

Johannes Schregle

---

## **Die Arbeitnehmer-/Arbeitgeberbeziehungen in Westeuropa**

---

*Dr. jur. Johannes Schregle, geboren 1922 in Nürnberg, studierte Rechts- und Wirtschaftswissenschaften sowie neue Sprachen. Er leitet heute — nach langjähriger Tätigkeit beim DGB-Bundesvorstand — die Abteilung für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen im Internationalen Arbeitsamt, Genf.*

Die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern in Westeuropa machen gegenwärtig einen raschen Wandel durch. Inflation, spontane Arbeitsniederlegungen, zunehmende Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte, Beteiligung der Arbeiter an den Managemententscheidungen — das sind einige der am meisten und kontrovers diskutierten Fragen. In einer Reihe von europäischen Ländern werden einige der überkommenen Prinzipien, Institutionen und Verfahrensweisen, die in der Vergangenheit die Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern beherrscht haben, zunehmend in Frage gestellt. Zur gleichen Zeit haben sich die Kräfte, die auf Veränderungen drängen, mit tiefverwurzelten Praktiken und dem Widerstand derjenigen auseinanderzusetzen, die das traditionelle Muster in diesen Beziehungen aufrechterhalten wollen.

Es ist daher nicht überraschend, daß die meisten Länder mit aufwendigen Versuchen beschäftigt sind, die Grundlagen für eine neue Orientierung in den Beziehungen zwischen Unternehmern und Beschäftigten zu schaffen. Die umfassendste Überholung des Systems der industriellen Beziehungen ist in Großbri-

tannien vorgenommen worden, seit vor etwa zehn Jahren die *Donovan-Kommission*<sup>1)</sup> ihre Arbeit aufnahm. Diese Entwicklung hat im *Industrial Relations Act* von 1971 ihren Höhepunkt gefunden.

In Frankreich haben die Ereignisse von Mai 1968 einen weitreichenden und noch anhaltenden Prozeß der Veränderung im System der industriellen Beziehungen ausgelöst. Dänemark, die Niederlande, Norwegen und Schweden haben kürzlich neue Formen der Vertretung der Arbeiter in den Unternehmensleitungen eingeführt. In Finnland ist die Partizipation der Arbeiter gegenwärtig ein Hauptgegenstand der öffentlichen Diskussion. Österreich überprüft sein gesamtes System der Beziehungen im Bereich der Arbeit, und 1973 hat die Regierung einen Gesetzentwurf zur Regelung von Kollektivverträgen, Betriebsräten und der Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten vorgelegt. Belgien, das kürzlich seine Gesetzgebung zu den Kollektivverhandlungen revidiert hat, überprüft nun erneut Möglichkeiten zur Vertretung der Beschäftigten in den Unternehmungen. Die Schweiz, die neue grundsätzliche Regelungen für Arbeitsverträge aufgestellt hat, ist gegenwärtig mit der Diskussion der Vertretung der Beschäftigten auf der Unternehmungsebene beschäftigt; in Luxemburg wird ein Gesetz über die Partizipation der Arbeiter öffentlich diskutiert. In der Bundesrepublik Deutschland, die im Jahr 1972 ihre zwanzig Jahre alte Gesetzgebung über Betriebsräte novelliert hat, konzentriert sich die Aufmerksamkeit nun darauf, geeignete Formen der Vertretung der Beschäftigten in den Aufsichtsräten der Unternehmungen zu finden, und weiter darauf, ob Beamte das Recht zum Streik und zu Kollektivverhandlungen erhalten sollen. Seit dem heißen Herbst von 1969 bemüht sich Italien ständig darum, neue Formen der Kollektivverhandlungen und der Vertretung der Beschäftigten auf der Unternehmungsebene zu entwickeln und zugleich die Einheit der Gewerkschaftsbewegung herzustellen.

Vergleicht man die verschiedenen Länder, so ist man zunächst ratlos angesichts der Komplexität und der Vielfalt der Institutionen und Verfahrensweisen. Natürlich hat jedes Land sein eigenes System der industriellen Beziehungen entwickelt, welches seine Entstehung den jeweiligen besonderen Bedingungen, Traditionen und Anforderungen verdankt.

### *Kollektivverhandlungen*

Kollektivverhandlungen finden in Europa unter zwei wirtschaftlichen Beschränkungen statt, die hauptsächlich durch den andauernden Anstieg der Preise verursacht werden. Auf der einen Seite sind Gewerkschaften und Unternehmerverbände dem Druck der Regierungen ausgesetzt, die versuchen, sie auf die Unterstützung ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitik festzulegen. Im wesentlichen läuft das darauf hinaus, daß die Gewerkschaften Mäßigung bei ihren Lohnforderungen zeigen und die Unternehmer die Preise niedrig halten. Auf der anderen

---

1) Vgl. den Bericht der Königl. Kommission über Gewerkschaften und Unternehmensverbände 1965—1968 (London H. M. Stationary Office, Cmnd. 3623, 1968).

Seite stehen die Gewerkschaften auch unter dem Druck ihrer Mitgliedschaft (Basis), die entschlossen ist, ihren Lebensstandard zu verbessern, und es daher ablehnt, irgendeine Beschneidung der Kaufkraft ihrer Löhne hinzunehmen. Sie treibt daher die Gewerkschaftsführer zu höheren Forderungen und bewegt sie zu einer harten Haltung in den Verhandlungen.

Um die Kollektivverhandlungen in Westeuropa zu verstehen, ist es notwendig, den gesetzlichen und institutionellen Rahmen zu betrachten. Zwei Dinge muß man im Auge behalten. Erstens: In den meisten europäischen Ländern sind Kollektivvereinbarungen rechtlich durchsetzbar, und zweitens: Kollektivvereinbarungen werden traditionell auf der Branchenebene abgeschlossen. Diese beiden Prinzipien sind miteinander verknüpft und gleichermaßen von Bedeutung.

Während in Großbritannien und in Irland Kollektivverhandlungen traditionell als ein Prozeß betrachtet werden, der außerhalb des Rechtssystems zwischen privaten Parteien stattfindet, die in Verhandlungen eintreten und ein „Gentlemen's Agreement“ abschließen, erscheinen Kollektivverhandlungen in der Sicht der Bewohner des Kontinents ganz anders. Auch dort ging die Aushandlung von Kollektivvereinbarungen ihrer Anerkennung durch das Gesetz voraus, aber als die Vereinbarungen endlich durch die Gesetzgebung anerkannt worden waren, betrachtete die Gewerkschaftsbewegung dies als eine große Errungenschaft. Das erste Land, in dem dies erreicht wurde, war die Schweiz, in der 1911 als Teil des Zivilgesetzbuches ein neues sogenanntes Obligationsrecht angenommen wurde, durch das Kollektivvereinbarungen automatisch Bestandteil der Arbeitsverträge der betroffenen Arbeiter wurden. Dieses Prinzip der rechtlichen Erzwingbarkeit kollektiver Vereinbarungen ist seitdem in die Gesetzgebung aller kontinentalen Länder eingegangen.

Die Ähnlichkeit im Konzept zwischen Kollektivvereinbarungen und Gesetzgebung ist offensichtlich, zumal beider primäre Aufgabe eine Schutzaufgabe ist. In mehreren Ländern jedoch, einschließlich Österreichs, der Bundesrepublik, der Schweiz und der skandinavischen Länder, geht diese Erzwingbarkeit einen Schritt weiter, weil sie nämlich nicht nur für den einzelnen Arbeiter gilt, dessen Vertragsbedingungen durch die Kollektivvereinbarungen geregelt werden, sondern auch für die Beziehungen zwischen den Parteien, die an der Aushandlung der Kollektivvereinbarungen beteiligt sind. Dies bedeutet, daß eine Kollektivvereinbarung nicht nur als Mittel zur Verbesserung von Löhnen und Arbeitsbedingungen verstanden wird (wie das z. B. in erster Linie in Belgien, Frankreich und Italien der Fall ist), sondern daß eine solche Vereinbarung Verpflichtungen für beide Seiten schafft: Die Unternehmer gewähren eine Lohnerhöhung als Gegenleistung für das Versprechen der Gewerkschaften, keinen Streik während der Laufzeit des Abkommens durchzuführen.

Diese Prinzipien — das ist wichtig — sind in den *Rechtsordnungen* der betreffenden Länder enthalten und bestehen unabhängig vom Willen der Vertragsparteien. Hauptsächlich diese Konsequenz — die Begründung von Pflicht-

ten für Gewerkschaften, die eine Kollektivvereinbarung abschließen — hat die britischen Gewerkschaften dazu geführt, Initiativen in der Richtung, Kollektivvereinbarungen rechtlich erzwingbar zu machen, abzulehnen. Die Lage ist etwas anders in Belgien, Frankreich, Italien und den Niederlanden, wo es keine gesetzliche Friedenspflicht während der Laufzeit einer Kollektivvereinbarung gibt, wo aber Friedensklauseln einige Male in Vereinbarungen aufgenommen worden sind.

Wegen dieser „Verrechtlichung“ der Kollektivverhandlungen versuchen die Unternehmensverbände oft, wenn ihnen die Gewerkschaften neue Forderungen vorlegen, als erste Reaktion nicht so sehr eine wirtschaftlich begründete Ablehnung, sondern eine rechtliche Handhabe, um zu klären, ob die Gewerkschaften zu der Forderung überhaupt berechtigt sind und ob das Gesetz Kollektivverhandlungen über dieses oder jenes Problem erlaubt.

Das zweite wesentliche Merkmal der Kollektivverhandlungen in Europa ist, daß Kollektivverhandlungen hauptsächlich auf der *Branchenebene* durchgeführt werden. In einigen Ländern werden sogar grundlegende Vereinbarungen für die gesamte Volkswirtschaft zwischen den zentralen Organisationen der Unternehmer und der Arbeiter ausgehandelt, die dann den Rahmen für das nachfolgende Verhandeln auf Branchenebene festlegen. Dies ist das traditionelle System in den skandinavischen Ländern gewesen, und es scheint, daß es nun auch in einigen anderen Ländern eine Entwicklung zu Verhandlungen auf nationaler Ebene gibt. In Frankreich z. B. hat kürzlich der Nationalrat der französischen Unternehmerschaft allgemeine Abkommen mit einigen der Gewerkschaftsorganisationen über Berufsausbildung und Arbeitssicherheit ausgehandelt. Zur Zeit finden Verhandlungen auf nationaler Ebene über Fragen der Pensionszahlungen, der Arbeitsbedingungen, der Leistungsbezahlung, der Arbeitszeiten und der Arbeitsorganisation statt. In Irland sind in den letzten Jahren Rahmenvereinbarungen auf nationaler Ebene über die Löhne abgeschlossen worden. In Belgien haben die Organisationen der Unternehmer und der Arbeiter ein System nationaler Verhandlungen über allgemeine Fragen entwickelt, das als „soziale Programmierung“ bekannt geworden ist. In einigen Ländern sind solche Verhandlungen drittelparitätisch, wobei die Regierung als dritte Partei hinzukommt, so z. B. in den Niederlanden, wo der sogenannte „Sozialvertrag“, der Ende 1972 abgeschlossen wurde, die Bewegung der Preise und Löhne begrenzt und zugleich gewisse Regierungsmaßnahmen auf den Gebieten der Besteuerung, des Bildungswesens, der Beschäftigungspolitik, des Wohnungsbaus usw. vorsieht. In den meisten europäischen Ländern werden Kollektivverhandlungen für einzelne Unternehmungen als Ausnahmen angesehen. Aus dem früher Gesagten folgt, daß ein Abkommen auf Branchenebene einem Gesetzgebungsakt sehr viel näher kommt als ein Abkommen auf Unternehmensebene. Eine Gewerkschaftsorganisation, deren primäres Streben traditionell auf die Festlegung von Regeln auf der Branchenebene oder auf nationaler Ebene gewesen ist, wird gerade aus diesem Grund

geneigter sein, in der Politik aktiv zu werden als eine Gewerkschaft, deren Hauptanstrengungen auf die Verhandlungen mit den politischen Leitungsorganen der einzelnen Unternehmungen gerichtet sind.

Da branchenweise Vereinbarungen Bedingungen enthalten, die lediglich Minimalcharakter haben, bestehen die Unternehmerverbände natürlich auf der sog. „unternehmerischen Solidarität“, d. h. der Errichtung einer gemeinsamen Front durch die gesamte Branche hindurch. Verhandlungsangebote oder Zugeständnisse werden nicht von der Zahlungsfähigkeit der ertragreichsten Firma, sondern eher von den ertragsschwächeren bestimmt. Unter Bedingungen der wirtschaftlichen Hochkonjunktur und der Vollbeschäftigung können die Unternehmer die benötigten Arbeitskräfte nur dadurch heranholen, daß sie Löhne und andere Leistungen anbieten, die über dem im Branchenabkommen vereinbarten Minimum liegen. Das Ergebnis ist die sog. Lohndrift, d. h. eine Kluft zwischen den Mindestbedingungen, wie sie im Branchenkollektivvertrag vereinbart worden sind, und den tatsächlich von den Unternehmern gezahlten Löhnen und sonstigen Leistungen, die in manchen Branchen einiger Länder in der Größenordnung von 30 Prozent und mehr liegen.

Diese Situation schafft nun offensichtlich gewaltige Probleme für die Gewerkschaften. Arbeiter, deren tatsächliche Löhne und andere materielle Bedingungen erheblich über den im Kollektivvertrag ausgehandelten liegen, sehen oft keinen zwingenden Grund dafür, einer Gewerkschaft beizutreten oder ihr angeschlossen zu bleiben. Die Gewerkschaften haben in mehreren Ländern versucht, ihre Mitgliedschaft zu erweitern, indem sie die Unternehmer zwingen, Gewerkschaftsmitgliedern bessere Bedingungen einzuräumen. In einigen Fällen (so z. B. in Belgien) waren die Gewerkschaften dabei durchaus erfolgreich, aber in einigen anderen sind sie auf gesetzliche Widerstände gestoßen. In der Bundesrepublik Deutschland zum Beispiel wurde entschieden, daß eine Bestimmung in einem Kollektivvertrag, die gewerkschaftlich organisierten Beschäftigten bessere Bedingungen einräumt als unorganisierten, mit der Koalitionsfreiheit im Sinne eines Rechts nicht organisiert zu sein, unvereinbar wäre.

Gewerkschaften versuchen allgemein, die Zusatzleistungen, die die Unternehmer über das branchenweise Vereinbarte hinaus bezahlen, unter ihre Kontrolle zu bringen. Ein Weg, das zu erreichen ist es natürlich, die Kollektivverhandlungen näher an die Unternehmungsebene heranzubringen. Bei diesem Versuch jedoch treffen sie auf den festen Widerstand der Unternehmerverbände. In einigen Ländern geht die unternehmerische Solidarität sehr weit: In Schweden zum Beispiel können Unternehmungen, die Kollektivverträge mit den Gewerkschaften ohne vorherige Erlaubnis ihrer Organisation abschließen, von dieser ausgeschlossen werden —, und solche Fälle sind auch tatsächlich vorgekommen.

In Ländern, wo Kollektivverhandlungen traditionell auf der Branchenebene stattfinden und wo die Kontrolle der Unternehmerverbände in bezug auf ihre

Mitgliedsfirmen streng ist, sind die Folgen für die Beziehungen zwischen den Gewerkschaften und den einzelnen Unternehmern weitreichend. Wenn ein Unternehmer in Österreich, in der Bundesrepublik Deutschland, in der Schweiz oder in gewissen anderen europäischen Ländern nach seinen Beziehungen zu den Gewerkschaften gefragt wird, kann die Antwort sein, daß das eine Angelegenheit seines Verbandes sei, und daß er als einzelner Unternehmer keine Verhandlungen mit der Gewerkschaft durchführt. In der Tat lehnen die Unternehmer in vielen europäischen Ländern den Gedanken direkter Verhandlungen mit Gewerkschaften über Löhne und Arbeitsbedingungen ab. Statt dessen ziehen sie es vor, mit den Betriebsräten, Betriebsausschüssen oder anderen Gremien zu verhandeln, die aus gewählten Vertretern der Arbeiter auf der Unternehmungsebene bestehen, Gremien, die normalerweise nicht das gesetzliche Recht haben, im Namen der Gewerkschaften zu handeln.

Es ist ein Grundzug der industriellen Beziehungen in den meisten kontinental-europäischen Ländern, daß die Interessen der Arbeiter auf der Ebene der Unternehmung traditionell von Gremien wie Betriebsräten, Betriebsausschüssen, Belegschaftsdelegierten wahrgenommen werden, die ursprünglich entweder durch Gesetzgebung (z. B. in Belgien, Frankreich, der Bundesrepublik, Luxemburg und den Niederlanden) oder durch einen Vertrag zwischen den nationalen Verbänden der Unternehmer und der Arbeiter (z. B. in Dänemark, Italien, Norwegen und Schweden) geschaffen worden sind. Die Mitglieder dieser Gremien vertreten alle Arbeiter, gleichgültig ob diese Gewerkschaftsmitglieder sind oder nicht. Offensichtlich sind die Gewerkschaften nicht allzu glücklich, wenn diese Gremien als Rivalen der Gewerkschaftsbewegung auftreten, und sie haben daher versucht zu verhindern, daß diese Gremien über Löhne und Arbeitsbedingungen verhandeln. Auf Drängen der Gewerkschaften enthält daher normalerweise jede Gesetzgebung oder jede Vereinbarung, die die Schaffung von Betriebsräten oder ähnlichen Gremien vorsieht, die Bestimmung, daß diese Betriebsräte oder Ausschüsse nicht in Kollektivverhandlungen über Löhne oder Vertragsbedingungen eintreten dürfen, die von Gewerkschaften ausgehandelt werden. In Wirklichkeit jedoch verhandeln die Betriebsräte manchmal mit den Unternehmungsleitungen über derartige Fragen, und zwar besonders in Zeiten der Hochkonjunktur und Vollbeschäftigung. Solche Verhandlungen werden bei den Gewerkschaften ebenso ungerne gesehen wie bei den Unternehmensverbänden.

Das System der Betriebsräte oder Belegschaftsdelegierten hat oft als Hindernis bei der Ausdehnung der Kollektivverhandlungen der Gewerkschaften auf die Unternehmungsebene gewirkt. Deshalb haben die Gewerkschaften in mehreren europäischen Ländern in den letzten Jahren versucht, ihre Gegenwart wieder verstärkt auf der Ebene des Arbeitsplatzes bemerkbar zu machen, indem sie Vertrauensleutekörper oder andere Formen der direkten Vertretung der Gewerkschaften neben und zusätzlich zu den Betriebsräten und ähnlichen Gremien aufgebaut haben.

Um diese Entwicklung zu illustrieren, soll auf die neuere Gesetzgebung in Frankreich (1968) und Italien (1970) hingewiesen werden, die die Einrichtung von Gewerkschaftssektionen auf der Betriebsebene sicherte. Kürzlich wurden in Italien entschlossene Anstrengungen gemacht, insbesondere in der Metallindustrie, die gemeinsamen internen Ausschüsse durch Vertrauensleutekörper zu ersetzen. Auch die Stellung der Vertrauensleute in Dänemark und Norwegen und die der Gewerkschaftsdelegierten in Belgien ist in den letzten Jahren gestärkt worden. Die Gewerkschaften in der Bundesrepublik und den Niederlanden üben seit einiger Zeit zunehmend Druck auf die Unternehmer aus, damit diese zusätzlich zu den gesetzlich vorgeschriebenen Betriebsräten auch Vertrauensleute und Gewerkschaftsvertreter in den Betrieben zulassen. In der Schweiz hat die Metallarbeitergewerkschaft bei der Vorbereitung der neuen Verhandlungen über die nationale Kollektivvereinbarung, die im Juli 1974 ausläuft, es zu einer ihrer grundlegenden Forderungen gemacht, daß in das neue Abkommen eine spezielle Klausel bezüglich der Rechte der Gewerkschaftsvertreter auf der Unternehmungsebene aufgenommen wird. Trotzdem sind die Betriebsräte nicht notwendigerweise Rivalen der Gewerkschaften. In einer Anzahl europäischer Länder haben die Gewerkschaften durch ihren Einfluß auf die Mitgliedschaft ziemliche Erfolge dabei errungen, zuverlässige und militante Gewerkschafter in die Betriebsräte wählen zu lassen.

Offensichtlich treten solche Probleme in Irland und in Großbritannien nicht auf, wo die Gewerkschaften seit jeher auf der Unternehmungsebene fest verwurzelt sind durch ihre „shop Stewards“, die in Wirklichkeit oft der maßgebliche Verhandlungspartner für die Unternehmungsleitungen sind. Es war eines der großen Verdienste der Donovan-Kommission, daß sie die Notwendigkeit für eine klarere formale Struktur der Verhandlungen auf Unternehmungsebene in Großbritannien neben den traditionellen Verhandlungen auf Branchenebene herausstellte.

Ein anderes Hindernis für Kollektivverhandlungen auf Unternehmungsebene ist in einer Anzahl europäischer Länder auf dem Kontinent die oben erwähnte Friedenspflicht, die in den Kollektivvereinbarungen manchmal automatisch enthalten ist. Verletzungen der Friedenspflicht können für die Gewerkschaften ziemlich kostspielig werden. Was die Gewerkschaften jedoch in Wirklichkeit gerne hätten, ist eine Art abgestufter Kollektivverhandlungen, das heißt eine Verhandlungsstruktur, die auf verschiedenen Ebenen wirksam ist und aus allgemeinen Abkommen besteht, die auf nationaler oder Branchenebene abgeschlossen werden, und die zugleich den Rahmen schaffen, innerhalb dessen zusätzliche Verhandlungen auf der regionalen, der Konzern-, der Unternehmungs- oder der Arbeitsplatzebene stattfinden, wobei die Kontrolle durch die Gewerkschaft auf jeder Ebene gesichert sein muß. Ein solches System wurde tatsächlich vor zehn Jahren in der italienischen Metallindustrie eingeführt, wo nationale Kollektivverhandlungen eindeutig die Fragen angaben, die für Regelungen durch

zusätzliche Vereinbarungen, welche auf der Ebene der Provinz oder der Unternehmung ausgehandelt wurden, reserviert wurden.

Wenn man die Situation insgesamt sieht, wird man bemerken, daß sich das Schwerkraftzentrum der Beziehungen zwischen Unternehmern und Gewerkschaften in Europa langsam verschoben hat — zwar immer noch innerhalb des Rahmens der einzelnen Branchen — aber hin zur Unternehmungs- und Betriebs-ebene. Es wird jedoch nicht das Verhandeln innerhalb der Branchen durch das Verhandeln innerhalb der Unternehmung ersetzt, sondern es findet eine Ausdehnung der Kollektivverhandlungen auf die Unternehmungsebene und auf die Ebene des Arbeitsplatzes statt.

Wenn man von den Beziehungen im Bereich der Arbeit auf der Ebene der Unternehmung in europäischen Ländern spricht, taucht sofort ein Gedanke auf: *Partizipation der Arbeiter*. Dies ist eines der zwei am meisten diskutierten Themen im Bereich der industriellen Beziehungen im Europa von heute. Das andere dieser Themen ist die offensichtliche Unfähigkeit der bestehenden Strukturen und Verfahrensweisen, wirkungsvoll Arbeitskonflikte zu lösen, und zwar vor allem jene Arbeitskonflikte, die am Arbeitsplatz entstehen.

### *Arbeitskonflikte*

Arbeitskonflikte sollten nicht dramatisiert werden. Streiks und Aussperrungen werden oft in Presse und Fernsehen verzerrt und vergrößert, als ernsthafte, wenn nicht sogar katastrophale Störungen im Leben der Gesellschaft dargestellt. Oft werden militärische Begriffe wie soziale Kriegsführung, Waffenstillstand, Angriff und Gegenangriff, Verteidigung, Vergeltung und Arbeitsfrieden gebraucht. Diese Art der Begriffsbildung ist völlig ungeeignet für die Beschreibung von Arbeitsunterbrechungen. Letztere sind eine soziale Erscheinung, die an sich nichts Außergewöhnliches oder Überraschendes darstellt, sondern eine natürliche Ausdrucksform einer pluralistischen Gesellschaft, die auf den Grundsätzen der Marktwirtschaft, des Wettbewerbs und der Kollektivverhandlungen beruht.

Obwohl in den meisten europäischen Ländern inzwischen eine umfassende Gesetzgebung und ein hochgradig institutionalisierter Rahmen für die Beziehungen zwischen Unternehmern und abhängig Beschäftigten bestehen, hat die Zahl der Arbeitskonflikte und -niederlegungen sowie anderer Ausdrucksformen der Unzufriedenheit der Arbeiter eher zu- als abgenommen. Das überrascht nicht, wenn man in den Arbeitsstreitigkeiten einen Ausdruck der zunehmenden inneren Spannungen der heutigen westlichen Gesellschaften sieht. Selbst Universitätsprofessoren und Mediziner, die noch vor einigen Jahrzehnten Streiks als mit ihrem Berufsethos unvereinbar verworfen hätten, legen die Arbeit nieder, um ihre beruflichen Forderungen zu unterstützen. Niemand sollte daher erstaunt sein, daß sich diese allgemeine Entwicklung auch an den Arbeitsplätzen in Industrie und Verwaltung bemerkbar macht.



Arbeitsniederlegung ist nur die sichtbarste und eindeutigste Form, die eine Arbeitsauseinandersetzung annehmen kann. Die Frage ist nicht, wie man Arbeitsauseinandersetzungen beseitigen, sondern wie man ihre Ursachen angehen kann und wie man, wenn es möglich ist, ihre Häufigkeit mindern und schnellstens für ihre Beilegung sorgen kann, mit geringen Kosten für die betroffenen Parteien und mit möglichst wenig Störungen für die Gesellschaft, und ohne die grundlegenden Rechte der Arbeiter anzutasten.

Wenn man die Verfahrensweisen für die Beilegung von Arbeitsauseinandersetzungen in Westeuropa betrachtet, muß man das bedenken, was weiter oben über Kollektivverhandlungen gesagt worden ist.

In Großbritannien und in Irland, wo Kollektivvereinbarungen rechtlich nicht einklagbar sind, griffen die öffentlichen Stellen in der Regel nicht ein. Der Staat bot lediglich seine Dienste für die freiwillige Einigung, das Recherchieren der Sachlage und die Schlichtung an, um den Parteien beim Abschluß eines Abkommens zu helfen. Welches sind die wesentlichen Elemente der Verfahren zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten in Europa, wenn man sie mit denen in anderen Teilen der Welt vergleicht? Um diese Frage zu beantworten, muß man zunächst eine „Typologie“ der Arbeitsauseinandersetzungen geben.

Die meisten kontinentalen Länder teilen die Arbeitsauseinandersetzungen in verschiedene Kategorien ein. Belgien, Frankreich und Italien unterscheiden zwischen kollektiven und individuellen Auseinandersetzungen, wobei das Kriterium ist, ob auf der Seite der Beschäftigten eine Gruppe bzw. eine Gesamtheit oder eben ein einzelner Beschäftigter betroffen ist. In diesen Ländern sind kollektive Auseinandersetzungen einem Verfahren der Einigung oder Vermittlung unterworfen, es sei denn, die Parteien hätten freiwillig einer Schlichtung zugestimmt. Individuelle Auseinandersetzungen dagegen werden von den Gerichten beigelegt (den Zivilgerichten in Italien, den Arbeitsgerichten in Belgien und Frankreich). In anderen Ländern, darunter Österreich, die Bundesrepublik, die Schweiz und die skandinavischen Länder, ist die Unterscheidung zwischen verschiedenen Typen von Auseinandersetzungen eine direkte Folge der rechtlichen Erzwingbarkeit von Kollektivvereinbarungen.

Solange die Parteien in diesen Ländern ihre Verhandlungen nicht abgeschlossen haben, sind sie frei in bezug auf Zustimmung oder Ablehnung und können sich notfalls auch mit Kampfmaßnahmen durchsetzen. Es kann dabei Beschränkungen geben, z. B. was Streikankündigungen oder Abkühlungsperioden anbelangt, aber die Einigung ist freiwillig, und die Regierungen können den Parteien nicht ihren Willen aufzwingen. Auseinandersetzungen, die sich jedoch aus bestehenden Normen ergeben, also „Auseinandersetzungen aus Rechten“, gleichgültig ob durch Gesetz oder Vereinbarung geschaffen, dürfen nicht mit wirtschaftlichen Kampfmaßnahmen oder mit Arbeitsniederlegungen ausgefochten werden,

sondern müssen von Gerichten entschieden werden, und die Entscheidungen der Gerichte sind für die betroffenen Parteien bindend.

Im Hinblick auf die Arbeitsweise des Systems der industriellen Beziehungen auf dem Kontinent kann eines deutlich festgestellt werden: Dadurch, daß Auseinandersetzungen über Rechte — d. h. über Ansprüche, die aus bestehenden Kollektivvereinbarungen, aus Gesetzen oder aus Arbeitsverträgen herrühren —, in die Gerichtssäle und damit aus der direkten Konfrontation von Arbeitern und Unternehmern gebracht werden, hat das System der Arbeitsgerichte die Häufigkeit von Arbeitsniederlegungen zweifellos vermindert. Wenn ein Arbeiter in der Bundesrepublik, in Italien, in Norwegen oder in Schweden zu Unrecht entlassen wurde, ist das normale Gegenmittel ein Prozeß vor Gericht und nicht ein Streik.

Um den Einfluß, den Arbeitsgerichte auf ein reibungsloses Funktionieren der Beziehungen im Bereich der Arbeit haben können, voll einzuschätzen, muß man bedenken, daß zu den Kollektivvereinbarungen in verschiedenen europäischen Ländern die Friedenspflicht gehört. Nach geltendem Recht würde ein Unternehmensverband, der während der Laufzeit einer Kollektivvereinbarung eine Aussperrung verkündete, oder eine Gewerkschaft, die einen Streik begänne, um eine Abänderung eines bestehenden Abkommens während seiner Gültigkeit durchzusetzen, in den skandinavischen Ländern von den Arbeitsgerichten mit Strafen belegt werden und würde in der Bundesrepublik sogar dazu verurteilt, der anderen Seite Schadensersatz zu zahlen. Diese Zahlungen können eine beträchtliche Höhe erreichen. Um die Erzwingung der Friedenspflicht aus dem Bereich staatlichen Eingriffs oder der öffentlichen Rechtsprechung zu entfernen, und dabei zugleich die Friedenspflicht als Prinzip anzunehmen, haben Unter-, nehmervverbände und Gewerkschaften in einer Reihe von Ländern Abkommen abgeschlossen, welche die Verfahren festlegen, nach denen sie im Falle des Zusammenbruchs der Kollektivverhandlungen vorzugehen haben, und diese Abkommen sind ihrerseits dann erzwingbar.

In der Schweizer Metall- und Uhrenindustrie zum Beispiel verpflichteten sich beide Seiten schon 1937, vollständig von Arbeitsniederlegungen und Aussperrungen abzusehen und alle Konflikte mittels eines im Abkommen festgelegten Verfahrens der Einigung und Schlichtung zu lösen. Um das zu sichern, hinterlegte jede Partei die Summe von 250 000 Franken bei der Nationalbank. Das Abkommen ist seitdem regelmäßig erneuert worden. Im Einigungsabkommen für die Metallindustrie in der Bundesrepublik, das 1964 unterzeichnet wurde, kamen beide Seiten überein, daß, falls eine Partei das Abkommen verletzen würde, diese Partei eine Summe von nicht mehr als 1 Million Mark für soziale Zwecke zu zahlen hätte, wenn ein Schlichtungsgericht (das ebenfalls durch das Abkommen eingerichtet wurde) so entscheiden werde. Eine interessante Formel ist in Belgien

entwickelt worden, wo im Zusammenhang der „sozialen Programmierung“, die von Unternehmern und Gewerkschaften auf nationaler Ebene betrieben wird, Abkommen abgeschlossen worden sind, die seitens der Gewerkschaften eine Garantie des sozialen Friedens vorsehen als Gegenleistung dafür, daß die Unternehmer dem Prinzip zustimmen, daß gewisse Leistungen nur Gewerkschaftsmitgliedern zugute kommen sollen.

In diesen kontinentalen Ländern kann zum „rechtmäßigen Streik“ oder der „rechtmäßigen Aussperrung“, wie sie von der Gesetzgebung, durch Abkommen oder in der Rechtsprechung entwickelt wurden, nur gegriffen werden, wenn bei Kollektivverhandlungen kein Ausweg mehr besteht, und wenn die Unterbrechung von einer Gewerkschaft (oder einem Unternehmerverband) ausgerufen wird. Diese Lage hat praktische Konsequenzen. Die erste ist, daß die Beschränkung rechtmäßiger Streiks auf Arbeitsunterbrechungen, die von einer Gewerkschaft zur Unterstützung von Kollektivverhandlungen ausgerufen werden, die Häufigkeit solcher Arbeitsunterbrechungen allein schon dadurch vermindert, daß sie sich finanziell für Gewerkschaften verbieten, die nicht über erhebliche Rücklagen verfügen. Die Gewerkschaften in der Bundesrepublik und in den skandinavischen Ländern sind durch ihre Satzungen verpflichtet, ihren Mitgliedern beträchtliche Streikgelder zu zahlen. Da die Kollektivverhandlungen auf Branchenebene stattfinden, ist die Zahl der Arbeiter, die von einer die gesamte Branche erfassenden Arbeitsniederlegung betroffen werden, groß. Darüber hinaus müssen Streiks zeitlich unbegrenzt sein können, damit Zugeständnisse der Unternehmer erreicht werden. Das wiederum macht erhebliche Ausgaben seitens der Gewerkschaften notwendig, die schnell massive Beträge erreichen können, selbst wenn ein Streik nur wenige Tage andauert. Branchenweite Streiks zur Unterstützung von Forderungen bei Kollektivverhandlungen sind demgemäß nicht sehr häufig. Ein Beispiel aus der letzten Zeit ist der dänische Streik im März und April 1973, der 260 000 Arbeiter erfaßte und der schließlich mit dem Abschluß eines neuen Abkommens endete.

Ein Weg, die Streikkosten zu senken, ist es, statt die Arbeiter in einer bestimmten Branche zum Streik aufzurufen, die Arbeitsniederlegung auf einige Schlüsselunternehmen zu beschränken. Der Druck ist in der Tat — über diese Betriebe hinweg — gegen den Unternehmerverband gerichtet. So rief zum Beispiel, als die Kollektivverhandlungen in der nordwürttembergischen Metallindustrie im Oktober 1973 ergebnislos abgebrochen wurden und beinahe 90 Prozent der 250 000 betroffenen Gewerkschaftsmitglieder für Streik stimmten, die Gewerkschaft 50 000 Arbeiter, die in zwei Schlüsselunternehmen (Daimler-Benz und Bosch) beschäftigt waren, zum Streik auf. Die Gegenaktion der Unternehmensverbände in einer solchen Situation kann in der Zahlung von Unterstützungsgeldern für von der Arbeitsniederlegung betroffene Mitgliedsfirmen aus einem „Streikfonds“, der aus Beiträgen der Unternehmer finanziert wird, be-

stehen. Eine andere Form von Reaktion kann die Aussperrung in der gesamten Branche sein, wodurch die finanziellen Grundlagen der Gewerkschaften zum Schwinden gebracht werden, denn die Gewerkschaften müssen Zahlungen nicht nur an ihre Streikenden, sondern zusätzlich auch an die ausgesperrten Mitglieder leisten. Dies ist in den letzten Jahren in der Bundesrepublik und in Schweden geschehen.

Die zweite praktische Folge der rechtlichen Restriktionen in bezug auf Arbeitsniederlegungen ist, daß praktisch alle Streiks, die nicht im Zusammenhang mit Kollektivverhandlungen stehen, nicht gesetzmäßig sind. Das schließt kurze Proteststreiks, Streiks, die am Arbeitsplatz von Gruppen von Arbeitern ohne formelle Billigung oder Rückendeckung durch die Gewerkschaft ausgerufen werden, und alle spontanen Arbeitsniederlegungen (sog. wilde Streiks) ein. In der Theorie sind sie, da sie ungesetzlich sind, auch strafbar, doch in Praxis werden kaum jemals wirkliche Verfahren eingeleitet.

Die jetzt zu beobachtende Zunahme der spontanen Streiks, selbst in Ländern mit seltenen Arbeitsniederlegungen und mehr oder weniger stabilen Beziehungen zwischen Unternehmerverbänden und Gewerkschaften, und die offensichtliche Unfähigkeit des Rechtssystems und der durch dieses oder durch Abkommen geschaffenen Institutionen, mit diesen Streiks fertig zu werden, sind zu einer ersten Quelle von Sorgen, gleichermaßen für die Regierungen, die Unternehmerverbände und die Gewerkschaften geworden. Solche spontanen Arbeitsniederlegungen sind inzwischen eine ziemlich allgemeine Erscheinung auf der Szene der industriellen Beziehungen in der Bundesrepublik geworden, und es hat sie in den letzten Jahren auch in Belgien, Finnland, den Niederlanden, Schweden, der Schweiz und anderen Ländern mit einer langen Periode sozialen Friedens gegeben. Die Arbeiter zögern nicht mehr, die Autorität des Managements in Frage zu stellen, wie sie auch nicht mehr zögern, anderer Meinung als ihre Gewerkschaftsführung zu sein, wenn sie spüren, daß ihre unmittelbare Lage und ihre Probleme nicht ausreichend berücksichtigt werden. Vor zehn oder zwanzig Jahren war es für die Gewerkschaftsführer in einigen Ländern Europas schwierig, ihre Mitglieder zum Streik zu bringen, wenn sie meinten, Streik sei notwendig. Heute werden die Gewerkschaftsführer manchmal von der zunehmenden Kampfbereitschaft ihrer Mitglieder an den Arbeitsplätzen in Arbeitsniederlegungen hineingestoßen oder -gezogen. Ein Grund dafür ist offenbar der inflationäre Trend, ein anderer ist die Zusammensetzung der Arbeiterschaft. Junge Arbeiter sind eher bereit, die Arbeit spontan niederzulegen als ihre älteren Kollegen, und es gibt keinen Grund für die Annahme, daß sie weniger militant bei der Äußerung ihrer Unzufriedenheit sein sollten als Studenten an den Universitäten. Ein anderer Grund für den Anstieg der spontanen Streiks in den letzten Monaten und Jahren ist die scharfe Zunahme der Zahl der *ausländischen Arbeiter* in

mehreren europäischen Ländern. Diese Arbeiter kennen oft einfach die Strukturen und Verfahrensweisen des Systems der industriellen Beziehungen des Landes und der Branche, in der sie beschäftigt sind, nicht oder sind unvorbereitet, ihre Haltungen und Reaktionen den Regeln des Gastlandes anzupassen. Die wirtschaftliche Lage und der Zustand des Arbeitsmarktes helfen ihnen oft, ihre Ziele zu erreichen. Wilde Streiks der ausländischen Arbeiter sind besonders störend für das System der industriellen Beziehungen in den Ländern, in denen dieses System besonders starr ist, und wo die Zahl der ausländischen Arbeiter hoch ist, wie in der Schweiz oder in der Bundesrepublik. Ihre Häufigkeit ist aber in anderen Ländern, einschließlich Belgien, Frankreich, Schweden und Großbritannien, ebenso hoch.

Dieser kurze Überblick über die Positionen, die Arbeitsstreitigkeiten in Westeuropa heute betreffen, zeigt deutlich, daß es eine sich immer weiter öffnende Lücke zwischen den formalen Strukturen, wie sie in Gesetz und Vereinbarungen festgelegt sind, einerseits und den informellen Strukturen, d. h. der Wirklichkeit der Arbeitswelt andererseits, gibt. Das Rechtssystem, so wie es heute dasteht, ist offenbar nicht in der Lage, mit einer Situation fertig zu werden, die durch raschen technologischen Fortschritt und durch beschleunigten sozialen Wandel verursacht ist.

Das wird besonders sichtbar im *öffentlichen Sektor*, wo die Verbote und Beschränkungen von Streiks normalerweise strikter sind als im privatwirtschaftlichen Bereich. Einige der größten Streiks in den letzten Jahren in Frankreich haben im öffentlichen Sektor stattgefunden. In vielen europäischen Ländern haben Beamte seit jeher einen besonderen Status, welcher, wenn man ihn mit dem der Arbeiter im privatwirtschaftlichen Bereich vergleicht, nicht nur durch höhere Bezahlung, größere Arbeitsplatzsicherheit und bessere Altersversorgung, sondern auch durch eine besondere Treuepflicht dem Staat gegenüber, was sich oft im Streikverbot ausdrückt, gekennzeichnet ist.

Das verändert sich jedoch zusehends. Beamte in Finnland, Italien, Schweden und anderen Ländern haben inzwischen das Recht zur Durchführung von Kollektivverhandlungen und das dazugehörige Streikrecht erhalten. In anderen Ländern, wo das Rechtssystem sich langsamer anpaßt, sind Beamte dennoch schon in Streiks getreten, und die Regierungen haben sich unfähig gezeigt, mit dieser Situation fertig zu werden. Das kann beträchtliche Schwierigkeiten für die Öffentlichkeit mit sich bringen, etwa bei lebensnotwendigen Dienstleistungen, insbesondere bei der Versorgung mit Gas, Elektrizität und Wasser und im Verkehrswesen. Im Jahre 1973 war der Verkehr auf den Flughäfen in der Bundesrepublik Deutschland mehrere Monate lang durch einen „Streik“ der Fluglotsen gestört, die als Beamte nach geltendem Recht nicht berechtigt sind zu streiken. Es gab jedoch keinen Weg, um sie zurück an die normale Arbeit zu bringen — außer

vielleicht durch die Drohung, die Flughäfen zu schließen, eine Maßnahme, die die Regierung vermeiden wollte.

In Frankreich und Italien, wo das Streikrecht verfassungsmäßig garantiert ist, haben die Gewerkschaften erfolgreich jedem Versuch widerstanden, eine allgemeine Regelung des Gebrauchs des Streikrechts durch die Gesetzgebung zu schaffen. In Italien, wo Friedensklauseln üblicher Bestandteil der Kollektivvereinbarungen vor 1969 waren, lehnen die Gewerkschaften heute den Gedanken ab, daß der Abschluß einer Kollektivvereinbarung ihnen für eine bestimmte Zeit die Hände binden soll. In Ländern, wo Kollektivvereinbarungen Pflichten für beide Seiten begründen, versuchen die Gewerkschaften, ihre Handlungsfreiheit durch eine Verkürzung der Laufzeiten der Abkommen zu erhalten oder wiederzugewinnen. In Belgien ist so zum Beispiel die Laufzeit der meisten Abkommen kürzlich auf ein Jahr reduziert worden, und Abkommen für zwei Jahre bilden heute die Ausnahme. Eine ähnliche Entwicklung ist in anderen Ländern sichtbar. Eine andere Formel, die in europäischen Ländern diskutiert wird, ist die Einfügung von Klauseln in Lohnabkommen, die die Wiederaufnahme der Verhandlungen während der Laufzeit ermöglichen. In Ländern, wo die Rechtsprechung oder Kollektivabkommen die Ausübung des Streikrechts einschränken, haben die Gewerkschaften in letzter Zeit wieder angefangen, diese Frage zu prüfen. In Frankreich, wo die Abkommen von 1969 im öffentlichen Sektor (bei der Gas- und Elektrizitätsversorgung) Streikverbotsklauseln enthielten und als „Abkommen für den sozialen Fortschritt“ begrüßt wurden, sind diese Klauseln nicht erneuert worden. Die größte europäische Einzelgewerkschaft — die IG Metall in der Bundesrepublik mit mehr als zwei Millionen Mitgliedern — beschloß auf einer Tagung im September 1973, die Rechtslage bei Streiks und Aussperrungen zu überprüfen, weil die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts in der Praxis auf eine zunehmende Einschränkung des Streikrechts hinauslief. Die aktive Teilnahme von prominenten Arbeitsrechtlern und von Fachleuten für die industriellen Beziehungen nicht nur aus der Bundesrepublik, sondern auch aus anderen europäischen Ländern zeigte, daß die Frage der Arbeitsniederlegungen und ihre gesetzliche Regelung ganz oben auf der europäischen Tagesordnung steht.

### *Schlußfolgerung*

Es ist unmöglich vorherzusehen, welche Formen die Beziehungen zwischen Unternehmern und Beschäftigten im Europa von morgen annehmen werden. Gewisse Entwicklungen zeichnen sich aber klar ab. An erster Stelle steht ein deutlicher Trend zu einer Verlagerung des Schwerpunkts der industriellen Beziehungen hinab auf die Ebene der Unternehmung und des Arbeitsplatzes. In diesen Zusammenhang gehören auch die Anstrengungen der Gewerkschaften, ihre Präsenz innerhalb der Unternehmungen besser zu sichern. Ob das auf Kosten der

Betriebsräte oder anderer Gremien aus gewählten Vertretern der Arbeiter gesehen wird, oder ob es parallel zu ihrem Wirken geschieht, hängt vom jeweiligen Land ab. Hand in Hand damit ist ein Trend zur Zunahme der Kollektivverhandlungen auf der Unternehmungsebene zu beobachten. Wenn die Gewerkschaften und die Unternehmerverbände diese neue Dimension der Kollektivverhandlungen unter Kontrolle behalten sollen, müssen sie Formeln entwickeln, durch die die Verhandlungen auf Betriebs- und Unternehmungsebene innerhalb eines Rahmens nationaler, branchenweiser oder regionaler Verhandlungsstrukturen stattfinden können. Das Problem der spontanen Arbeitsniederlegungen muß ebenfalls in diesem Zusammenhang gesehen werden. Solche Faktoren wie die Friedenspflicht, die vorherbestimmte Laufdauer der Kollektivvereinbarungen und wilde Streiks und ihre möglichen Folgen werden überprüft mit dem Ziel, die bestehende Lücke zwischen den tatsächlichen Verhältnissen und dem Rechtssystem zu schließen. Es gibt meistens einen klaren Trend zu mehr Partizipation der Arbeiter an den auf Unternehmungsebene gefällten Entscheidungen. Das wird verdeutlicht nicht nur durch eine Ausdehnung der Bereiche, in denen die Arbeiter eine Mitsprache bei Entscheidungen verlangen, sondern auch durch eine Verlagerung von rein beratender Mitwirkung zu Einrichtungen für Verhandlungen und Mitentscheidung. Das Konzept der Vertretung der Interessen der Arbeiter in den Unternehmungsleitungen, obwohl nicht notwendigerweise auf paritätischer Grundlage, gewinnt Raum.

Diesem Trend zu einer Intensivierung der Verhandlungen auf der Betriebs- und Unternehmungsebene zwischen Unternehmern und Gewerkschaften ist ein nicht weniger deutlicher Trend zu nationalen Verhandlungen und Diskussionen entgegengesetzt. Damit soll dem Wunsch der Regierungen Rechnung getragen werden, Gewerkschaften und Unternehmerverbände in die nationale Politik einzubeziehen, und zwar besonders im Hinblick auf die Erhaltung der Vollbeschäftigung und der Geldwertstabilität, d. h. zur Bekämpfung der Inflation. Ob diese Verhandlungen auf nationaler Ebene innerhalb eines Rahmens formaler Institutionen (wie z. B. der Lohn- und Preiskommission in Österreich) oder in ad-hoc-Kontakten stattfinden, hängt von den einzelnen Ländern ab. Überall in Westeuropa suchen die besten Fachleute in den Regierungen, den Universitäten, den Unternehmerverbänden und den Gewerkschaften nach Maßnahmen, durch die der Inflation Einhalt geboten werden kann und zugleich Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität aufrechterhalten und dazu eine gerechtere Einkommensverteilung erreicht werden können. Diese magische Formel ist bislang noch nicht entwickelt worden.

Zusätzlich zur Unternehmungsebene und zur nationalen Ebene gibt es eine weitere Ebene mit zunehmender Aktivität auf dem Gebiet der industriellen Beziehungen: die europäische Ebene. Die Unternehmungen werden sich unzweifel-

haft durch engere internationale Organisation und durch Zusammenschlüsse auf europäischer Ebene organisieren. Der europäische Konzern oder die europäische Gesellschaft mit Niederlassungen in London, Amsterdam, Marseille und Neapel wird ein bedeutender Bestandteil der Welt von morgen sein. Ebenso organisieren sich die Gewerkschaften, mittels des Europäischen Gewerkschaftsbundes und der internationalen Berufssekretariate, über den Kontinent hinweg und bereiten sich darauf vor, mit den Unternehmungsleitungen der europäischen Konzerne, mit europäischen Unternehmerverbänden und der Europäischen Kommission zu verhandeln. Obwohl bisher keiner der Versuche, europäische Kollektivvereinbarungen zustande zu bringen, erfolgreich war, gibt es keinen Grund, warum Kollektivverhandlungen auf europäischer Ebene nicht eines Tages Wirklichkeit werden sollten.\*)

---

\*) Der vorliegende Aufsatz ist die gekürzte Fassung eines Beitrags in der International Labour Review 1/74. Aus dem Englischen übersetzt von Ulridi Briefs.