sehr schwer gemacht wird, denn sie können ja eigentlich nie den Beweis antreten, daß sie eine realistische Konkurrenz gegen die Einheitsgewerkschaften sein könnten. Und darüber hinaus trägt dieser Beschluß möglicherweise die Gefahr einer Versteinerung des bestehenden Berufsverbandswesens in sich. Diese Gefahr sollte nicht geringgeachtet werden.“

### *Schweiz*

Die Arbeitnehmerorganisation der Schweiz zeichnet sich, wie *B. Gruber* darlegt, durch einen sehr weitgehenden Gewerkschaftspluralismus aus. Es gibt sechs von den Arbeitgebern und der Regierung anerkannte gewerkschaftliche Spitzenorganisationen, von denen die drei größten zu nennen sind: der (sozialistisch orientierte) Schweizerische Gewerkschaftsbund, der Christlich-Nationale Gewerkschaftsbund und die Angestelltenorganisation. Daneben gibt es noch einige autonome Berufsgruppen, die ebenfalls als Verhandlungspartner auftreten, aber keinem der Gewerkschaftsbünde angeschlossen sind, nämlich im Bereich des Staats- und Gemeindepersonals, die Lehrer, das Bankpersonal etc.

### *Österreich*

Die österreichische Gewerkschaftsgeschichte steht, wie *G. Winkler* ausführt, in der kontinentaleuropäischen Tradition und ähnelt sehr der deutschen Gewerkschaftsentwicklung. Die politisch orientierten Richtungsge-

werkschaften, d. h. die christlichen und sozialdemokratischen Gewerkschaften (radikal marxistische Gewerkschaften hat es in Österreich nie gegeben) mündeten nach dem zweiten Weltkrieg in eine Einheitsgewerkschaft, den Österreichischen Gewerkschaftsbund, ein. In Österreich wie in Deutschland ist die Einheitsgewerkschaft das Ergebnis gemeinsamer Erfahrungen mit dem nationalsozialistischen Regime, sie ist, wie *G. Winkler* sagt, „in den Konzentrationslagern des ‚Dritten Reiches‘ entstanden“.

Der Österreichische Gewerkschaftsbund ist zentralistisch organisiert, aber in 16 Fachgewerkschaften aufgegliedert, die – mit Ausnahme der Angestellten – nach dem Industriegruppenprinzip organisiert sind. Der Zentralismus der Einheitsgewerkschaft erfährt aber in Österreich (im Gegensatz zu Deutschland) eine weitere Einschränkung durch weltanschaulich ausgerichtete Fraktionen. *G. Winkler* verweist hier auf drei Fraktionen: eine sozialistische, eine christliche und eine – allerdings sehr schwache – kommunistische, die selbst noch in mehrere Richtungen gespalten ist.

*G. Winkler* knüpft an das von *G. Müller* in die Diskussion gebrachte Mächtigkeitsprinzip an und sieht in einer „starken Gewerkschaft“ eine wesentliche Bedingung für das Funktionieren der Tarifautonomie. Diese „Stärke“ ist nach *Winkler* sowohl durch das Prinzip der Einheitsgewerkschaft als auch durch einen hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad (in Österreich ca. 67 Prozent der Arbeitnehmer) gewährleistet.

*K. Korinek* verweist auf eine Arbeitsteilung zwischen den öffentlich-rechtlichen Arbeiterkammern, die nach dem Prinzip der Pflichtmitgliedschaft organisiert sind, und dem Gewerkschaftsbund, der als Verein freiwillig organisiert ist: „Die Arbeiterkammern konzentrieren sich auf die Grundlagenarbeit und auf die Vertretung der Arbeitnehmer gegenüber dem Staat, die Gewerkschaften auf die Hilfe für den einzelnen Arbeitnehmer und auf die Interessenvertretung gegenüber den anderen Verbänden, also den Unternehmen.“

#### *b) Einheitsgewerkschaft, Minderheitenschutz und Gewerkschaftspluralismus, Gewerkschaften und Wirtschaftsordnung*

Von den spanischen Teilnehmern wird das Prinzip der Einheitsgewerkschaft nicht grundsätzlich in Frage gestellt, aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt hält man die Errichtung einer Einheitsgewerkschaft für eine „Utopie“

(*L. de Cos Jährling*), für einen „frommen Wunsch“ (*S. Ríos Mingarro*). Zum einen steht man in Spanien erst am Anfang eines Gewerkschaftsaufbaus, und es fehlt weitgehend an Koordinierung zwischen den einzelnen Gewerkschaftszentralen. Vor allem aber sind diese vorherrschend marxistisch-revolutionär ausgerichtet, so daß mit ihnen, wenn auch gerade sie für die Einheitsgewerkschaft plädieren, keine Einigung möglich erscheint. Wie *S. Ríos Mingarro* betont, ist der Gedanke der Einheitsgewerkschaft nicht nur „nicht opportun, sondern geradezu unmöglich“, und zwar aufgrund der Politisierung der Gewerkschaften, die nur „Transmissionsriemen der verschiedenen politischen Parteien“ sind. Die spanischen Gewerkschaften sind nach Beobachtung von *A. F. Utz* momentan nicht so sehr Vertreter von sozialen Ansprüchen und Interessen, sondern bemüht, politische Akzente zu setzen: „Hier eine Einheitsgewerkschaft zu bilden, würde bedeuten, eine über dem Parlament agierende politische Organisation zu schaffen.“ Man muß also, wie *Ríos Mingarro* resümiert, zunächst einmal von einem gewerkschaftlichen Pluralismus ausgehen.

Welches Gewicht kommt nun der nicht-marxistischen Arbeitnehmerschaft in Spanien beim Aufbau des Gewerkschaftswesens zu? Nach Auskunft von *Cos Jährling* und *Ríos Mingarro* gibt es zwar Ansätze zur Schaffung von nicht-marxistischen Gewerkschaftszentralen, aber sie haben praktisch kein Gewicht. Viele Arbeitnehmer stehen, wie *Ríos Mingarro* sagt, in dem Dilemma, sich, um überhaupt ihren Forderungen Gewicht zu verleihen, in Ermangelung anderer Möglichkeiten marxistischen Gewerkschaften anschließen zu müssen, obwohl sie keine Marxisten sind. *J. M. Vitoriano Verástegui* ist etwas optimistischer, er sieht nicht-marxistische Ansätze in der „Unión General de Trabajadores“ (UGT), in der „Unión Sindical Obrera“ (USO) und vor allem in den regional verwurzelten, christlich geprägten baskischen und katalanischen Arbeitnehmerorganisationen: „Das Gewicht ist zwar gering, aber das Potential ist groß“ und gibt zu Hoffnungen Anlaß. Viele Arbeitnehmer seien nicht organisiert, weil sie keiner marxistischen Gruppierung beitreten wollten.

An die spanische Adresse gewendet warnt *A. Rauscher* vor der Annahme, es könne nicht-marxistischen Arbeitnehmern gelingen, marxistische Gewerkschaftsorganisationen zu unterlaufen und allmählich „umzufunktionieren“. „Wenn marxistisch orientierten Gruppen ein Gegengewicht entgegengestellt werden soll, dann nur durch nicht-marxistische Gruppen, die auf eigener Grundlage operieren.“ Die Gewerkschaften haben, so *Rauscher*, eine Ord-



nungsfunktion, darauf beruhe die Tarifautonomie. „Ich glaube, daß es aus diesem Grunde notwendig ist, daß nicht-marxistische gewerkschaftlich organisierte Gruppen sich an dieser Ordnungsfunktion ausrichten. Denn die marxistisch organisierten Gewerkschaften leiden ja darunter, daß sie einerseits gemäß dem Klassenkampfprinzip die Wirtschaftsgesellschaft umfunktionieren müssen, andererseits als Gewerkschaften aber die Interessen der Arbeitnehmer unmittelbar vertreten sollen. Dieser Dissens scheint mir nur dann im Interesse der Arbeitnehmer lösbar zu sein, wenn andere Gruppen diese Ordnungsfunktion in den Vordergrund rücken.“

Die Alternative: Einheitsgewerkschaft oder Gewerkschaftspluralismus zeigt sich im Urteil der österreichischen und schweizerischen Teilnehmer als relativ unproblematisch, in Österreich scheint die Einheitsgewerkschaft, in der Schweiz der Gewerkschaftspluralismus unumstritten zu sein.

In *Österreich* herrscht, wie *G. Winkler* ausführt, Übereinstimmung darüber, daß die Bildung einer Einheitsgewerkschaft nach dem zweiten Weltkrieg für das Funktionieren der Tarifautonomie eine wesentliche Bedingung war. „Daß die Selbstregulierung eines Teiles der sozialen Beziehungen durch die daran unmittelbar Beteiligten so reibungslos funktioniert, wird dem Umstand zugeschrieben, daß es in Österreich eine Einheitsgewerkschaft gibt.“ *G. Winkler* verbindet das Prinzip der „Mächtigkeit“ mit dem der Einheitsgewerkschaft und ist der Meinung, daß „eine starke Gewerkschaft“ (als Einheitsgewerkschaft) eine wesentliche Bedingung des Funktionierens der Tarifautonomie sei, jedenfalls in Österreich. „Diese Stärke ermöglicht es den Gewerkschaften, auch Entscheidungen in Hinblick auf das Gemeinwohl zu treffen, d. h. die Kartellwirkung des zentralen Gewerkschaftsbundes ermöglicht eine sehr viel vorsichtigeren Gewerkschaftspolitik als eine Vielzahl von miteinander konkurrierenden Gewerkschaften es ermöglichen würde.“ Das spricht jedoch, wie *Winkler* einräumt, nicht gegen das Modell der Gewerkschaftspluralität in der Schweiz, wo andere Verhältnisse herrschen. Die Befürchtung, daß durch einen zentralen Gewerkschaftsverband die Freiheit der Arbeitnehmer gefährdet sein könnte, sieht *Winkler* durch zwei Gegebenheiten ausgeschaltet: Die Koalitionsfreiheit sei nach wie vor verfassungsmäßig garantiert, die Arbeitnehmer könnten zu jeder Zeit alternative Gewerkschaften gründen. Außerdem sei die Einheitsgewerkschaft fraktionell, d. h. nach unterschiedlichen politischen Gruppierungen aufgegliedert. Die Einheitsgewerkschaft ist also in sich schon pluralistisch strukturiert.

Auch das „Schweizer Modell“ des Gewerkschaftspluralismus ist, auf die schweizerischen Verhältnisse bezogen, nicht umstritten. *B. Gruber* nennt fünf Gründe, warum die Schweiz „eindeutig auf dem Boden des Gewerkschaftspluralismus“ steht: 1. Die Schweiz hat in jeder Hinsicht eine sehr pluralistische Struktur. 2. Die Arbeitnehmer sollen die Gelegenheit haben, nach ihrer eigenen freien Wahl Gewerkschaften beizutreten. 3. Der gewerkschaftliche Pluralismus zwingt die Gewerkschaften zu vermehrter und besserer Leistung. 4. Der Gewerkschaftspluralismus schützt sowohl den einzelnen Arbeitnehmer als auch die Öffentlichkeit vor Machtmißbrauch der Großorganisationen. 5. Der Gewerkschaftspluralismus bietet Schutz vor Radikalisierungstendenzen. „Man schaut sich viel besser gegenseitig auf die Finger: Wenn sie eine ganze Reihe von Gewerkschaftsorganisationen haben, die miteinander in Konkurrenz stehen, dann wirkt sich eine Dummheit, die eine Organisation macht, sehr rasch zu ihrem Nachteil aus.“

Eine heftige Diskussion entzündet sich am deutschen System der Einheitsgewerkschaft. Die überwiegend kritischen Beiträge beziehen sich auf den Begriff, die Prinzipien und die Realität der Einheitsgewerkschaft (DGB). Der Begriff „Einheitsgewerkschaft“, wie er in der Bundesrepublik Deutschland benutzt wird, ist nicht klar definiert. *G. Volmer* bemerkt dazu: „Einige verstehen darunter die einheitliche Organisation von Arbeitern, Angestellten und Beamten. Wenn das der Fall ist, haben wir mehr als eine Einheitsgewerkschaft in der Bundesrepublik. Andere sagen, die Einheitsgewerkschaft sei eine Einheit von gewerkschaftlich Organisierten mit unterschiedlicher politischer oder weltanschaulicher Haltung. Wenn das der Fall ist, gibt es auch mehrere Einheitsgewerkschaften in Deutschland. Im Sprachgebrauch wird allerdings die Einheitsgewerkschaft mit dem Deutschen Gewerkschaftsbund gleichgesetzt.“

Über die zwiespältigen Erfahrungen mit den deutschen Einheitsgewerkschaften berichtet *A. Rauscher*: Nach 1945 sind die Christlich-Sozialen bei der Gründung der Einheitsgewerkschaft von der Annahme ausgegangen, „es müsse möglich sein, gewerkschaftlich die ökonomischen und sozialen Interessen der Arbeitnehmer gemeinsam zu vertreten“. Die Voraussetzung aber, daß es auf Dauer eine gesellschaftliche Großgruppe der Arbeitnehmerinteressen geben kann, die sich auf die ökonomische und soziale Interessenvertretung beschränkt – und nicht zugleich auch politische Standorte einnimmt, habe sich als „einigermaßen falsch“ erwiesen. „Daß eine Einheitsgewerkschaft

unter Umständen sehr leicht zu unterlaufen ist“, zeigt *Rauscher* am Beispiel der DGB-Gewerkschaften „Druck und Papier“ und „Erziehung und Wissenschaft“, „die de facto sozialistische Richtungsgewerkschaften geworden sind, auch wenn sie das Gewand einer sogenannten Einheitsgewerkschaft haben“. Als positives Merkmal des Einheitsgewerkschaftssystems bewertet *Rauscher* das Fehlen einer „Konkurrenzsituation zwischen verschiedenen Gewerkschaften“.

Anders als *Rauscher* sieht *H. B. Streithofen* gerade in der fehlenden Konkurrenz eine Gefahr, daß nämlich starke Einheitsgewerkschaften nicht nur auf ihrem Gebiet unerträgliche Machtmonopole bilden können, sondern möglicherweise auch Koalitionen mit den Arbeitgeberverbänden eingehen. Ein solches Machtkartell könne ein Land unregierbar machen. Auch *Streithofen* geht auf die Politisierung des DGB ein: „Die deutschen Einheitsgewerkschaften beanspruchen eine Ordnungsfunktion, die weit über die Regelung der Verhältnisse der Arbeitnehmer im sozial- und wirtschaftspolitischen Bereich hinausgehen. Wenn man analysiert, was der DGB zur Ostpolitik, zum Schwangerschaftsabbruch, zur Familienpolitik gesagt hat, dann muß man zu dem Schluß kommen, daß die Gewerkschaften Transmissionsriemen für bestimmte sozialistische Auffassungen in den Bereich der Politik sind.“

Für *R. von Voss* sind Einheitsgewerkschaften dann zu begrüßen, wenn sie sich an drei Grundprinzipien halten: „Einmal die Solidarität und Einheitlichkeit in der Interessenvertretung. Zum anderen die Beachtung der parteipolitischen Unabhängigkeit, nicht der parteipolitischen Neutralität. Mit der parteipolitischen Neutralität wäre die Arbeitnehmerbewegung überfordert. Eine Herausforderung allerdings ist für jede Arbeitnehmerorganisation die parteipolitische Unabhängigkeit, nämlich im Interesse der Arbeitnehmer arbeiten zu können mit welcher politischen Kraft auch immer. Und zum dritten: der Pluralismus und die innerverbandliche Demokratie. Der Pluralismus innerhalb der Arbeitnehmerbewegung und die innerverbandliche Demokratie sind wohl die größten Schwachstellen unserer aktuellen Situation. Götz Briefs hat schon vor den Folgen eines ungehemmten Siegeszuges der Organisation gewarnt. Wir haben heute nicht nur sozialmächtige Einheitsgewerkschaften, sondern auch politisch mächtige Gewerkschaften, d. h. die Regierung in der Bundesrepublik kann nicht mehr ohne das Wohlverhalten der Gewerkschaften handeln. Auch eine CDU-Regierung könnte nicht ohne das Wohlverhalten der Gewerkschaften erfolgreich sein.“ *R. v. Voss* kritisiert

nicht das Prinzip, sondern die gegenwärtige Realität der deutschen Einheitsgewerkschaften, wenn er sagt: „Wer heute die Freiheit der Gewerkschaften sichern will, muß gegen die Einheitsgewerkschaften für Pluralismus und innerverbandliche Demokratie kämpfen – und nicht zuletzt die Gewerkschaften erneut nach ihrem Mandat zur Vertretung der Arbeitnehmerinteressen befragen können. Dies ist eine besondere politische Herausforderung.“

Die in den Konzentrationslagern entstandene „geistige Grundlage der Einheitsgewerkschaft“ ist, wie *G. Müller* sagt, heute nicht mehr vorhanden, weil die Gründergeneration weitgehend nicht mehr lebe. Dennoch könnte die Einheitsgewerkschaft „aus sich heraus Korrekturkräfte gebären“, vor allem in Hinblick auf die soziologische Gegebenheit zunehmender Interessenheterogenitäten innerhalb der Arbeitnehmerschaft. „Die Interessensituation auf Arbeitnehmerseite ist in Deutschland nur noch in der allgemeinen Grundlage identisch, nicht aber in der einzelnen Auffächerung.“ Nach *G. Müller* gibt es zwar noch ein „allgemeines Arbeitnehmerbewußtsein“, aber es bilden sich „spezifische Arbeitnehmerschichten“ (z. B. leitende Angestellte) heraus; sogar innerhalb einer soziologisch gleichen Arbeitnehmerschicht kann es zu Interessenheterogenitäten kommen.

Ergänzend zur Frage der Einheitsgewerkschaft äußert sich *Th. Hieronimi* folgendermaßen: „Ich habe den Eindruck, daß von manchen Diskussionsmitgliedern gegenüber dem Deutschen Gewerkschaftsbund erhebliche Reserven gemacht wurden, vielleicht sogar gewisse Vorurteile bestehen. Die Diskussion über die Vor- und Nachteile einer Einheitsgewerkschaft im Vergleich zu den Richtungsgewerkschaften ist für die spanischen Teilnehmer rein theoretischer Natur. Während der Franco-Zeit konnte in Spanien nur eine illegale Gewerkschaftsarbeit im eigentlichen Sinne geleistet werden. Hierzu waren aus verständlichen Gründen nur die Kommunisten und Sozialisten disponiert. Von dieser Seite her werden auch die heute entstandenen legalen Gewerkschaften mehr oder weniger stark kontrolliert, so daß man sich damit abfinden muß, daß in Spanien die Vertretung der Arbeitnehmerinteressen vorwiegend durch Richtungsgewerkschaften erfolgt, die weitgehend entweder kommunistisch oder doch linkssozialistisch bestimmt sind. Ich kann es natürlich nicht beurteilen, ob neben diesen beiden Gewerkschaftsblöcken und den verbliebenen anarchistischen Gruppen auch noch die Möglichkeit zur Bildung schlagkräftiger nicht-marxistischer Gewerkschaften besteht. Selbst wenn dies der Fall sein sollte, so ändert dies nichts an der

bedauerlichen Tatsache, daß der Streit zwischen den einzelnen Gewerkschaftsblöcken den Aufbau einer demokratischen und sozialen Gesellschaftsordnung sowie die Entstehung einer verantwortungsbewußten Partnerschaft zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern erschwert. Demgegenüber sollten wir Deutsche bei aller berechtigten Kritik an der häufig vom DGB betriebenen Politik nicht vergessen, daß gerade die Existenz einer machtvollen und zumindest in ihren Anfängen auch einigermaßen politisch neutralen Einheitsgewerkschaft Wesentliches zum Wiederaufbau der deutschen Nachkriegswirtschaft beigetragen hat, vielleicht sogar eine entscheidende Voraussetzung dafür war. Ein Blick über die Grenzen sollte uns übrigens überzeugen, daß unsere heutige relative politische und soziale Stabilität, wenngleich nicht allein, so doch zu einem erheblichen Teil der Existenz einer Einheitsgewerkschaft, also dem Fehlen gewerkschaftlicher Rivalitäten und Richtungskämpfe zu verdanken ist. Die Lage wäre sicherlich anders, wenn wir Gewerkschaften verschiedenster Art hätten, die in ihrem Kampf um die Mitgliederbeiträge und Stimmen der Arbeitnehmer sich gegenseitig in ihren Forderungen überbieten würden. Natürlich soll in keiner Weise verkannt werden, daß gerade die Monopolstellung, die der DGB und die zu ihm gehörenden Gewerkschaften in der Bundesrepublik besitzen, zu einer Machtkonzentration geführt hat, die, wenn sie mißbräuchlich ausgenutzt wird, sogar zu einer Gefahr für unsere weitere demokratische Entwicklung führen könnte. Wie wir aus der Geschichte und nicht zuletzt sogar aus der Kirchengeschichte wissen, birgt jede Machtkonzentration zugleich die Gefahr der mißbräuchlichen Ausnutzung in sich. Es ist auch nicht zu verkennen, daß die politische Neutralität des DGB in den letzten Jahren nicht unerheblich gefährdet zu sein scheint. Bei aller notwendigen Kritik an der Entwicklung innerhalb des DGB und der meisten Industriegewerkschaften glaube ich aber auch heute noch, daß für uns kein Anlaß besteht, das Fehlen von Richtungsgewerkschaften im Bundesgebiet zu bedauern, ganz abgesehen davon, daß keine reale Möglichkeit besteht, Richtungsgewerkschaften aufzubauen.“

Der von *R. von Voss* geforderte innergewerkschaftliche Pluralismus, in Österreich durch Fraktionen innerhalb der Einheitsgewerkschaft gewährleistet, wird von den deutschen Teilnehmern vornehmlich unter dem Stichwort „Minderheitenschutz“ diskutiert. Übereinstimmend ist man der Meinung, daß weltanschaulich-politische sowie interessenbedingte „Minderheiten“ in der Einheitsgewerkschaft irgendwie zum Zuge kommen müßten. *C.-G.*

*Fetsch* und vor allem *G. Volmer* weisen darauf hin, daß die deutsche Einheitsgewerkschaft keinen geregelten Minderheitenschutz kennt. Auf die Lage der hoffnungslos majorisierten Christlich-Sozialen im DGB macht *H. B. Streithofen* aufmerksam; zwar seien in den Bundesvorständen der Einheitsgewerkschaften christlich-soziale Mitglieder vertreten, diese seien aber nach parteipolitischen (SPD) Gesichtspunkten ausgewählt. Sollte es in Spanien je zu einer Einheitsgewerkschaft kommen, müßten, so *L. de Cos Jährling*, die Minderheiten angemessen in den verschiedenen Organen und Ebenen der Organisation repräsentiert sein. Wenn sie sich dort kein Gehör verschaffen könnten, sollten sie sich an die „Basis“ wenden.

Zur Frage des Minderheitenschutzes aus juristischer Sicht stellt *G. Müller* fest, „daß, wenn eine Gewerkschaft nach ihrem Selbstverständnis als parteipolitisch unabhängig antritt, ihre Mitglieder die Möglichkeit haben müssen, ihrerseits auf diese parteipolitische Unabhängigkeit gegebenenfalls im Rechtswege vorzudringen. Es stellt sich für die deutschen soziologischen Gegebenheiten, die ja aufs engste mit den rechtlichen verflochten sind, die Frage, ob die Rechtsprechung des Reichsgerichts von der vollen Verbandsautonomie, die nur in Extremfällen beschnitten werden darf, noch haltbar ist.“ Damit sei nicht allgemein der Minderheitenschutz weltanschaulicher Gruppen angesprochen, sondern ein „Minderheitenschutz entsprechend dem programmierten Selbstverständnis der Gewerkschaften. Diese Frage ist zunächst einmal bei uns im Hinblick auf die in die Kaiserzeit zurückgehende Rechtsprechung des Reichsgerichts ein juristisches Problem.“

Die weitere Diskussion läßt die Frage offen, wie unter den gegebenen Umständen ein Minderheitenstatus in der Einheitsgewerkschaft rechtlich und institutionell verankert werden könnte. Struktur und Organisationsform des Gewerkschaftswesens sollten jedoch in jedem Falle, darin ist man sich mit *E. Lampersbach* einig, den Freiheitsraum des einzelnen Arbeitnehmers nicht einengen, sondern ausweiten. „Die Form der Gewerkschaft soll sich anlehnen an die Form der sozialen Marktwirtschaft. Hier spielt die Verteilung vorhandener Macht eine große Rolle – unter gleichzeitiger Anerkennung und Sicherstellung der sozialen Verpflichtung der im freien Markt Tätigen. Ich glaube, daß dies auch auf die Gewerkschaften zu übertragen ist. Die Verteilung der Macht und ihre gleichzeitige Kontrolle ist hier der wichtigste Punkt.“ Wie das Eigentum, so unterliegen auch die Verbände einer sozialen Bindung.

Der Gedanke einer grundsätzlichen Interdependenz von Gewerkschafts- und Wirtschaftsordnung wird in mehreren Beiträgen geäußert. Für *A. F. Utz* hat die Gewerkschaftsbewegung „nur Sinn und Existenzberechtigung in einer Privateigentumsordnung“, in der sich die Interessen frei manifestieren und organisieren können, wobei sie jedoch in einem sozialen Ordnungsrahmen stehen und selber eine Ordnungsfunktion ausüben müssen. Auch *C.-G. Fetsch* sieht die Freiheit der Gewerkschaften in einem Bedingungs-zusammenhang mit der Freiheit der Unternehmer. Nach *H. B. Streithofen* beruht Freiheit auf einem Macht- und Interessenpluralismus, der „Pluralismus von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in einer freien Gesellschaft ist die Grundlage der Tarifautonomie“.

Ob nun der Gewerkschaftspluralismus am besten innerhalb einer Einheitsgewerkschaft (mit Minderheitenschutz oder Fraktionsbildung) oder durch die Existenz miteinander konkurrierender Gewerkschaften (Schweiz) gewährleistet werden kann, ist eine Frage, die sich je nach den nationalen Gegebenheiten und Erfahrungen unterschiedlich beantworten läßt.

### *c) Zur Organisation der Arbeitgeber*

Kaum als Problem zur Sprache gebracht wird die Organisation der Arbeitgeber. In Spanien sind die Arbeitgeber (wie die Gewerkschaften) erst in den Anfängen ihres organisatorischen Aufbaus. Sie verfügen aber schon, wie *S. Ríos Mingarro* feststellt, über einen nationalen Verband, der vor allem Großbetriebe vertritt. Die Arbeitgeber können „erst schrittweise ihre ordnungspolitische Tätigkeit entfalten“ (*L. de Cos Jährling*), wie die Gewerkschaften haben sie sich nicht am „Pakt von Moncloa“ beteiligt.

In Österreich gibt es eine gesetzliche Interessenvertretung der Arbeitgeber, die Bundeswirtschaftskammer, die auch „als Hauptträger der Tarifautonomie auf Arbeitgeberseite auftritt“ (*G. Winkler*). In der Schweiz sind nach Auskunft von *B. Gruber* auch die Arbeitgeber pluralistisch organisiert, aber dieser Pluralismus ist nach sachlichen Kriterien gestaltet, nicht (wie bei den Gewerkschaften) nach weltanschaulichen. Vier große Spitzenverbände vertreten die Arbeitgeberschaft: Der Vorort des Handels- und Industrievereins, der die wirtschaftlichen Belange vertritt, der Arbeitgeberzentralverband, der Gewerbeverband und der Bauernverband, die die sozialen Belange betreffen.

Voraussetzung für die Tarifautonomie ist nicht nur eine ihre Ordnungsfunktion wahrnehmende Gewerkschaft, sondern, wie *A. Rauscher* festhält, auch eine „sozial engagierte Unternehmerschaft“. „Wenn in Deutschland für die Arbeitnehmer sozialer Fortschritt durchgesetzt werden konnte, dann ist das nicht allein das Verdienst der Gewerkschaften, sondern – vielleicht in geringerem Maße – das Verdienst einer aufgeschlossenen Unternehmerschaft. Unternehmer, die sich nur in Verteidigerstellung befinden, die sich keine sozialen Gedanken machen, sind kein guter Ausgangspunkt für eine echte Tarifautonomie.“ In diesem Sinne äußert sich auch *C.-G. Fetsch*: Im Sozialpartnerschaftsverhältnis sollten die Unternehmer nicht bloß passiv reagieren, sie haben vielmehr eine formende Kraft und Funktion. Sie müssen die „Sozialverpflichtetheit des Eigentums und ihres Handelns darstellen und praktizieren“.

#### d) Tarifverträge

In Spanien werden, wie *L. de Cos Jährling* mitteilt, die Tarifverträge nach Sektoren ausgehandelt, bestimmte Großunternehmen schließen eigene Verträge ab. *C. Iglesias Selgas* konstatiert ein Versagen der gegenwärtigen Gesetzgebung in Bezug auf die Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen.

Für die Schweiz stellt *B. Gruber* fest, daß der dort herrschende Pluralismus von Gewerkschafts- und Berufsorganisationen sich keineswegs negativ auf die Tarifverhandlungen auswirkt: „Es hat sich eingespield, daß bei Tarifverhandlungen diese Organisationen gemeinsam am Tisch sitzen und mit den Arbeitgebern verhandeln. Da stellen sich praktisch keine Probleme.“ Wie *Gruber* ausführt, gibt es zwei Tarifvertragssysteme, die gut nebeneinander funktionieren, nämlich zentrale Lohnverhandlungen (z. B. im Bausektor) und dezentrale Verhandlungen (z. B. in der Maschinenindustrie). Letztere werden auf Arbeitnehmerseite nicht durch die Gewerkschaften, sondern durch die Betriebsräte geführt.

Auch Österreich kennt, wie *G. Winkler* berichtet, zwei Tarifvertragssysteme. Die im Einheitsgewerkschaftsbund vereinigten Fachgewerkschaften schließen mit den korrespondierenden Fachverbänden auf Arbeitgeberseite die grundlegenden Tarifverträge ab. Neben diesen „Kollektivverträgen“ werden zusätzliche Vereinbarungen auf betrieblicher Ebene getroffen, und zwar durch die jeweiligen Betriebsräte.



Am deutschen Tarifvertragssystem kritisiert *E. Lampersbach* die Praxis der starken Industriegewerkschaft „Metall“, die bei Tarifabschlüssen als „Lohnführer“ in Erscheinung tritt, dem sich alle nachgeordneten Abschlüsse anschließen müßten. Dabei werde in einigen Wirtschaftssektoren nicht mehr der geschöpfte Mehrwert verteilt, sondern bereits in die Substanz eingegriffen. Als Beispiel nennt *Lampersbach* den Kohle- und Stahlsektor, „wo seit vielen Jahren mit öffentlichen Subventionen gearbeitet werden muß, aber gleichzeitig Tarifabschlüsse getätigt werden, die nichts mehr mit der Mehrwertverteilung zu tun haben“. Es sei auch eine „mißliche Sache, wenn bei Tarifverhandlungen grundsätzlich die Inflationsrate als Sockel genommen wird, der erreicht werden muß. Hier wird automatisch eine Festschreibung der Inflation und eine Verstärkung der Inflationsmentalität bewirkt.“

Die Tarifautonomie in der Bundesrepublik ist nach *C.-G. Fetsch* nicht mehr nur Sache der Arbeitnehmer und Unternehmer, vielmehr zeichne sich eine Entwicklung zu einem „dritten Partner“ ab. Es ist der „Staat, der die Sozialbindung verschiedenster Bereiche mehr und mehr gesetzlich regelt und damit die frei verfügbare Masse des Kuchens, der zur Verteilung ansteht, für Arbeitnehmer und Unternehmer ständig verkleinert. Alles, was in den Bereichen Umweltschutz, Bodenrecht, Steuern etc. weggenommen und festgelegt wird, ist nicht mehr frei verfügbar im Rahmen der Tarifautonomie. Gegen solche Auflagen und Sozialverpflichtungen hilft auch kein Streik. Die Partner in der Tarifautonomie sollten bedenken, welchen gemeinsamen Weg sie in Zukunft zu gehen bereit sind. Denn der Staat als Partner fragt nicht, ob er erwünscht ist; teilweise rufen wir ihn ja selber – und wundern uns hinterher, daß unser eigener Verfügungsspielraum immer mehr verkleinert wird.“

#### *e) Interessenverbände und Ordnungsaufgabe*

Daß die Interessenverbände eine wichtige Ordnungsfunktion nicht nur im Rahmen der Tarifautonomie, sondern generell wahrzunehmen haben, wird in keinem Diskussionsbeitrag bestritten, wenn auch die Akzente unterschiedlich gesetzt werden. *G. Müller* bemerkt dazu: „Die Situation der Verbände – der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände – ist gegenwärtig verhängen. Wir gehen immer noch davon aus, daß zwar keine konträre, aber eine polare Interessenspannung zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberschaft besteht

– und wir fassen immer noch das Arbeitsrecht primär als Schutzrecht auf. Mit dem Stichwort „Umweltschutz“ ist angedeutet, was alles vom Sozialprodukt verlangt wird. Unsere Gesellschaft beruht heute bis in die Landwirtschaft hinein auf einer sehr stark industrialisierten Grundlage, und die industrielle Verflechtung wird immer noch dichter. Dann stellen sich aber Fragen, daß Umweltschutz, etwaige Energiekrisen und die allgemeine Verdichtung der gesellschaftlichen Verhältnisse nicht nur die Freiheit zugunsten der Technokraten bedrohen können, sondern daß unsere Gesellschaft, so wie sie real ist, ständig in einer gewissen, möglicherweise sehr scharf ausbrechenden Existenznot steht. Unsere wirtschaftliche Grundlage, bedingt durch die Industrialisierung in allen Lebensbereichen, zwingt dazu, die Interessenvertretung auch in dieser Hinsicht zu sehen. Das bedeutet allerdings nicht, daß die Ordnungsaufgabe der Verbände das Primäre ist. Zunächst haben die Verbände Interessen zu vertreten, und Interessen zu vertreten ist keine Schande, sondern das Urmenschlichste, was es gibt.“

Diese Auffassung wird von *A. F. Utz* nicht bestritten, aber in dem Sinne interpretiert, daß die zu vertretenden Interessen von vornherein „in einem Rahmen stehen und deswegen zugleich Ordnungsfunktion haben müssen“. Auf die Tarifsituation bezogen bedeutet das für *A. Rauscher*, daß die Sozialpartner nicht nur ihre unmittelbaren ökonomischen und sozialen Interessen zu suchen, sondern auch gesamtwirtschaftliche und -gesellschaftliche Daten zu berücksichtigen haben, wodurch im übrigen auch den eigenen Interessen gedient sei. Die Ordnungsfunktion der Verbände darf nach *A. F. Utz* jedoch nicht so weit verstanden werden, daß die „Interessenvertreter als Ordnungsinhaber den Staat zu ersetzen beanspruchen“.

## *2. Die rechtliche Ordnung der Tarifautonomie*

Vor der Behandlung rechtlicher Regelungen (Spielregeln) der Tarifautonomie werden in der Diskussion zunächst die grundsätzlichen Bedingungen der Möglichkeit einer sozialpartnerschaftlichen Tarifautonomie aufgezeigt. Es stellt sich heraus, daß eine funktionsfähige Tarifautonomie auf bestimmten qualitativen Voraussetzungen beruht.

a) *Sozialethische, politische und rechtliche Voraussetzungen der Tarifautonomie*

Wie auf politischer Ebene die Demokratie, so lebt auf wirtschaftlicher Ebene die Tarifautonomie von einem ethischen Grundkonsens und einer „demokratischen Mentalität“. Nach *A. F. Utz* sind Demokratie und Tarifautonomie eng miteinander verbunden: „Die Demokratie läßt sich nicht einfach in rechtliche Paragraphen fassen, sie ist zunächst eine Lebensform. Nicht jede Gesellschaft kann demokratisch gestaltet werden. Vor allem ist ein gewisser Konsens bezüglich des freien Zusammenlebens notwendig, eine Fairneß, die jedem die Möglichkeit läßt, seine Überzeugungen zu artikulieren. Zur Schaffung eines solchen Konsenses ist aber auch eine gewisse soziologisch ausgeglichene Grundstruktur, eine starke Mittelschicht Voraussetzung. Der zwischen den Sozialpartnern notwendige Grundkonsens darf aber nicht nur die Bereitwilligkeit beinhalten, die verschiedenen Interessen gegenseitig auszugleichen, sondern muß zugleich das gemeinsame Bemühen um das Gesamtinteresse mit einschließen. Demokratie besagt nicht nur die Möglichkeit, das Eigeninteresse zu vertreten, sondern auch die Verantwortung des einzelnen und der Gruppen für das Gemeinwohl.“

Daran anknüpfend stellt *L. de Cos Jährling* für Spanien fest, daß dort ein gewisser Individualismus und Anarchismus als „geschichtliche Hypothek“ dem Wachsen der Demokratiebereitschaft sehr hinderlich sei: „In der heutigen Übergangszeit und angesichts der Wirtschaftskrise ist festzustellen, daß egoistische Handlungsweisen sich ausgebreitet haben, die nur Partikularinteressen verfechten, ohne an das Gemeinwohl zu denken. Es fehlt an der nötigen Solidarität. Wir haben festgestellt, daß in letzter Zeit gewisse Gruppen sehr lautstark aufgetreten sind, aber nicht den Dialog angestrebt haben. Wir hoffen, daß die Verteidigung von Einzelinteressen in Schranken gehalten werden kann.“

Die soziale Aufspaltung und politische Polarisierung in Spanien wirkt sich nach *J. M. González Páramo* sehr negativ auf das „fair play“ nach Spielregeln, auf die Einhaltung von Vereinbarungen aus. Notwendig sei eine verantwortlich praktizierte Rede- und Pressefreiheit ohne Demagogie, die das soziale und politische Gleichgewicht empfindlich stören könne. Es sei schwierig, für die Tarifautonomie entsprechende Voraussetzungen zu schaffen, „solange ein Marxismus besteht, der sich zwar äußerlich zum Gemein-

wohl bekennt, aber in den Gewerkschaften nicht danach handelt, weil es an der nötigen Bereitschaft zur Demokratie fehlt“.

*B. Gruber* zeichnet für die die Schweiz ein positiveres Bild: „Die verantwortliche Haltung der Arbeitgeber und Arbeitnehmer gegenüber dem Gemeinwohl ist weit verbreitet, vor allem in den Spitzen der Verbände. Je weiter wir an die Basis kommen, um so schwieriger wird es, und zwar nicht nur bei den Arbeitnehmer-, sondern auch bei den Arbeitgeberorganisationen.“

Jede freiheitliche Wirtschafts-, Gesellschafts- und Staatsordnung ist, wie *H. B. Streithofen* hervorhebt, gefährdet, wenn bei den Sozialpartnern kein Konsens über gewisse Grundwerte mehr vorhanden ist. *Streithofen* hält eine Konfliktstrategie, wie sie in Deutschland von bestimmten sozialdemokratischen und Gewerkschaftskreisen betrieben werde, für gefährlich und unvereinbar mit einem freiheitlichen System. Auch *G. Müller* äußert sich in diesem Sinne: „Ein Konsens nur hinsichtlich der Verfahrensspielregeln wird dann an die Ecke gespielt und verdrängt, wenn nicht der Grundkonsens über die letzten ethischen Werte der Gesellschaft vorhanden ist. Dann wird nämlich die Spielregel von dem, der andere Grundvorstellungen hat, als lästige Fessel empfunden, die man beseitigt. Diese entscheidende Frage der letzten ethischen Werte stellt sich gerade in einer Demokratie von heute – und unmittelbar im Wirtschafts- und Arbeitsgeschehen.“ Nach *Müller* gibt es zwar keine „sozialdemokratische Konfliktstrategie“, aber die „sozialistische Konfliktstrategie ist bedenklich, sogar lebensgefährlich.“

*R. von Voss* faßt die qualitativen Voraussetzungen der Tarifautonomie folgendermaßen zusammen: „Die freiheitliche Konzeption der Demokratie setzt ein ausgewogenes System von Macht und Machtkontrolle, Macht und Gegenmacht innerhalb der Gesellschaft voraus. Zu den qualitativen Voraussetzungen der Tarifautonomie gehört sicherlich, daß sich die Sozialpartner frei und unabhängig gegenüberstehen, daß sie waffengleich sind, daß Streik und Aussperrung die beiden sich ergänzenden Mittel zur Erreichung eines Kompromisses sind, wenn der Ernstfall es gebietet. Und daß beide Seiten im Falle der Nichteinigung zur Schlichtung bereit sind. Schlichtung zielt ja auf die Erhaltung des sozialen Friedens ab – und auf die Erreichung eines allen dienenden Kompromisses. Und dazu gehört ganz wesentlich die gemeinsame Beachtung des gemeinen Wohles.“ Die Gemeinwohlaufgabe des Staates liegt jedoch nicht darin, daß der Staat zunehmend und direkt in die gesellschaftlichen Verhältnisse eingreift. „Die eigentliche Herausforderung an den

Staat – und da müssen wir ihn mahnen – ist heute, die Grundvorgaben für das Gemeinwohl politisch deutlicher und mutiger zu vertreten, damit die Sozialpartner sich an dieser Definition orientieren und privatautonom diesen Rahmen ausfüllen können. Alles andere ist eine Illusion und führt uns nur in einen Weg der Unfreiheit, denn die Inpflichtnahme des Staates geht immer zu Lasten der gesellschaftlichen Kräfte.“ Eine besondere Gefahr für das pluralistisch-freiheitliche Ordnungssystem (und damit für die Tarifautonomie) sieht *von Voss* in der fortschreitenden Aushöhlung des Eigentumsbegriffs: „Der Kapitalseite wird es immer schwerer gemacht, ihren legitimen Standpunkt klarzumachen und frei zu vertreten. Rentabilität und Investitionsnotwendigkeit sind heute Punkte, die immer schwerer begründbar sind, weil die Angriffe gegen die Eigentumsseite zu lange hingenommen wurden.“

Aus (verfassungs-)rechtlicher Sicht nennt *G. Müller* drei Voraussetzungen der Tarifautonomie: „Eine Voraussetzung ist, zu wissen, daß es bei der Tarifautonomie immer um die Schaffung einer neuen Teilordnung, eines grundsätzlich auf Zeit befristeten oder kündbaren Tarifvertrags geht. Die zweite Voraussetzung: Jede Tarifregelung ist eingebettet in die Gesamtrechtsordnung. Diese Gesamtrechtsordnung ist grundsätzlich von den Tarifvertragsparteien nicht veränderbar. Aus diesen beiden notwendigen Voraussetzungen erklärt sich, daß in der Weimarer Zeit das Reichsarbeitsgericht als Voraussetzung der Tariffähigkeit postuliert hat, daß jede Tarifvertragspartei das bestehende Tarifvertrags- und Schlichtungsrecht anerkennen muß. Meines Erachtens verlangt die Tarifautonomie, die ja den Tarifvertragsparteien das Recht gibt, Normen zu setzen und eine materiale Ordnung zu schaffen, daß sie auf dem Boden der Verfassung stehen. Die dritte Voraussetzung: Die beiden Tarifkontrahenten müssen sich gegenseitig als notwendig anerkennen. Das ist rein formal, für den Juristen ganz einfach abzuleiten: Die beiden Tarifvertragsparteien sollen gleichgewichtig sein und müssen sich also gegenseitig im Rahmen des ‚Do ut des‘ gegenüberstehen. Wenn man etwas tiefer blickt, wenn Tarifautonomie die Schaffung einer Teilordnung im Gesamtrechtsgefüge bezweckt, dann können Tarifträger nur Gruppierungen sein, die eben diese Ordnung anerkennen, damit aber auch die Gegenseite als Mitträger dieser Ordnung.“

*G. Müller* geht auf das Verhältnis der Sozialpartner zur Verfassung näher ein: „Die Gewerkschaften neigen dazu, die Verfassung weiterzutreiben, verfassungsändernd zu wirken. Die Arbeitgeberseite neigt dazu, die Verfassung

restriktiv anzuwenden, sie in ihren bewahrenden Positionen zu halten. Unsere Verfassung hat dazu noch in dem Sozialstaatspostulat eine Vorschrift, die auf Transformation und Weitertreiben zu einem Teil – aber nur zu einem Teil – angelegt ist. Meines Erachtens ist das Sozialstaatsgebot primär das Gebot, sich sozial sachgerecht zu verhalten, was allerdings auch die rechtliche Anhebung des sozial Schwachen beinhaltet. Aber das primäre Gebot ist das Gebot, sich sozial sachgerecht zu verhalten. Diese Einstellung, dieser Blick zur Verfassung bei den Tarifvertragsparteien ist zu bedenken – und es muß dabei gesagt werden, daß für die Tarifparteien die Anerkennung des geltenden Verfassungsrechts, des geltenden Rechtssystems in seiner Ganzheit unerläßlich ist. Ihr bewegendes Moment hat die Tarifautonomie nur in der Schaffung je neuer Teilordnungen auf im Grunde begrenzten Gebieten – und das alles muß, bisher ist das geglückt, in Übereinstimmung gebracht werden damit, daß beide Tarifvertragsparteien die Verfassung unter einem nicht konträren, aber doch mehr oder weniger stark differierenden Aspekt betrachten. Wenn man alle diese Faktoren auf einen Nenner bringt, nur dann gelingt es, das System der Tarifautonomie in seinen Vorbedingungen effizient zu machen. Die Schwierigkeit liegt eben darin, daß die Rechtsordnung zu dieser Effizienz der Tarifautonomie sehr wenig beitragen kann, sie kann Auswucherungen abschneiden – beim Arbeitskampf werden wir sicher noch darauf zu sprechen kommen –, aber man kann legitimerweise niemandem verbieten, eine Verfassungsänderung anzustreben. Auf anderen Bereichen geschieht das ja auch, ich nenne nur die unter Kontrolle gekommene Diskussion über die Wiedereinführung der Todesstrafe bei uns in der Bundesrepublik. Diese Wiedereinführung würde eine Verfassungsänderung bedeuten.“

#### *Bereitschaft zu sozialen Reformen (Umverteilung)*

Zu den Bedingungen der Tarifautonomie zählt *A. F. Utz* (wie schon erwähnt) die Existenz einer „soziologisch ausgeglichenen Grundstruktur“. Ohne eine starke Mittelschicht sei der demokratische Grundkonsens kaum zu erwarten: „Ein Land, in dem es krasse Unterschiede zwischen arm und reich ohne Mittelschicht gibt, muß zuerst eine gründliche Vermögens- und Einkommensreform durchführen, ehe es daran denken kann, in einer stabilen Demokratie leben zu können.“

Dieses Anliegen wird vor allem von spanischen Teilnehmern aufgegriffen. An den notwendigen sozialen Reformen müssen, wie *L. de Cos Jährling* her-

vorhebt, alle Bevölkerungsschichten mitwirken; die Bereitschaft dazu sei zwar vorhanden, äußere sich aber noch zögernd. Hindernisse seien vor allem die (immer schon übliche) Steuerflucht und die traditionelle „Abschottung zwischen einzelnen Klassen der Bevölkerung“. Ansätze zu einer ausgeglichenen Gesellschaftsstruktur sieht *J. M. González Páramo* in dem sich formierenden Mittelstand. Bei ihrem Bestreben, eine angemessene Vermögensverteilung durchzusetzen, sollten sich Regierung und Parlament jedoch an den Realitäten orientieren. Man könnte zwar einer reichen Minderheit durch eine Steuerreform zu Leibe rücken, dabei dürfte man aber „nicht die Investoren entmutigen, sie sollen ja weiter investieren“.

„Umverteilung“ im Sinne einer breitgestreuten Vermögensbildung könnte nach *C.-G. Fetsch* Gegenstand eines gemeinsamen Programms (von Arbeitgebern und Arbeitnehmern) sein. Dabei geht es *Fetsch* jedoch um die Schaffung von persönlich verfügbarem, nicht kollektivem Eigentum. Dadurch könnten Situationen vermieden werden, in denen gestreikt und geschlichtet werden muß: „Jemand, der über persönliches Eigentum verfügt, ist kaum daran interessiert, dieses von ihm akzeptierte System durch Streiks zu gefährden.“

*B. Gruber* weist darauf hin, daß während der Hochkonjunktur in der Schweiz die Einkommens- und Vermögensverteilung sehr zuungunsten der Arbeitnehmer ausgefallen sei, das könne man nachträglich (in der sekundären Verteilung) kaum mehr korrigieren. Nach seiner Erfahrung gehen die Unternehmer weniger aus Überzeugung auf gewerkschaftliche Forderungen ein, sondern fassen ihre Zugeständnisse eher als „Preis für den sozialen Frieden“ auf. In ähnlicher Weise äußert sich auch *G. Winkler*: „Ich glaube, daß für das Funktionieren der Tarifautonomie weder ein Konsens grundsätzlicher Art über die Umverteilung notwendig ist noch ein abgeleiteter Konsens über die Art dieser Umverteilung. Grundsätzliche Voraussetzung des Funktionierens ist vielmehr die beiderseitige Überzeugung, daß der konkrete Konflikt auf friedlichem Wege am besten für beide zu lösen ist – oder, ein bißchen technischer ausgedrückt, daß die Konfliktregelung im Wege der gegenseitigen Verhandlungen mit den geringsten sozialen Kosten erfolgt. Es gibt in Österreich viele Untersuchungen über die Frage, ob die beiden Parteien von gemeinsamen Vorstellungen über die primäre Einkommensverteilung ausgehen. Die Mehrheit der Wissenschaftler ist der Meinung, daß ganz unterschiedliche Verteilungsvorstellungen am Anfang der Verhandlungen stehen. Und

trotzdem funktioniert das Verhandeln über die primäre Einkommensverteilung. Nicht der Konsens über die Umverteilung und über die Ausmaße der Umverteilung ist notwendig, sondern der Konsens über die grundlegenden Spielregeln.“

Mit dieser Äußerung, die sich lediglich auf die Umverteilungsproblematik unter den Bedingungen einer schon vorhandenen Tarifautonomie bezieht, bestreitet *Winkler* nicht die Notwendigkeit eines sozialetischen Konsenses als allgemeine Grundvoraussetzung für jede Tarifautonomie. In der Praxis geht es, wie *A. Marzal* klärend feststellt, nicht um die Alternative: entweder ethischer Grundkonsens oder nur Einigung über die Spielregeln. Die Sozialpartner lassen sich nicht aufspalten in solche, die dem Gemeinwohl verpflichtet sind – und solche, die als „Pressure-groups“ nur ihre eigenen Interessen vertreten. Auch „historisch gesehen gibt es diese Spaltung in dieser Deutlichkeit nicht. Seit dem ersten, vor allem seit dem zweiten Weltkrieg haben die westlichen Gewerkschaften das Bewußtsein entwickelt, daß sie nicht nur private Klasseninteressen zu vertreten haben, sondern auch das öffentliche, das höhere Interesse, indem sie nämlich ein wesentliches Instrument der Demokratie überhaupt sind. Das ist doch ein politisches Moment, mit einer gewissen Ethik verbunden. Das wird vielleicht nur unbewußt empfunden, ist aber vorhanden.“ Zugleich äußert *Marzal* jedoch die Befürchtung, daß die genannte Ethik und Politik auch zu einer radikalen Systemveränderung umgeleitet werden könnte.

Grundvoraussetzung der Tarifautonomie bleibt aber, wie *A. F. Utz* betont, die Anerkennung der Privateigentumsordnung. Wie *Marzal* akzeptiert auch *Utz* nicht die Trennung der Interessenvertretung (nach Spielregeln) von der Gemeinwohlbindung. Er ist der Ansicht, daß de facto der Mensch, der allein Eigeninteressen vertritt und dabei nur nach Spielregeln handelt, nicht existiert. Der Mensch hat immer auch andere Motive und Stimuli, von denen er sich – im Sinne des Gemeinwohls oder der Ausrichtung auf den Partner – leiten läßt.

### *b) Schlichtungsverfahren bei Tarifauseinandersetzungen*

Nur wenn man bei den Sozial- und Tarifpartnern ein gewisses Verantwortungsbewußtsein voraussetzen kann, läßt sich staatliche Zwangsschlichtung ausschließen. Diese Zwangsschlichtung würde, wie *A. F. Utz* sagt, „nur dazu



verleiten, die Verantwortung auf den Staat abzuwälzen. Die Folge davon wäre die Radikalisierung beider Seiten, da keine der beiden Parteien etwas zu verlieren, im Gegenteil nur zu gewinnen hätte, je höher sie ihre Forderungen stellt. Ferner ist mit einer verstärkten Kritik an der staatlichen Gewalt zu rechnen von jener Seite, die sich in ihrem Recht verletzt fühlt. Politische Gewaltakte könnten das Ergebnis sein.“ Dagegen müsse die Rechtsordnung den Sozialpartnern die Schaffung eines eigenen Schlichtungsgremiums auferlegen.

Der Verlauf der Diskussion zeigt, daß vor allem in Spanien die Voraussetzungen eines eigenverantwortlichen Schlichtungsverfahrens noch nicht als gegeben angesehen werden, so daß dem Staat eine besondere Schlichtungskompetenz eingeräumt wird. Der Staat, so *L. de Cos Jährling*, sollte Richtlinien und Grenzen für Tarifverhandlungen festsetzen, damit das volkswirtschaftliche Gemeinwohl berücksichtigt werde. Direkte Staatseingriffe seien jedoch „nur in Extremfällen, wenn es um das höherwertige Gemeinwohl des ganzen Landes geht“, gerechtfertigt. Auch nach *F. Guerrero* sollten sich die Sozialpartner natürlich zunächst „unter sich“ einigen können. Aber: „Der Staat ist der oberste Gewährsträger des Gemeinwohls und muß das Recht haben, in Extremfällen eingreifen zu können, wenn das Gemeinwohl es erfordert und wenn alle anderen Mittel der Verständigung erfolglos geblieben sind.“ Zuvor jedoch sei es Aufgabe des Staates, einen rechtlichen Rahmen abzustecken bzw. Spielregeln aufzustellen, „sofern es nicht ein Gewohnheitsrecht gibt, zu dem sich beide Sozialpartner bekennen“. Es habe in Spanien zwar einschneidende Gesetzesänderungen gegeben, bisher sei es aber noch nicht gelungen, die Praktiken eines freien Gewerkschaftswesens zu regeln und zu verankern.

Bezüglich der Organisation des Schlichtungswesens tritt *P. Punti Colilles* (in Anlehnung an ein katalanisches Modell) für einen dezentralisierten Ausschuß ein, welcher dreiteilig zusammengesetzt ist: Arbeitnehmer, Arbeitgeber, Staat. Es gehe hierbei nicht um ein autoritäres „Machtwort“ des Staates. Vielmehr werde, wenn die Sozialpartner unter sich keine Lösung finden könnten, der Staat „als eine weitere Partei“ hinzugezogen. *S. Ríos Mingarro* sieht eine Möglichkeit in der Schaffung „autonomer Gremien“, die sich nur der Frage der Schlichtung widmen und sich aus den erwähnten „drei Parteien“ zusammensetzen könnten.

Gegen dieses Schlichtungsmodell wendet *G. Müller* ein, daß dann „im Extremfall der Schlichtung, wenn das gemeine Wohl den autoritativen

Spruch des Staates verlangt, auch Arbeitskämpfe nicht möglich sind; daß dann keine gesellschaftliche Veranstaltung den Staat ersetzen kann. Das hier vorgeschlagene Dreiermodell würde sehr leicht zu einer Vergesellschaftung des Staates führen. Das Problem der Demokratie von heute ist ja gerade, daß der Staat seine Hoheit bewahrt, um als Schiedsrichter allen Gruppen gegenüber tätig zu sein, daß aber gleichzeitig das Volk in allen seinen Gruppierungen diesen Staat bewegen, durchdringen und tragen soll.“

Auch von spanischer Seite meldet sich Kritik gegen staatliche Schiedsrichter. *A. Marzal* hält das autoritäre Element staatlicher Schlichtung für ein Relikt aus der Franco-Zeit und plädiert für eine „absolute Autonomie der Sozialpartner“. Nach *J. M. Vitoriano Verástegui* hat es bereits vor dem spanischen Bürgerkrieg dreigliedrige Schlichtungsausschüsse gegeben, in denen sich der Staat meist durchsetzen konnte. Die Rolle des „dritten Partners“ dürfte nicht der Staat einnehmen, „er muß am Rande bleiben, sonst wäre er nur Partei“. Stattdessen sollte ein neutraler und unabhängiger Richter den Vorsitz übernehmen.

In der staatlichen Einmischung in das autonome Schlichtungswesen erblicken die meisten Diskussionsteilnehmer einen „Weg in die Unfreiheit“ (*R. von Voss*), staatlich reglementierte Schlichtung tendiert zur Aufhebung der Tarifautonomie überhaupt (*A. F. Utz*). Staatliche Eingriffe sind keine „Allheilmittel“ für gerechte Tariflösungen. *G. Winkler* meint dazu: „Die Tarifautonomie geht prinzipiell davon aus, daß die Selbstregelung des gegenseitigen Verhältnisses durch die daran Beteiligten innerhalb eines bestimmten sozialen Rahmens, der natürlich vorausgesetzt werden muß, der beste Weg ist. Das Aushandeln von Verträgen zwischen ungefähr gleichgewichtigen Parteien ist immer noch das Gerechteste. Ich möchte davor warnen, in der Schlichtung durch die öffentliche Hand einen echten Ausweg zu sehen. Auch die öffentliche Hand weiß nicht, was gerecht ist – und was im Augenblick wirklich die beste Lösung ist. Ich gebe zu, es kann Situationen geben, wo die Tarifautonomie überborden kann und wo vor allem Interessen von Dritten beeinträchtigt werden, aber in der Regel sind die Tarifpartner – zumindest nach österreichischer Erfahrung – selbst am besten in der Lage, ihr gegenseitiges Verhältnis zu bestimmen.“

Das Wichtigste bei Schlichtungsverhandlungen ist nach *H. B. Streithofen* die Kompromißfähigkeit der Sozialpartner. Hier müßte der Kompromiß als „Wert an sich“ betrachtet werden, es gäbe keinen „faulen“ Kompromiß.

Hartes, aber kompromißfähiges Verhandeln mache staatliche Vermittlungsdienste entbehrlich.

Wie aber läßt sich das Schlichtungswesen weitgehend staatsfrei organisieren? Es werden mehrere institutionelle Regelungen vorgeschlagen. *C.-G. Fetsch* schlägt vor, die Voraussetzung der Einigung durch die Errichtung einer „zweiten Instanz“ zu verbessern. Die Tarifpartner müßten sich vor Abschluß einer Vereinbarung verpflichten, den Schlichtungsspruch eines paritätisch besetzten, von einem „Neutralen“ geleiteten Gremiums zu akzeptieren. In jedem Falle aber sollten Tarifabschlüsse öffentlich begründet werden. Der Zwang zur öffentlichen Darlegung und Erörterung könnte Tarifabschlüsse verhindern, die zu Lasten der Allgemeinheit gehen. Auch *G. Volmer* denkt an eine paritätisch besetzte Schlichtungsstelle mit einem zusätzlichen Unabhängigen. Eine solche Einrichtung sei bereits im deutschen Bundespersonalvertretungsgesetz verankert, jedoch nur für den Bereich des öffentlichen Dienstes.

Beachtenswert ist das von *K. Korinek* vorgestellte österreichische Schlichtungsmodell: „Wir haben in Österreich ein System, das den grundsätzlichen Fragen und den strengen, formalen Ordnungen eher ausweicht und sehr flexibel ist: das System der paritätischen Kommission für Preis- und Lohnfragen. Diese Kommission ist eine freiwillige Vereinbarung der Bundesregierung und der großen Sozialpartner (Wirtschaftskammer, Gewerkschaftsbund, Landwirtschaftskammer und Arbeiterkammer). Es gibt dort einen Lohnunterausschuß, der die Kompetenz hat, Tarifverhandlungen freizugeben. Die Tarifpartner verpflichten sich gegenseitig, Tarifverhandlungen nicht aufzunehmen, wenn nicht durch den Lohnunterausschuß vorher eine Verhandlungsfreigabe erfolgt. Dieser hat dann auch noch die Kompetenz, das Ergebnis der Tarifvertragsverhandlungen zur Kenntnis zu nehmen. Wenn sich der Lohnunterausschuß nicht einigt, kann er die Angelegenheit an die paritätische Vollkommission weitergeben. Das wäre also in etwa die ‚zweite Instanz‘. In dieser Kommission sind Vertreter der Regierung unter Vorsitz des Bundeskanzlers mit den Spitzenvertretern der Sozialpartner vereinigt. Die formale Kompetenz zur Freigabe der Lohnverhandlungen bewirkt unter dem Aspekt der Schlichtung nur eine Abkühlungsfrist, nicht mehr. Aber diese Organisation bietet natürlich auch ein Instrument zu einem Vermittlungsgespräch auf Spitzenebene, und dieses Gespräch kommt in heiklen Situationen tatsächlich auch zustande. Das ist das Wesentliche unseres

Schlichtungssystems: keine Zwangsschlichtung, sondern nur eine Organisation, durch die es immer noch einmal zu einem Gespräch kommen kann, zunächst im Lohnunterausschuß und dann in der paritätischen Kommission. Das alles funktioniert in Österreich auf der Basis ganz besonderer institutioneller Voraussetzungen, nämlich der sehr starken Verbändeorganisation. Es funktioniert in einer ganz spezifischen politischen Kultur, in der die Zusammenarbeit einen sehr hohen Stellenwert hat.“

### *Schlichtungswesen und Friedensabkommen in der Schweiz*

In einem längeren Diskussionsbeitrag stellt *B. Zanetti* das schweizerische Ideal des Arbeitsfriedens und das Vertragssystem des Schlichtungswesens im Zusammenhang dar:

„Einträchtige Zusammenarbeit der Sozialpartner setzt Freiheit voraus. Der Arbeitsfrieden ist das Ergebnis einer Situation, die bestimmt wird durch einträchtige Zusammenarbeit und entsprechende materielle Regelungen der Arbeitsbedingungen. Ein Arbeitsfrieden unter Arbeitsbedingungen, die nicht gerecht geregelt sind, ist fast nicht denkbar. Arbeitsfrieden heißt nicht Verbot, sondern Überwindung des Arbeitskampfes; dabei sollte der Reifungsprozeß der Sozialpartner so weit fortgeschritten sein, daß Arbeitskämpfe nicht als unvermeidlich angesehen werden. Für einen totalitären Staat wäre die Sicherung des Arbeitsfriedens kein Problem, aber uns interessiert nur ein Arbeitsfrieden in Freiheit, das ist eine viel anspruchsvollere Aufgabe. Wir müssen die Probleme der Organisation der Sozialpartner, der rechtlichen Ordnung der Tarifautonomie, der Schlichtung und des Arbeitskampfes auf dem Hintergrund der Natur unseres Staates betrachten. Wir müssen zurückgreifen auf die Grundwerte des demokratischen Staates. Dieser erkennt den Grundsatz der Vorherrschaft des Rechtes sowie die Grundrechte und Grundfreiheiten des Individuums an. Zu den Grundfreiheiten, die der demokratische Staat zu garantieren hat, gehört auch die Vereins- und Verbandsfreiheit. Diese Grundfreiheit muß der Staat respektieren, d. h. er darf sie nicht einschränken – es sei denn aus Gründen der öffentlichen Ordnung. Der Begriff der öffentlichen Ordnung ist nicht extensiv, sondern eher restriktiv auszulegen. Verbandsfreiheit bedeutet für den einzelnen Bürger, daß er sich organisieren kann (nicht muß) – und auch frei ist in der Wahl der Verbände. Was ist nun die Aufgabe der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände? Die

Hauptaufgabe ist die Regelung der Arbeitsbedingungen durch Abschluß von Tarifverträgen (in der Schweiz von Gesamtarbeitsverträgen). Diese sind ein wichtiges Rechtsinstrument in den Händen der Sozialpartner. Damit können sie normative Bestimmungen aufstellen, die die Arbeitsbedingungen regeln, sie können sogar Verhaltensnormen für die einzelnen Arbeitgeber und Arbeitnehmer im Verhältnis zur Gesamtarbeitsvertragsgemeinschaft aufstellen, sie können innerhalb des Gesamtarbeitsvertrages paritätische Organe bilden (wie Ausgleichskassen, zusätzliche Altersversicherungen etc.). Die Verbände haben die Möglichkeit, das Problem der Einigung und Schlichtung bei kollektiven Arbeitsstreitigkeiten selber zu lösen, sie können eine vertragliche Einigungs- und Schlichtungsstelle und sogar eine vertragliche Schiedsstelle einrichten, und das ist wesentlich für die Erhaltung des Arbeitsfriedens.

Man kann den Arbeitsfrieden nicht sichern, wenn nicht irgendwo eine Stelle ist, die dann schließlich entscheidet. Aber diese Stelle darf nicht etwa der Staat sein, denn sonst hätten wir mit der staatlichen Zwangsschlichtung bald das Ende der Vertragsfreiheit. Es muß auch die Schlichtung vertraglich sein, d. h. die Vertragspartner müssen sich von vornherein diesem Verfahren unterstellen – und schließlich den Spruch dieser Schiedsstelle annehmen. Das ist der Weg, den die schweizerischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände gegangen sind. Das Instrument des Arbeitsfriedens ist der Gesamtarbeitsvertrag, nicht aber staatliche Einmischung. Der Staat darf nicht direkt eingreifen, aber er darf auch nicht einfach zusehen. Er ist zu sehr daran interessiert, daß der Arbeitsfrieden herrscht. Darum ist es seine Aufgabe, Förderungsmaßnahmen zu ergreifen, aber nicht Zwangsmaßnahmen. Er hat die nötigen Instrumente zur Verfügung zu stellen, damit die Sozialpartner sich leichter finden können. In der Schweiz haben wir kantonale und eidgenössische Einigungsstellen, die von den Tarifparteien angerufen werden können, die aber auch von Amts wegen dort eingreifen können, wo die Gefahr einer schwerwiegenden kollektiven Arbeitsstreitigkeit besteht.

Über die eidgenössische Einigungsstelle ist folgendes zu sagen: Zur Vermittlung in Interessenstreitigkeiten (nicht Rechtsstreitigkeiten) zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern über das Arbeitsverhältnis, die über die Grenzen eines Kantons hinausreichen, kann der Bundesrat das eidgenössische volkswirtschaftliche Departement ermächtigen, von Fall zu Fall eine Einigungsstelle einzusetzen. Bei Streitigkeiten, die zwar über die Grenzen eines Kantons hinausgehen, aber nur von regionaler Bedeutung sind, kann eine kanto-

nale Einigungsstelle mit der Vermittlung betraut werden. Die Einsetzung der Einigungsstelle erfolgt nur auf Ersuchen Beteiligter, sofern alle Verständigungsversuche der Parteien durch direkte Verhandlungen nicht zum Ziele geführt haben – und nur, wenn keine vertragliche paritätische Einigungsschiedsstelle besteht. Als vertragliche paritätische Einigungsschiedsstellen im Sinne des Gesetzes gelten solche, in denen Arbeitgeber und Arbeitnehmer mit gleichen Rechten und Pflichten in gleicher Zahl vertreten sind und die unter neutraler Leitung stehen. Die Einigungsstelle wird vom zuständigen Departement von Fall zu Fall aus einem Obmann und zwei Beisitzern zusammengesetzt, die von den Sozialpartnern vorgeschlagen werden. Im Einigungsverfahren sind die Parteien verpflichtet zu erscheinen, zu verhandeln, Auskunft zu geben, sie können auch Sachverständige hinzuziehen. Die Einigungsstelle sucht zunächst eine direkte Verständigung unter den Parteien herbeizuführen; gelingt ihr dies nicht, so stellt sie einen Vorschlag auf, den die Parteien annehmen oder ablehnen können. Das Verfahren ist mündlich, es muß rasch sein und kostenlos. Scheitert auch diese zweite Phase der Vermittlung, und erklären sich die Parteien nicht zur Durchführung eines Schiedsverfahrens bereit, dann sind die Bemühungen zuende. Die Einigungsstelle unterrichtet die Öffentlichkeit über den Sachverhalt und sagt, welche Partei den Vermittlungsvorschlag angenommen und welche ihn abgelehnt hat. Dann weiß man, wer die Verantwortung für das Nichtgelingen trägt.

Als nächste Möglichkeit bleibt das Schiedsverfahren. Wenn der Vermittlungsvorschlag nicht angenommen wird, ist es Aufgabe der Schlichtungsstelle, die Parteien zu befragen, ob sie bereit sind, einen Schiedsspruch anzunehmen – und zwar von vornherein, ohne ihn zu kennen. Erklären sie das schriftlich, dann wird der Schiedsspruch ausgesprochen, eventuell von der gleichen Einigungsstelle oder von einer ad hoc eingesetzten Schiedsstelle.

Der Staat darf die Friedenspflicht nicht aufzwingen, aber in begrenzter Zeit für die Durchführung des Einigungs- und Schiedsverfahrens die Parteien verpflichten, den Arbeitsfrieden zu wahren. Das bekannteste Beispiel ist das sogenannte Friedensabkommen in der schweizerischen Maschinen- und Metallindustrie, welches 1937 abgeschlossen wurde, bis heute verlängert und immer wieder ergänzt worden ist. Seitdem herrscht in diesem Bereich Arbeitsfrieden. In der Präambel dieses Abkommens ist der Grundsatz von ‚Treu und Glauben‘ verankert. Wenn diese Grundlage nicht gegeben ist, ist kein Arbeitsfrieden möglich.“ Im übrigen verweist *Zanetti* auf seinen schrift-

lich eingereichten Beitrag, in dem die Rechtspraxis genauer dargestellt ist (siehe diesen).

### *Stärkere Bindung der Gewerkschaften an die Basis?*

Die Ablehnung eines Schiedsspruches darf nach Auffassung von *A. F. Utz* wegen der weitreichenden Folgen nicht in die alleinige Entscheidung der Gewerkschaftsfunktionäre fallen, sondern muß durch allgemeine und geheime Abstimmung der Arbeitnehmer entschieden werden. Der Vorschlag von *Utz*, die Gewerkschaftsorganisationen auf diese Weise stärker an die Basis zu binden, findet ein zwiespältiges Echo. *L. de Cos Jährling* bejaht den Vorschlag in Hinblick auf die vielen Streiks in Spanien: „Wenn man ziemlich oft einen Streik erklärt, ohne den Dialog zu suchen, dann ist das eine Entscheidung, über die nicht eine Minderheit befinden darf, auch wenn sie relativ repräsentativ ist.“ Die Basis soll nach *F. Guerrero* nur in extremen Fällen befragt werden, sonst käme es zu unzähligen Versammlungen, die die Produktion lähmten. *G. Volmer* bejaht eine Abstimmung durch die Basis nur als Urabstimmung der Gewerkschaftsmitglieder über die Ausrufung eines Streiks. Sehr skeptisch äußert sich *G. Müller*: „Der Appell an die Basis kann auch ambivalent sein. Ich denke an die Septemberstreiks 1972 in der Bundesrepublik, die gegen den Willen der Gewerkschaften ausbrachen. Wir haben mit Volksbegehren in der Weimarer Republik gesamtpolitisch verheerende Erfahrungen gemacht und erleben jetzt den Unfug extensiver Bürgerinitiativen. Der Appell an die Basis kann emotional aufgeheizt werden, und dann ist die Sache sehr gefährlich.“

In der Schweiz steht die Frage der allgemeinen Abstimmung bei Ablehnung eines Schiedsspruches nach Auskunft von *B. Gruber* nicht zur Diskussion, weil dort die Schiedssprüche verbindlich sind und nicht abgelehnt werden können.

### *c) Zur Allgemeinverbindlichkeit von Tarifverträgen*

In den verschiedenen Stellungnahmen zeigt sich weitgehendes Einvernehmen darüber, daß Tarifverträge für ganze Branchen (oder Regionen) Geltung haben sollten, also auch für jene Arbeitgeber, die nicht dem Arbeitgeberverband angeschlossen sind, und jene Arbeitnehmer, die nicht gewerkschaftlich organisiert sind.

Für die Schweiz weist *B. Gruber* darauf hin, daß Allgemeinverbindlichkeitserklärungen von Tarifabschlüssen und Gesamtarbeitsverträge (die über Lohnregelungen hinausgehen) seit 1957 zwar möglich seien, aber leider keine große Rolle spielten, weil die von der Regierung aufgestellten Bedingungen zu hoch angesetzt seien. Auch in Österreich gibt es die institutionelle Möglichkeit der Allgemeinverbindlichkeitserklärung, doch spielt sie, wie *K. Korinek* einräumt, „faktisch überhaupt keine Rolle, weil auf Arbeitgeberseite die Tarifverträge vor allem durch die Kammern und ihre Unterorganisationen geschlossen werden, so daß dort eine vollkommene Repräsentation aller Arbeitgeber gegeben ist – und auf der Arbeitnehmerseite durch den Gewerkschaftsbund mit seinem sehr hohen Repräsentationsgrad.“ *L. de Cos Jährling* wünscht für Spanien allgemeinverbindliche Tarifverträge, damit alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber genau über ihre (zeitlich begrenzten) Rechte und Pflichten informiert seien, wodurch Mißverständnisse und Konflikte vermieden werden könnten.

Nach geltendem deutschem Recht kann ein Tarifvertrag nur dann durch den Bundesarbeitsminister allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn die Sozialpartner ihre Zustimmung geben. *G. Volmer* begrüßt diese Regelung, durch die gerade jenen Arbeitnehmern geholfen werden kann, deren Betrieb nicht im Arbeitnehmerverband vertreten ist. *C.-G. Fetsch* weist auf einen anderen positiven Aspekt hin: Durch allgemeinverbindlich erklärte Tarifverträge werden weder Arbeitnehmer noch Arbeitgeber unter Druck gesetzt, einer Organisation beizutreten.

#### *d) Die ordnungspolitischen Grenzen des Arbeitskampfes*

In Spanien haben, wie *F. Guerrero* berichtet, im Zeichen von Inflation und Wirtschaftskrise die Arbeitskämpfe stark zugenommen, vor allem auch jene Streiks, die von marxistischen Gewerkschaften traditionsgemäß als Waffen des politischen Kampfes eingesetzt werden. *Guerrero* sieht einen „grundlegenden Unterschied zwischen einem erklärten Streik mit dem Ziel, echte Konflikte beizulegen, und einem Streik, der nur auf einer historischen klassenkämpferischen Dialektik beruht“. Schon Pius XI. habe den Streik als Instrument des marxistischen Klassenkampfes abgelehnt und nur den Streik zur Durchsetzung berechtigter wirtschaftlicher und sozialer Forderungen gelten lassen. Diese Grundhaltungen müßten sich vor allem bei den spanischen Gewerkschaften klären, sonst sei es sehr schwierig, „durch recht-



liche Bestimmungen Ordnung zu schaffen“. Der spanische Arbeitskampf sei gegenwärtig mehr durch ideologische als durch Interessenauseinandersetzungen geprägt, auf die Ethik berufe man sich nur im nachhinein, um Beschlüsse ideologisch zu rechtfertigen. „Aber die eigentliche Ethik darf nicht für die nachträgliche Rechtfertigung dienen, sondern sie soll von vornherein Entscheidungshilfen geben“. *Guerrero* bedauert das Vordringen positivistisch-liberaler wie marxistisch-sozialistischer Ideologien und das geringe Gewicht der katholischen Sozialethik. Kennzeichnend für das Fehlen der sozialetischen Dimensionen bei den Tarifauseinandersetzungen sei vor allem die Mißachtung des Verbrauchers und damit die Schädigung des Gemeinwohls.

*L. Sánchez Agesta* bestreitet den zunehmend politischen Charakter der Streiks in Spanien; bei den zum größten Teil illegalen „wilden“ Streiks gehe es hauptsächlich um Lohnerhöhungen. Daß die meisten dieser Streiks als „illegal“ bezeichnet werden, führt *S. Ríos Mingarro* auf die Unzulänglichkeit der geltenden Normen des Streikrechts zurück, welches dringend neu geregelt werden müßte. Dagegen sieht *J. M. González Páramo* das Problem nicht in der Neufassung der betreffenden Gesetze, sondern in der Befolgung und zwangsweisen Durchsetzung der bestehenden, die Tarifautonomie sichernden Gesetze. Der Zweck vieler Arbeitskämpfe bestehe darin, Unordnung und Ungleichgewichte herbeizuführen, um revolutionäre Prozesse zu beschleunigen. „Bei fast allen illegalen wilden Streiks in Spanien gilt als oberste Regel die Wiedereingliederung der Rädelsführer, d. h. die an sich fälligen Strafen werden umgangen. Deshalb kann auch das Gesetz über die Tarifverträge nicht durchgesetzt werden. Bei uns herrscht gegenwärtig eine Begriffsverwechslung zwischen der notwendigen Autorität, ohne die kein Staat auskommt, und dem unter Franco herrschenden Autoritarismus. Wir haben sozusagen einen kollektiven Autoritarismus-Komplex und den Drang, uns auszutoben. Die Tatsache, daß die Würfel noch nicht gefallen sind, bedeutet nicht, daß denen Vorschub geleistet werden sollte, die schon ganz bestimmte Absichten haben – und die andere an der Durchsetzung ihrer Interessen hindern wollen. Deshalb müssen wir in unserem Land unbedingt gewisse Grundsätze rechtlich festlegen. Der oberste Grundsatz muß der der Autorität zur Aufrechterhaltung der Freiheit und Demokratie sein.“ Aus diesem Grund habe der Staat auch das Recht, „eine ganze Reihe von Regelungen für obligatorisch zu erklären, die geeignet sind, den Streik beizulegen, wenn das im höheren Allgemeininteresse liegt“.

Nach *A. Marzal* geht es nicht bloß um die Formulierung einer rechtlichen Ordnung (des Arbeitskampfes), sondern vor allem um die Regulierung der sozialen, ökonomischen, politischen und moralischen Bedingungen, unter denen sich die rechtliche Ordnung zu bewähren hat. Anhand einer internationalen Streikstatistik stellt *Marzal* fest, daß zwischen Ländern mit wesentlich gleicher Rechtsordnung eine höchst unterschiedliche Streikhäufigkeit besteht, die eben nicht auf die Rechtsordnung, sondern auf die genannten Bedingungen zurückzuführen ist. Hieran anknüpfend äußert *G. Triesch* sein Bedauern über das Fehlen eingehender soziologischer Forschungen: „Wir wissen sehr viel über die rechtliche Ordnung des Arbeitskampfes, wir wissen aber nur wenig über die Voraussetzungen und Bedingungen des Arbeitskampfes. Insofern sind internationale Statistiken nur in einem begrenzten Maße vergleichbar. Der Streik ist das letzte Mittel der Auseinandersetzung um die Regelung von Arbeits- und Entlohnungsbedingungen, es gibt im Vorfeld des Streiks noch eine Vielzahl anderer Erscheinungsformen, in denen sich Unzufriedenheit und Konfliktbereitschaft äußern. Das fängt an bei der Fluktuation, zeigt sich in den Abwesenheitsziffern und endet schließlich bei der offenen Arbeitsniederlegung. Wenn man internationale Vergleiche anstellt, müßte man z. B. die Krankheits- und Abwesenheitsziffern in den Betrieben mit einbeziehen.“

In der Schweiz sind, wie *B. Gruber* berichtet, Streiks deswegen so selten, weil die meisten Gesamtarbeitsverträge den absoluten Arbeitsfrieden vorschreiben. Das Gesetz sehe zwar nur den relativen Arbeitsfrieden vor, lasse aber den Vertragspartnern die Möglichkeit, den absoluten Arbeitsfrieden zu vereinbaren. Dieser sei jedoch gegenwärtig vor allem bei den Gewerkschaften umstritten, weil er oft die Arbeitnehmerseite benachteilige, nämlich dann, wenn die Arbeitgeber nicht bereit seien, über ganz konkrete, im Gesamtarbeitsvertrag nicht geregelte Fragen zu verhandeln. Als Ausweg nennt *Gruber* zwei Möglichkeiten: entweder Rückkehr zum relativen Arbeitsfrieden oder Anerkennung einer absoluten Schiedsgerichtsbarkeit, der sich beide Tarifparteien zu unterwerfen haben. Dabei müßte jedoch der Schwerpunkt der Friedensregelungen bei den Sozialpartnern liegen, nicht beim Staat. Staatlicherseits sei das Streikrecht verfassungsmäßig zu verankern und zu garantieren.

In Österreich spielt (wie in der Schweiz) der Arbeitskampf nur eine geringe Rolle und wirft, wie aus den Darlegungen von *G. Winkler* ersichtlich,

kaum Probleme auf: „Wie jede Rechtsordnung, die den Grundsatz der Tarifautonomie ernst nimmt, so erkennt auch die österreichische Rechtsordnung den Streik als letztes Ordnungsmittel zur Herbeiführung einer kollektiven Regelung an. Seit dem Jahre 1870 ist in Österreich der Arbeitskampf straf-frei gestellt. Allerdings ist das auch eine der wenigen rechtlichen Regelungen über den Arbeitskampf. Im Unterschied zur Bundesrepublik Deutschland, wo das Bundesarbeitsgericht eine sehr ausgedehnte und ausgewogene Regelung des Arbeitskampfes im Wege der Rechtsprechung entwickelt hat, gibt es in Österreich nur ganz wenige Normen, die sich vor allem auf die Neutralität des Staates und der Arbeitsmarktverwaltung in Arbeitskämpfen beziehen. Nach herrschendem österreichischem Arbeitsrecht sind Streik und Aussperrung an sich Bruch des Arbeitsvertrages. Beim Streik sind die Arbeitgeber an sich berechtigt, Entlassungen vorzunehmen – und bei der Aussperrung sind die Arbeitnehmer zum unverzüglichen Auszug berechtigt. Der Arbeitskampf als kollektive Maßnahme rechtfertigt nicht den Bruch des Arbeitsvertrages. Es gibt also keine Suspensionswirkung wie in anderen Ländern. Allerdings hat diese Bestimmung nur geringe Bedeutung, da in Österreich ein ziemlich ausgedehntes Kündigungsschutzrecht besteht – und praktisch nach jedem Arbeitskampf die Wiedereinstellung der streikenden oder ausgesperrten Arbeitnehmer vereinbart worden ist. Streik und Aussperrung sind – ultima ratio – Ordnungsmittel der Arbeitsbeziehungen, sie haben jedoch vor allem aufgrund der sehr großen Macht der Gewerkschaften kaum praktische Bedeutung.“

Auch in der Bundesrepublik Deutschland ist die Streikrate relativ gering, dennoch werden besonders bezüglich der deutschen (wie auch der spanischen) Situation die ordnungspolitischen Probleme des Arbeitskampfes zur Sprache gebracht. *G. Triesch* führt die geringe Streikhäufigkeit in Deutschland auf mehrere Umstände zurück: einmal auf die Struktur der Gewerkschaften (Einheitsgewerkschaften), zum anderen auf ein ausgeprägtes System rechtlicher Arbeitskampffregeln, die sowohl aus gewerkschaftsinternen als auch staatlichen Regelungen bestehen. *Triesch* hält die gewerkschaftsinternen Regelungen, wonach dem Streik ein kompliziertes Beschlußfassungsverfahren vorausgeht (75 Prozent der Mitglieder müssen sich für den Streik aussprechen), „für ebenso wichtig wie rechtliche Ordnungen des Arbeitskampfes von Seiten des Staates“. Vor allem aber seien Streiks deshalb so selten, „weil wesentliche Fragen, die in anderen Ländern immer wieder Anlaß zum Ar-

beitskampf sind, dem Arbeitskampfrecht entzogen sind durch das Betriebsverfassungsgesetz mit seinen weitgehenden Regelungen aller denkbaren Konfliktsituationen durch Verhandlung im Unternehmen“.

Ausgangspunkt der ordnungspolitischen Begrenzung des Arbeitskampfes ist die Frage nach Sinn und Zweck des Arbeitskampfes. Streik und Aussperrung werden fast einhellig als „Ordnungsmittel“ angesehen, die den Zweck haben, „eine neue Teilordnung, eben den Tarifvertrag herbeizuführen“ (*G. Müller*) oder „die Ordnung wiederherzustellen durch einen Interessenausgleich“ (*J. M. González Páramo*). Daß es sich hierbei nur um ein letztes Mittel (*ultima ratio*) handeln kann, versteht sich von selbst.

*G. Müller* unterscheidet in seiner Darlegung der deutschen Rechtslage drei Arten des Arbeitskampfes: „Nach deutschem Recht ist der legitime Arbeitskampf ein Ordnungsmittel, das dann, wenn die Tarifparteien unter keinen Umständen mehr durch Verhandlungen von selbst zu einer Lösung kommen, die Lösung herbeiführen soll. Wir erkennen im deutschen Recht sowohl den Streik wie die Aussperrung an – mit weitgehenden Sicherungen für den einzelnen Arbeitnehmer. Wir kennen im deutschen Recht – was allerdings in der Praxis erst in den Anfängen steht – auch die sogenannte ‚gebündelte Zurückhaltung‘ der Arbeitskraft auf Seiten der Arbeitnehmer, das bedeutet, daß im Austauschverhältnis von Arbeitsleistung und Arbeitgeberverhalten dort sofort eine Selbstkorrektur eintreten kann, wenn der Arbeitgeber versagt. Das klassische Beispiel ist der schikanierende Abteilungsleiter, demgegenüber die Arbeitnehmer die Arbeit niederlegen. Zweck der ‚gebündelten Zurückhaltung‘ ist nicht, eine Ordnung herbeizuführen, wenn es anders nicht geht, sondern sofort ein gestörtes Leistungsverhältnis wiederherzustellen. Wir kennen im deutschen Recht – das ist aber nur in den Anfängen der Industrialisierung praktisch geworden – auch die Notwehr einschließlich der Nothilfe. Der Arbeitskampf wäre dann erlaubt, wenn er erforderlich ist, um etwa das Existenzminimum der Arbeitnehmer sicherzustellen. An der Frage der Erforderlichkeit scheitert heute die Bejahung des Nothilfe- und des Notwehrrechts, da die Existenzminima gesichert sind.“

In der Diskussion um die ordnungspolitischen Möglichkeiten und Grenzen des Arbeitskampfes gehen die meisten Beiträge davon aus, daß das Recht auf Streik und Aussperrung gleichermaßen zur Tarifautonomie gehört, wenngleich dieses Recht, auch wenn es verfassungsmäßig verankert wird, nicht als ein absolutes aufgefaßt werden kann. Streik und Aussperrung sind als Mittel

nur dann legitimiert, wenn sie eine (Teil-)Ordnungsfunktion wahrnehmen, nicht aber, wenn sie die Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung, das allgemeine Wohl nachhaltig stören. Hier stellt sich die Frage nach der Kompetenzzuordnung und Verantwortungsbefugnis in Hinsicht auf das Gemeinwohl, vor allem die Frage, ob, wann und wie der Staat ordnungspolitisch eingreifen soll.

Tarifautonomie setzt an sich, wie C.-G. Fetsch hervorhebt, Gemeinwohlbewußtsein und -verpflichtung auf seiten der Sozialpartner voraus, die ihre Beziehungen unter sich (ohne Staatseingriffe) regeln. Wenn diese autonomen Tarifpartner das gemeinsame Ziel der Gemeinwohlverpflichtung akzeptieren, müßten sie, so Fetsch, auch das Prinzip der „Verhältnismäßigkeit der Mittel“ anerkennen. Dieses Prinzip sei rechtlich zu verankern und „im Notfall durch den Staat zu erwirken“.

Allerdings zeigt sich schon bald die Schwierigkeit, diesen „Notfall“ der unverhältnismäßigen und gemeinwohlschädlichen Anwendung der Arbeitskämpfungsmittel genau zu bezeichnen, wenn man nicht von vornherein der Regierung das Entscheidungsmonopol „in Sachen Gemeinwohl“ zuspricht. Nach J. M. González Páramo muß die Gesetzgebung dafür sorgen, daß ein Streik „keinen unnötigen Schaden verursacht und der Produktionsprozeß nicht über Gebühr strapaziert wird“. Dabei sollte sich die Gesetzgebung auf einen breiten sozialen Konsens und eine „entsprechende Haltung des Parlaments“ gründen. Als weitere Verfahrensweisen, die eine gewisse Gemeinwohl-gewähr bieten, nennt González Páramo: „Die Öffentlichkeit muß entsprechend informiert werden, wenn es zu Streiks kommen soll. Dabei sollte auch nachgewiesen werden, daß der Streik dem Gemeinwohl dient. Die demokratischen und gesetzlichen Regeln müssen eingehalten werden, der Streik darf nicht zu einem bloßen Klassenkampf ausarten. Außerdem darf den Verbrauchern kein übermäßiger Schaden zugefügt werden.“ Die Dialektik Streik-Aussperrung ist ein „Krieg, dessen Berechtigung von einer höheren Instanz beurteilt werden muß, die alle zur Rechenschaft ruft. Ich meine damit nicht bloße Verbote obrigkeitlicher Art, sondern wir brauchen eine Rechtsordnung, in der festgelegt wird, wo die Verantwortung für solche Arbeitskämpfe liegt. Ich stelle die Frage, ob ein demokratisch gewählter Staat berechtigt sein soll, Ausnahmezustände auszurufen aus Gründen der öffentlichen Ordnung. Der Staat kann einen Ausnahmezustand aus politi-

schen Gründen verhängen, vielleicht könnte er ihn auch aus wirtschaftlichen Gründen verhängen.“

Solche, auf staatliche Interventionen abzielenden Überlegungen, wie sie vor allem von spanischer Seite vorgetragen werden, wären dann überflüssig, wenn die sozialen, wirtschaftlichen und rechtlichen Voraussetzungen für eine einigermaßen friedliche Beilegung des Arbeitskonfliktes (Schlichtungswesen) geschaffen werden könnten. Darauf weist neben *González Páramo* auch *A. Hierro Echeverría* hin, der das Schwergewicht auf das Vorfeld des Arbeitskampfes legt: „Man sollte zunächst die Arbeitsbeziehungen entsprechend ordnen, sie sind der Rahmen, in dem es zu Streiks kommen kann. Eine sinnvolle Regelung der Arbeitsbeziehungen ist daher eine Voraussetzung dafür, daß die Möglichkeit von Arbeitskämpfen eingedämmt wird.“

Auch für *Hierro Echeverría* ist das Streikrecht kein absolutes, sondern ein „relatives Recht mit bestimmten Grenzen und Kontrollen. Es gilt eine ausreichend präzise und konkrete Regelung zu entwickeln, die vom sozialen Konsens getragen wird. Diese Regelung muß die Voraussetzungen definieren, unter denen ein Arbeitskampf sich abspielen kann. Der Begriff des Arbeitskampfes bezieht sich nur auf den konkreten Rahmen der Arbeitsbeziehungen, hier muß er genau definiert – und von anderen Kampfformen abgegrenzt werden. Es gilt ferner einen Katalog von Mitteln aufzustellen, die vor dem Ausbrechen eines Konfliktes einzusetzen sind, damit der Arbeitskampf erst als letzte Lösung angesehen wird, nachdem alle friedlichen Mittel erschöpft worden sind.“

### *Waffengleichheit, Risikogleichheit, Gegnerfreiheit*

Zu den ordnungspolitischen Bedingungen, unter denen sich Arbeitskämpfe abspielen können, wird zunächst die Waffengleichheit gezählt. Nach *R. von Voss* zielen die Bemühungen in verschiedenen DGB-Gewerkschaften (besonders in der IG-Metall), die Waffengleichheit zu beseitigen durch Verbot der Aussperrung, darauf ab, eine auf Pluralität und Gegnerunabhängigkeit beruhende freiheitliche Ordnung aufzuheben. Auch im Falle von Streik und Aussperrung gehe es um die privatautonome Gestaltung der Lebensverhältnisse. *Von Voss* warnt davor, „den Staat hier zu frühzeitig in ein unfreiheitliches Spiel einzubeziehen“.

Auf die Frage von *H. B. Streithofen*, ob das vom DGB geforderte Verbot der Aussperrung mit dem geltenden Arbeitsrecht vereinbar sei, antwortet

*G. Müller*, er halte „im System, daß prinzipiell gleichgewichtige Partner sich im Arbeitskampf begegnen sollen und müssen, wenn nicht der Arbeitskampf zur gesellschaftlichen Umwandlung führen soll, die Institution der Aussperrung für unaufgebbar“. Eine andere Frage sei es, „wie man in diesen Fällen die Belange des konkret betroffenen einzelnen Arbeitnehmers bei Wahrung der Gleichgewichtsfunktion der Aussperrung sichert“. In „Anerkennung des Prinzips der Waffengleichheit“ dürfe die Situation des einzelnen Arbeitnehmers nicht übersehen werden.

Aus der Sicht der christlichen Gewerkschaften (CGB) sagt *G. Volmer*: „Wenn wir vom Prinzip der sozialen Partnerschaft ausgehen, dann müssen wir dem Sozialpartner die gleiche Möglichkeit des Arbeitskampfes geben, wie wir sie gegebenenfalls in Anspruch nehmen. Insofern muß dem Streik natürlich die Aussperrung gegenüberstehen können.“

*G. Kley* stellt fest, daß in der Bundesrepublik die Waffengleichheit praktisch nicht mehr vorhanden sei. Zwar gäbe es noch – theoretisch – Streik und Aussperrung, diese bedeuteten aber mittlerweile wegen zahlreicher rechtlicher Absicherungen (z. B. Kündigungsschutzgesetz) kein Risiko mehr für den Arbeitnehmer. „Wenn man Waffen anwendet, dann muß ein Risiko damit verbunden sein: für den Unternehmer wie für den Arbeitnehmer. Wenn das nicht der Fall ist, dann sind das stumpfe Waffen – und es liegt auch nicht im Interesse der Sache, Scheingefechte aufzuführen.“ Auch *G. Triesch* fragt sich „angesichts der Entwicklung der Rechtsprechung, angesichts des Kündigungsschutzes, angesichts der tatsächlichen sozialen Gegebenheiten, ob wir heute noch eine gleichmäßige Verteilung der Risiken haben“. Auf Arbeitnehmerseite sei das Risiko kaum noch spürbar. Hingegen seien durch zentralgesteuerte gewerkschaftliche Kampfmaßnahmen, die sich auf ein Unternehmen oder eine Gruppe von Unternehmen konzentrieren (Schwerpunktstreiks), der Unternehmer „einseitig belastet, der das Risiko des Marktverlustes in jedem Fall zu tragen hat und dessen Substanz heute kaum noch ausreicht, um einen längeren Arbeitskampf durchzustehen. Ich fürchte, wir sind hier an einer Grenze angelangt, wo wir über die Verteilung der Risiken neu nachdenken müssen. Denn nur, wenn Arbeitskampf mit Risiko verbunden ist, bleibt er letztes Mittel.“

*A. Rauscher* erwähnt in diesem Zusammenhang die zunehmende Resignation der Unternehmer, „die nicht mehr zur Aussperrung zu greifen wagen, stattdessen aber die Segel streichen“. In den letzten drei Jahren sind nach

Mitteilung *Rauschers* 30000 Unternehmen eingegangen, das bedeute einen Verlust von mehr als 300000 Arbeitsplätzen.

Eine andere Voraussetzung des fairen Arbeitskampfes ist die Gegnerfreiheit; auch sie scheint, wie *W. Weber* darstellt, in der Bundesrepublik ernstlich gefährdet zu sein. „Indem die Gewerkschaften immer stärker in die Mitbestimmungsorgane der Betriebe und Unternehmen eindringen, bekommen sie ein doppeltes Strategieinstrument in die Hand. Einerseits können sie durch Veto im Aufsichtsrat und auch im mitbestimmten Vorstand wirken, andererseits können sie auch noch zu den Mitteln des Arbeitskampfes greifen. Wie soll aber in einem paritätisch mitbestimmten Unternehmen eine Aussperrung beschlossen werden können? Dann müßten die Gewerkschaftsvertreter der Aussperrung zustimmen. Von daher werden alle Kampfmaßnahmen außerordentlich problematisch.“ Allerdings kann die Mitbestimmung, wie *G. Müller* einwendet, noch nicht abschließend beurteilt werden in ihren Auswirkungen auf Streik und Aussperrung. Es hänge ganz davon ab, wie sie soziologisch und juristisch (hier sieht *Müller* eine deutliche Wechselwirkung) wirken und verlaufen werden.

### „Politischer“ Streik

Die Frage der Berechtigung politisch motivierter und orientierter Streiks wird namentlich durch den Beitrag von *J. M. González Estéfani* in die Diskussion gebracht. Im Gegensatz zu der schon von *F. Guerrero* und *A. Hierro Echevarría* vorgenommenen Abgrenzung des Arbeitskampfes von anderen, nämlich politischen Kampfformen ist für *González Estéfani* der Streik „definitionsgemäß ein Ausdruck des Klassenkampfes“. In diesem Klassenkampf, der durch die „Strukturen des Systems“ hervorgerufen werde, sei der Arbeitnehmer nicht der Aggressor, sondern der Angegriffene. In seinen politischen Zielsetzungen kann der Streik im Sinne des Klassenkampfes „natürlich nicht nur ein Mittel zur Verteidigung von kurzfristigen Interessen sein, sondern muß im Zusammenhang mit einer Strategie gesehen werden, die darauf abzielt, die Strukturen zu ändern und eine andere Gesellschaft herbeizuführen“. Die zunehmende Ideologisierung und Politisierung der Arbeitskämpfe in Spanien sei notwendig, um durch „politische Bewußtwerdung die Wege in Richtung auf eine andere Gesellschaft“ zu öffnen.

Darauf antwortet *G. Müller*: „Ich muß mit Nachdruck feststellen, daß der Streik kein Mittel des Klassenkampfes sein darf. Wenn das nämlich der Fall



ist, haben wir die permanente Revolution. Wenn man den Streik weltanschaulich aufheizt, dann steht am Ende der Bürgerkrieg. Die weltanschauliche Aufheizung in Spanien vor Franco hat im Grunde, soweit ein Ausländer das zu beurteilen vermag, zu dieser katastrophalen Zäsur in der spanischen Geschichte geführt.“ Auf die deutsche Situation eingehend bemängelt *E. Lampersbach*, daß der Streik – entgegen seiner ursprünglichen und eigentlichen Funktion – immer mehr zur Durchsetzung politischer Absichten mißbraucht werde. Ordnungspolitisch und verfassungsrechtlich seien Streiks, die wie im Falle der Ostverträge und des Paragraphen 218 (Abtreibung) Druck auf das Parlament ausübten, sehr bedenklich. *G. Volmer* erwähnt einen anderen Fall des politischen Streiks: Anlässlich des parlamentarischen Mißtrauensvotums gegen den damaligen Bundeskanzler W. Brandt haben „DGB-Sekretäre sogenannte spontane Streiks inszeniert“. Während *Volmer* dafür plädiert, solche Streiks durch die Arbeitsgerichte unterbinden zu lassen, sieht *G. Triesch* kaum Möglichkeiten für die „rechtliche Ordnung, Begrenzungen zu erreichen“, da die Grenzziehung zwischen wirtschaftlichen und politischen Streiks immer schwieriger würde, wie die Beispiele des Lehrerstreiks und des Zeitungsstreiks zeigten. *Triesch* ist der Meinung, daß hier „nur eine wachsame kritische öffentliche Meinung zu einer Eindämmung von Fehlentwicklungen beitragen“ kann. Dagegen wendet *G. Müller* ein: „Die öffentliche Meinung spielt eine zentrale Rolle beim Arbeitskampf. Wir haben aber in weiten Feldern keine öffentliche Meinung, sondern die Meinung der Medienmacher, womit die Funktion der öffentlichen Meinung in einem pluralistischen Gesellschaftssystem weitgehend außer Kraft gesetzt ist.“ Im übrigen sei, so *Müller*, der Lehrerstreik verboten, – die Gerichte hätten auch den zitierten Zeitungsstreik als politischen Streik verurteilt. Zur Unterbindung politischer Streiks durch die Arbeitsgerichte sagt *Müller* lapidar: „Wo kein Kläger, da kein Richter.“

Im Zusammenhang mit dem politischen Streik kommt *G. Volmer* auch auf den Streik im öffentlichen Dienst und auf die damit verbundene Gefährdung der öffentlichen Ordnung zu sprechen. Am Beispiel des „Bummelstreiks“ der Fluglotsen und der Steuerbeamten habe sich gezeigt, daß sich der Streik im öffentlichen Dienst nicht gegen den Arbeitgeber (Staat), sondern gegen den Bürger richte. „Wenn der Staat für sich in Anspruch nimmt, ein Dienstleistungsmonopol zu haben, dann muß er dem Bürger gegenüber auch sicherstellen, daß er dieses Monopol ständig in Anspruch nehmen kann.“

Unter politischem Aspekt wird auch der „Investitionsstreik“ in die Diskussion eingeführt, und zwar von *J. M. González Estéfani*, der die spanischen Unternehmer, vor allem das „Großkapital“, des „Investitionsstreiks“ und der „Kapitalflucht“ beschuldigt. Dazu stellt *G. Müller* fest, daß „hier in einer sehr bedenklichen Weise Begriffe vermischt werden. Man figuriert alles unter dem Begriff des Streiks, angefangen vom ‚Verbraucherstreik‘ bis zum ‚Schulstreik‘. Man hat von ‚Investitionsstreik‘ gesprochen: Das liegt auf ganz anderen Feldern und ist mit ganz anderen Begriffsinstrumenten anzugehen.“ *E. Lampersbach* hält den Begriff „Investitionsstreik“ für eine „gefährliche Vokabel“. Die Investitionsentscheidungen der Unternehmen gingen von objektiven Kriterien aus und könnten nicht mit „Streikabsichten“ indentifiziert werden. Auch *G. Kley* wehrt sich gegen eine den Unternehmern unterstellte „böse Absicht“ bei Unterlassung von Investitionen. „Der Unternehmer ist verpflichtet, für die Rentabilität seines Unternehmens zu sorgen, nicht nur weil er Gewinne machen will, sondern auch im Interesse der Erhaltung des Unternehmens und seiner Arbeitsplätze. Wenn die Wirtschaftslage so ist, daß die Kapazitäten nicht ausgenutzt sind, wenn der Kostendruck die Gewinne immer mehr schmälert, die Eigenfinanzierung zum Erliegen bringt und für die Anlagen, die mit neuen Investitionen geschaffen werden sollen, keine ausreichende Nachfrage mehr vorhanden ist, dann würde ein Unternehmer, der trotzdem investierte, verantwortungslos handeln und das Ganze gefährden: Unternehmen und Arbeitsplätze.“

### *Sind Streiks noch zeitgemäß?*

Die rechtlich garantierte letzte Möglichkeit, Entscheidungen über Arbeitsbedingungen durch Arbeitskämpfe herbeizuführen, ist aus einer freiheitlichen Gesellschaft nicht wegzudenken, Streik und Aussperrung haben als letzte Ordnungsmittel der Tarifautonomie ihren Sinn und ihre Berechtigung. Andererseits sind die ordnungspolitischen Bedingungen (Grenzen) sowie die sozialökonomischen Folgen (Kosten) zu bedenken, wenn man für die innere und äußere Legitimation des Arbeitskampfes Regeln aufstellt. Die Diskussionsbeiträge tendieren eindeutig in Richtung auf rechtliche Absicherung der ordnungspolitischen Bedingungen (Waffengleichheit, Risikogleichheit, Gegnerfreiheit) sowie Verbot des „politischen“ Streiks. Die vorher genannten sozialetischen Voraussetzungen der Tarifautonomie müssen sich vor

allem schon im Schlichtungswesen bewähren, so daß Streik und Aussperrung sich erübrigen.

In jedem Fall darf der Arbeitskampf immer nur letzter Ausweg und „geringeres Übel“ sein, d. h. er darf nicht mehr Schaden anrichten, als er zu verhindern vorgibt. Die Abwägung von Schaden und Nutzen kann jedoch nicht losgelöst von der konkreten Situation erfolgen. *A. Rauscher*: „Bei der Frage der sittlichen Berechtigung des Streiks muß man unterscheiden zwischen der Situation in industriell und sozial fortgeschrittenen Ländern und den Ländern in Umbruchsituationen, wo der Streik zur Herstellung einer größeren Verteilungsgerechtigkeit dient. In einer hochindustrialisierten Gesellschaft wird – vom Sittlichen her – der Streik immer problematischer, weil die dadurch angerichteten Schäden für die Gesamtheit immer größer werden aufgrund der Verflechtung.“

Auch *E. Lampersbach* stellt die Frage, wie weit in einer so eng verflochtenen Wirtschaft, wie sie die westlichen Industriestaaten besitzen, ein Arbeitskampf überhaupt noch vertretbar ist: „Wenn man berücksichtigt, daß aufgrund unserer sozialen Für- und Vorsorgen existenzielle Not bei uns kaum noch gegeben ist, bedeutet der Arbeitskampf immer einen massiven Angriff auf die gesamte Volkswirtschaft und damit auf den Kern des Staates. Der Streik, heute mit der Möglichkeit von Schwerpunktbildungen, ist für mich kein adäquates Kampfmittel zur Durchsetzung von Forderungen, zumal wenn man sich die Frage stellt, welche Forderungen es sind. Die Bestreikung der Computeranlage mit einem winzigen Bruchteil der Belegschaft kann die Arbeitsplätze von Tausenden lahmlegen, so wie ein Streik der Firma Bosch praktisch die gesamte deutsche Automobilindustrie zum Erliegen bringen kann.“ Auch *A. F. Utz* bezweifelt, daß der Streik unter den gegebenen Umständen und den oft fehlenden ordnungspolitischen Voraussetzungen noch ein Ordnungselement sein kann; er erscheine eher als ein „überholtes Instrument aus dem 19. Jahrhundert“, das den Erfordernissen moderner Konfliktlösung nicht mehr entspreche.

Die „realen Grenzen“ des Streiks liegen, so *E. H. Plesser*, in Zeiten schwindenden Wirtschaftswachstums ohnehin deutlich zutage: „Auch nicht durch Arbeitskampf können wir über mehr disponieren, wir können nicht verteilen, was nicht da ist“. Zu den Bereichen, die grundsätzlich von Arbeitskämpfen verschont bleiben sollten, zählt nach *G. Triesch* nicht nur der öffentliche Dienst, sondern auch der Handel. Der Handel sei – anders als die

Industrie — „arbeitskampfunfähig“, da er die durch Streiks hervorgerufenen Ausfälle nicht durch verstärkte Produktionsanstrengungen wieder ausgleichen könne. Für diese Bereiche müßten besondere Regelungen der Konfliktlösung gefunden werden.

Wenn auch Zweifel an der ordnungswidrigen und unzeitgemäßen Praxis mancher Streiks geäußert werden, so bleibt das ordnungsgebundene Streikrecht jedoch unbestritten. Auch stimmt man mit *G. Müller* überein, daß der Streik ein wirksames sozialpsychologisches Entlastungsmittel sein kann. *Müller* ist der Auffassung, „daß der Arbeitskampf als letztes Mittel in sozialpsychologischer Sicht bisher zu wenig gesehen worden ist — und daß er wahrscheinlich unter diesem Gesichtspunkt auch heute noch unverzichtbar ist, daß aber sein Feld aller Wahrscheinlichkeit nach immer mehr eingeengt wird“. *G. Triesch* weist in diesem Zusammenhang auf eine sozialpsychologische Untersuchung hin, aus der hervorgeht, daß amerikanische Gewerkschaftsführer Streik und mögliche Niederlage im Streik wünschen, weil derartige Erlebnisse die Arbeitnehmer davor bewahren, volkswirtschaftlich sinnlose Erwartungen zu entwickeln.

## II. DIE SOZIALPARTNER AUF DER GESELLSCHAFTLICHEN EBENE

### *1. Die überbetriebliche Mitbestimmung*

#### *Grundsätzliches*

In der Diskussion wird vor allem das Problem erörtert, wie überbetriebliche bzw. gesamtwirtschaftliche Mitbestimmung der Sozialpartner in wirtschaftspolitischen Fragen institutionell geregelt werden kann – und welche Kompetenzen diese Institutionen erhalten sollten. Es stellt sich heraus, daß das in Österreich praktizierte Modell überbetrieblicher Mitbestimmung von allen anderen vorgestellten Möglichkeiten am stärksten ausgeprägt und am wenigsten umstritten ist, während in den deutschen und spanischen Beiträgen die Vorbehalte gegenüber bestimmten Institutionen (z. B. Wirtschafts- und Sozialräte) überwiegen.

In einem einleitenden Referat, das sowohl allgemein die Gesamtproblematik der überbetrieblichen Mitbestimmung umreißt als auch speziell die deutsche Situation skizziert, stellt *F. Pirkl* zehn Punkte zur Diskussion:

„1. Die grundsätzliche Zustimmung zur Mitbeteiligung (oder Partizipation) des Arbeitnehmers an den Entscheidungen, die die grundlegenden Gegebenheiten seines Arbeitslebens betreffen, wird immer mehr Grundhaltung in den demokratisch organisierten Staaten. Die jeweiligen Rechtsordnungen tragen dem immer mehr, wenn auch in unterschiedlicher Art, Rechnung.

2. Die Partizipation hat verschiedene Ebenen: Einzelarbeitsverhältnis, Betrieb, überbetriebliche Organisationen der Wirtschaft und des Sozialgefüges, Staat. Diese Partizipation hat verschiedene Grade: Mitberatung, Mitwirkung, Mitbestimmung. Sie hat verschiedene Formen: sie kann gesetzlich normiert sein – oder frei vereinbart.

3. Am weitesten fortgeschritten ist die Partizipation des Arbeitnehmers an den Entscheidungsprozessen, die seinen Arbeitsplatz und seinen Beschäfti-

gungsbetrieb unmittelbar betreffen: z. B. Gestaltung des Arbeitsplatzes, soziale Einrichtungen im Betrieb, Modalitäten der Einstellung und der Entlassung. Die Mitbestimmungsgesetze in der Bundesrepublik Deutschland sind dafür ein markantes, wenn auch in einigen Punkten durchaus umstrittenes Beispiel.

4. Die Kritik am Mitbestimmungsrecht beginnt vornehmlich dort, wo durch die Parität im Aufsichtsrat keine eindeutige Verantwortlichkeit der Risikoträger für wichtige Entscheidungen (wie über Investitionen oder Investitionsprogramme) gegeben ist.

5. Die Mitbestimmungsdiskussion und Mitbestimmungspraxis in der Bundesrepublik hat erwiesen, daß das Schlagwort von der Demokratisierung des Wirtschafts- und Arbeitslebens sehr behutsam verwendet werden muß. Demokratie ist ein politisches und staatliches Organisationsprinzip, das nicht unesehen auf alle anderen Bereiche des menschlichen Lebens und der menschlichen Kultur übertragen werden kann. Diese Einschränkung gilt auch für eine ganze Reihe von Entscheidungen des Wirtschafts- und Arbeitslebens. In einem Betrieb kann z. B. nicht dauernd und über alles abgestimmt werden.

6. Trotz dieser Einschränkungen müssen alle wirtschaftlichen Entscheidungsebenen, auch die oberhalb der Betriebe liegenden Entscheidungszentren, vorurteilslos untersucht werden, ob sie für Partizipation der Arbeitnehmer geeignet sind und dafür geöffnet werden können.

7. Hier ist zunächst festzustellen, daß die Gewerkschaften im Kerngebiet ihres eigentlichen Zuständigkeitsbereiches grundsätzlich überbetrieblich mitbestimmen und tätig sind. Zum Wesen der Tarifverträge gehört ja, daß sie in aller Regel über den einzelnen Betrieb hinaus wirken und einen ganzen Wirtschaftsbereich tarifpolitisch ordnen, und zwar nicht nur in den tariflichen Lohnbedingungen, sondern auch in den Rahmenbedingungen des Arbeitslebens. Der gelegentliche Abschluß von Haustarifverträgen widerspricht dem nicht.

8. Der Arbeitnehmer als Staatsbürger wirkt darüber hinaus auf der Ebene der staatlichen Gestaltung der Wirtschaftspolitik und der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen entscheidend mit. Ein Beispiel hierfür mag sein, daß fast zwei Drittel der Mitglieder des deutschen Bundestages Mitglieder von Gewerkschaften sind.

9. Damit verbleiben für die überbetriebliche Mitbestimmung im engeren

Sinne vier Bereiche: a) Mitbestimmung in den Systemen der sozialen Sicherung: Rentenversicherung, Arbeitslosenversicherung etc. Hier besteht in der Bundesrepublik seit Jahrzehnten die paritätische Mitbestimmung. Sie hat ihre Bewährungsprobe auch in schlechten Zeiten bestens bestanden. Anhangsweise sei erwähnt, daß wir auch bei den Arbeits- und Sozialgerichten Laienbeisitzer in paritätischer Besetzung kennen. b) Mitwirkung in den Kammern der Wirtschaft, die bei uns Körperschaften des öffentlichen Rechts sind. Hier kennen wir nur im Rahmen des Handwerks eine Mitbeteiligung der Arbeitnehmer in der Form einer Drittelbeteiligung. Bei den Industrie- und Handelskammern gibt es diese Mitbeteiligung der Arbeitnehmer nicht. Allerdings haben wir bei den Industrie- und Handelskammern und den Handwerkskammern eine z. T. sogar paritätische Mitwirkung in den Bereichen der Berufsbildung und Berufsausbildung. Die paritätische Beteiligung der Arbeitnehmerschaft in den Kammern wird oft diskutiert, eine Diskussion, die bisher zu keiner Klarheit geführt hat. Ich bin der Meinung, daß eine paritätische Beteiligung der Arbeitnehmer in den bestehenden Industrie- und Handelskammern nicht sinnvoll ist. Eher sollte man an die Errichtung von eigenen Arbeitnehmerkammern denken, wie wir sie in den Bundesländern Saar und Bremen kennen – wie auch seit Jahrzehnten in Österreich. c) Der institutionelle Dialog der Sozialpartner bei der gesamtwirtschaftlichen Weichenstellung. Wir haben diese Institutionalisierung in der gesetzlich fixierten sogenannten Konzertierte Aktion, in der neben Arbeitgebern und Staat auch die Vertreter der Arbeitnehmer maßgeblich mitwirken. Ich halte diese Einrichtung für sinnvoll, aber auch in Deutschland ist sie noch nicht genügend entwickelt. d) Ein besonderes Problem stellt die Errichtung einer zweiten parlamentarischen Kammer (oder Quasi-Kammer) dar, die aus Vertretern der Arbeitgeber und Arbeitnehmer bestehen könnte oder sollte – und in Wirtschafts- und Sozialfragen bei der Gesetzgebung mit geringerer oder größerer Kompetenz mitzuwirken hätte. Eine solche Einrichtung wird in Deutschland von den Gewerkschaften immer wieder gefordert: als ‚Bundeswirtschafts- und Sozialrat‘. Ich halte eine solche Einrichtung für weithin ungeeignet, denn die Arbeitnehmer und Arbeitgeber wirken ja bereits in und durch die Parlamente bei diesen Entscheidungen mit. Des weiteren müßten bei einer solchen wirtschaftlich zusammengesetzten zweiten Kammer auch die Verbraucher, die Hausfrauen etc. als wesentlich am Wirtschaftsleben Beteiligte vertreten sein. Das Bundesland Bayern hat hier einen

anderen Weg beschritten. Wir haben bei uns als Verfassungsorgan den Bayerischen Senat. Dieser umfaßt als ständiges Gremium aber eben nicht nur die Arbeitgeber und Gewerkschaften, sondern ebenso die Vertreter der Kirchen, der Universitäten, der freien Berufe, der Landwirtschaft, der Wohlfahrtsorganisationen etc. – und ist in seiner Beratung auch nicht nur auf Fragen des Wirtschafts- und Soziallebens beschränkt. Dieser Bayerische Senat hat sich als integrativer Faktor sehr bewährt.

10. Die überbetriebliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer ist zwar in verschiedenen Bereichen – wie aufgewiesen – möglich und wünschenswert. Damit aber stellt sich das Gemeinwohl von selbst nicht ein. Für das Gemeinwohl ist und bleibt letztlich der Staat mit seiner Zuständigkeit verantwortlich. Er kann andere mitwirken lassen, er soll sie mitwirken lassen, aber das Gemeinwohl letztlich zu verantworten hat der Staat.“

### Österreich

In Österreich ist die überbetriebliche Mitbestimmung stärker ausgebaut als die betriebliche. Als „mehr oder weniger institutionalisierte Gesprächsplattform“ der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter „dominiert“ sie, wie *K. Korinek* berichtet, vor allem in den Bereichen der Lohn- und Preispolitik, der Gestaltung des Arbeitsrechts und der Wirtschaftslenkung in der Landwirtschaft. *Korinek* nennt vier Institutionen: 1. Sozialversicherungen, 2. Kommissionen (staatliche Verwaltungsorgane), die aus Vertretern der Verbände zusammengesetzt sind. In der Kommission für Getreidewirtschaft z. B. sind die Landwirtschaftskammern, Handelskammern, Arbeiterkammern und der Gewerkschaftsbund vertreten. 3. Beiräte (in allen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik), die nicht nur aus Experten, sondern auch aus Interessenvertretern bestehen. 4. Informelle, mehr oder weniger institutionalisierte Gesprächsforen auf Expertenebene (leitende Angestellte, Funktionäre), die vor wichtigen staatlichen Aktivitäten tätig werden. Eine feste Institution ist die paritätische Kommission für Preis- und Lohnfragen, die (neben der schon erwähnten Lohnpolitik) eine freiwillige Selbstkontrolle der Preispolitik vollzieht – und auch über einen Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen allgemeine wirtschaftspolitische Empfehlungen an die Regierung gibt.

Nach *K. Korinek* ist die überbetriebliche Mitbestimmung „maßgeblich von der Chance der Durchsetzung des Vereinbarten abhängig“. Die von *R. von*



Voss aufgezeigte Gefahr, daß durch Absprache der Verbände Parlament und Staatsorgane in ihrer Handlungsfreiheit eingeschränkt werden könnten, sieht *Korinek* nicht als gegeben an: „Wir meinen, daß die überbetriebliche Mitbestimmung überhaupt nur funktionieren kann, wenn das Vereinbarte auch durchsetzbar ist. Das fördert ja gerade die Gesprächsbereitschaft, darf aber natürlich nicht zu einer unbesehenen Übernahme der Empfehlungen durch den Staat führen.“

In den überbetrieblichen Mitbestimmungsorganen der Wirtschafts- und Sozialverwaltung Österreichs ist nach *A. Klose* sowohl eine Interessenvielfalt als auch eine klare Abgrenzung der Interessenvertretungen gewährleistet. „Wenn sich das Gemeinwohl nicht von selbst einstellt, so kann man ihm leichter nahekommen, wenn man sehr viele Interessen hat – und nicht nur jene Interessen einander gegenüberstellt, die am gegensätzlichsten sind wie bei den Arbeitnehmern und Arbeitgebern.“ Die österreichische Sozialpartnerschaft habe auf gesamtwirtschaftlicher Ebene die Landwirtschaft mit einbezogen und im Spektrum der Arbeitnehmerinteressen auch den öffentlichen Dienst berücksichtigt. „Je breiter die Basis der überbetrieblichen Mitbestimmung ist, desto leichter dürfte es sein, gemeinwohlnahe Zielsetzungen wie etwa die Sicherung des sozialen Friedens zu gewährleisten.“

### *Spanien*

In Spanien hat es, wie *C. Iglesias Selgas* berichtet, schon in den zwanziger Jahren Ansätze überbetrieblicher Mitbestimmung durch paritätische Ausschüsse gegeben. Auch in der Franco-Zeit habe es Organe überbetrieblicher Zusammenarbeit (aufgrund der Mitgliedschaftspflicht) gegeben, sie seien jedoch leider nicht, wie in Österreich, durch freie Gewerkschaften ergänzt worden. Das habe dazu geführt, „daß die Erfahrungen der letzten 40 Jahre auf dem Gebiet der Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern nicht so gut sind“.

Zwar gibt es in Spanien einen „nationalen Wirtschaftsrat“. Diese „zweite Kammer“, in der Arbeitnehmer und Unternehmer vertreten sind, „besteht aber nur in der Theorie (*S. Ríos Mingarro*), sie ist eine „Totgeburt“ (*J. M. Vitoriano Verástegui*).

Die überbetriebliche Mitbestimmung muß in Spanien vor allem Rücksicht nehmen auf die regionale Autonomie; sie kann, wie *Ríos Mingarro* betont, „nur wirksam sein, wenn sie über regionale Organe verläuft, die die Probleme

der lokalen Unternehmen besser kennen. Natürlich muß es auch nationale Organe geben, aber für Spanien sind die regionalen Organe besonders wichtig.“ Dieser Gedanke wird auch von *J. M. González Páramo* aufgegriffen: Wie in der Demokratie der allgemeine Entscheidungsprozeß den Teilentscheidungsprozeß nicht verdrängen sollte, so dürfe auch die wirtschaftliche Mitbestimmung auf nationaler Ebene die freie Initiative und Entscheidungsbefugnis auf den unteren Ebenen nicht antasten. *González Páramo* plädiert vorrangig für regionale, betriebsnahe Institutionen und Diskussionsforen. Auf regionaler wie nationaler Ebene sei (wie schon *A. Klose* hervorhebt) für eine breite Vielfalt der Interessenvertretung zu sorgen – unter Einschluß der Verbraucher und der freien Berufe sowie „aller Personen, die notwendig sind, damit technisch richtige Beschlüsse gefaßt werden und die berufsständischen Interessen auch im Interesse des Landes vertreten werden“.

Auch *F. Guerrero* knüpft an den Gedanken der Vielfalt an. Die Polarisierung Arbeitgeber-Arbeitnehmer sei zu vermeiden, vielmehr sollten alle betroffenen gesellschaftlichen Kräfte an den wirtschafts- und sozialpolitischen Entscheidungen der Parlamente mitwirken: „Das Parlament ist nicht immer in der Lage, sich den großen aktuellen Fragen auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet zu stellen. Daher muß die Gesellschaft mitwirken und dem Staat bei der rechtlichen Gestaltung der Wirtschaft helfen.“ Im Rahmen der Tarifautonomie sollten „Integrationsorgane“ nicht nur Verträge abschließen, sondern auch Gesetze vorbereiten, die aber von den „staatlichen, demokratisch gewählten Organen bestätigt werden“ müssen. Bei diesen „Integrationsorganen“ handelt es sich nicht um bürokratische Verwaltungsorgane, durch die die Zahl der Technokraten und Beamten nur noch erhöht würde, sondern um flexible beratende Organe. Die in der Enzyklopaedie „*Quadragesimo anno*“ postulierten Werte der Solidarität und Gerechtigkeit, die Bereitschaft zur Zusammenarbeit und der Verzicht auf den Klassenkampf seien Voraussetzung für die Bildung solcher Organe.

Skeptischer bezüglich überbetrieblicher Mitbestimmungsorgane äußert sich *J. M. Vitoriano Verástegui*, mit ihnen sei die Gefahr der Bürokratisierung des Wirtschaftslebens gegeben. Vordringlicher sei in Spanien die betriebliche Mitbestimmung. Hingegen verspricht sich *S. San Juan* von überbetrieblichen Organen vor allem eine grundsätzliche Neuregelung der Einkommensverteilung. Schneller und wirksamer als durch eine Steuerreform könnte durch überbetriebliche (sektorale und regionale) Mitbestimmungs-

organe eine gerechtere Verteilung der Einkommen bzw. eine Neugestaltung der Lohnskalen bewirkt werden.

Grundsätzlich gegen „Mit“-Bestimmung eingestellt ist *J. Vida*, der die Position der sozialistischen Partei und der „Unión General de Trabajadores“ (UGT) verdeutlicht: „Wir können mit der überbetrieblichen Mitbestimmung nicht einverstanden sein, denn wir vertreten den Gedanken der Selbstverwaltung. Wir sind mit dem kapitalistischen System nicht einverstanden, darum akzeptieren wir auch die Mitbestimmung nicht. Ich muß allerdings einräumen, daß wir nicht dogmatisch sein wollen – und daher der Ansicht sind, daß es eine Möglichkeit gibt, eine Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern herzustellen, solange es nicht möglich ist, eine sozialistische Gesellschaft zu erreichen. Die Lösung liegt nicht in der Schaffung von Arbeitskammern, sondern darin, daß die Möglichkeiten der Sozialpartner erweitert werden. Die sozialistische Arbeiterpartei hat diese Haltung schon im Pakt von Moncloa vertreten, wir haben die Marktwirtschaft de facto akzeptiert, aber nicht als Ideal.“ Das anzustrebende Ideal sieht *Vida* in der Arbeiterselbstverwaltung und der „industriellen Demokratie“. Der Gedanke der Sozialpartnerschaft erhält damit nur einen vorläufigen „strategischen“ Wert. Diese Auffassung wird von den anderen Diskussionsteilnehmern abgelehnt. Die betriebliche und überbetriebliche Mitbestimmung darf nicht als Strategieinstrument des Klassenkampfes mißbraucht werden, vielmehr liegt ihr sozialpartnerschaftlicher Sinn gerade in der Vermeidung des Klassenkampfes (*F. Pirkl*).

### *Schweiz*

In der Schweiz ist, wie *A. F. Utz* ausführt, die überbetriebliche wirtschaftspolitische Mitbestimmung zufriedenstellend in einem ausgeprägten System der „Vernehmlassungsverfahren“ geregelt, das nicht das Problem eines die Demokratie gefährdenden Machtblockes aufwirft. Nach diesem Verfahren wird bei Gesetzesvorhaben ein „Hearing“ durchgeführt, d. h. es werden Stellungnahmen der Kantone, Gemeinden, politischen Parteien und Wirtschaftsorganisationen eingeholt und veröffentlicht.

In der Bundesrepublik Deutschland bestehen bereits, wie *F. Pirkl* in seinem Einleitungsreferat festhält, auf verschiedenen Ebenen institutionelle Möglichkeiten überbetrieblicher Mitbestimmung (Tarifverträge, Sozialversicherungen, Arbeitsgerichte, Kammern, Konzertierte Aktion). Diese vor-

handenen Möglichkeiten (einschließlich der Konzertierten Aktion, die gegenwärtig von den DGB-Gewerkschaften boykottiert wird) werden in der Diskussion nicht angezweifelt, sondern verteidigt, von einigen spanischen Teilnehmern sogar als „mustergültig“ und „äußerst zufriedenstellend“ (*B. Alfageme del Busto*) bezeichnet. Hingegen erweisen sich weitergehende Institutionen wie etwa Wirtschafts- und Sozialräte (deren Einführung von den DGB-Gewerkschaften gefordert wird) und Arbeitnehmerkammern (deren Ausweitung u. a. *F. Pirkl* erwägt) als umstritten.

### *Wirtschafts- und Sozialräte*

Aus eigener Erfahrung berichtet *G. Kley* über den Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaft in Brüssel, der sich aus Vertretern der Gewerkschaften, der Arbeitgeber und – als dritter Gruppierung – der Verbraucher, der freien Berufe etc. zusammensetzt: „In dem Bestreben, eine einheitliche und gemeinsame Stellungnahme in diesem Ausschuß zu erzielen, ist man oft den eigentlich entscheidenden Fragen ausgewichen, man hat sehr verwaschene Stellungnahmen abgegeben, mit denen weder die Kommission noch der Ministerrat etwas anfangen konnte. Es hat auch andere Fälle gegeben, in denen eine durchaus klare und konkrete Stellungnahme abgegeben wurde, die dann auch honoriert worden ist. Und es gab Fälle, wo überhaupt keine Einigung zu erzielen war, sondern nur eine Bestandsaufnahme der verschiedenen Meinungen.“

*Kley* lehnt Wirtschafts- und Sozialräte, die nach DGB-Plänen auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene errichtet werden sollen, ab, weil damit eine „vollkommen bürokratische Ordnung“ auf allen Ebenen hergestellt würde. Ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat als drittes Gremium neben Bundesrat und Bundestag würde die deutsche Gesetzgebung noch komplizierter machen, wenn ein Verzögerungselement in der Gesetzgebung vielleicht auch einen Vorzug bilden könnte („Wir leiden unter der Hast des Gesetzgebers“). Zu erwägen wäre allerdings ein Bundeswirtschafts- und Sozialrat, der nicht nur die beiden Hauptparteien des Wirtschaftslebens, sondern auch die Verbraucher, freien Berufe etc. umfaßt. Aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt lehnt *Kley* auch ein solches Gremium ab, und zwar aus folgendem Grund: „Wir haben heute ein Mitbestimmungsgesetz in den einzelnen Betrieben, das außerordentlich weit geht. Wir haben schon in den Betrieben eine starke Macht der Gewerkschaften – und ein Element überbetrieblicher Mitbestim-

mung ist bereits in der betrieblichen Mitbestimmung enthalten. Wenn wir das noch unterstreichen durch einen Wirtschafts- und Sozialrat, dann ist kein Halten mehr.“

Mit *González Páramo* ist *G. Triesch* der Auffassung, daß die überbetriebliche Mitbestimmung nicht die anderen Mitbestimmungsebenen überlagern und beeinträchtigen darf. *Triesch* nennt einen sozialpsychologischen Aspekt, der gegen die Großinstitution von Wirtschafts- und Sozialräten spricht: „Wir haben in einigen europäischen Nachbarländern erlebt, daß ein ausgebautes System überbetrieblicher Mitbestimmung mit den dort hinter verschlossenen Türen erzielten Kompromissen zwischen den Partnern zu einer Unruhe an der Basis geführt hat, die sich verhängnisvoll ausgewirkt hat. Wir leben in einer Gesellschaft, in der die Arbeitnehmer Wert darauf legen, daß Interessengegensätze offen ausgetragen werden, damit sie die Chancen für das Durchsetzen ihrer Forderungen erkennen können.“

Aufgabe der überbetrieblichen Mitbestimmung könnte es sein, diejenigen, die konkret Wirtschaftspolitik gestalten, stärker in den Prozeß wirtschaftspolitischer Willensbildung einzubinden. Darin sieht *Triesch* zugleich aber auch eine große Gefahr, vor allem wenn diese Mitbestimmung in Form von Wirtschafts- und Sozialräten konzipiert wird: „Hier kann es zu einem Bündnis der beiden großen Parteien des Wirtschaftslebens kommen, so daß letztlich auch die Handlungsfreiheit der Politik gefährdet wäre.“ Es gibt außerhalb von Tarifverhandlungen und Räteorganisationen noch andere Möglichkeiten für die Tarifpartner, zum Gespräch zu kommen: „Hierzu haben wir u. a. die Konzertierte Aktion, aber es gibt auch andere Formen, in denen dies geschehen kann. In den meisten Wirtschaftsbereichen treffen sich Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände auch außerhalb der Tarifrunden zu Gesprächen über grundsätzliche Fragen der wirtschaftlichen Entwicklung. Von daher ist also kein Zwang zu einer derartig institutionalisierten Form überbetrieblicher Mitbestimmung gegeben.“

*R. von Voss* lehnt nebenparlamentarisch etablierte Wirtschafts- und Sozialräte hauptsächlich aus staatsrechtlichen Gründen ab: „Carl Schmitt, auf den ich mich sonst nicht gerne berufe, hat in seiner demokratischen Vergangenheit im Jahre 1931 (in seinem Buch ‚Hüter der Verfassung‘) folgenden bemerkenswerten Satz gesagt: ‚Die Aufspaltung der Demokratie in eine politische Demokratie und eine Wirtschaftsdemokratie zerbricht die Einheit des Staates und damit den Staat überhaupt.‘ Dieser Gedanke und diese War-

nungen müssen ernstgenommen werden. Ich bin der festen Überzeugung, daß eine Demokratie, die den Parteien die politische Verantwortung der Artikulation und Vorformulierung des Bürgerwillens übertragen hat – und den politischen Parteien die politische Führungsleistung abverlangt, nur bedingt zulassen kann, daß neben den politischen Institutionen Institutionen geschaffen werden, die sich auf Gruppen der Gesellschaft konzentrieren.“ Dies ist ein wesentlicher Grund, warum *von Voss* „jede Institution neben den Parlamenten“ ablehnt. Ein anderer Grund liegt in der geschichtlichen Erfahrung: „Die Erfahrungen mit dem vorläufigen Reichswirtschaftsrat in der Weimarer Republik (mit 56 Sitzungen, die nichts erbracht, sondern nur gestört haben) haben ganz deutlich gezeigt, daß ein demokratisch gewähltes Parlament neben sich keine andere Institution zur Formulierung wirtschafts- und sozialpolitischer Interessen dulden kann.“ Auch in Hinblick auf Spanien warnt *von Voss* vor einer „institutionellen Erstickung des Dialogs und der Auseinandersetzung der Sozialpartner“ und plädiert für einen freien Dialog: „Wir haben in den modernen Industrienationen schon zu viel Technokratie und Bürokratie. Eine neue Demokratie sollte den Mut zur Freiheit voll annehmen.“

Der Vorrang des „freien Dialogs“ und der Vorbehalt gegen eine zu starke Institutionalisierung (und damit Bürokratisierung) wird – wie schon erwähnt – besonders deutlich von *F. Guerrero* und *J. M. Vitoriano Verástegui* betont. *E. Lampersbach* geht es bei dem Dialog und der wirtschaftspolitischen Willensbildung vor allem um Transparenz, die aber durch „Technokratisierung“ verhindert würde. In diese Richtung argumentiert auch *G. Volmer*: „Wenn wir durch zu viele Institutionen die Demokratie belasten, regiert letztlich nicht mehr das Volk, sondern die Technokraten.“ Die überbetriebliche Mitbestimmung in einem Bundeswirtschafts- und Sozialrat sei weder zweckmäßig noch überhaupt von der Arbeitnehmerschaft erwünscht. *Volmer* verweist stattdessen auf die bestehenden, seiner Meinung nach ausreichenden parlamentarischen Hearings: „Im Deutschen Bundestag ist es üblich, bei den die Arbeitnehmerschaft berührenden Problemen die Gewerkschaften zu hören und ihre Auffassungen im Gesetzgebungsprozeß zu berücksichtigen. Dafür sorgt schon die große Zahl gewerkschaftlich organisierter Parlamentarier. Zwei Drittel der Abgeordneten sind Mitglieder von Gewerkschaften, ehemalige Gewerkschaftsführer sind Minister. Der Einfluß der Gewerkschaften ist auf parlamentarischer Ebene mehr als gesichert.“

Auch *C.-G. Fetsch* sieht für die Interessengruppen genügend Möglichkeiten der Einwirkung auf den Gesetzgebungsprozeß. Darum sie die Schaffung einer „zweiten Kammer“ nicht sinnvoll, durch die Parlament und Regierung einer „Pressure group“ direkt ausgeliefert wären: „Wir würden damit unseren Staat, der letzten Endes für das Gemeinwohl verantwortlich ist, entscheidend schwächen.“ Man sollte, so *Fetsch*, die Herrschaft der Funktionäre nicht noch zusätzlich verstärken.

Ein anderer gravierender Einwand betrifft den vorgesehenen Aufgabenbereich von Wirtschafts- und Sozialräten, die als Wirtschaftslenkungsorgane und Planungsinstrumente unmittelbar in das Wirtschaftsgeschehen eingreifen könnten. In diesem Zusammenhang erwähnt *Fetsch* auch die von sozialistischer Seite vorgeschlagenen „Strukturräte“ zur Registrierung und Lenkung von Investitionen; sie würden das Ende einer freien sozialen Marktwirtschaft bedeuten.

### *Arbeitnehmerkammern*

Wie *F. Pirkel* äußert auch *R. von Voss* Sympathien für Arbeitnehmerkammern als öffentlich-rechtliche Organe (mit Zwangsmitgliedschaft) neben den Gewerkschaften. In Österreich sind diese Kammern wirksame Institutionen überbetrieblicher Mitbestimmung und als solche unbestritten, während für ihre allgemeine Einführung in Deutschland (wo sie in den Bundesländern Saar und Bremen bereits seit langem existieren) keine zwingenden Gründe genannt werden. Aber auch wenn, wie *R. von Voss* einräumt, Arbeitnehmerkammern in Deutschland „nur bedingt funktioniert“ haben, sollte man diese Einrichtungen, die auf einer ständischen Tradition gründen, neu überdenken. „Vor hundert Jahren hat Gustav Friedrich von Schönberg, der süddeutsche Nationalökonom, die Einrichtung von Arbeitnehmerkammern unter dem Gesichtspunkt vorgeschlagen, daß derartige Institutionen einen essentiellen Beitrag zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten leisten könnten.“ In einem Zustand des Aufbaus freier Gewerkschaften und der Stärkung der Selbstverwaltung der Arbeitnehmer könnten in Spanien Arbeitnehmerkammern dazu beitragen, den Dialog der Sozialpartner institutionell zu festigen, wenn gleich eine „institutionelle Erstickung“ des Dialogs unbedingt zu vermeiden sei.

*G. Müller* gibt zu bedenken, daß das Bundesverfassungsgericht den Arbeitnehmerkammern sehr kritisch gegenübersteht: „Es hat aus historischen

Gründen die Arbeiterkammern des Saarlandes und Bremens anerkannt, aber sehr deutlich durchblicken lassen, daß es für die übrigen Bundesländer und für das Gesamtgebiet der Bundesrepublik diese Einrichtung wahrscheinlich für verfassungswidrig hält. Wenn man diese Entscheidung näher analysiert, erkennt das Bundesverfassungsgericht den Gewerkschaften – damit aber auch den Arbeitgeberverbänden – zwar keinen öffentlich-rechtlichen, aber einen öffentlichen Charakter zu.“

Demgegenüber unterstreicht *K. Korinek* die Bedeutung der Arbeitnehmerkammern für Österreich: „Die Einführung der Arbeitnehmerkammern, also der Kammern für Arbeiter und Angestellte, geht in Österreich, anders als in der Bundesrepublik Deutschland, auf eine jahrzehntelange Forderung der Gewerkschaften zurück, eine gesetzliche Vertretung der Arbeitnehmer im Staat zu erlangen. Diese Forderung wurde im Jahre 1920 zur Befriedigung der Gewerkschaften erfüllt. Die Arbeitnehmerkammern haben vor allem eines bewirkt: die Integration der Arbeitnehmer in das Staatswesen. Diese politische Integrationsfunktion der Arbeitnehmerkammern ist für Österreich sehr bedeutsam.“

Im österreichischen System der überbetrieblichen Mitbestimmung sieht *Korinek* keine Gefahr der Schwächung des Staates. Der Staat lasse im Sinne des Subsidiaritätsprinzips vieles „vorarbeiten“ und ziehe die Träger der Mitbestimmung in die Verantwortung (für die Wirtschaftspolitik) mit ein. Auch werde der Bürger durch die überbetriebliche Mitbestimmung nicht dem Staat „entfremdet“, sondern stärker zu einer Staatsbejahung motiviert. Es gäbe auch keine Anzeichen einer zunehmenden Technokratie. Allerdings hält *Korinek* es für schädlich, „sozusagen von oben neue Institutionen zu schaffen, staatliche Institutionen wie Wirtschafts- und Sozialräte als zweite Kammer“. Die Konzertierte Aktion in der Bundesrepublik sei deshalb gescheitert, weil sie „von oben aufgepfropft“ worden sei. In Österreich hat sich die überbetriebliche Mitbestimmung „von unten entwickelt, aus den Gesprächen der Verbände miteinander“.

Ein Resümee aus der Diskussion zieht *F. Pirkl*: „Zwischen der Ebene der betrieblichen Mitbestimmung und der Mitwirkung der Bürger an der staatlichen Willensbildung (als dem Bereich, der das Gemeinwohl letztlich abzusichern hat) gibt es noch einige wichtige Entscheidungsebenen, die auch für den Einfluß der Arbeitnehmer zu öffnen sind. Die Mitbestimmungsmöglichkeiten müssen immer wieder überlegt und diskutiert werden, die Lösungen



werden je nach Entwicklung des gesamten Sozialgefüges unterschiedlich sein, sie sind in Österreich anders als in Deutschland, sie werden in Spanien anders sein als in der Schweiz. Wir müssen diese mittleren Entscheidungsebenen im Auge behalten, damit von da aus weder die Freiheit der darunterliegenden, noch die Wirkungsmöglichkeit der darüberliegenden gefährdet wird. Von diesen mittleren Entscheidungsebenen her muß die Freiheit für uns alle, gerade auch für den Arbeitnehmer gefördert werden“.

Auf ein bleibendes Grundthema der überbetrieblichen Mitbestimmung, das in der Diskussion nicht theoretisch gelöst werden konnte, macht *G. Müller* aufmerksam: „Der Staat muß Hüter des Gemeinwohls bleiben. Das wirft aber die Frage auf, ob der Staat in dem Demokratieverständnis, in dem gesellschaftliche Gruppen eine große Rolle spielen – und spielen müssen, noch in der Lage ist, diese unaufgebbare Schiedsrichterrolle zwischen den Gruppen zu wahren.“

## *2. Die Mitarbeit der Sozialpartner in den Selbstverwaltungskörperschaften*

### *Grundsätzliches*

Das Einführungsreferat von *J. Stingl* erläutert Zweckbestimmung und Organisationsstruktur der Selbstverwaltungsorgane in Deutschland und geht vor allem auf die Praxis der „Bundesanstalt für Arbeit“ ein:

„Nach den Normen des Grundgesetzes ist die Bundesrepublik ein sozialer Rechts- und Bundesstaat, das bedeutet, daß die Bürger dieses Staates am öffentlichen Leben mitzuwirken haben. Das gilt auch für die Fälle, in denen sich bei gleicher oder ähnlicher Interessenlage mehrere zu einer Solidargemeinschaft zusammengeschlossen haben – oder durch Gesetz zusammengeschlossen werden. Solidarische Verantwortung ist eines der Grundelemente der im Staat geordneten Gesellschaft.“

Das besondere Problem der Daseinsvorsorge mußte in einer Industriegesellschaft gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter zu neuen Formen der sozialen Sicherung führen. Der Familienverband ist heute nicht mehr in der Lage, alle Risiken des einzelnen (Krankheit, Unfall, Invalidität, Alter) abzudecken. Das gleiche gilt auch für das Arbeitsplatzrisiko in einer arbeitsteiligen Wirtschaft.

Die Sozialversicherungsträger in der Bundesrepublik sind aufgebaut auf dem Gedanken des Genossenschaftswesens. Die Mitglieder in den Verbänden und Einrichtungen der sozialen Sicherung erbringen bestimmte Leistungen und haben Anspruch auf Leistungen. Natürlich braucht jede soziale Sicherung eine Verwaltung, da kann es Konkurrenzen und Reibereien geben. Diese Verwaltung wird ihrer Aufgabe um so besser gerecht, je näher sie am Bürger ist und die Lebenswirklichkeit des Bürgers kennt. Zu diesem Zweck ist in der Bundesrepublik bei allen Sozialversicherungsträgern die Selbstverwaltung eingeführt.

Selbstverwaltungsorgane bestehen bei der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, bei der Krankenversicherung, der Unfallversicherung und der Arbeitslosenversicherung. Diese Sozialversicherungsträger umfassen einen bestimmten Personenkreis als Mitglieder, die Beiträge zahlen und Leistungen beanspruchen können. Bei Unfallversicherung zahlen nicht die Mitglieder Beiträge, sondern nur die Arbeitgeber. Die Selbstverwaltungsorgane werden von den Mitgliedern gewählt und besitzen eine gewisse Rechtsautonomie. Z. B. setzen die Selbstverwaltungsorgane der Krankenversicherungsträger die Höhe des Beitrages fest, die Versicherungsträger der Rentenversicherung beschließen den Etat und den Umfang der Leistungen für Heilverfahren.

Die Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit ist eine Einrichtung *sui generis*, gekennzeichnet durch Drittelparität und Dreistufigkeit. Der Verwaltungsrat ist ein ‚Parlament‘, das sich aus 13 Vertretern der Arbeitnehmer (vorgeschlagen von den Gewerkschaften), 13 Vertretern der Arbeitgeber (vorgeschlagen vom Spitzenverband der Arbeitgeber) und 13 Vertretern der öffentlichen Hand zusammensetzt. Der Vorstand, der in gleicher Weise zusammengesetzt ist (3:3:3) führt die Geschäfte, soweit sie nicht als laufende Verwaltungsgeschäfte dem Präsidenten vorbehalten sind. Bei den 9 Landesarbeitsämtern und den 146 Arbeitsämtern gibt es zusätzlich Beratungsausschüsse, die wiederum drittelparitätisch aufgebaut sind. Im Unterschied zu den Versicherungsträgern im Bereich der Renten-, Kranken- und Unfallversicherung werden die Mitglieder der Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit nicht gewählt, sondern auf Vorschlag der Spitzenverbände vom Bundesarbeitsminister berufen; in den mittleren und unteren Instanzen werden sie vom Vorstand der Bundesanstalt ernannt, ebenfalls auf Vorschlag der Spitzenverbände. Man kann das dadurch rechtfertigen, daß die Beiträge zur

Bundesanstalt nicht eine Mitgliedschaft (wie bei der Rentenversicherung und Krankenkasse) begründen. Abgesehen von Bedingungen für bestimmte Geldleistungen werden die Dienste der Arbeitsverwaltung im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen allen angeboten. In Arbeit vermittelt wird auch der, der nie Beiträge gezahlt hat, er muß sich nur arbeitslos melden und sich für die Vermittlung bereiterklären. Auch die Berufsberatung kann jeder in Anspruch nehmen.

Diese Dreiteilung der Selbstverwaltung halte ich für eine ausgezeichnete Einrichtung. Eine Zweiteilung birgt, wie die Erfahrung mit der Rentenversicherung zeigt, vor allem die Gefahr der Stimmgleichheit. Eine Patt-Situation bewirkt, daß nichts mehr geschieht.

Die Bundesanstalt hat einen sehr breiten Rahmen der Selbstverwaltung. Zwar bestimmt sie nicht die Höhe der Beiträge, die an sie bezahlt werden, aber sie gibt ein Votum dazu ab. Sie beschließt den Etat, der von der Bundesregierung nur mit ja oder nein verabschiedet werden kann, – und sie kann Anordnungen erlassen, die normativen Charakter haben. Der Gesetzgeber hat z. B. nur festgelegt, daß die Bundesanstalt Berufsausbildungsbeihilfen zu zahlen habe. Aber der Verwaltungsrat der Bundesanstalt bestimmt, welcher Personenkreis berechtigt ist, diese Beihilfen zu empfangen – und in welcher Höhe.

Natürlich darf eine Selbstverwaltung nicht Staat im Staate werden, sie hat ihre Aufgabe im Rahmen der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik der Bundesregierung zu erfüllen. Sie kann also nicht eine Politik machen, die die Politik der Bundesregierung konterkariert.“

In der folgenden Diskussion geht es zunächst um Fragen des Wahl- und Ernennungsverfahrens bei der Zusammensetzung der Selbstverwaltungskörperschaften. Ohne die in der „Bundesanstalt für Arbeit“ herrschende Drittelparität als solche anzuzweifeln, stellt *P. Trappe* die Frage, ob das Ernennungsverfahren („auf Vorschlag der Spitzenverbände“) eine adäquate Repräsentanz der Arbeitnehmer gewährleiste. In Deutschland sei nur eine Minderheit der Arbeitnehmer gewerkschaftlich organisiert, – und nur sie gelange über die Gewerkschaften in die drittelparitätischen Gremien der Bundesanstalt, während die Mehrheit der Arbeitnehmer dort nicht vertreten sei. Dazu bemerkt *J. Stingl*, daß das Fehlen der Nichtorganisierten in der Drittelparität durch die Anwesenheit der öffentlichen Hand ausgeglichen werde, die Interessenvertretung aller Arbeitnehmer sei damit gewähr-

leistet. *Stingl* weist darauf hin, daß sich bei den anderen Sozialversicherungsträgern freie Wahllisten bilden und bei Urwahlen durchsetzen können. Bei den letzten Sozialwahlen hätten sich die nicht dem DGB angehörenden Gewerkschaften sowie freie Listen durchsetzen können. *G. Volmer* wendet sich gegen die vor allem vom DGB unternommenen Versuche, die Sozialwahlen abzuschaffen. Für den Christlichen Gewerkschaftsbund stehe die „Freiheit der Entscheidung höher als die Vereinfachung der Verwaltung“. Deshalb setze sich der CGB für den Fortbestand der Sozialversicherungswahlen ein, für Urwahl und Verhältniswahl.

Entgegen der optimistischen Einschätzung *Stingls* bezüglich der Wirkmöglichkeiten deutscher Selbstverwaltungsorgane glaubt *C. Hölzel* Anzeichen dafür zu sehen, „daß die Selbstverwaltung bei uns weithin zu einer ‚Pro-Forma-Angelegenheit geworden ist“. Alle Leistungen, die in der sozialen Selbstverwaltung gewährt werden, seien im wesentlichen durch Bundesgesetze festgeschrieben. „Der Spielraum der Selbstverwaltungskörperschaften, durch eigenes Satzungsrecht weitere Leistungen zu ermöglichen, ist relativ gering – bis vielleicht auf den Bereich der Krankenversicherung, und dort sind durch die herrschenden finanziellen Verhältnisse die Möglichkeiten sehr eingeschränkt.“ *Hölzel* sieht Tendenzen der Zusammenfassung und Vereinheitlichung im aufgefächerten Bereich der Kranken- und Rentenversicherungen. Solche Bestrebungen seien nicht geeignet, den einzelnen Versicherten einen überschaubaren Bereich zu gewährleisten, den sie mitgestalten könnten. Durch die zunehmende Verwaltung werde der Mensch immer mehr zu einem „betreuten“ Wesen. Vom ordnungspolitischen Ansatz der sozialen Marktwirtschaft her seien jedoch dezentralisierte Einrichtungen vorzuziehen, „damit ein möglichst überschaubarer und selbstverantwortlicher Bereich für den einzelnen Versicherten, Bürger und Arbeitnehmer besteht“. Einen wesentlichen Wert der gegenwärtigen Selbstverwaltungsorgane sieht *Hölzel* darin, „daß hier eine Begegnungsmöglichkeit der Sozialpartner besteht, daß sich hier die gleichen Leute treffen, die sich vorher bei Tarifauseinandersetzungen gegenübergestanden haben und nun zusammenarbeiten müssen. Damit wird eine gewisse soziale Temperierung erreicht.“ Wenn von der Selbstverwaltung auch nur eine „atmosphärische Wirkung“ ausginge, so wäre das, wie *J. Stingl* auf *Hölzel* antwortet, „schon viel“. Der Dialog der Sozialpartner im Rahmen der Selbstverwaltung sei ein „heilsames Mittel, politischen Ideologien ein wenig das Handwerk zu legen“. Anders als *Hölzel*

sieht *Stingl* noch viele nicht erschöpfte Ausgestaltungsmöglichkeiten und ungenutzte Selbstverwaltungsrechte bei den Sozialversicherungsträgern.

In Österreich ist, wie *K. Korinek* ausführt, die Selbstverwaltung der Sozialversicherungen beschränkt auf die Kranken-, Unfall- und Pensionsversicherung, während die Arbeitslosenversicherung reine Staatsverwaltung ist. Im Unterschied zur Bundesrepublik gibt es in Österreich keine Sozialwahlen. Die Funktionäre der Sozialversicherungen werden von den Wirtschafts- und Arbeiterkammern entsandt, also von Einrichtungen, in denen alle Arbeitgeber und Arbeitnehmer pflichtgemäß vertreten sind. Der Gedanke der Parität spielt schon deswegen nur eine geringe Rolle, weil die österreichische Selbstverwaltung nur eine „spezifische Art der Verwaltung“ ist, die sich strikt an Gesetze zu halten hat, welche „im wesentlichen“ den Leistungsumfang und die Beitragsleistungen der Sozialversicherungen festlegen. Der Spielraum, der den einzelnen Instituten bleibt, ist also sehr gering. Wie *C. Hölzel* für die Bundesrepublik, so sieht auch *Korinek* für Österreich den Gedanken der Selbstverwaltung „eher zurückgedrängt“, und zwar durch verschiedene Umstände: durch die starke Bindung an die Gesetze, durch die Tendenz der Vereinheitlichung der Leistungen, durch die zunehmende Zentralisierung und Zusammenfassung der Institute und vor allem durch die Staatszuschüsse. Die Sozialversicherungen können sich nicht mehr durch eigene Beiträge finanzieren, sondern sind auf staatliche Zuschüsse angewiesen.

Zur Arbeitsmarktverwaltung in Österreich führt *G. Winkler* aus: „Im Unterschied zur Bundesrepublik Deutschland ist in Österreich die Arbeitsmarktverwaltung nicht nach dem Prinzip der Selbstverwaltung organisiert, und zwar aus gutem Grunde. Denn die Behörden der Arbeitsmarktverwaltung sind das Vollzugsorgan der staatlichen Arbeitsmarktpolitik. Sie setzen die staatliche Arbeitsmarktpolitik in die Praxis um, daneben haben sie auch die Belange der Arbeitslosenversicherung abzuwickeln. Es gibt aber bei den Arbeitsämtern, also bei den Behörden der Arbeitsmarktverwaltung, Beiräte, die von den Sozialpartnern gebildet werden. Dieses System staatlicher Verwaltung funktioniert in Österreich sehr gut, auch die Betriebe kooperieren mit den Arbeitsämtern in Fragen der Arbeitsmarktpolitik und des Arbeitsmarktes.“ Die Berufsausbildung gehört zum Wirkungsbereich der Kammern der gewerblichen Wirtschaft. Es sei jedoch, so *Winkler*, vorgesehen, daß die Kammern durch paritätisch besetzte Beiräte ergänzt werden. In Deutschland

sind, wie *J. Stingl* feststellt, die Berufsausschüsse der Industrie- und Handelskammern paritätisch besetzt.

In Spanien ist nach *A. Marzal* das System der sozialen Sicherheit „theoretisch und dem Buchstaben nach nicht sehr viel anders“ als in den anderen westeuropäischen Ländern, in der Praxis aber habe es sich als eine Art „Staat im Staate“ und als „große Quelle der Korruption“ herausgestellt. Eine zukunftssträchtige Lösung könne nur aufgrund der Fähigkeit, sich nach der „modernen Rationalität“ zu organisieren, gefunden werden, nicht aber auf dem Wege ideologischer Diskussion. In der Wirtschaft wie auch im politischen System Spaniens gehe es zunächst einmal um Organisations- und Managementfragen, „noch bevor man sich mit ideologischen Fragen auseinandersetzt“. Diesen Gedanken greift auch *F. Guerrero* auf: „Die Ideologie verhindert das rationale Vorgehen, sie orientiert sich nicht an den objektiven Realitäten. Wenn keine Rationalität vorliegt, dann wird auch die ideologische Problemstellung schwieriger. Was wir vor allem brauchen, ist die Selbstverwaltung auf einer sozusagen neutralen Ebene – unter Beteiligung beider Seiten. Das würde zu einer Versachlichung der sozialen Auseinandersetzung führen, zu einer Entideologisierung. Wenn man über sachliche Probleme spricht, ist die Einigung viel leichter.“ *Guerrero* kritisiert an den Institutionen der sozialen Sicherheit vor allem die Zentralisierung und den Mangel an Transparenz. „Die Schaffung von Transparenz wäre eine Möglichkeit, damit die Demokratie nicht nur politisch erhalten bleibt, sondern daß sie auch der Basis näherkommt.“ Auch wenn Spanien ein Land mit zentralistischer Tradition, mit der Tradition eines starken Staates sei, gehe es jetzt um die „aktive Beteiligung der Sozialpartner an der Lösung der gesellschaftlichen Probleme“, sonst würde man dem Staat eine „große, nicht zu verkraftende Last aufbürden“.

*J. M. Castaño Gómez del Valle* weist auf drei kürzlich erschienene Dokumente hin (ein „Weißbuch zur sozialen Sicherheit“, ein „Grünbuch“ und eine vom Gesundheitsministerium herausgegebene Publikation mit dem Titel „Ein neues System angesichts einer neuen Etappe“), die neue Perspektiven für die Selbstverwaltung eröffneten. Danach seien vorgesehen eine dreigliedrige Beteiligung (Sozialpartner und Staat) an den Selbstverwaltungsorganen der sozialen Sicherung sowie eine parlamentarische Kontrolle der Haushaltsgelder dieser Organe, deren Budget größer ist als der allgemeine Staatshaushalt. *J. M. González Páramo* warnt in diesem Zusammenhang vor radi-

kalen Kräften, die unter dem Vorwand der „Selbstverwaltung“ nicht die Funktionsfähigkeit einer freien Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung stärken, sondern das „System“ zerstören wollen.

Grundsätzlich stimmen alle Diskussionsteilnehmer mit *A. F. Utz* darin überein, daß Selbstverwaltungskörperschaften nur unter der Voraussetzung einer Wirtschaftspolitik der sozialen Marktwirtschaft möglich sind. Wo diese wirtschaftspolitischen Grundlagen noch nicht vorhanden sind, sei eine Selbstverwaltung schrittweise vorzubereiten durch Einführung marktwirtschaftlicher Elemente (*A. Klose*). In der Selbstverwaltung der Sozialpartner geht es darum, „den Staat zu entlasten“ (*A. F. Utz*) und „Bürgernähe und Beweglichkeit“ (*J. Stingl*) zu erreichen. Die weitere Diskussion behandelt Fragen der Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik sowie der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit aus der Perspektive der Selbstverwaltung.

#### *Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik*

Zum Aufgabenbereich der Selbstverwaltung in der deutschen „Bundesanstalt für Arbeit“ gehört nach *J. Stingl* nicht nur die Arbeitslosenversicherung, sondern auch die Arbeitsmarktpolitik: Aktionen der Arbeitsvermittlung, Schaffung von Ausbildungsplätzen, Berufsberatung, Gewährung von Kurzarbeitergeld, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Eingliederungsbeihilfen etc. Parallel dazu verläuft die staatliche Beschäftigungspolitik (als Wirtschaftspolitik) mit Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.

Ausgehend vom europäischen Problem der Arbeitslosigkeit, dem „Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt“, kommt *S. San Juan* auf das Verhältnis von Arbeitsmarkt und Bildungspolitik zu sprechen. Nach seiner Auffassung wird das Problem der Arbeitslosigkeit durch eine verfehlte Bildungspolitik verschärft: „Bisher ging man im Unterrichtswesen davon aus, daß die Leute vor allem auf ihre berufliche Zukunft vorbereitet werden sollten. Der Mensch wird dazu erzogen, später als Arbeitnehmer in der Gesellschaft seine Rolle zu spielen. Aber die heutige Wirtschaft ist nicht mehr in der Lage, alle Schul- und Universitätsabgänger zu beschäftigen. In Zukunft wird man im Bildungswesen mehr Gewicht auf die kulturellen Aspekte legen müssen. Heute ist der Mensch außerhalb seiner Arbeit etwas verloren, wir müssen ihn mehr auf die Freizeit vorbereiten, denn in Zukunft wird die Arbeitszeit immer mehr verkürzt.“

*J. Stingl* hält es für falsch, die Berufsausbildung (in Schule und Universität) allein den aktuellen Erfordernissen des Arbeitsmarktes anzupassen, da sich die Arbeitsmarktlage sehr schnell durch Konjunkturen und technische Innovationen ändern könne. Die Bildungspolitik müsse sehr langfristig angelegt sein. Dabei bleibt, wie *A. F. Utz* bemerkt, stets ein individuelles Risiko bei der Berufsentscheidung bestehen. Wenn man dieses Risiko nicht mehr zu tragen bereit sei, bleibe nichts anderes übrig, als staatlicherseits mit Druckmitteln zu arbeiten. *J. Stingl* bedauert, daß die Bildungspolitiker nicht genügend auf das Risiko hingewiesen haben, welches daraus erwächst, daß man die Zahl qualifizierter Bewerber erhöht: Der Konkurrenzdruck wächst – und damit auch die Gefahr, daß die Bewerber keine ihrer Ausbildung entsprechende Anstellung finden. *A. Klose* betont die Notwendigkeit einer besseren „Koordinierung von Arbeitsmarktpolitik mit der Bildungspolitik“. Auch in Österreich haben die Fehlentwicklungen in der Bildungspolitik zu einem einseitigen Angebot speziell ausgebildeter Arbeitskräfte geführt. „Die gemeinsame gleichwertige Einflußnahme der Sozialpartner auf Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik“ sei deshalb eine entscheidende Zukunftsaufgabe.

Ob diese Koordinationsaufgabe jedoch von Selbstverwaltungsorganen gelöst werden kann, wird in der Diskussion offengelassen. Die allgemeine Bildungspolitik ist Sache des Staates. Aber hinsichtlich der speziellen Berufsausbildung, die in Deutschland als „ureigenes Recht der Wirtschaft“ (*J. Stingl*) empfunden – und von den zuständigen Wirtschaftskammern selbstverwaltet wird, ergibt sich die Möglichkeit einer Kooperation mit der ebenfalls selbstverwalteten Arbeitsmarktpolitik.

*M. Bravo Lozano* wirft die Frage auf, ob nicht auch das allgemeine Bildungswesen (Schulen, Universitäten) in die Selbstverwaltung übernommen werden kann. Ansätze dazu gibt es bereits (auf Universitätsebene), sie werden aber überwiegend skeptisch beurteilt. Nach *A. F. Utz* sind die Bedingungen für eine universitäre Selbstverwaltung nicht gegeben, die „guten“ Professoren und Studenten hätten nur wenig Zeit und Interesse für Organisations- und Verwaltungsfragen, so daß sich letzten Endes radikale Minderheiten der Selbstverwaltungsgremien bemächtigten. Manche Universitäten seien mittlerweile derart politisiert und durch verschiedene Weltanschauungen zerrissen, daß sie unfähig wären, etwa bei Ernennungen objektive wissenschaftliche Maßstäbe zu finden und anzulegen.



*K. Korinek* hat den Eindruck, daß mit der Einführung der Mitbestimmung an Österreichs Universitäten lediglich eine „wesentliche Verstärkung des Verwaltungs- und Sitzungszeitaufwandes“ verbunden sei. Auch die Selbstverwaltung an deutschen Universitäten hat, wie *W. Weber* aus eigener Erfahrung berichtet, zu einer „bürokratischen Aufblähung“ geführt. *Weber* bewertet es positiv, daß durch die Partizipation der Studenten viele Probleme zur Sprache kämen, die sonst von den Professoren nicht beachtet würden. Seine negativen Erfahrungen mit den verschiedenen Selbstverwaltungsgremien überwiegen jedoch: „Die Berufung neuer Hochschullehrer ist weitgehend politisiert worden, d. h. es wird nicht mehr in erster Linie nach der wissenschaftlichen Qualifikation, sondern nach der ‚richtigen‘ politischen Einstellung gefragt. Manche Fachbereiche und Fakultäten sind auf diese Weise umfunktioniert und von extremen linken Hochschullehrern unterwandert worden. Negative Auswirkungen gibt es auch bei der Verteilung von Personal- und Finanzmitteln. Der Dschungelkrieg um die Verteilung der immer knapper werdenden Mittel ist jetzt in die Gremien verlagert worden, was zu endlosen Sitzungen führt.“

Die Diskussionsteilnehmer sind sich darüber einig, daß Schulen und Universitäten nur in sehr beschränktem Maße für die Selbstverwaltung in Frage kommen.

### *Arbeits- und Sozialgerichte*

Die in den deutschen Arbeits- und Sozialgerichten paritätisch vertretenen „Laienbeisitzer“ sind schon in dem Referat von *F. Pirkl* erwähnt worden, und zwar unter dem Gesichtspunkt der überbetrieblichen Mitbestimmung. Die von den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden vorgeschlagenen ehrenamtlichen Richter (auch Arbeitnehmervereinigungen mit berufsethischer Zielsetzung wie die Katholische Arbeitnehmerbewegung (KAB) können solche Richter stellen) üben zwar, wie *J. Stingl* bemerkt, im strengen Sinne keine Selbstverwaltungsfunktion aus, müssen aber in diesem Zusammenhang gesehen werden. Die institutionelle Beteiligung der Sozialpartner an der Rechtsprechung sollte die „Beziehung zum täglichen Leben“, die „Lebensnähe in der Rechtsfindung“ gewährleisten. *Stingl* bejaht die Beteiligung der Sozialpartner in den unteren Instanzen der Arbeitsgerichte. Auch in den Sozialgerichten sei die Vertretung der Sozialpartner außerordentlich

wichtig. „Es ist allerdings manchmal offensichtlich schwierig, bei denen, die als Beisitzer fungieren, zu erreichen, daß sie nicht nur als Interessenvertreter tätig sind.“

Nach Auffassung von *G. Müller* hat sich die Institution ehrenamtlicher Richter in der Arbeitsgerichtsbarkeit „vorzüglich bewährt, aber nur deswegen, weil die ehrenamtlichen Richter keine Laienrichter sind, sondern höchst sachverständige Personen. Und weil diese Richter sich nicht als Interessenvertreter ihrer Schicht fühlen, sondern nur soziale Repräsentanten sind. Sie fühlen sich wirklich als Richter und verhalten sich so. Die meisten Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts, auch solche von höchster gesellschaftspolitischer Brisanz, werden fast immer einstimmig gefällt, und wenn die ehrenamtlichen Richter gegeneinander stehen, geht der Riß auch durch die Berufsrichter. Die Frage ist nur, ob noch ein genügendes Reservoir qualifizierter Personen für die erst- und zweitinstanzlichen Gerichte zur Verfügung steht.“

Nach *C. Hölzel* ist die Vertretung der Tarifparteien in der Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit zwar „fruchtbar für den Richter“, sie bleibt aber „ohne wesentliche Auswirkung auf die Urteilsfindung“. Die Beisitzer fühlten sich selbst als Richter und seien unabhängig von ihrem eigenen Interessenstandpunkt.

Zur spanischen Situation äußert sich *C. Iglesias Selgas* folgendermaßen: „Bei uns werden zwei gegensätzliche Standpunkte vertreten. Die einen sind der Ansicht, daß die Arbeitsgerichte ausschließlich aus Berufsrichtern bestehen sollten, weil das eine bessere Gewähr für die Unabhängigkeit wäre und weil sich die Berufsrichter im Umgang mit der Rechtsprechung besser auskennen. Andere wünschen aus verschiedenen Gründen die Heranziehung der Sozialpartner. Im Spanien gab es früher eine Beteiligung der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter, zunächst in den Industrie- und Gewerbe-gerichten, später in den ‚gemischten Gerichten‘. Vor etwa 40 Jahren wurde diese Beteiligung beseitigt und ein reines Berufsgericht geschaffen, – ‚Magistratur der Arbeit‘ genannt. Heute faßt man wieder die Möglichkeit ins Auge, die Sozialpartner zu beteiligen. Diese Reform wäre sehr wünschenswert.“

Auch für Österreich trifft, wie *G. Winkler* feststellt, das zu, was *C. Hölzel* bezüglich der deutschen Situation sagte. Die Beteiligung der Sozialpartner hat „im wesentlichen keinen besonderen Einfluß auf die Rechtsprechung. Sie fühlen sich als Richter und nicht als Interessenvertreter.“ In den unteren

Instanzen der Arbeitsgerichte üben die Vertreter der Sozialpartner jedoch einen „sehr wichtigen Einfluß“ aus; sie erfüllen eine gewisse Friedensfunktion, indem sie Streitfälle durch Vergleich schlichten und nicht durch Urteil entscheiden lassen. Ähnlich sei es auch in der Sozialgerichtsbarkeit, wo die Schiedsgerichte der Sozialversicherung ebenfalls mit Laienbeisitzern unter einem Berufsrichter besetzt sind. Hingegen sieht *A. Klose* stärkere Einflüsse der Beisitzer auf die Judikatur der Arbeits- und Sozialgerichte, besonders in den unteren Instanzen. Die Rechtsprechung werde nicht beeinflusst „in prinzipiellen Fragen, aber in Entscheidungen, die das Sozial-Menschliche betreffen.“ Der Berufsrichter sei insofern überfordert, als er wenig Kontakt zur Arbeitswelt und zu den Betrieben habe. Hier sei er auf die Erfahrungen der Beisitzer angewiesen.

### III. DIE ORDNUNGSPOLITISCHE TÄTIGKEIT DES STAATES

#### *Grundsätzliches*

Im letzten Abschnitt der Diskussion, die Fragen der Möglichkeiten und Grenzen ordnungspolitischer Aufgaben des Staates erörtert, zeigen sich – deutlicher als in den früheren Abschnitten – zwei auseinanderlaufende Linien in der Auffassung über das Verhältnis der sozialpartnerschaftlichen Tarifautonomie zum Staat – und umgekehrt. Die Interpretationsunterschiede resultieren hauptsächlich aus den verschiedenen Gegebenheiten der einzelnen Länder, weniger aus grundsätzlichen Erwägungen. In Spanien, wo die Tarifautonomie erst im Aufbau ist, muß die Rolle des Staates in einem anderen Licht erscheinen als in der Bundesrepublik Deutschland, wo die Tarifautonomie seit langem etabliert ist – und möglicherweise einerseits vor Mißbrauch seitens der Sozialpartner, andererseits vor staatlichen Eingriffen geschützt werden muß. Eine theoretische Grenzziehung zwischen staatlicher Ordnungskompetenz (Schaffung von Rahmenbedingungen, mittelbare und unmittelbare Interventionen) und tarifautonomer Selbstregulierung erscheint als äußerst schwierig.

In seinem Kurzreferat führt *A. Klose* aus österreichischer Sicht in die Problematik ein:

„Konfliktsituationen können leichter vermieden werden, wenn die Tarifautonomie möglichst klar umschrieben ist. Am Beginn der ordnungspolitischen Tätigkeit des Staates scheint mir diese Aufgabe der Umschreibung – in welcher Form auch immer – der möglichst klaren Fixierung der Tarifautonomie zu stehen. Man muß wohl noch einen Schritt zurückgehen. Zunächst gehört zu dieser ordnungspolitischen Aufgabe des Staates die Sicherstellung der Existenz der Träger der Tarifautonomie. Nun ist es nicht Aufgabe des Staates, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zu schaffen, ganz im Gegenteil. Die Erfahrung zeigt, daß autonome Gebilde in einem langen historischen Prozeß entstehen, z. B. die Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Gewerkschaften, Arbeiterkammern. Alle

diese Organisationen sind in einem lang andauernden Prozeß entstanden, und das unterscheidet sie vielleicht auch von jenen Gebilden, die zwar auch alt sind, deren Autonomie aber wie bei den Universitäten nun plötzlich durch den Staat geschaffen wird, deren neuer Status vom Staat dekretiert wurde.

Die Aufgabe des Staates ist nicht die Errichtung dieser Trägerorganisationen, sondern die Sicherstellung ihrer Existenz — beginnend mit der Sicherung des Koalitionsrechts, der Vereinigungsfreiheit, Dinge, die in unseren Staaten nicht mehr umstritten sind, die aber doch in der rechtlichen Normierung Probleme aufwerfen. Die staatlichen Ordnungsaufgaben gehen freilich weiter. Wo es sich um Körperschaften mit Zwangsmitgliedschaften handelt, sind diese Ordnungsaufgaben natürlich viel schwieriger zu lösen. Hier ist es Aufgabe des Staates, die entsprechenden Gesetze (Kammergesetze etc.) zu schaffen und damit eine klare rechtliche Regelung sicherzustellen, daß hier eine Verpflichtung zum Beitritt bzw. eine gesetzliche Erfassung bestimmter Bevölkerungskreise zu diesen Körperschaften gegeben ist.

Die ordnungspolitische Aufgabe des Staates erschöpft sich aber nicht in dieser Gewährleistung des rechtlichen Rahmens, sondern der Staat muß auch faktisch den Trägern der Tarifautonomie Raum geben, d. h. sie müssen echte Entwicklungsmöglichkeiten haben. Autonomie wird eben im historischen Prozeß, in einer langfristigen Entwicklung geschaffen, und daher brauchen diese Organisationen Raum zur Entfaltung. Der Staat darf sie also nicht durch Gesetz und andere Maßnahmen in ihrer Effektivität zu sehr einengen. Sie müssen die Möglichkeit haben, da und dort mitzuwirken, sei es auf gesetzlicher, sei es auf freiwilliger Grundlage. Sie müssen die Möglichkeit haben, untereinander Vereinbarungen einzugehen, Abkommen zu schließen und mit dem Staat auf möglichst vielen Ebenen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik zu kooperieren. Denn die Tarifautonomie darf nicht zu isoliert gesehen werden, sondern im Zusammenhang mit den gesamten Aufgaben der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, eben weil diese Gebilde letztlich als einheitliche Organisationen anzusehen sind, und jene Aufgaben, die im Bereich der Tarifautonomie erfüllt werden, nur einen Teilbereich darstellen. Die Organisationen sind letztlich Einheiten und daher in ihrer Gesamtentwicklung zu sehen. Hier hat der Staat die Aufgabe, ihre Selbstentfaltung und Eigeninitiative möglichst zu fördern und wirken zu lassen.

Das liegt auch ganz im Sinne der Tradition der katholischen Soziallehre, die in ihrem Subsidiaritätsprinzip auch für diese Organisationen sehr wichtige Überlegungen zu bieten hat. *Prof. Utz* hat darauf hingewiesen, daß ein unmittelbares Interventionsrecht des Staates in die Entscheidungsmacht der Sozialpartner nicht dem Konzept der Tarifautonomie entspreche. Das ist zweifellos richtig, aber ich glaube, daß die Interventionen des Staates noch viel weiter begrenzt werden müssen. Der Staat soll überhaupt nur so weit eingreifen, als es Gemeinwohlerfordernisse letztlich notwendig machen. Der Staat hat im Rahmen der gesamten Wirtschafts- und Sozialpolitik Möglichkeiten, gewisse Steuerungen zu unternehmen, wenn etwa die Gewerkschaften zu expansive Lohnpolitik betreiben und die Arbeitgeberorganisationen (aus welchen Interessen auch immer) diesen Weg mitgehen.

Wir sollten aber auch die Ordnungsaufgaben des Staates nicht isoliert betrachten. Die Gesamtsteuerung, die Gesamtkonzeption der Wirtschafts- und Sozialpolitik soll viele Mitwirkungsmöglichkeiten der Trägerorganisationen der Sozialpartnerschaft sicherstellen. Es wurden hier sehr unterschiedliche Modelle dargestellt, aber überall geht es doch darum, daß Methoden, Formen und Institutionen entwickelt werden, in denen Regierung und Sozialpartner gemeinsam versuchen, zu Lösungen zu kommen. Es geht um Versuche der Gesamtsteuerung der Wirtschafts- und Sozialpolitik und auch einer Einbindung der Lohnpolitik in übergeordnete wirtschaftspolitische Zielsetzungen. Auch hier ist es nicht die Einzelintervention (etwa im Bereich der Lohnpolitik), die zukunftsweisend sein dürfte, sondern der Versuch, daß Regierung und Sozialpartnerorganisationen gemeinsame wirtschaftspolitische Ziele entwickeln, möglichst auch gemeinsame wirtschaftspolitische Konzepte etwa zur Konjunktursteuerung, zur Erhaltung der Geldwertstabilität. Das ist oft sicher leichter gesagt als getan. Regierung und Sozialpartnerorganisationen haben meistens die gleichen Grundsatzziele, alle treten für Geldwertstabilität, Vollbeschäftigung etc. ein, vielleicht in etwas veränderter Reihenfolge, aber die Ziele selbst sind annähernd gleich. Schwieriger wird es schon bei den Maßnahmen. Die Chance, gemeinsame wirtschaftspolitische Konzepte zu entwickeln, würde den Staat von manchen Aufgaben der direkten Intervention in Bereiche der Tarifautonomie entbinden.“

*Bundesrepublik Deutschland*

*R. von Voss* geht es, wie den anderen deutschen Diskussionsteilnehmern, um die Erhaltung des „Systems des freien Dialogs der Sozialpartner“. Dieses System scheint nicht nur durch Staatseingriffe, sondern vor allem durch das eigene Verhalten der Sozialpartner gefährdet, durch „mißbräuchliche Ausnützung der Tarifautonomie“ (*A. F. Utz*), die durch die Ordnungspolitik des Staates „korrigiert“ werden muß. Hier stellt sich die Frage, welche Eingriffe und Tätigkeiten des Staates der genannten Systemerhaltung nützlich und welche schädlich sind.

Nach *von Voss* hängt die Funktionsfähigkeit des freien Dialogs von vier grundsätzlichen Voraussetzungen ab: 1. Von einer „strengen Beachtung des Macht- und Entscheidungsmechanismus in der Demokratie“. 2. Von der „Beachtung des gemeinen Wohls“ (Sozialpflichtigkeit), „dem sämtliche Partner in der Demokratie, zumal die Sozialpartner, unterworfen sein müssen“. 3. Von der „Gewährleistung der inneren Souveränität des Staates“. Angesprochen ist hier die moderne Problematik des „Kartells der Produzenteninteressen, die sich verbünden gegen die schlecht oder nicht organisierte Gemeinschaft und auch gegen den Staat“. Mit Tarifabschlüssen erfolgt eine „Datensetzung, an der der moderne Staat schon nicht mehr vorbei kann“. 4. Von der Vermeidung einer Situation, in der sich die „radikale Durchsetzung kleiner Gruppen gegen die Gemeinschaft“ wendet. *Von Voss* erinnert an den Fluglotsenstreik, der vor einigen Jahren die Bundesrepublik „bis an die Grenze des Erträglichen belastet hat“.

Mit welchen Mitteln kann nun der Staat in Situationen korrigierend eingreifen, in denen die Voraussetzungen der Tarifautonomie gefährdet sind? Es geht, wie *A. Rauscher* festhält, nicht um eine Alternative zwischen Tarifautonomie und Staatseingriffe. In der Wirtschafts-, Struktur-, Steuer- und Finanzpolitik etwa der Bundesregierung liegt ein „ungeheures staatliches Engagement“. Hier muß man aber unterscheiden, „ob der Staat die rechtlichen Rahmenbedingungen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Lebens schafft – oder ob er unmittelbar interveniert“. *Rauscher* nennt drei Aufgabenbereiche indirekter (also marktkonformer) staatlicher Intervention: 1. Der Staat hat durch Umverteilungsmaßnahmen auf soziale Gerechtigkeit hinzuwirken. 2. Er muß auch die nichtorganisierten Interessen zur Geltung kommen lassen und „im gegebenen Fall gegen mäch-

tige Interessenorganisationen zugunsten der Benachteiligten Position ergreifen“ können. 3. Er muß die Inflation bekämpfen, die die sozial Benachteiligten „am härtesten trifft und deshalb als absolute Ungerechtigkeit zu verurteilen ist“. Hier ist *Rauscher* der Meinung, daß (direkte) staatliche „Lohn- und Preiskontrollen für kürzere Zeit und aus schwerwiegendem Grunde denkbar und möglich sind“. Längerfristige Kontrollen dieser Art seien ohnehin unwirksam und führten zur Bildung von Schwarzmärkten.

Während aus spanischer Sicht (wie noch darzustellen ist) Lohn- und Preiskontrollen als durchaus geeignete Mittel zur Überwindung der Wirtschaftskrise, besonders der Inflation, angesehen werden, lehnen die meisten deutschen und österreichischen Teilnehmer diese Maßnahmen ab, weil sie den Gesetzen des Marktes widersprächen und erfahrungsgemäß unwirksam seien. In der Schweiz hat jedoch, wie *A. F. Utz* berichtet, die durch Volksabstimmung geforderte Preiskontrolle des Bundesrates einen „gewissen Erfolg“ gehabt. Diese Frage sei nach den nationalen Gegebenheiten, nach dem jeweils herrschenden Vertrauensverhältnis und Einverständnis zwischen Regierung und Bevölkerung zu beurteilen.

Die gegenwärtige Wirtschaftskrise, gekennzeichnet vor allem durch Arbeitslosigkeit und Inflation, läßt sich nach *B. Lenze* weder durch staatliche Lohnpolitik noch durch eine staatliche Arbeitsplatzgarantie bewältigen. Es handelte sich vor allem um eine „Vertrauenskrise der Investoren“, deren Risiken gestiegen und deren Erträge gesunken seien, namentlich durch eine „Verschärfung des Verteilungskampfes“. *Lenze* spricht sich für eine „klare Verantwortungszuweisung“ aus: Es müßte deutlich herausgestellt werden, daß Tarifabschlüsse, die über einen bestimmten Rahmen hinausgehen, Arbeitslosigkeit bedingen – und daß die Verantwortung dafür bei denen liegt, die diesen Tarifabschlüssen zugestimmt haben. Zur Versachlichung dieser öffentlich zu führenden Diskussion könnten u. a. „konzertierte Aktionen“ und das „unabhängige Urteil der Wissenschaft“ (Sachverständigenrat) beitragen. Zur Vermeidung von „Irrtümern“ bei Lohnrunden bedarf es nach *Lenze* vor allem einer „Verstetigung“ der Rahmenbedingungen, die durch die Geldmengenpolitik der Bundesbank, die mittelfristige Finanzplanung des Staates und die Wechselkurspolitik gesetzt werden. Das „Gesetz der wachsenden Staatsausgaben“ sei in Frage zu stellen durch eine grundsätzliche Überprüfung dessen, „was der Staat unbedingt weitermachen muß – und was eventuell wieder besser dezentralisiert werden kann“. Eine gegenwärtig



besonders aktuelle Aufgabe des Staates in der sozial orientierten (nicht neoliberalen) Marktwirtschaft erblickt *Lenze* in Sanierungsmaßnahmen (wie die von *J. Stingl* genannten Eingliederungsbeihilfen) für jene gefährdeten Unternehmen (und damit Arbeitsplätze), die oft nur an „Kleinigkeiten“ scheitern können, welche in keinem Verhältnis zum drohenden Verlust an „gesellschaftlicher Substanz“ stehen. Der Staat müsse bei solchen Sanierungsfällen für Verständigungsmöglichkeiten aller Betroffenen (Unternehmer, Arbeitnehmer, Banken, Lieferanten, Kunden etc.) sorgen. Einzelne Hilfsmaßnahmen dieser Art, wenngleich sie als direkte Staatseingriffe nicht gerade als „marktkonform“ gelten können, widersprechen nicht dem Sozialpartnerschaftsverständnis der Diskussionsteilnehmer.

#### *Verbändegesetz?*

In die ordnungspolitische Kompetenz des Staates fällt ganz unbestritten die Schaffung rechtlicher und materieller Rahmenbedingungen für die Herstellung und Erhaltung der Tarifautonomie. Die Frage jedoch, ob der Staat auch die Rahmenbedingungen für die Autonomie jener wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessenverbände rechtlich fixieren sollte, die die Tarifautonomie tragen, ist höchst umstritten. *R. von Voss* ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt gegen ein Verbändegesetz, „weil es notwendigerweise eine starke Disziplinierung der Verbände zur Folge haben müßte“. Jedoch könnte in einer freiheitlichen Gesellschaft „auf eine ernste Befragung der Legitimation und der Ansprüche“ der Verbände nicht verzichtet werden. Dies sei jedoch eine politische Frage, die erst „ausdiskutiert“ werden müßte, bevor man an eine rechtliche Neuordnung des Verbandswesens denken könnte.

*R. von Voss* umreißt in zwölf Punkten die aktuelle Verbände-problematik: „1. Wir müssen uns erneut mit dem Begriff der Koalition beschäftigen, 2. mit den koalitions-spezifischen Zielen und Mitteln, 3. mit dem organisatorischen Aufbau und der inneren Willensbildung, also der demokratischen Infrastruktur der Verbände, 4. mit der Sicherung politisch-institutioneller Unabhängigkeit der Sozialpartner, 5. mit der Geschäftsführung und Vertretungsmacht der Organe. Dies ist eine Problematik, die gerade die großen Gewerkschaften heute bei uns in vollem Umfang trifft. 6. Eine ganz wichtige Frage für eine freie Gesellschaft ist die Haftungsproblematik, die in zunehmendem Maße aus den Handlungen der Verbände entsteht. Wir müssen uns befassen: 7. Mit

Regelungen über die Koalitionsgründung, den Koalitionsbeitritt, den Koalitionsaustritt sowie den Koalitionsausschluß, also mit der gesamten Minderheitenproblematik und der Rechtsstellung des einzelnen in den Verbänden. 8. Mit dem Beitragswesen und mit den vermögensrechtlichen Fragen. Die großen Gewerkschaften heute stellen in den modernen Industrienationen eine nicht zu unterschätzende Wirtschaftsmacht dar, die bereits Einfluß auf die Wirtschaftspolitik nimmt. 9. Mit dem Beitritt und dem Aufnahmeanspruch gegenüber Spitzenverbänden. Das gilt nicht nur für die kleineren Verbände, sondern auch für das Individuum, das in modernen Staaten heute darauf angewiesen ist, sich größeren Gruppierungen anzuschließen, um sich in wichtigen existenziellen Fragen artikulieren bzw. durchsetzen zu können. 10. Mit den lauterer und unlauteren Werbemaßnahmen. 11. Mit der Stellung gewerkschaftlicher Vertrauensleute und Funktionäre in den Betrieben. Die Diskussion um das Betriebsverfassungsgesetz hat hier erste drängende Fragen gezeigt, ebenso die Filzokratiekampagne im letzten Bundestagswahlkampf. 12. Mit der Partei- und Prozeßfähigkeit. Der DGB hat sich bis heute gewehrt, sich als eingetragener Verein in das Rechtssystem unseres Vereinswesens einbauen zu lassen, mit allen Folgen, die daraus entstehen. Die Stiftungen sind heute in entscheidendem Maße kontrollierbar, die Gewerkschaften sind es nicht. Und hieraus erwachsen natürlich Machtpositionen, mit denen wir uns beschäftigen müssen.“

Darauf erwidert *G. Müller*, daß schon ein Großteil der hier angeschnittenen Fragen „jedenfalls in Ansatzpunkten“ rechtlich geregelt sei. Er erklärt sodann kurz seine Gedanken, die er in seinem schriftlich eingereichten Beitrag niedergelegt hat (siehe diesen).

Nach *E. Lampersbach* bietet ein Verbändegesetz zwar die Möglichkeit, die Gewerkschaften einmal „objektiv durchleuchten“ zu können, aber es könnte auch der entscheidende Schritt zu einem „Verbändestaat“ sein und somit eine Gefahr für die demokratische Freiheit bilden.

### *Spanien*

In Hinsicht auf Spanien stellt sich ein starkes Eingreifen des Staates in die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung nicht so sehr als Problem, sondern als einzige Möglichkeit dar, einerseits mit den gegenwärtigen Krisenerscheinungen fertig zu werden, andererseits die Ermöglichungsbedingungen

für eine sozialpartnerschaftliche Marktwirtschaft zu schaffen. Angesichts der gewaltigen Inflationsrate (1977: 25 Prozent) sieht *M. Sebastian Herrador* keine andere Möglichkeit als direkte Eingriffe des Staates in die Lohn- und Preisgestaltung. Maßvolle Lohnforderungen seien von den Gewerkschaften nicht zu erwarten, und die Unternehmer wälzten die Mehrkosten auf die Preise ab. Wenn der „Staat als Vertreter des Gemeinwohls“ nicht eingreife, sei ein Ende der Inflation nicht abzusehen. Auch müsse der Staat gegen eine allzu stark nivellierende lineare Einkommensverteilung vorgehen, da sonst die Produktivität zurückgehe.

Der schwierige Aufbau der Demokratie fällt unglücklicherweise mit einer verstärkten Wirtschaftskrise (Inflation ohne Wachstum) zusammen, was nach *C. Iglesias Selgas* die Lage unvergleichlich kompliziert macht. Eine der leichtesten Lösungen bei der Inflationsbekämpfung würde darin bestehen, daß man eine gewisse Lohndisziplin erzwingt.

*L. Sánchez Agesta* stimmt mit *A. Rauscher* überein, daß Tarifautonomie und staatliche Eingriffe kein Widerspruch bedeuten müssen, wenn man das Prinzip des Gemeinwohls anerkennt. *Sánchez Agesta* beruft sich auf die Definition Johannes' XXIII. („Das Gemeinwohl ist die Gesamtheit der Faktoren, die es ermöglichen, daß der Mensch sich entfalten kann“) – und führt dazu aus: „Ich glaube, die Entfaltung der Persönlichkeit muß beachtet werden, aber es ist vor allem notwendig, die Gesamtheit der Faktoren zu schaffen, die diese Entfaltung erst ermöglichen. Vor allem in Spanien ist es unbedingt notwendig, daß der Staat eingreift. Wir bekennen uns zur freiheitlichen Ordnung, die aber gewisse Bedingungen voraussetzt. Vergessen wir nicht, daß die Krise des wirtschaftlichen Liberalismus dadurch entstanden ist, daß er zum Kapitalismus verkommen ist. Das hat mit wirtschaftlicher Freiheit schon nichts mehr zu tun.“ Nach *Sánchez Agesta* rechtfertigt das Gemeinwohl Staatseingriffe in folgende Bereiche: 1. Die Schaffung einer Rechtsordnung, die die Wirtschaft transparent macht und die soziale Sicherheit regelt. 2. Die Herstellung der Gleichgewichtigkeit der Sozialpartner, soziale Schutzmaßnahmen für den schwächeren Partner. 3. Schutz der Drittparteien, vor allem der Verbraucher. 4. Bekämpfung der Inflation durch Lohn- und Preiskontrollen. 5. Bewältigung der „gesellschaftlichen Vertrauenskrise“ durch Sozialpakete.

*J. M. González Páramo* ist der Auffassung, daß der demokratische Staat aufgrund von Gesetzen nicht nur indirekt (durch Präventivmaßnahmen

oder konjunkturpolitische Maßnahmen), sondern auch direkt in den Bereich der Wirtschaft eingreifen kann. Das „Abdanken des Staates bedeutet, daß wir die demokratische Zukunft langfristig aufs Spiel setzen“. Man sollte nicht von Tarif-„Autonomie“ sprechen, „um nicht ein Prinzip zu verabsolutieren, das offenbar nicht zur Kenntnis nimmt, daß die Vertragsparteien auch Pflichten haben“. Auch die Rechte der Verbraucher sowie die Rechte des einzelnen gegenüber den möglichen Mißbräuchen organisierter Interessengruppen seien zu berücksichtigen.

Sind staatliche Eingriffe schon deswegen möglich, weil die Tarifautonomie keine absolute ist, so sind sie nach *J. M. Castaño Gómez del Valle* unumgänglich, wenn – wie in Spanien – überhaupt noch keine „vollberechtigten Tarifpartner“ vorhanden sind, die als Träger der Tarifautonomie in Frage kommen. Auf Arbeitnehmerseite seien erst 17,5 Prozent gewerkschaftlich organisiert, die bestehenden Gewerkschaften kämen also als repräsentative Gesprächspartner noch nicht in Betracht. Auch *M. Bravo Lozano* macht auf die spezifische Situation Spaniens aufmerksam, die ein verstärktes staatliches Engagement rechtfertigt: Die zunehmende Politisierung von Wirtschaftsproblemen; Industriezusammenballungen auf der einen, unterentwickelte Regionen auf der anderen Seite (Notwendigkeit der Raumplanung); Abwanderungs- und Auswanderungsprobleme (vor allem in Kastilien); Kapitalflucht ins Ausland etc. *A. Marzal* bestreitet nicht, daß in dieser Situation „Roßkuren zuweilen notwendig“ sind, aber die staatlichen Mittel müßten zur Vermeidung schädlicher Nebenwirkungen sorgfältig erwägt und abgegrenzt werden.

Es ist, wie *V. Graf von Ballestrem* hervorhebt, kaum möglich, Ziele und Mittel staatlicher Ordnungspolitik allgemeingültig zu definieren und zu rechtfertigen, wenn die nationalen Gegebenheiten und Notwendigkeiten so stark differieren wie etwa zwischen der Bundesrepublik und Spanien. Besonders für die deutschen Verhältnisse bleibt die von *G. Müller* formulierte Grundfrage offen: „Wie soll ein Staat mit starken gesellschaftlichen Infrastrukturen, die durch die Demokratie selbst gegeben sind, Autorität und Selbständigkeit haben, um seine Schiedsrichterrolle bewahren zu können?“ Nach *W. Weber* hat der Staat auch eine politische Verantwortung für die Bewahrung der Grundwerte einer Gesellschaft. Diese Verantwortung darf nicht einfach auf bestimmte Gruppen (etwa die Kirchen) „arbeitsteilig“ abgewälzt werden. Der Staat darf nicht zugunsten der Gesellschaft politisch abdanken.

Für die spanischen Teilnehmer hingegen stellt sich weniger das Problem der „Vergesellschaftung des Staates“ als vielmehr das Problem der „Verstaatlichung der Gesellschaft“. So notwendig das Postulat eines starken Staates auch erscheinen mag, so kann es aber auch, wie *Marzal* befürchtet, als „Nebenwirkung“ zu einer Unterdrückung demokratischer Infrastruktur führen. Es kommt bei allen geschichtlich, gesellschaftlich und räumlich bedingten Unterschieden darauf an, daß der „Geist der Sozialpartnerschaft“ (*A. Klose*) lebendig bleibt und im Sinne der Grundwerte wirksam wird.

*Arthur F. Utz*

## DAS FAZIT DES SYMPOSIUMS

### *Der Zug zur Freiheit*

Daß Freiheit zum Leben des Menschen gehört, war nicht immer selbstverständlich. *Aristoteles* hat gemeint, daß es Menschen gebe, die von Natur glücklicher in Abhängigkeit leben, weil sie nicht in der Lage seien, ihr eigenes Leben in Freiheit zu organisieren. Er meinte damit, daß es gewissen Menschen „von Natur“ zukäme, unfrei und doch glücklich zu sein. Allerdings ist dieses Urteil stark von der sozialen Situation beeinflusst, in der es einem beträchtlichen Teil der Gesellschaft wegen seines sozialen Status, vor allem wegen der schlechten finanziellen Lage nicht möglich war, in Freiheit sein Leben zu gestalten. Was *Aristoteles* als „Natur“ bezeichnete, war also nicht die menschliche Natur als solche, sondern vielmehr die soziale Wirklichkeit. Solange sich der Mensch auf dem Existenzminimum bewegt, zieht er jede Art von Abhängigkeit dem Hunger in Freiheit vor.

Die neuere Philosophie sieht in der Würde des Menschen zunächst die Freiheit. Bei *Kant* wird die Freiheit zur idealistischen Definition des Menschen stilisiert. Die Autonomie der praktischen Vernunft ist für ihn das kennzeichnende Merkmal, das den Menschen als moralisches Wesen vom Tier unterscheidet. Für die Verwirklichung dieses Menschenbildes in der Gesellschaft ergeben sich entscheidende Konsequenzen: Scheidung von Moral und Recht, Autorität nur noch als Ordnungsfaktor von Willküren, mechanistischer Entscheidungsprozeß in der Politik, schließlich, wie bei *Max Weber*, Aufspaltung der Ethik in Gesinnungsethik, d. h. innere Moral, und Verantwortungsethik, d. h. äußere Moral im Sinne des politischen Pragmatismus.

Auch *Marx* hat trotz seines Materialismus den Formalismus der Freiheit beibehalten. Sein Menschenbild endet in der herrschaftsfreien Gesellschaft (Absterben des Staates).

Neuere psychologische und anthropologische Untersuchungen zeigten jedoch, daß der Mensch ein lernendes Wesen ist, das der Autorität nicht entraten kann, noch eigentlich will. Damit kommt sie wiederum auf *Aristoteles* zurück, wenngleich in anderem Kontext und mit einigen Nuancierungen.

Die christliche Philosophie vom Menschen lehrt, daß die Moral nicht in der Autonomie der praktischen Vernunft bestehen kann, sondern vielmehr in der freien Bejahung der Normen, die dem Gewissen naturhaft vorgegeben sind. Bei allem Verständnis dafür, daß auch das irrige Gewissen als Norm des Handelns zu gelten habe, hält die christliche Philosophie dafür, daß das menschliche Gewissen eine Naturanlage der praktischen Vernunft sei, aufgrund deren der Mensch die wesentlichen Seinsstrukturen imperativ als Norm des Handelns für sich annimmt. Den Charakter der Norm erhalten die Seinsstrukturen gemäß dieser Auffassung aus dem Gewissen, das als Partizipation des göttlichen Intellekts begriffen wird. Hier liegt der tiefe Einschnitt, der die christliche Auffassung der Freiheit von der *Kant'schen* und *Marx'schen* trennt. Während der Pragmatismus, in den sowohl die *Kant'sche* wie auch die *Marx'sche* Philosophie auf jeweils verschiedenen Wegen einmündet, in der Lebenserfahrung einen rein zweckrationalen Prozeß sieht, der unmittelbar die Moralität als solche nicht berührt, ist nach christlichem Verständnis die Lebenserfahrung eine Schule, in der das Gewissen sich selbst entdeckt und auf die Normen zurückkommt, auf die es von Natur aus angelegt ist. In der modernen Ethik wird die äußere Lebenserfahrung zur „Rationalität“ der Lebensgestaltung gezählt, die nicht unmittelbar eine Qualität der Moral ist, während nach christlicher Konzeption das Gewissen selbst rational ist, weil es das Instrument ist, um das Handlungsobjekt im Sinn des menschlichen Endzieles zu ermitteln. Die täglichen Lebenserfahrungen, die der Mensch macht, sind darum direkt eine Bereicherung der sittlichen Erkenntnis und nicht nur eine äußere Bedingung, gemäß der der vermeintliche kategorische Imperativ möglich wird.

Diese letzten Unterscheidungen in den ethischen Auffassungen sind für die Konzeption der Freiheit in der Gesellschaft von entscheidender Bedeutung. Das gesellschaftliche Leben einzig vom Gleichgewicht der Freiheiten auffassen, kommt einer Mißkennung der Struktur des menschlichen Gewissens gleich. Freiheit allein gibt es nicht. Das wissen allerdings auch die Idealisten. Denn auch diese stellen fest, daß Freiheit in der Gesellschaft immer begrenzt ist durch die Freiheit der anderen. Diese Begrenzung ist aber nicht nur aus

rein pragmatisch-rationellen Zwecken notwendig, sie gehört innerlich zur Freiheit des Gewissens. Nur so rechtfertigt sich die allgemein angenommene Erkenntnis, daß es keine individuellen Rechte ohne Verpflichtung gibt.

Die moralischen Normen, die die individuelle Freiheit und das individuelle Recht begrenzen, sind aber nicht nur individueller Natur, sie sind zugleich und sogar zuerst Ordnungsformen für die Gesellschaft. Wir haben dies im viel diskutierten Recht auf Arbeit hautnah feststellen können. Der Einzelne mag für sich in Anspruch nehmen, ein Recht auf Arbeit zu haben. Dieses Recht besteht jedoch nur innerhalb einer gesellschaftlichen Ordnung. Dies heißt: Das Recht auf Arbeit richtet sich nicht als Individualrecht gegen den Staat, sondern nur als ein „verbundenes“ Recht aller auf eine Wirtschaftspolitik, die die Vollbeschäftigung gebührend berücksichtigt. Vor dem Recht des Einzelnen steht also eine gesamtheitliche Norm, in der der Einzelne integriert ist.

Für das Verhältnis der Sozialpartner, d. h. der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, ist diese Erkenntnis von grundlegender Bedeutung. Die Autonomie, die beide in erster Linie als Gegner einander gegenüberstellt, ist ein idealistischer Traum, der in der sozialen Wirklichkeit entweder in der Übermacht des einen oder im Chaos beider endet.

### *Die Befreiung des Menschen durch die Demokratie*

Die vielen harten Erfahrungen, die der Mensch in der Knechtschaft gemacht hat, haben in ihm die Sehnsucht nach einer Freiheit geweckt, in der er nicht nur frei, sondern auch glücklich leben kann. Diese Sehnsucht reicht als Motiv gemeinsamen Lebens aus, solange der Einzelne sich bewußt ist, daß Freiheit und Glück nur zusammengehen, wenn Freiheit mit Verantwortung für die Gesellschaft gepaart ist. Wohin führt es, wenn zwar alle in Freiheit leben wollen, aber keiner geneigt ist, sich für die Freiheit aller einzusetzen? Was soll aus einer Gesellschaft werden, wenn alle glücklich leben wollen, aber keiner geneigt ist, mit Verantwortung und eigener Leistung für das Wohl aller einzustehen? Die Philosophie, gemäß der einzig alle individuell ihre Freiheit suchen und ihr Glück bauen sollten, so daß dann die Gesellschaft von selbst frei und glücklich sei, ist durch die Erfahrung längst überholt. Diese Philosophie mag für kurze Zeit ausreichen. Auf die Dauer aber dringt die Erfahrung durch, daß das Einzelglück nur im Gesamt-



glück, die Einzelwohlfahrt nur in der Gesamtwohlfahrt, die Einzelfreiheit nur in der freien Gesellschaft als Ganzem möglich sind.

Für Demokratie, in der die individuelle Freiheit und damit die Freiheit vom Staat eine so grundlegende Rolle spielt, bedeutet diese Erkenntnis, daß sie nur lebensfähig ist, wenn sie ihre Nahrung aus dem Verantwortungsbeußtsein der vielen Einzelnen für das Gemeinwohl bezieht. Die utilitaristische Vorstellung, daß jeder nur seine persönliche Freiheit und sein individuelles Glück zu lieben und zu besorgen habe, mag sich so lange behaupten, als eine Gesellschaft noch nicht die Erfahrung gemacht hat, daß alles Wachstum irgendwo und irgendwann seine Grenzen hat. Mittlerweile hat sich der Glaube an das unbegrenzte Wachstum als eine Ideologie entpuppt. So sind wir gezwungen, gemeinsame Lösungen für die Überwindung der Knappheit der Güter zu finden. Dies aber heißt, daß alle sozialen Anforderungen und Wünsche dem Einzelnen Mitverantwortung für die gemeinsame Aufgabe abringen. So erhält die alte christliche Auffassung, die bereits *Augustinus* zum Ausdruck brachte, daß die Vollkommenheit des Einzelnen sich danach bemißt, inwieweit er bestrebt ist, zunächst das Gemeinwohl und dann erst das Eigenwohl zu suchen, ihre unbestreitbare Bestätigung. Dieser Philosophie beim Aufbau der Demokratie zu folgen, wäre klüger gewesen, als der *Rousseau*'schen Demokratievorstellung zu folgen, deren Individualismus nicht mehr aus dem Herzen unserer modernen Demokraten auszumerzen ist, wie es scheint.

### *Die Autonomie der Sozialpartner an der Grenze der Ideologie*

Die Autonomie der Sozialpartner, die unter sich die Lohn- und Arbeitsbedingungen aushandeln, als ob es außer ihnen nichts anderes gäbe, ist ein Relikt der Gesellschaftsphilosophie des vorigen Jahrhunderts. Selbst wenn diese beiden großen Verbände direkt keine Politik betreiben, so haben sie doch mindestens wirtschaftspolitische Absichten, die geprägt sind von ihren eigenen Interessen. Das geht so lange gut, als die allgemeine Wohlfahrt nicht erschüttert wird. Selbstverständlich lebt die Demokratie von einem mehr oder weniger staatsfreien Raum, der in Selbstverwaltung geordnet wird. Dies setzt aber voraus, daß die Verbände das Ordnungsprinzip, das das demokratische Staatswesen begründet, respektieren. Und es setzt ebenfalls voraus, daß der Staat entsprechend der sozialökonomischen Lage Orientierungsmaß-

stöße kundtut, denen sich die Verbände aus Freiheit fügen. Wo diese Moral nicht mehr lebendig ist, wo die beiden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer nicht mehr zuerst vom Bemühen um den Arbeitsfrieden, sondern vielmehr von der Kampf Stimmung beseelt sind, wo die Eigeninteressen das Gemeinwohl bedrohen, stößt die Autonomie der Verbände an die Grenze der Ideologie. Diese ist dadurch gekennzeichnet, daß sie Eigeninteresse als Gesamtinteresse ausgibt.

In dieser Situation befinden wir uns heute. Wie während des Symposiums mehrmals betont wurde, ist der Streik teilweise bereits zu einem Kampfmittel geworden, mit dem eine Systemveränderung angestrebt wird, ganz abgesehen davon, daß die Gewerkschaften sich direkt mit rein politischen Fragen beschäftigen. In verschiedenen Interventionen von seiten der Spanier wurde darauf hingewiesen, daß die Anwerbung von Gewerkschaftsmitgliedern mit der Absicht geschieht, Mitglieder für irgendeine Partei zu gewinnen. Bezüglich des Deutschen Gewerkschaftsbundes wurde in gleicher Weise angemerkt, daß er bereits mächtig auf politischer Ebene tätig geworden ist. Diese Entwicklung führt zu nichts anderem als zum Labourstaat und somit zur Systemveränderung. Unsere Demokratie wird somit zur Verfestigung des *Rousseau*'schen Modells. Vom marxistischen Modell sind wir also nicht mehr weit entfernt. Um uns davor zu bewahren, bleibt, wie es scheint, nur noch der Ausweg in ein Verbändegesetz mit striktem Verbot der Kampfmittel Streik und Aussperrung. Wollen wir diese Konsequenz wirklich? Wenn nicht, dann müssen sich die großen Industriestaaten dem Beispiel der kleineren Staaten anschließen, in denen der Interessenausgleich im Sinne einer friedlichen Einigung um der Erhaltung der Gesamtordnung willen noch unmittelbar als „moralischer Zwang“ ins Bewußtsein der Sozialpartner tritt. Mit deren Einstellung steht und fällt unsere Demokratie. Wenn diese Erkenntnis durch das Symposium von Fribourg neu geweckt worden ist, hat es sein Ziel erreicht.

Die Verbände, wie sie auch heißen mögen, ob Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverband oder wie immer, können ihr Eigenleben nur retten, wenn sie sich mit der pluralistischen Demokratie befreunden, das heißt, wenn sie sich klar darüber sind und sich in der Praxis daran halten, daß die drei Ordnungen, die wirtschaftliche, die soziale und die politische, als Handlungsgrenzen eingehalten werden müssen, daß jeder Verband wissen muß, in welcher Ordnung er beheimatet ist. Die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände

sind sozial-ökonomische Verbände, die die von der politischen Gewalt gesteckten Ziele im Interesse des Gemeinwohls respektieren müssen, denen es darum nicht zusteht, Aktivitäten zu entwickeln oder Entscheidungen zu treffen, die der politischen Ordnung vorbehalten sind. Darüber wurde anlässlich des Symposiums von Madrid eingehend diskutiert. Ich verweise darum auf die Publikation dieser Akten (*A. F. Utz – H. B. Streithofen* (Hrsg.), *Die christliche Konzeption der pluralistischen Demokratie*, Seewald Verlag, Stuttgart, 1977).

## REFERENTEN UND DISKUSSIONSTEILNEHMER

- Alfageme del Busto, Braulio, Dipl. Ingenieur, Madrid  
Algora Marco, Abelardo, Präsident der Asociación Católica de Propagandistas, Boadilla (Madrid)  
Ballestrem, Valentin Graf von, Straubing  
Bravo Lozano, Millan, Prof. Dr., Universität Madrid  
Carro Martínez, Antonio, ehem. Minister, Präsident des Oberverwaltungsgerichts, Madrid  
Castaño Gómez del Valle, José María, Chefredakteur „Ya“, Madrid  
Cos Jährling, Luis de, Dr. Ing., Direktor der Spanischen Eisenbahnen (RENFE), Madrid  
Duque Hoyos, Recaredo, Dr. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter der Union de Fribourg, Medellín (Columbien)  
Fetsch, Cornelius-Georg, Angermund  
González Estéfani, José María, Prof. Dr., Madrid-Salamanca  
González Páramo, José Manuel, Prof. Dr., Universidad Complutense, Madrid  
Gruber, Bruno, Generalsekretär der Christlichen Gewerkschaften, Bern  
Guerrero, Fernando, Dr. jur., Personalchef, Madrid  
Hieronimi, Theo, ehem. Präsident der Handelskammer, Stuttgart  
Hierro Echevarría, Antonio, Generalsekretär der Bank Coca, Madrid  
Hölzel, Chr., Dr. Dr., Ministerialrat im Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, München  
Iglesias Selgas, Carlos, Präsident der Gewerkschaften Glas und Keramik, Madrid  
Kley, Gisbert, Unternehmer, Präsident des Bundes evangelischer Unternehmer, Pullach  
Klose, Alfred, Prof. Dr. Dr. Dr., Leiter der Wirtschaftspolitischen Abteilung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Univ. Doz., Wien  
Korinek, Karl, Prof. Dr., Wirtschaftsuniversität Wien  
Lampersbach, Egon, MdB, Bonn  
Leisner, Walter, Prof. Dr., München  
Lenze, B., Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft und Verkehr, München  
Lorca, Alejandro, Dekan der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät, Madrid  
Marzal, Antonio, Prof. Dr., Esplugues de Llobregat (Barcelona)  
Monreal Luque, Alberto, ehem. Wirtschaftsminister, Madrid

- Müller, Gerhard, Prof. Dr., Präsident des Bundesarbeitsgerichts, Kassel  
Ockenfels, Wolfgang, Dr. phil., Institut für Gesellschaftswissenschaften Walberberg/Bonn  
Pege, Wolfgang, Institut der deutschen Wirtschaft, Redakteur „Gewerkschaftsreport“, Köln  
Pirkel, Fritz, Dr., Staatsminister für Arbeit und Sozialordnung, München  
Plessner, Ernst H., Generalbevollmächtigter der Deutschen Bank AG, Frankfurt/M.  
Punti Colilles, Pere, Direktor, Metallindustrie, Terrassa (Barcelona)  
Rauscher, Anton, Prof. Dr., Universität Augsburg, Direktor der Katholischen sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Mönchengladbach  
Ríos Mingarro, Serafín, Rechtsanwalt, Valencia  
San Juan Rubio, Serafín, Generaldirektor der Hüttenwerke Santa Ana, Madrid  
Sánchez Agesta, Luis, Prof. Dr., Senator, Madrid  
Sebastián Herrador, Mariano, Prof. Dr., Direktor der Spanischen Bank (Banco de España), Madrid  
Stingl, Josef, Präsident der Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg  
Streithofen, Heinrich Basilius, Dr. phil., Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des Instituts für Gesellschaftswissenschaften Walberberg/Bonn  
Suárez González, Fernando, Prof. Dr., Universität Madrid  
Trappe, Paul, Prof. Dr., Universität Basel, Direktor des Soziologischen Instituts, Basel  
Triesch, Günter, Hauptgeschäftsführer der Bundesarbeitsgemeinschaft der Mittel- und Großbetriebe des Einzelhandels e.V., Köln  
Utz, Arthur F., Prof. Dr., Direktor der Union de Fribourg, Fribourg  
Vida Soria, José, Prof. Dr., Granada  
Vitoriani Verástegui, José María, Präsident des Movimiento de las Hermandades del Trabajo de España, Madrid  
Volmer, Günter, MdB, Erster Vorsitzender des Christlichen Gewerkschaftsbundes Deutschlands (CGB)  
Voss, Rüdiger von, Rechtsanwalt, Bonn  
Weber, Wilhelm, Prof. DDr., Direktor des Instituts für christliche Gesellschaftswissenschaften, Münster  
Winkler, Gottfried, Dr., Leiter der wissenschaftlichen und bildungspolitischen Abteilung der Bundeskammer der gewerblichen Wirtschaft, Wien  
Zanetti, Bernardo, Prof. Dr., Fribourg-Bern

Die übrigen Teilnehmer sind hier nicht aufgeführt.

## PERSONENVERZEICHNIS

- Alfageme del Busto, B. 142 260  
Aristoteles 286 287  
Ashenfelder, O. 183 191  
Augustinus 289
- Ballestrem, V. Gr. v. 284  
Brandt, W. 249  
Bravo Lozano, M. 209 272 284  
Briefs, G. 219  
Carro Martinez, A. 61  
Castaño Gómez de Valle, J. M. 270 284  
Cos Jährling, L. de 124 209 216 222 223  
224 227 230 233 239 240
- Dichgans 131  
Duque Hoyos, R. 10 17
- Fetsch, C.-G. 213 222 223 224 225 231  
235 240 245 263  
Franco, F. 62 63 121 220 234 249 257  
Freeman, R. B. 191 192  
Freitag, W. 102
- Galen, B. Grfn. v. 10  
Godfrey, L. 192  
González Estéfani, J. M. 248 250  
González Páramo, J. M. 227 231 241 244  
245 246 258 261 270 283  
Gruber, B. 214 218 223 224 228 231 239  
240 242  
Guerrero, F. 121 233 239 240 241 248  
258 262 270
- Hicks, J. 182 183 191  
Hieronimi, Th. 220  
Hierro Echevarría A. 162 246 248
- Hines, H. G. 192  
Hölzel, C. 268 269 274
- Iglesias Selgas, C. 210 211 224 257 274  
283
- Johannes XXIII. 283  
Johnson, G. E. 183 191 192  
Johnson, H. G. 189 192  
Johnston, J. 183 191
- Kant, I. 286 287  
Klebanow 108  
Kley, G. 247 250 260  
Klose, A. 193 257 258 271 272 275  
276 285  
Korinek, K. 134 215 235 240 256 264  
269 273
- Lampersbach, E. 222 225 249 250 251  
262 282  
Leisner, W. 90  
Lenze, B. 280  
Leo XIII. 162  
Lewis, H. G. 187 188 192  
Liang, W. K. 183 191  
Loderer, E. 109  
Lorca, A. 181
- Marshall, A. 185 191  
Marx, K. 286 287  
Marzal, A. 232 234 242 270 284 285  
Mazzoni 163  
Mieszkowski, P. 189  
Monreal Luque, A. 68  
Müller, G. 46 145 199 210 211 213 215

- 220 222 225 228 229 233 239 244 247  
248 249 250 252 263 265 274 282 284  
Müller-Schmid, P. P. 10
- Nobay, A. R. 192
- Ockenfels, W. 10 207  
Olea, A. 163
- Pege, W. 105  
Pirkkl, F. 128 253 259 260 263 264 273  
Pius XI. 122 240  
Plessner, E. H. 251  
Punti Colilles, P. 210 233
- Rauscher, A. 216 218 219 224 226 247  
248 251 279 280 283  
Rees, A. 186 187 189 191 192  
Ríos Mingarro, S. 84 209 216 223 233  
241 257  
Romeuf, J. 25  
Rosen, S. 188 192  
Rousseau, J. J. 289 290
- Samuelson, P. 21 25  
San Juan, S. 258 271  
Sánchez Agesta, L. 210 241 283  
Santillana, I. 181  
Schleyer, H. M. 49  
Schmitt, C. 261  
Schönberg, G. F. v. 263  
Sebastian Herrador, M. 283  
Stingl, J. 265 267–273 281
- Streithofen, H. B. 10 219 222 223 228  
234 246 291  
Suárez González, F. 209
- Throat, A. 188 192  
Trappe, P. 211 212 267  
Triesch, G. 242 243 247 249 251 252 261
- Utz, A. F. 10 19 25 123 126 223 226 227  
230 232 234 239 251 259 271 272 278  
279 280 286 291
- Vetter, O. 107  
Vida Soria, J. 26 259  
Vitoriano Verástegui, J. M. 216 234 257  
258 262  
Volmer, G. 101 212 213 218 222 235 239  
240 247 249 262 268  
Voss, R. v. 212 213 219 221 228 229 234  
246 257 261 263 279 281
- Ward, R. 192  
Weber, M. 286  
Weber, W. 248 273 284  
Weiss, L. W. 188 192  
Winkler, G. 115 135 214 215 217 223 224  
231 234 242 269 274
- Youmans, K. 192
- Zanetti, B. 74 236  
Zapatero, J. C. 181  
Zis, G. 192

## SAMMLUNG POLITEIA

- Band I: Arthur-F. Utz, Freiheit und Bindung des Eigentums. 1949. 172 S., kart. DM 14,80.
- Band II: Das Subsidiaritätsprinzip. Hgb. Arthur-F. Utz (vergriffen).
- Band III: Bruno Gruber, Berufsgemeinschaft und Wirtschaftsordnung. 1953. 138 S., kart. DM 12,80.
- Band IV: Max Grimme, Berufswahlfreiheit und Berufsnachwuchslenkung. Eine sozialphilosophische Untersuchung über Freiheit und soziale Bindung der Berufsentscheidung. 1954. 189 S., kart. DM 17,80.
- Band V: Franz Faller, Die rechtsphilosophische Begründung der gesellschaftlichen und staatlichen Autorität bei Thomas von Aquin. Eine problemgeschichtliche Untersuchung. 1954. 86 S., kart. DM 9,80.
- Band VI: Antoine Pierre Verpaalen, Der Begriff des Gemeinwohls bei Thomas von Aquin. Ein Beitrag zum Problem des Personalismus. 1954, 84 S., DM 9,80.
- Band VII: Johannes Baptist Rösler, Der naturgerechte Aufbau der freien und staatlichen Hilfeleistung. 1954. 97 S., kart. DM 10,80.
- Band VIII: M.-E. Schmitt, Recht und Vernunft. Ein Beitrag zur Diskussion über die Rationalität des Naturrechts. 1955. 135 S., kart. DM 13,80.
- Band IX: Arthur-F. Utz, Formen und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips. 1956. 128 S., kart. DM 14,80.
- Band X: Arthur-F. Utz, Sozialethik (mit internationaler Bibliographie, systematisch geordnet).
1. Teil: Die Prinzipien der Gesellschaftslehre. 2. Aufl. 1964. XXIV, 520 S., Leinen DM 49,—.
  2. Teil: Rechtsphilosophie. 1963. XIV, 409 S., Leinen. DM 45,—.
  3. Teil: Die soziale Ordnung. ca. 420 S. Leinen. ca. DM 48,—. (erscheint 1980).
  4. Teil: Die wirtschaftliche Ordnung – Wirtschaftsethik (in Vorbereitung).
  5. Teil: Die politische Ordnung – Politische Ethik (in Vorbereitung).
- Band XI: Albert Ziegler, Das natürliche Entscheidungsrecht des Mannes in Ehe und Familie. 1958. 508 S., kart. DM 39,—; geb. DM 48,—.
- Band XII: Der Mittelstand in der Wirtschaftsordnung heute. Die Akten des internationalen Mittelstandskongresses von Madrid (7.–11. Mai 1958). Unter Mitarbeit zahlreicher Fachleute herausgegeben von A.-F. Utz. 1959. 552 S., Leinen. DM 54,—.
- Band XIII: Brigitta Gräfin von Galen, Die Kultur- und Gesellschaftsethik José Ortega y Gasset. 1959. 107 S., kart. DM 14,80.
- Band XIV: Egon Edgar Nawroth, Die Sozial- und Wirtschaftsphilosophie des Neoliberalismus. 2. Aufl. 1963. XIX, 471 S., Leinen. DM 49,—.
- Band XV: Alfred Moser, Die Rechtskraft der natürlichen Lebenswerte. 1962. 103 S., kart. DM 16,80.
- Band XVI: Ulrich Lück, Das Problem der allgemeingültigen Ethik. 1963. 109 S., kart. DM 14,80.
- Band XVII: Johannes Messner, Der Eigenunternehmer in Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. 1964. 163 S., kart. DM 14,80.
- Band XVIII: Ludwig Wirz, Wirtschaftsphilosophie. Rekonstruktion der Wirtschaftstheorie. 1965. 264 S., Leinen. DM 34,—.
- Band XIX: Peter Hartmann, Interessenpluralismus und politische Entscheidung. Zum Problem politisch-ethischen Verhaltens in der Demokratie. 1965. VIII, 71 S., kart. DM 8,80.
- Band XX: Helmut Paul Becker, Die soziale Frage im Neoliberalismus. Analyse und Kritik. 1965. 413 S., Leinen. DM 48,—.
- Band XXI: Heinrich Streithofen, Wertmaßstäbe der Gewerkschaftspolitik. Ein Beitrag zur Theorie der Gewerkschaft. 1967. 331 S., Leinen. DM 48,—.
- Band XXII: Carlo Regazzoni, Sittliche Normen und sinnvolle Lebensgestaltung. 1968. 121 S., kart. DM 15,80.
- Band XXIII: Arthur-F. Utz, unter Mitwirkung von Brigitta Gräfin von Galen, Ethik. 1970. 164 S., kart. DM 22,—.
- Band XXIV: Peter Paul Müller-Schmid, Die philosophischen Grundlagen der Theorie der „Offenen Gesellschaft“. Zu K. R. Poppers Philosophie des kritischen Rationalismus. 1970. 44 S., kart. DM 6,80.
- Band XXV: Helmut Sorgenfrei, Die geistesgeschichtlichen Hintergründe der Sozialenzyklika „Rerum Novarum“. 1970. 230 S., kart. DM 32,—.
- Band XXVI: Robert Hettlage, Die Wirtschaft zwischen Zwang und Freiheit. Wirtschaftsplanung und Weltanschauung. 1971. 256 S., Leinen. DM 42,—.
- Band XXVII: Klaus Hermann Ossenbühl, Die gerechte Steuerlast. Prinzipien der Steuerverteilung unter staatsphilosophischem Aspekt. 1972. 184 S., kart. DM 32,—.
- Band XXVIII: Martin A. Borer, Sozialethische Wertüberlegungen in der Agrarpolitik. 1972. 174 S., kart. DM 26,—.
- Band XXIX: Gerda Hauck-Hieronimi, Sozialpolitik und Wirtschaft, Ansatzpunkte sozialpolitischer Konzeptionen. 1974. 108 S., kart. DM 26,—.
- Band XXX: Die christliche Konzeption der pluralistischen Demokratie. Akten des internationalen Symposiums, Madrid 1976. Unter Mitarbeit zahlreicher Fachleute herausgegeben von A. Utz und H. B. Streithofen. 1977. 288 S., Leinen, DM 45,—.