

---

# Dokumentation

---

## Ernst Breit: Tarifautonomie in Gefahr\*

Ich möchte zu zwei Themenkomplexen Stellung beziehen - und zwar erstens zur juristischen Situation und zweitens zu einigen ökonomischen Zusammenhängen.

### Juristische Situation

Das, was der Gesetzgeber 1969 gewollt hat, ergibt sich nach unserer Auffassung eindeutig aus dem Text des § 116. Das, was die Verfasser der Neutralitätsanordnung von 1973 gewollt haben, ergibt sich eindeutig aus dem Text der Neutralitäts-

anordnung. Beides bedarf keiner Klarstellung. Beides ist im übrigen auch noch einmal in einer Entscheidung des Bundessozialgerichtes von 1975 behandelt und bestätigt worden.

Insoweit hat es seit 1985 auch durch höchstrichterliche Rechtsprechung keine Auslegungstreitigkeit gegeben. Umgekehrt: Wer sie seit 1984 behauptet, hätte damit schon 1975 beginnen müssen, wenn er glaubwürdig sein wollte. Herr Franke hat aber die Rechtslage 1984 *erstmal*s an-

---

\* Auszug aus einer Rede des DGB-Vorsitzenden zum § 116 Arbeitsförderungsgesetz (AFG) vor CDU/CSU-Bundestagsabgeordneten, die Mitglied einer DGB-Gewerkschaft sind, am 18. Februar 1986 in Bonn.

ders interpretiert als seine Vorgänger, weil er - wie er selbst gesagt hat - den Arbeitskampf verkürzen wollte.

Hier liegt wohl auch ein Kern des Problems. Die Bundesregierung und - von ihr offensichtlich inspiriert - der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit haben ohne Not und ohne sachliche Begründung in der Tarif auseinandersetzung und im Arbeitskampf um die Wochenarbeitszeitverkürzung *Partei für die Arbeitgeberseite* ergriffen. Obwohl das nicht ihres Amtes ist, haben den Bundeskanzler und maßgebliche Mitglieder seines Kabinetts die Forderung der IG Metall nach Wochenarbeitszeitverkürzung öffentlich verteufelt.

Es muß wie Hohn in den Ohren eines Arbeitnehmers klingen, wenn eben diese Politiker sich heute als Verteidiger der Neutralität des Staates im Arbeitskampf darstellen, damit - ich zitiere eine Veröffentlichung des Bundesarbeitsministers - „auch in Zukunft die Gewerkschaften stark und unabhängig Arbeitnehmerinteressen vertreten können.“

Aber damit nicht genug. Obwohl das nicht seines Amtes ist, hat Herr Franke, um sein Ziel, Verkürzung des Arbeitskampfes zu erreichen, durch seinen Erlaß Druck auf die IG Metall ausüben wollen. Tatsächlich hat er den Arbeitskampf verlängert. Abgekürzt haben ihn dann möglicherweise eher zwei Entscheidungen von Sozialgerichten in Darmstadt und Bremen.

Die Metallarbeitgeber waren *erst dann* kompromiß- und einigungsfähig, als sie sahen, daß ihre Strategie nicht aufging, die Angst, die Wut und die Enttäuschung der kalt Ausgesperrten gegen die IG Metall zu lenken.

Man muß das ja im Zusammenhang sehen mit der Äußerung des damaligen Bundeswirtschaftsministers Graf Lambsdorff, der damals gemeint hat: „Entweder muß die IG Metall für die kalt Ausgesperrten zahlen. Das aber kann sie nicht. Oder aber sie muß sich die Mitgliedsbücher im Container abholen.“ Auch dies eine Äußerung von bemerkenswerter Klarheit.

(...)

Kolleginnen und Kollegen, lassen Sie mich . . . aus einem etwas anderen Blickwinkel auf die Frage eingehen: Was hat der Gesetzgeber gemeint? Was hat der Anordnungsgeber gemeint?

Der Herr Bundesarbeitsminister hat vor dem Deutschen Bundestag am 12. Dezember vergangenen Jahres folgendes festgestellt: „Die Sozialgerichte in Hessen und Bremen haben ‚gleiche Forderungen‘ mit identischen Forderungen‘ oder ‚fast identischen‘ übersetzt. Das kann der Gesetzgeber nicht gemeint haben, das kann der Anordnungsgeber nicht gemeint haben.“

*Erste Frage:* Was hat der Gesetzgeber gemeint?

Die entsprechenden Auszüge aus dem schriftlichen Bericht des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung sind schon oft zitiert worden. Sie sind leider fast ebenso oft unvollständig zitiert worden. Der Ausschuß sagte: „Arbeitnehmer, die durch mittelbare Auswirkungen eines Streiks arbeitslos geworden sind, sollen in Zukunft im allgemeinen Arbeitslosengeld erhalten. Mit Rücksicht auf die Neutralitätspflicht soll das jedoch in zwei Fällen nicht gelten. Wenn der Arbeitskampf auf eine Änderung der Arbeitsbedingungen des Arbeitnehmers abzielt, muß dieser sowohl nach einer natürlichen Betrachtungsweise auch als im wirtschaftlichen Sinne als beteiligt angesehen werden. Die Gewährung von Arbeitslosengeld in solchen Fällen würde Schwerpunktstreiks fördern und wäre daher nicht streikneutral.“

Kolleginnen und Kollegen, diese Sätze beziehen sich einzig und allein auf mittelbar betroffene Arbeitnehmer *im Kampfgebiet*.

Der Ausschuß fährt dann fort: „Außerdem erschien es dem Ausschuß wegen der im voraus nicht überschaubaren Vielfalt der bei Arbeitskämpfen möglichen Interessenlagen notwendig, zur allgemeinen Absicherung der Neutralität der Bundes-

anstalt zusätzlich eine Generalklausel aufzunehmen. Nach ihr soll der Anspruch auf Arbeitslosengeld in allen Fällen ruhen, in denen die Gewährung dieser Leistung den Arbeitskampf beeinflussen könnte. Dabei wird es sich *um Ausnahmefälle* handeln."

Kolleginnen und Kollegen, dieser letzte Satz wird häufig unterschlagen.

*Zweite Frage:* Was hat der Anordnungsgeber gemeint?

Ich zitiere dazu aus dem Protokoll der damaligen Beratungen im Verwaltungsrat der Bundesanstalt für Arbeit: „Die Vertreter der Arbeitgeber meinten, daß die Formulierung nach ‚Art und Umfang gleich‘ ihrem Sinngehalt nach auf die Identität der Forderungen hinauslief.“

Die Gruppe der öffentlichen Körperschaften erklärte: „Es Hege in der Natur der Sache, daß sie (die Forderungen) sich in den verschiedenen Tarif gebieten weitgehend gleichen, das heißt allenfalls geringfügig voneinander unterscheiden. In Ansehung dessen würde jede Formulierung, die nicht begrifflich nahe an der Identität läge, zu einem allgemeinen Ruhen des Anspruchs auf Arbeitslosengeld innerhalb des gesamten fachlichen Geltungsbereichs des umkämpften Tarifvertrages führen und sei daher als Kompromiß nicht geeignet.“

Ich ziehe daraus den Schluß: Der Anordnungsgeber wollte, daß das Arbeitslosengeld nur dann ruht, wenn identische oder fast identische Forderungen gestellt sind.

Man mag es bedauern, daß man gezwungen ist, so weit ins fachliche Detail zu gehen, wo es sich doch hier um eine hochpolitische Angelegenheit handelt. Aber es bleibt uns nichts anderes übrig, wenn vor dem Plenum des Deutschen Bundestages von verantwortlichen Politikern Erklärungen darüber abgegeben werden, was der Gesetzgeber und der Anordnungsgeber gewollt bzw. nicht gewollt haben könnten.

Ich sage nochmals: Das, was die Bun-

desregierung des Jahres 1986 will, hat der Gesetzgeber des Jahres 1969 nicht gewollt. Das hat auch der Anordnungsgeber des Jahres 1973 nicht gewollt.

Die Bundesregierung stellt nicht klar, sondern *verschlechtert*.

(...)

#### Wirtschaftliche Betrachtungsweise

(...)

Es wird ja zur Begründung des Gesetzesentwurfs neben dem angeblichen Klarstellungsbedarf auch oft ins Feld geführt, die Streiktaktik der IG Metall habe sich verändert. Wer genauer hinsieht, stellt fest: Das ist nicht der Fall. 1971 sind sieben, 1978 elf und 1984 vierzehn Zulieferbetriebe der Automobilindustrie bestreikt worden.

Geändert haben sich drei Sachverhalte:

1. Die Produktionsverflechtungen der Unternehmen untereinander sind wesentlich enger, die Abhängigkeiten voneinander größer geworden. Zudem hat sich gerade in den letzten Jahren die Lagerhaltungspolitik vor allem der größeren Unternehmen stark geändert.

Darum wirkt sich heute ein Arbeitskampf - ganz gleich welche Betriebe zuerst in den Streik gerufen werden — schneller auf andere Betriebe aus, als das noch 1969 der Fall gewesen wäre.

Hierbei ist es vollkommen unerheblich, ob die Automobilhersteller oder die Zulieferer *zuerst* in den Streik gerufen werden. Der Stillstand der *einen* ruft fast immer den Stillstand der *anderen* hervor, selbst wenn auf Lager weiter produziert werden könnte.

1956/57, beim *dreieinhalbmonatigen Streik* in der Metallindustrie von Schleswig-Holstein gab es bekanntlich nur *eine* Fernwirkung: in einer Wäscherei, in der die Arbeitsanzüge von Werftarbeitern gewaschen wurden.

Heute treten massenhafte Fernwirkungen schon nach wenigen Tagen auf.

Warum ist das so? Weil das Ziel *verfolgt wird, auch die Kosten drastisch zu verringern*, die der Materialbestand in der Fertigung ebenso wie in den Lagern verursacht. Mit diesem neueren logistischen Prinzip wird angestrebt, daß jedes Teil erst und genau dann am Arbeitsplatz ist, wenn es unmittelbar zur Weiterverarbeitung gebracht wird. Dadurch ist weniger und im Idealfall kein Kapital für die Lagerhaltung gebunden.

Damit sind aber auch Risiken verbunden - nicht unbedingt nur solche, die aus Streiks herrühren. Es ist nicht einzusehen, daß ausschließlich die Arbeitnehmer die Risiken dieser Entwicklung tragen und die Arbeitgeber, die an dieser Lagerreduzierung Milliarden verdient haben und verdienen, von ihnen entlastet werden.

Wir sagen: Wer seine eigene Störanfälligkeit bewußt herbeiführt, um damit Kosten zu senken, sollte die Folgen nicht anderen aufhalsen.

2. Geändert hat sich auch die Haltung der Arbeitgeberverbände und die Rolle der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände in der Tarif politik.

Die Haltung der Arbeitgeberverbände zu tarifpolitischen Forderungen der Gewerkschaften ist in den letzten Jahren wesentlich starrer geworden, und zugleich hat sich ein außerordentlich hohes Ausmaß an Zentralisierung bei der BDA durchgesetzt.

Es ist der *Tabu-Katalog*, der Auskunft gibt über Umfang, Ausmaß und Ziele des politischen Willens der Arbeitgeber. Dieser Tabu-Katalog richtet sich vor allem gegen qualitative und grundsätzliche Forderungen der Arbeitnehmer, wie z. B. gegen Arbeitszeitverkürzung, Mitbestimmung bei der Einführung neuer Technologien und neue Entlohnungssysteme.

Er zentralisiert die Behandlung wichtiger tarif politischer - vor allem den gesellschaftlichen Fortschritt berührender - Fragen, z. B. durch zwingende Einschaltung der Bundesvereinigung, die ja be-

kanntlich keine Tarifpartei ist, so daß in *solchen Fällen so etwas wie eine Entmündigung der wirklichen Tarifparteien auf Arbeitgeberseite nicht ausgeschlossen werden kann* - und dies ist wohl durchaus zurückhaltend formuliert.

Die in dieser Verfahrensweise hegende Machtzusammenballung muß mit der praktischen Tarifautonomie - oder besser: der Autonomie der Tarifparteien - nicht unbedingt in Einklang stehen, wenngleich dies juristisch sehr schwer faßbar sein dürfte.

Die von der Arbeitgeberseite betriebene Änderung des § 116 aber fügt sich nahtlos in diese - im übrigen seit Jahren verfolgte - Politik der Arbeitgeber ein.

(...)

Ich wiederhole deshalb, daß nach meiner Meinung alle überlegen, die darauf abzielen, reine Lohnforderungen aus der Neufassung des § 116 herauszunehmen, nicht weiterführen. Unseren Gegnern - d. h. in erster Linie den Arbeitgebern - geht es nicht um die Lohnforderungen, sondern sehr gezielt um die qualitativen Forderungen. Die Forderung nach Wochenarbeitszeitverkürzung ist aber vernünftigerweise wohl auf Dauer schlechthin nicht differenzierbar.

3. Eine weitere Veränderung ergibt sich aus dem Aussperrungsurteil des Bundesarbeitsgerichts vom Frühjahr 1980.

Das Bundesarbeitsgericht hat den Arbeitgebern Grenzen bei der heißen Aussperrung gesetzt. Weniger als früher können sie heute Tarifkonflikte *ungehemmt* eskalieren.

Offensichtlich deshalb - um ein solches Eskalationsinstrument weiter zur Verfügung zu haben - setzten die Arbeitgeber die kalte Aussperrung verstärkt ein.

Wenn man einmal die Zahlen gegenüberstellt, so kommt man zum Ergebnis, daß die Arbeitgeber früher in einem Verhältnis 1:10 heiß ausgesperrt haben.

Diesem schrankenlosen Einsatz der Aussperrung hat das Bundesarbeitsge-

riecht einen Riegel vorgeschoben. Trotzdem haben die Arbeitgeber im Jahre 1984 ebenfalls in einem Verhältnis 1:10 ausgesperrt, wenn man kalte und heiße Variante zusammenrechnet.

liebe Kolleginnen, Hebe Kollegen, wir bleiben dabei: Solange die Aussperrung erlaubt ist, gibt es kein Gleichgewicht zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften im Arbeitskampf.

Die Bundesregierung versucht immer wieder, darzulegen, wie geringfügig die Änderungen seien, die sie am Arbeitsförderungs-gesetz vornehmen will. Aber die geplanten Änderungen zielen ins Herz der gewerkschaftlichen *Streikfähigkeit*.

Wenn man einmal untestellt, das gegenwärtige Kräfteverhältnis der Tarifvertragsparteien entspreche einem annähernden Gleichgewicht - und die für ein solches Urteil letztlich entscheidenden Ergebnisse der Tarifautonomie, ihre Wirkungen und Folgen sprechen - nicht zuletzt, wenn man internationale Vergleiche heranzieht - dafür -, so sind die geplanten Änderungen mehr als ausreichend, die Gewichte auf die Arbeitgeberseite zu verlagern.

## „Wir teilen die Sorge um den sozialen Gehalt unseres Rechtsstaates“\*

Die Streikfähigkeit der Gewerkschaften würde mit der Annahme des Gesetzes in einem Maße beschnitten, das die weitere Entwicklung des sozialen Rechtsstaates in Frage stellt. Die Bundesregierung hat nicht glaubhaft dargestellt, warum eine Änderung der geltenden - von einer Großen Koalition beschlossenen - Regel überhaupt und warum sie gerade jetzt - da die Rechtsprechung noch aussteht — notwendig geworden ist. Gehandelt werden müßte in der Arbeitsmarktpolitik: Arbeitsförderung wäre notwendig, nicht aber die Manipulation an einem Arbeitsförderungsgesetz. Überdies fällt es auch

Ein anderes Ziel ist beim ganzen Vorhaben wohl auch kaum erkennbar, ein anderes Motiv kaum verständlich.

Deshalb sehen wir die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie ernsthaft in Gefahr.

Deshalb werden wir nicht aufhören zu protestieren und uns dagegen zu wehren, auch wenn der Bundeskanzler vor wenigen Tagen erneut davon gesprochen hat, wir würden gegen das Gesetz „die Straße mobilisieren“.

Wir mobilisieren nicht „die Straße“, sondern wir rufen die Arbeitnehmer zum Protest auf. Wir lassen uns unser legitimes, ja sogar grundsätzlich garantiertes Recht auf Demonstration nicht nehmen. Wir lassen auch nicht zu, daß dieses Recht von Montag, 8.00 Uhr, bis Freitag, 16.00 Uhr, suspendiert wird.

Es ist eine Beleidigung aller Arbeitnehmer, wenn ihr Protest als „Druck der Straße“ diffamiert wird. Dem Herrn Bundeskanzler können wir nur raten, seine Wortwahl oder aber sein Verhältnis zu wichtigen Freiheitsrechten zu überdenken.

Historikern schwer zu erkennen, worin die „Klarstellung“ besteht, die angeblich mit dem Regierungsentwurf geleistet werde. Uns scheint das Gegenteil der Fall zusein.

Der Vergleich der Bundesrepublik Deutschland mit der Weimarer Republik ist schon oft strapaziert worden, als Historikern sei es uns aber gestattet, daran zu erinnern, daß es die Arbeitnehmer unter der Führung der Gewerkschaften waren, die im März 1920 mit einem Streik gegen den Putsch von Kapp und Lüttwitz die junge Republik vor ihren Feinden retteten. Übersehen wird oft, daß sich die Unternehmen anschließend weigerten, die ausgefallenen Arbeitstage zu bezahlen.

\* Auszug aus einer Stellungnahme der Historischen Kommission beim Parteivorstand der SPD zur geplanten Änderung des § 116 AFG.

Was das Streikrecht und die unmittelbare Betroffenheit durch Arbeitskämpfe angeht, wurde mit den entsprechenden Regelungen des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) von 1927 die 1923 etablierte „Sphärentheorie“ zugunsten einer wenigstens „unbillige Härten“ berücksichtigenden Lösung relativiert. Doch der auch hierin zum Ausdruck kommende sozialpolitische Konsens der Weimarer Republik - so schmal er war - wurde von der westdeutschen Schwerindustrie im Ruhr-eisenstreit von 1928/29, einer rechtswidrigen Aussperrung gegen hunderttausende Metallarbeiter, aufgekündigt. In den darauffolgenden Jahren war das Bestreben weiter Kreise der Unternehmerschaft darauf gerichtet, die Gewerkschaften vor allem tarifpolitisch handlungsunfähig zu machen. Das hat ihre Existenz in Frage gestellt und hat dazu beigetragen, den Weg zum Nationalsozialismus zu ebnen.

Es muß daran erinnert werden, daß der historische Kompromiß der Montanmitbestimmung, Bestandteil der „Bauzeichnung“ der zweiten deutschen Republik (Herbert Wehner), von Hans Böckler und Konrad Adenauer nicht zuletzt nach einer Streikdrohung der Gewerkschaften auf

den Weg gebracht worden ist. Wenn 1957 an das AVAVG angeknüpft und 1969 in § 116 AFG auf breiter Grundlage eine Regelung gefunden wurde, die, zusammen mit der entsprechenden Anordnung der Bundesanstalt für Arbeit, sich als leidlich praktikabel erwiesen hat, so ist doch nicht einzusehen, warum hier eine Änderung angestrebt wird - es sei denn, man wolle die Gewichte eindeutig zugunsten einer Seite verschieben.

Die Mitglieder der Historischen Kommission verstehen deshalb sehr gut, daß die Gewerkschaften angesichts dieser Lage nicht nur ihre Streikfähigkeit und damit letztlich ihr Streikrecht in Gefahr sehen, sondern in Sorge sind um den sozialen Gehalt unseres Rechtsstaates. Diese Sorge teilen wir, gerade aus historischer Sicht. Wir möchten die Gewerkschaften deshalb nicht nur um ihrer selbst willen, sondern um der Kontinuität und Qualität des Sozialstaates willen darin bestärken, alle ihnen zu Gebote stehenden Mittel auszuschöpfen, um die Verabschiedung dieses Gesetzes zu verhindern. Das historische Prinzip der Einheitsgewerkschaft solle seine politische Funktionsfähigkeit in diesem Zusammenhang unter Beweis stellen.