

Otto Ernst Kempen

Strukturwandel der Arbeitsverfassung*

Dr. Otto Ernst Kempen, geboren 1942 in Potsdam, studierte Rechtswissenschaften in Berlin und Hamburg. Nach dem Studium war er wissenschaftlicher Assistent in Gießen. Seit 1973 war er Justitiar beim Bundesvorstand der IG Bau-Steine-Erden. Von August 1977 an ist er hauptamtlicher Dozent für Rechtslehre an der Akademie der Arbeit in Frankfurt/M.

Die „Arbeitsverfassung“ der Weimarer Republik

In einer der bemerkenswertesten Abhandlungen der letzten Jahre über die „Soziale Ordnung des Grundgesetzes“ hat *Helmut Ridder* auf Artikel 1 der italienischen Verfassung von 1947 hingewiesen¹. In diesem Verfassungsartikel wird kurzerhand festgestellt, daß die Republik Italien „auf Arbeit gegründet“ ist. Dies scheint eine bare Selbstverständlichkeit zu sein, denn keine Gesellschaftsordnung wäre heute ohne die kontinuierliche Arbeitsleistung ihrer Mitglieder überhaupt lebensfähig. Trotzdem wurde und wird diese Tatsache allzu häufig aus unserem Bewußtsein verdrängt. Noch im Jahre 1977 wird beispielsweise dem vorsichtigen juristischen Versuch, aus dem Grundgesetz ein Recht auf die „Chance zur Arbeit“ herauszulesen²,

* Es handelt sich bei diesem Beitrag um die leicht überarbeitete Fassung eines Vortrags anlässlich der Eröffnung des 43. Lehrgangs an der Akademie der Arbeit in Frankfurt/M. am 6. Mai 1977.

1 H. Ridder, Die soziale Ordnung des Grundgesetzes, Leitfaden zu den Grundrechten einer demokratischen Verfassung, Opladen 1975, S. 94.

2 Vgl. dazu N. Achterberg, Das nachvertragliche Wettbewerbsverbot in verfassungsrechtlicher Sicht, Juristenzeitung 1975, S. 713 ff., 720 f.

mit dem achselzuckenden Hinweis begegnet, ein „marktwirtschaftliches System“ könne derartiges nicht gewährleisten³.

Ich möchte diese Frage nicht vertiefen, aber soviel steht fest: Die grundgesetzlich garantierte Menschenwürde und die freie Entfaltung der Persönlichkeit des einzelnen realisieren sich zuerst in seiner individuellen Arbeit. Das konkrete Wirtschaftssystem kann dann nur aus der Summe solcher individuellen Anstrengungen sowie aus ihrer rechtlichen Organisation heraus erwachsen.

Obwohl das Grundgesetz also eine auf Arbeit gegründete Gesamtordnung darstellt, kann man es doch insgesamt nicht als eine „Arbeitsverfassung“ im Sinne unseres Themas bezeichnen. Im Grundgesetz kommt der Begriff „Arbeit“ nicht vor. Statt dessen fallen gelegentlich zusammengesetzte Begriffe wie „Arbeitsplatz“ (Artikel 12 Absatz 1 Satz 1), „Arbeitskämpfe“ (Artikel 9 Absatz 3 Satz 3), „Arbeitsrecht“ (Artikel 74 Nr. 12) sowie „Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ (Artikel 9 Absatz 3 Satz 1 und 3).

Demgegenüber hieß es in Artikel 163 Absatz 2 Satz 1 der Weimarer Reichsverfassung: „Jedem Deutschen soll die Möglichkeit gegeben werden, durch wirtschaftliche Arbeit seinen Unterhalt zu erwerben.“ Und in Artikel 165 wurde dann die rechtliche Organisation dieser wirtschaftlichen Arbeit näher bestimmt, nämlich die Schaffung von Betriebsarbeiterräten, Bezirksarbeiterräten und einem Reichsarbeitererrat vorgeschrieben.

Hugo Sinzheimer, der maßgebliche Gestalter des deutschen Arbeitsrechts, hat auch diesen Text entscheidend bestimmt. Sinzheimer hat hierin die Grundlage einer Arbeitsverfassung und einer Wirtschaftsverfassung gesehen. Beide werden also als Teilordnungen innerhalb der Weimarer Gesamtverfassung verstanden. Zur Arbeitsverfassung zählte Sinzheimer dabei zum einen die Mitwirkung der Arbeitnehmer an den betrieblichen Entscheidungen durch Betriebsräte⁴, also die Betriebsverfassung. Ferner rechnete er hierzu das Grundrecht des Artikels 159 Weimarer Reichsverfassung, sich in Arbeitsverbänden zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen mitsamt der Tarifautonomie zusammenzuschließen⁵. Gegenstand der Arbeitsverfassung war für Sinzheimer mithin die verfassungsrechtliche Regelung der kollektiven Mitwirkung an betrieblichen Entscheidungen sowie die tarifautonome Gestaltung der Einzelarbeitsverhältnisse. Hierin sind also das Rätekonzept und die gewerkschaftliche Interessenvertretung nebeneinander umfaßt.

Die überbetriebliche Mitbestimmung des Faktors Arbeit sollte sich dagegen über Bezirksarbeiterräte und einen Reichsarbeitererrat in Bezirkswirtschaftsräten und im

3 P. Schwerdtner, Die Garantie des Rechts auf Arbeit-Ein Weg zur Knechtschaft?, Zeitschrift für Arbeitsrecht 1977, S. 47 ff., 61.

4 H. Sinzheimer, Das Wesen des Arbeitsrechts (1927), in: Arbeitsrecht und Rechtssoziologie (Hg. O. Kahn-Freund und Th. Ramm), Bd. 1, Frankfurt/M. 1976, S. 108 ff., 110.

5 H. Sinzheimer, Arbeitsrecht und Arbeiterbewegung (1927), in: Arbeitsrecht und Rechtssoziologie, a. a. O. (Fn. 4), S. 100 ff., 103.

Reichswirtschaftsrat vollziehen. Bis auf das Betriebsrätegesetz von 1920 und den vorläufigen Reichswirtschaftsrat ist bekanntlich kaum eine dieser Interessenvertretungen tatsächlich dauerhaft eingesetzt worden. Im vorliegenden Zusammenhang interessiert uns freilich nur, daß Sinzheimer dieses verfassungsrechtlich vorgezeichnete System gesamtwirtschaftlicher, gemeinsamer Verantwortung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberkoalitionen als die „Wirtschaftsverfassung“ der Republik bezeichnet hat⁶. Beide Bereiche, die Arbeits- und Wirtschaftsverfassung, kennzeichnete er als „Soziale Selbstverwaltung“⁷: „In der Selbstverwaltung tritt der Staat die Erfüllung von Aufgaben, die er grundsätzlich im Laufe der geschichtlichen Entwicklung als eigene erkannt hat, an die an der Erfüllung dieser Aufgaben unmittelbar beteiligten Gruppen ab. Die Abtretung geschieht, weil der Staat davon ausgeht, daß die einzelnen Aufgaben von Selbstverwaltungsstellen besser gelöst werden können als durch unmittelbare staatliche Regulierung. Indessen führt eine solche Abtretung von Normierungsrechten an Selbstverwaltungsstellen keineswegs zur Loslösung vom Staate. Eine solche Loslösung charakterisiert die mittelalterliche Autonomie, die sich selbstherrlich über die staatliche Gewalt zu erheben suchte, nicht aber die heutige Autonomie, die dem Staate und seiner Einheit eingeordnet ist.“⁸

Die von der Weimarer Reichsverfassung normativ anvisierte Wirtschaftsverfassung kam aufgrund des großindustriellen Widerstandes nicht zustande. Schließlich beseitigten die - unter tätiger Mithilfe derselben Kreise zur Macht gelangten - Nationalsozialisten auch die demokratische Arbeitsverfassung.

Zur „Arbeitsverfassung“ der Bundesrepublik

1949 hat das Grundgesetz die Bundesrepublik Deutschland als einen „demokratischen und sozialen Staat“ verfaßt. Eine solche soziale Demokratie kann sich - wenn das Wort „sozial“ in diesem Zusammenhang einen Sinn haben soll - nur als gesellschaftliche Demokratie verstehen. Damit umgreift die Verfassung nicht nur die Organisation des Staates, sondern prinzipiell alle kollektiv bedeutsamen Entscheidungen politischer, wirtschaftlich-sozialer und kultureller Willensbildung⁹. Dann liegt es nahe, im Grundgesetz nach ähnlichen Regeln zu suchen, wie man sie in Weimar als Arbeits- und Wirtschaftsverfassung vorgesehen hatte.

Ich deutete schon an, daß eine solche Suche ziemlich fruchtlos bleibt. Beschränkt sich unsere Verfassung also in Sachen Arbeit und Wirtschaft auf die karge – nämlich

6 H. Sinzheimer, a.a.O. (Fn. 5); vgl. ferner seinen Bericht von der Verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung über die Arbeits- und Wirtschaftsverfassung am 21. 7. 1919, jetzt abgedruckt in: Arbeitsrecht und Rechtssoziologie, a.a.O. (Fn. 4), S. 364ff., 367.

7 H. Sinzheimer, Gewerkschaftsbewegung und korporativer Gedanke (1936), in: Arbeitsrecht und Rechtssoziologie, a.a.O. (Fn. 4), S. 307ff., 312.

8 H. Sinzheimer, Die Reform des Schlichtungswesens (1930), in: Arbeitsrecht und Rechtssoziologie, a. a. O. (Fn. 4), S. 236 ff., 240.

9 Zu dieser Deutung der Sozialstaatsklausel vgl. O. E. Kempfen, Sozialstaatsprinzip und Wirtschaftsordnung, Frankfurt/M. 1976, S. 7 ff., 14 ff.

weil für ein provisorisches Gebilde gedachte — Sozialstaatsklausel? Diese politisch hochbrisante Frage beschäftigte das Bundesverfassungsgericht erstmals im Jahre 1954. Damals ging es um die Auslegung des Koalitionsrechts in Artikel 9 Absatz 3 Satz 1 GG, also des Grundrechts, „zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden“. Eine fast textgleiche Bestimmung enthielt auch die Weimarer Reichsverfassung (Artikel 159 Absatz 1 Satz 1). Deshalb hat das Gericht auf die historische Entwicklung zurückgegriffen und festgestellt, daß im Zentrum des Koalitionsrechts die Vereinbarung von Tarifverträgen steht. Dementsprechend enthalte Artikel 9 Absatz 3 einen verfassungsrechtlich geschützten „Kernbereich“ auch in der Richtung, daß „ein Tarifvertragssystem im Sinne des modernen Arbeitsrechts staatlicherseits überhaupt bereitzustellen ist und daß Partner dieser Tarifverträge notwendig frei gebildete Koalitionen sind.“¹⁰ Zweck dieses Tarifvertragssystems sei eine „sinnvolle Ordnung des Arbeitslebens, insbesondere der Lohngestaltung unter Mitwirkung der Sozialpartner“. Dieser Ordnungszweck erlaube es dem Gesetzgeber, die Grenzen der Tarifautonomie im einzelnen festzulegen und die Tarifmacht nur solchen Vereinigungen zu verleihen, die sie kraft ihrer sozialen Mächtigkeit und Unabhängigkeit auch sinnvoll auszufüllen verständen¹¹.

Da hätten wir also endlich unsere grundgesetzliche Arbeitsverfassung. Nur schade, daß der zugrunde gelegte Begriff einer „sinnvollen Ordnung des Arbeitslebens“ schlicht sinnlos ist. Denn daß die Verfassung nichts Unsinniges festlegen wollte, darf wohl als selbstverständlich angesehen werden. Wegen des Fehlens konkreter Organisationsregelungen regelt das Grundgesetz vielmehr nur eine „unfertig verfaßte Verantwortung“ der Arbeitsverbände¹². Dieser Verantwortungsbereich kann nur durch die Verbände selbst sowie durch Gesetzgeber und Gerichte ausgefüllt werden. Letztere haben dabei das der Autonomie zugrunde liegende Prinzip „sozialer Selbstverwaltung“ zu respektieren, das seinerseits wiederum durch die Grundrechte Dritter begrenzt ist.

Dabei hat der Gesetzgeber recht wenig zur Konkretisierung dieser unfertigen Arbeitsverfassung beigetragen. Zu nennen wären hier in erster Linie das Tarifvertragsgesetz, das Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrecht sowie die Sozialversicherung und die Arbeitsgerichtsbarkeit¹³.

Daneben blieb es vor allem den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden überlassen, der Arbeitsverfassung Struktur zu geben. Kommt es zwischen ihnen bzw. den Mitgliedern zu keiner friedlichen Einigung, so kann die Auseinandersetzung traditionell in einem Arbeitskampf fortgesetzt werden. Sieht man vom Aussper-

10 BVerfGE 4, S. 96, 106.

11 BVerfGE 4, S. 96, 107 f.

12 Vgl. P. Lerche, Verfassungsrechtliche Zentralfragen des Arbeitskampfes, Bad Homburg 1968, S. 26 ff.

13 Vgl. dazu im übrigen Th. Ramm, Die Arbeitsverfassung der Bundesrepublik Deutschland, Juristenzeitung 1977, S. 1 ff., 2.

rungsverbot der hessischen Verfassung (Artikel 29 Abs. 5) ab, so bestehen hierfür keine speziellen Regeln.

Neben der Untätigkeit des Gesetzgebers auf dem Gebiet des Arbeitskampfrechts, aber auch anderer Grundsatzfragen der Arbeitsverfassung, bleibt der zur letzten Entscheidung aufgerufene Richter am Bundesarbeitsgericht oder am Bundesverfassungsgericht sich weitgehend selbst überlassen.

Nun könnte man sagen, das Grundgesetz habe die tatsächliche Ausgestaltung der Arbeitsverfassung ja eindeutig den Koalitionen überlassen und nicht den Richtern. Die Gerichte hätten deshalb allen Grund und volle Berechtigung, sich insoweit vorsichtig zurückzuhalten, sofern die Träger der Koalitionsfreiheit nicht in andere ebenfalls verfassungsrechtlich geschützte Bereiche eindringen. Aber weit gefehlt. Jene fatale Formulierung des Bundesverfassungsgerichts, mit der „eine sinnvolle Ordnung des Arbeitslebens“ zum Zweck der Tarifautonomie erklärt wird, hat die Richter mehr und mehr dazu verführt, diese Sinnggebung anhand ihrer eigenen Sozialvorstellungen vorzunehmen bzw. zu ergänzen. Fixiert auf die Friedensfunktion des Rechts haben sie dabei - polemisch gesprochen - den Begriff der „sinnvollen Ordnung“ mit „Ruhe und Ordnung“ gleichgesetzt. Wenn die Streikfreiheit schon traditionell vom Koalitionsrecht umfaßt war, dann sollte diese Angriffswaffe nach richterlicher Auffassung aber wenigstens so selten wie möglich eingesetzt werden können. Dies ließ sich dadurch erreichen, daß man der Arbeitgeberseite entsprechende Verteidigungsmöglichkeiten einräumte und den Arbeitskampf wegen dieser „Waffengleichheit“ zum gefährlichen Risiko für den Angreifer werden ließ. Um dem naheliegenden Vorwurf der Manipulation zu entgehen, wurde die „Gleichwertigkeit der Tarifvertragsparteien“ zum Status quo erklärt, von dem das Grundgesetz ausgegangen sei. Jede tatsächliche Veränderung der Kräfteverhältnisse bringt Unruhe und Bewegung in das gewünschte Paritätsgefüge. Deshalb ist immer wieder versucht worden, derartige Entwicklungen unverzüglich durch Richterspruch wieder auszugleichen.

Das Bundesarbeitsgericht hat diese Rechtsprechung in seinem neuesten Urteil vom 15. März 1977¹⁴ noch einmal bekräftigt und zusammengefaßt: Hiernach muß - vorbehaltlich der konkreten, insbesondere auch der wechselnden wirtschaftlichen Situation - im Prinzip sichergestellt sein, daß nicht ein Tarifvertragspartner dem anderen von vornherein seinen Willen aufzwingen kann, sondern daß möglichst gleiche Verhandlungschancen bestehen, da auf andere Weise die Tarifautonomie nicht funktionieren könne. Tarifverträgen sei eine „Richtigkeitsgewähr“ immanent, da die Vermutung bestehe, daß sie zwischen gleichstehenden Parteien im einzelnen ausgehandelt werden.

Der bewußt unfertig gelassenen zukunfts-offenen Arbeitsverfassung ist also mit Hilfe von Begriffen wie „Waffengleichheit“, „Parität“ und „Richtigkeitsgewähr“ eine starre, konservativ-bewahrende Struktur unterlegt worden.

14 1 ABR 16/75.

„Arbeitsverfassung“ und Wirtschaftsentwicklung

Es sei nicht verschwiegen, daß gerade die Arbeitnehmer in der Bundesrepublik auch unter dieser auf statische Strukturen verkürzten Arbeitsverfassung sehr viel erreicht haben. Zurückzuführen ist dies allerdings größtenteils auf ein im internationalen Vergleich überproportionales Wirtschaftswachstum, wie es aus der Dynamik des Wiederaufbaus nach dem Kriege hervorbrach. Natürlich läßt sich nicht leugnen, daß dieses Wirtschaftswunder umgekehrt auch auf die gleichzeitige Dämpfung der Triebkräfte unserer Arbeitsverfassung, also auf den überwiegend friedlich verlaufenen Prozeß der Überschußverteilung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern zurückzuführen ist. Es wäre müßig, jetzt eine quantifizierende Gewichtung dieser Ursachen und Wirkungen versuchen zu wollen.

Festzuhalten bleibt - und dies ist wichtig -, daß die tatsächliche Ausgestaltung und die realen Strukturen der vom Grundgesetz unfertig normierten Arbeitsverfassung entscheidend durch die ökonomische Entwicklung und die dort zugrunde liegenden Strukturen der „Wirtschaftsverfassung“ beeinflusst worden sind. Die Verfassung bringt diesen Zusammenhang selbst deutlich zum Ausdruck, indem sie die Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zum Inhalt des Koalitionsgrundrechts erklärt. Mit Recht hat man diese Formel „Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ als eine nicht in ihre Teile auflösbare Klausel bezeichnet. Hieraus ist dann der weitere Schluß gezogen worden, Artikel 9 Abs. 3 GG begründe „kein selbständiges wirtschaftspolitisches Mandat der Koalitionen“¹⁵. Nun ist die Wirtschaftspolitik tatsächlich Aufgabe des Gesetzgebers, der die ihm jeweils sachgemäß erscheinenden Entscheidungen treffen darf. Das Grundgesetz läßt dabei weiten Spielraum, es ist wirtschaftspolitisch neutral¹⁶.

Nachdem sich die Parlamentsmehrheit nach 1949 bis auf weiteres für eine ungesteuerte Marktwirtschaft im Sinne *Ludwig Erhards* entschieden hatte, durften die Arbeitsverbände von sich aus also nur solche Marktsteuerungsmaßnahmen - d. h. Wirtschaftspolitiken - durchführen, die zur Regelung auch der Arbeitsbedingungen erforderlich waren. Alles andere wäre „Kompetenzüberschreitung“ gewesen. Andererseits griff die Erhardsche Wirtschaftspolitik - abgesehen von Maßhalteappellen — auch nicht in den tarifautonomen Bereich ein.

Die Wirtschaftsverfassung überschneidet sich also nur hinsichtlich des Kombinationssektors „Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ mit der Arbeitsverfassung. Letztere wiederum wurde dabei durch die Rechtsprechung marktwirtschaftlich-paritätisch strukturiert, wobei das Bundesarbeitsgericht Kartellamtsfunktionen ausübte. Die Struktur der Arbeitsverfassung war mithin durchaus zeitbedingt und situationsgebunden.

¹⁵ P. Badura, Arbeitsgesetzbuch, Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie, Recht der Arbeit 1974, S. 129 ff., 130.

¹⁶ BVerfGE4, S. 7 ff., 17 f.

Strukturwandel der „Arbeitsverfassung“

Der Strukturwandel der Arbeitsverfassung kam, als das Vertrauen in eine wirtschaftlich optimale und sozial befriedigende Selbststeuerung des Marktes in der Krise 1966/67 zusammenbrach. Zum Zwecke einer „antizyklischen Wirtschafts- und Wachstumspolitik“ übernahm der Staat die Verantwortung für den wirtschaftlichen Prozeß. In einem neuen Artikel 109 des Grundgesetzes und im Stabilitätsgesetz wurden die entsprechenden Kompetenzen und Verpflichtungen auf die Ziele der Preisstabilität, der Vollbeschäftigung, des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts und eines angemessenen Wachstums festgelegt. Dies war ein tiefgreifender Eingriff in die bis dahin praktizierten Wirtschaftsstrukturen. Trotz Erhaltung der marktwirtschaftlichen Ordnung im einzelnen sollte eine systematische globale Steuerung des gesamtwirtschaftlichen Kreislaufs erreicht werden. Dieses Konzept gilt bis heute. Es umgreift — allen gegenteiligen Beteuerungen zum Trotz — auch den autonomen Bereich der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen, denn diese sind bekanntlich wesentliche Faktoren im gesamtwirtschaftlichen Kreislauf und werden folglich automatisch mitgesteuert. Formal binden die Lenkungsrichtlinien des § 1 Stabilitätsgesetz zwar nur Bund und Länder, und auch die sogenannten Orientierungsdaten der „Konzertierten Aktion“ haben nicht einmal den Charakter von Empfehlungen, sondern stellen lediglich unverbindliche Informationen dar¹⁷. Tatsächlich aber beeinflußt jede staatliche Globalsteuerungsmaßnahme bewußt und zielgerichtet die allgemeine Konjunktur, d. h. die Umsätze und Erträge der Unternehmen, welche ihrerseits wiederum die Hauptmanövriermasse der Tarifvertragsparteien darstellen. Die Strukturen der Wirtschaftsverfassung und der Arbeitsverfassung sind damit vollständig miteinander verzahnt.

Es gibt kaum eine Entscheidung im Bereich der Tarifautonomie mehr, die nicht mittelbar oder unmittelbar bestimmte Auswirkungen auf die Konjunktur und damit auf die staatliche Verantwortung für den gesamtwirtschaftlichen Ablauf hätte. Dies gilt insbesondere für tarifvertragliche Regelungen, -soweit es sich nicht um Haustarife handelt, also für das zentrale Tätigkeitsfeld der Arbeitskoalitionen. Umgekehrt erreichen die Einflüsse staatlicher Konjunktursteuerung regelmäßig auch die letzten Winkel der Tarifpolitik. Man hat in diesem Zusammenhang von einer „notwendigen und nicht abtrennbaren funktionalen Zusammengehörigkeit“ gesprochen¹⁸. Wenn es nun zutrifft, daß die unfertig geregelte Struktur der Arbeitsverfassung des Grundgesetzes in erster Linie von den Gewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden autonom bestimmt werden soll, dann ist mit der Umgestaltung der Wirtschaftsverfassung der Staat in dieser Zweierbeziehung der Dritte geworden. Man kann deshalb in diesem Zusammenhang mit Fug und Recht von einem tiefgreifenden Strukturwandel der Arbeitsverfassung sprechen.

17 Vgl. P. Badura, a. a. O. (Fn. 15), S. 138.

18 E.-W. Böckenförde, Regiert bei uns nur der Staat? FAZ Nr. 289 v. 22. 12. 1976, S. 11.

Zur autonomen Verantwortung der Tarifpolitik

Was folgt hieraus für die verfassungsrechtliche Stellung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden?

Die Antwort kann sich nur aus einer Analyse der eingetretenen Gewichtsverschiebung zwischen Kapital und Arbeit ergeben, welche sich in wenigen Sätzen umreißen läßt. Entscheidend ist die Frage, nach welchen Kriterien der Staat seine Konjunkturplanung ausrichtet und wer ihm diese Daten liefert. Denn wer die staatliche Wirtschaftslenkung beherrscht, der beherrscht im neuen Krätedreieck der Arbeitsverfassung auch den tarifpolitischen Gegner.

Presse, Funk und Fernsehen führen uns heute fast täglich vor Augen, daß die staatliche Wirtschaftspolitik durchaus einseitig auf das Investitionsverhalten der privaten Unternehmer ausgerichtet ist. Die private „Investitionsmacht“ (*Böckenförde*) ist zum Angelpunkt der Globalsteuerung geworden. Infolge dieser Schlüsselstellung für die gesamte öffentliche Wirtschafts- und Sozialpolitik gewinnt die Unternehmenseite auf dem indirekten Weg über die primär von ihr programmierte Konjunkturpolitik ganz neue Einwirkungsmöglichkeiten auf das arbeitsmarktpolitische Verhalten des sozialen Gegenspielers. Von den Unternehmen werden die Daten geliefert, und das traurige Schicksal der Berufsbildungsabgabe zeigt, welche Macht hiermit verbunden sein kann.

Im Strudel dieser Strukturveränderungen ist damit auch das angebliche Gleichgewichtsmodell des Bundesarbeitsgerichts ins Wanken geraten. Es bleibt zu hoffen, daß die Richter dies auch wahrnehmen und daraus entsprechende Konsequenzen ziehen. So wirkt zum Beispiel die Einführung der Mitbestimmung in Großunternehmen bei weitem nicht als Ausgleich für die dem Kapital verstärkt zugewachsene Führungsrolle. Von einem hierdurch entstehenden rechtswidrigen Übergewicht der Gewerkschaften kann deshalb nicht entfernt die Rede sein.

Das Arbeitskampfrecht muß durch Lockerungen der Streikbeschränkungen geändert werden. Schließlich bleibt die Streikfreiheit Mutter vieler Tarifverträge, und tarifvertragliche Regelungen werden unter der gewandelten Arbeitsverfassung immer größere Bedeutung gewinnen.

Ich möchte hierzu abschließend einen Blick auf die bisherige Entwicklung der anfangs so erfolgreichen antizyklischen Konjunkturpolitik werfen. 1973/74 waren Bundesregierung und Bundesbank infolge der Energiekrise und der hierdurch verstärkten Weltinflation zu einer globalen Nachfragedrosselung über die Senkung der öffentlichen Ausgaben und über eine permanente Hochzinspolitik veranlaßt worden. Dadurch gelang es zwar, den Preisanstieg zu verlangsamen, doch gingen jene unbeirrt durchgehaltenen Globalmaßnahmen zu Lasten strukturschwacher Branchen und Regionen, während marktbeherrschende Unternehmen in ihrer Preispolitik konjunktursteuerungsimmun blieben und überdies meist in den Export ausweichen konnten.

Die fehlenden Möglichkeiten konjunktureller Fernsteuerung führten seit 1974 zu wachsender regionaler Arbeitslosigkeit und sektoralen Wirtschaftskrisen. Bei einem späteren Aufschwung wird dann ein neuer Konzentrationsschub, verbunden mit weiterem Preisanstieg, wohl kaum vermeidbar sein. Offenbar ist auch die Globalsteuerung kein Patentrezept. Dies zeigen gerade die neuesten Arbeitslosenzahlen, angesichts derer die Wirtschafts- und Arbeitsverfassung zu versagen scheint. Ich will hierzu noch einmal Hugo Sinzheimer aus dem Jahre 1933 zitieren¹⁹: „Das furchtbare Wort von der strukturellen Arbeitslosigkeit', die Zumutung, deren Bestand als unüberwindbar hinzunehmen, ist nichts anderes als die Konstatierung der Funktionslosigkeit des geltenden Wirtschaftsrechts. Hier liegt die tiefste Krise des Arbeitsrechts, die seine ganze bisherige Grundlage ergreift. Sie führt zugleich zu einer Krise der Grundanschauungen, die bisher das Denken über das Arbeitsrecht geleitet haben. Ein neues Interesse des Arbeitsrechts an der Gestaltung des Wirtschaftsrechts ist entstanden. Das Arbeitsrecht hat keinen isolierten Bestand. Es wird ernährt durch die Wirtschaft. Es kann nur bestehen, wenn eine Wirtschaft besteht, die die Lebensbedingungen der Arbeit sichert, sie vor der Zerstörung bewahrt, den Bestand des Arbeitsrechts den Zufällen einer ungeordneten Wirtschaft entzieht. Die beiden Gebiete des Rechts können nicht mehr voneinander getrennt betrachtet werden.

Was hat das Arbeitsrecht für einen Sinn, wenn es höchstens nur noch ein Recht für eine Arbeiterelite ist, die das Glück hat, in Arbeit zu stehen, wenn neben der Existenz des Arbeitsrechts ein wirtschaftliches Totenfeld struktureller Arbeitslosigkeit' sich auftut? Wenn die ‚Naturgesetze' der Wirtschaft nicht sinnvoll im Dienst der Arbeit gebändigt sind? Damit ist das Problem des Arbeitsrechts zum Problem der gesamten Wirtschaftsordnung geworden."

Tatsächlich beginnen - wie gesagt - Wirtschaftsverfassung und Arbeitsverfassung heute deckungsgleich zu werden. Die erwähnte Auslegung des Artikels 9 Abs. 3, nach der den Koalitionen kein selbständiges wirtschaftliches Mandat übertragen sei, läßt sich nicht länger halten. Eine von den Arbeitsbedingungen losgelöste Gestaltung der Wirtschaftsbedingungen ist nämlich überhaupt nicht mehr möglich. Die Tarifvertragsparteien sind deshalb aus ihrer autonomen Verantwortung heraus aufgerufen, die arbeitspolitischen Auswirkungen einer negativen Konjunkturerwicklung durch aktive, auch ökonomisch wirksame Tarifpolitik aufzufangen. Notwendig sind insbesondere weitere Regelungen über die berufliche Bildung, die Humanisierung der Arbeitsplätze, die Arbeitszeitverkürzung bei vollem Lohnausgleich, die Vermögensbildung sowie eine zusätzliche überbetriebliche Altersversorgung. Ansätze sind überall vorhanden. Sie führen möglicherweise an die Grenzen des Tarifvertragsgesetzes, doch müssen diese wegen des Strukturwandels der Arbeitsverfassung vielleicht ausgedehnt werden.

¹⁹ H. Sinzheimer, Die Krisis des Arbeitsrechts (1933), in: Arbeitsrecht und Rechtssoziologie, a. a. O. (Fn. 4), S. 135 ff., 141.