
Horst Schmitthenner/Manfred H. Bobke: Das Recht auf Arbeit in einer gesamtdeutschen Verfassung

Horst Schmitthenner, geb. 1941, Maschinenschlosser, Studium der Soziologie in Frankfurt/M. und Marburg, ist seit 1989 Mitglied des Geschäftsführenden Vorstands der IG Metall; Dr. Manfred H. Bobke, geb. 1952, Studium der Rechtswissenschaften in Bremen, war bis Juni 1990 wissenschaftlicher Referent für Arbeitsrecht im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB (WSI) und ist seitdem Mitarbeiter in der Vorstandsverwaltung der IG Metall.

Probleme der Angleichung des Arbeitsrechts

Zu den schwierigsten Feldern der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands gehört die Angleichung der Arbeits- und Sozialordnungen. Obwohl realistischerweise davon ausgegangen wird, daß dieser Prozeß sich weitgehend in einer Ausdehnung der in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden Regelungen auf das Gebiet der bisherigen DDR vollziehen wird, stellt sich das grundlegende Problem, daß der Prozeß der Umstellung auf marktwirtschaftliche Bedingungen im wirtschaftlich schwächeren Teil Deutschlands besondere Schutzmechanismen erfordert, wenn die abhängig

Beschäftigten nicht über kurz oder lang zu den Verlierern der staatlichen Einheit werden sollen. Darüber hinaus besteht bei den Beschäftigten in der bisherigen DDR der legitime Wunsch, zumindest einige zentrale Positionen ihres eigenen Arbeitsrechts und einige sozialpolitische Errungenschaften auch nach einem wirtschaftlichen und politischen Systemwechsel zu erhalten. Diese Hoffnungen wurden allerdings schon mit dem Einigungsvertrag weitgehend zunichte gemacht. Mit der Inkraftsetzung des Grundgesetzes findet eine Angleichung an bundesdeutsches Recht statt, das von den Gewerkschaften hierzulande zwar in beachtlichem Umfang mitgestaltet wurde, aber dennoch nach wie vor in wesentlichen Bereichen auf Kritik stößt. Für die abhängig Beschäftigten und ihre Gewerkschaften in der Bundesrepublik besteht die Gefahr, daß nach der Abschaffung beziehungsweise dem Auslaufen bestimmter Rechte der DDR-Bürgerinnen und -Bürger die Übernahme ehemaliger DDR-Regelungen in den künftigen gemeinsamen Staat auf absehbare Zeit kaum Realisierungschancen haben werden.¹

Der Einigungsvertrag beendet die Periode der „Nichtmehrgeltung“ des alten und der „Nochnichtgeltung“ des neuen Rechts. Diese hatte eine erhebliche Rechtsunsicherheit ausgelöst, die von vielen Betriebsleitern in der DDR schonungslos zum Nachteil der Beschäftigten ausgenutzt wurde. Ohne mit den entsprechenden Vollmachten ausgestattet zu sein, machten sie zum Teil westlichen Kooperationspartnern erhebliche Zugeständnisse, um dann nach Abschluß des Prozesses der staatlichen Vereinigung Restbestandteile der ehemals volkseigenen Betriebe präsentieren zu können, deren Belegschaften schon auf ein Minimum reduziert sind. „Hier passieren inzwischen Dinge, die nicht mehr zu rechtfertigen sind“ machte der DDR-Übergangswirtschaftsminister Gerhard Pohl seinem Unmut bereits Anfang Mai diesen Jahres Luft. Generaldirektoren und Betriebsleiter nutzten die Chance, sich der von ihnen geleiteten Betriebe zu bemächtigen und gegenüber ihren westlichen Partnern als Manager zu fungieren. Unkontrolliert wurden Mitarbeiter fristlos entlassen, ohne ihnen die Möglichkeit zur Umschulung zu geben oder sie in die Lage zu versetzen, einer neuen abhängigen oder selbständigen Beschäftigung außerhalb des Betriebes nachzugehen.² Zum „neuen Ton“, den die Managerinnen und Manager dann anstimmten, gehört, daß „der Westen sozialer ist als man uns jahrelang erzählt hat“.³

Die Ausgestaltung der Arbeitsverfassung der nun gemeinsamen Republik ist mit dem Anschluß der DDR an die Bundesrepublik Deutschland von einer Frage der Annäherung und Angleichung zu einer Frage des innenpolitischen Streites um die für die jeweiligen Interessen bestmögliche Variante einer kapitalistischen Ordnung geworden. Unternehmer und ihre Verbände haben

1 Wolf gang Däubler spricht davon, daß „die Bereitschaft, von einem offensichtlich unterlegenen Gesellschaftssystem zu lernen und einzelne seiner Vorschriften zu übernehmen“, als „sehr gering“ eingeschätzt werden müsse „Der Hinweis, eine vernünftige Regelung finde sich im AGB (= Arbeitsgesetzbuch) der DDR“, wurde „die eigenen Argumente nicht starken, sondern schwachen, um es zurückhaltend auszudrücken“, vgl. Arbeitsrecht im Betrieb 3/1990, S. 98

2 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Mai 1990

3 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. Mai 1990

sich bereits positioniert. Sie betrachten nicht nur die Arbeitsverfassung der DDR vor dem 9. November 1989, sondern auch und gerade das in der Interimsphase entwickelte Recht sowie die Entwürfe des „Runden Tisches“ schlicht als marktwidrig und investitionshemmend.⁴

Die Arbeitsverfassung der ehemaligen DDR

Bereits die DDR-Verfassung vom 7. Oktober 1949 sah ein Recht auf Arbeit (Artikel 15) sowie die Vereinigungsfreiheit und das Streikrecht (Artikel 14) vor. Der Artikel 17 sicherte die Mitbestimmung der Arbeiter und Angestellten durch „Gewerkschaften und Betriebsräte“ wie es ausdrücklich hieß. Soziale Rechte einschließlich des Rechtes auf Arbeit und Bildung, Gesundheit, Fürsorge bei Alter und Invalidität, auf Wohnraum sowie zur Gleichberechtigung von Mann und Frau finden sich auch im Grundrechtskatalog der Verfassung der DDR vom 9. April 1968 und in der Fassung vom 7. Oktober 1974 (Artikel 19 ff).

Ein Recht der Beschäftigten, sich in Gewerkschaften zusammenzuschließen, existierte allerdings in dieser zweiten DDR-Verfassung nicht mehr. Vielmehr sollte der FDGB, in der Verfassung (Artikel 44) und auch im Arbeitsgesetzbuch ausdrücklich genannt, die Interessen der Werktätigen wahrnehmen. Die Gewerkschaften erhielten das Recht zur Gesetzesinitiative und waren sogar Volkskammerfraktion - es fehlten aber originäre Gewerkschaftsrechte, vor allem Rechte, die es ihnen ermöglicht hätten, Interessenkonflikte auszutragen. Die Wahrnehmung von der jeweiligen Betriebsleitung oder gar der staatlichen Ordnung *entgegengesetzten* Interessen wurde schlicht geleugnet. Entsprechend dieser Sichtweise fehlten das Streikrecht und die Tarifautonomie völlig.

In krassem Gegensatz zur fehlenden Ausgestaltung der kollektiven Rechte gab es in der DDR aber durchaus beachtliche individuelle Rechte. Das Arbeitsgesetzbuch vom 16. Juni 1977 (AGB) sicherte das verfassungsrechtlich garantierte Recht auf Arbeit und gestaltete es aus. Eine fristgemäße Kündigung aus betriebsbedingten Gründen war nach Artikel 54 Abs. 2 AGB nur möglich bei Ungeeignetheit des Arbeitnehmers für die vereinbarte Arbeitsaufgabe und wenn bei Abschluß des Arbeitsvertrages gegen gesetzliche Bestimmungen oder eine gerichtliche Entscheidung verstoßen wurde (§ 45 AGB). Vor einer Kündigung mußte dem Arbeitnehmer eine zumutbare andere Arbeit angeboten werden. War dies nicht möglich, mußte dem Arbeitnehmer ein Überleitungsvertrag angeboten werden, der die Beschäftigung in einem anderen Betrieb zur Folge hatte (§ 53 AGB). Ein Arbeitnehmer durfte also nur dann entlassen werden, wenn der Betrieb ihm einen Ersatzarbeitsplatz ver-

4 BDI, BDA, DIHT und CDU-Wirtschaftsrat hatten mit dieser Begründung des DDR-Gewerkschaftsgesetz kritisiert; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. März 1990 sowie Handelsblatt vom 9. März 1990. Der Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, Himmelreich, hat sich „gegen Forderungen aus dem DGB gewandt, in der DDR ein Verfassungsrecht auf Arbeit zu schaffen und die deutsche Montan-Mitbestimmung auf die DDR zu übertragen“. Mit einer an das Grundgesetz angelehnten freiheitlichen Verfassung der DDR wäre ein „Recht auf Arbeit“ nicht zu vereinbaren; vgl. Handelsblatt vom 22. Februar 1990.

schaft hatte. Probezeiten gab es nach dem Arbeitsgesetzbuch der DDR nicht. Der strenge Kündigungsschutz galt daher ab Beginn des Arbeitsverhältnisses.

Die Kündigungsfrist betrug mindestens zwei Wochen. Im Arbeitsvertrag konnten Fristen bis zu drei Monaten und als Kündigungstermin das Monatsende vereinbart werden. Besondere Kündigungsfristen und Termine gab es für bestimmte Personengruppen (§ 55 AGB). Die Auflösung eines Arbeitsverhältnisses war durch Aufhebungsvertrag möglich (§ 51 Abs. 1 AGB). Auch in diesen Fällen hatte der Betrieb aber dem Arbeitnehmer einen Arbeitsplatz in einem anderen Betrieb zu verschaffen (§§ 51 Abs. 2 und 53 AGB). Die zuständige betriebliche Gewerkschaftsleitung war vom beabsichtigten Abschluß eines Aufhebungsvertrages zu verständigen (§ 52 Abs. 2 AGB). Jede vom Betrieb ausgesprochene Kündigung (fristgemäß oder fristlos) bedurfte der vorherigen Zustimmung der zuständigen betrieblichen Gewerkschaftsleitung (§57 Abs. 1 AGB). Der Schutz des Arbeitsplatzes durch das AGB kam also praktisch einem Kündigungsverbot für den Betrieb gleich.

Die „wendehalsige Sicht“ mancher Betriebsleiter, nach der die logische Konsequenz der Ablösung alter Strukturen nun ein schrankenloses „hire and fire“ sei, entbehrt allerdings jeglicher Grundlage. Marktwirtschaft als Steuerungsinstrument erfordert, daß auch ein *Arbeitsmarkt* durchgesetzt wird. Die Regelung dieses Arbeitsmarktes kennt jedoch in einer Vielzahl kapitalistischer Länder ebenso viele Modelle. Man vergleiche nur die Arbeitslosenzahlen Schwedens und Irlands, das Kündigungsschutzrecht Italiens und der USA oder die Zahl befristeter Arbeitsverträge in Spanien und in Österreich. Gewichtige Unterschiede gibt es auch in der betrieblichen Personalpolitik von Unternehmen zu Unternehmen - selbst in der gleichen Wirtschaftsordnung in dem gleichen Land. Man vergleiche nur die Bewältigung der Strukturkrise im Kohlebergbau des Ruhrgebiets oder den gleichen Prozeß in Großbritannien. Die häufig in der DDR vertretene Ansicht, nach der ein Überleitungsvertrag im Kapitalismus undenkbar sei, läßt sich nicht halten, wenn man etwa die Personalpolitik japanischer Konzerne in die Betrachtung einbezieht. Wie dem auch sei, es bleibt für die Beschäftigten in der ehemaligen DDR die bittere Erkenntnis, daß die mehrheitlich gewollte vollständige Systemänderung auch Konsequenzen für die Ausgestaltung von sozialen Rechten hat, die in besonderem Maße an die Eigentumsordnung gebunden sind. Da der staatliche Anschluß an die Bundesrepublik erfolgt ist und nicht an ein x-beliebiges Nachbarland, ist wohl auch die Frage müßig, ob andere Modelle von Arbeitsbeziehungen unter kapitalistischen Bedingungen ähnliche oder vergleichbare Regelungen enthalten, die sie bislang in der DDR gang und gäbe waren. Die DDR wird zusammen mit der Bundesrepublik ein einheitliches Staatsgebilde formieren und damit auch die Arbeitsverfassung der Bundesrepublik erhalten.

Zur künftigen Arbeitsverfassung Deutschlands

Ein absolutes Kündigungsverbot, wie es praktisch in der DDR realisiert war, konnte nur im Kontext des damaligen bürokratisch-zentralistischen Wirt-

schaftssystem verwirklicht werden. Mit dem Zusammenbruch der Kommandowirtschaft alten Stils waren die Voraussetzungen für eine absolute Beschäftigungsgarantie entfallen. Soziale Rechte können nicht einfach aus der alten DDR-Verfassung, die ja auch die juristische Festschreibung des gescheiterten Wirtschafts- und Gesellschaftssystems war, herausgelöst und in eine bürgerlich-demokratische Verfassung und kapitalistisch-marktwirtschaftliche Wirtschaftsordnung transplantiert werden. Soziale Rechte zur Kontrolle der nunmehr entfesselten Marktkräfte sind aber gerade wegen der unterschiedlichen ökonomischen Ausgangsbedingungen beider Teile Deutschlands nötiger denn je und werden daher von den Gewerkschaften in Ost und West gefordert, um den drohenden Kollaps der bisherigen DDR-Wirtschaft zu vermeiden. Oder konkreter gesagt: Das Recht auf Arbeit als ein vom Staat zu garantierendes einklagbares Grundrecht kann es unter kapitalistischen Bedingungen nicht geben, wohl aber ein Recht auf Arbeit als Rahmenvorschrift für eine staatliche Politik, die der Vollbeschäftigung den Vorrang zu geben hat sowie einen Anspruch auf Arbeitsförderung und Arbeitslosenunterstützung. In diesem Sinne muß das Erbe der sozialen Rechte der alten DDR auf seine „Kompatibilität“ mit der neuen Ordnung geprüft werden.

Es ist jetzt eine *politische* Aufgabe ersten Ranges, soziale Rechte für eine gemeinsame deutsche Verfassung durchzusetzen. Dabei wird sich aber der alte Lassallsche Satz bestätigen, nach dem Verfassungsfragen eben auch Machtfragen sind. Die Gewerkschaften in der BRD können deshalb nicht darauf hoffen, daß ihre sozialen Forderungen quasi stellvertretend von den Beschäftigten in der ehemaligen DDR aufgegriffen und umgesetzt werden. Es kommt vielmehr darauf an, gewerkschaftliche Alternativen für das künftige Deutschland gemeinsam durchzusetzen. Dies werden soziale Rechte mit *neuen* Inhalten und in *neuen* Formen sein. Es wird nicht ausreichen, auf die Begrenztheit bloßer „bürgerlicher“ Freiheitsrechte hinzuweisen und die Ergänzung um soziale Rechte zu fordern. Statt dessen muß ein Zusammenhang zwischen sozialen und demokratisch-emanzipativen Rechten hergestellt werden, als da sind:

- plebiszitäre Elemente wie Volksbefragung und Volksentscheid, die die soziale Ausgestaltung der gesellschaftlichen Wirklichkeit zu einem Prozeß machen und nicht bloß Akklamation für staatliche Fürsorgegesetze darstellen;
- die Sicherung der Privatsphäre durch die Erhebung des Datenschutzes in den Verfassungsrang;
- eine aktive Frauengleichstellung durch Quotenregelungen;
- Mitbestimmungsrechte am Arbeitsplatz und in der Produktion
- sowie gleiche Rechte für Bürgerinnen und Bürger aller Nationalitäten einschließlich des kommunalen Wahlrechts.

Das Grundgesetz für die BRD hat in 40 Jahren seine Bewährungsprobe bestanden. Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung haben sich bewährt und verdienen Aufnahme in die gemeinsame Verfassung Deutschlands. Zu for-

dem ist aber, daß die Sozialpflichtigkeit des Eigentums in einer künftigen Verfassung durch die ausdrückliche Aufnahme eines Rechtes auf Arbeit deutlicher betont wird. Das Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes wird künftig jenen Kräften aus Wirtschaft und Politik entgegenzuhalten sein, die unsere in der Frage der Wirtschaftsordnung *offene* Verfassung zu einer Geburtsurkunde der sozialen Marktwirtschaft umdeuten wollen.

Das Grundgesetz ist eine erhaltenswerte, gleichwohl aber auch lebendige, veränderungsfähige und in Teilbereichen auch veränderungsbedürftige Verfassung. Über ein weiterentwickeltes Grundgesetz sollte jetzt das Volk in ganz Deutschland entscheiden. Wenn die Verfassung bisher geändert wurde, so war es - etwa im Rahmen der Notstandsverfassung von 1968 - ein Abbau verfassungsrechtlicher Positionen. Wie wäre es, wenn mit dem Ende der deutsch-deutschen Konfrontation als Teil der Beendigung des Ost-West-Konfliktes die letzten Reste des Feindbild-Schemas aus dem Grundgesetz entfernt würden? Und wie gut wäre es, wenn neue Fragen, auf die das Grundgesetz nicht ausreichend antwortet, in die verfassungsrechtliche Diskussion eingefügt würden: die Bedrohung der Umwelt und die Endlichkeit natürlicher Ressourcen. Zu prüfen wäre auch, ob das dynamisch sich weiter entwickelnde Völkerrecht - gerade angesichts der Beendigung des Kalten Krieges - nicht mehr Impulse bereit hält, als bisher vom Grundgesetz aufgenommen worden sind.

Das Recht auf Arbeit ist als internationales Menschenrecht in Artikel 23 Absatz 1 der UN-Menschenrechtsdeklaration verankert. Auch Artikel 6 der Internationalen Konvention über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte bestimmt: „Die Vertragsparteien erkennen das Recht auf Arbeit an, welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfaßt und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechts.“

Artikel 1 des von der Bundesrepublik ratifizierten Übereinkommens Nr. 122 der Internationalen Arbeitsorganisation legt ebenfalls die Unterzeichnerstaaten auf eine „aktive Beschäftigungspolitik“ fest und bestimmt, daß diese Politik „zu gewährleisten suchen muß“, daß „für alle Personen, die für eine Arbeit zur Verfügung stehen und Arbeit suchen, eine solche vorhanden ist; daß diese Arbeit so produktiv wie möglich ist; daß die Wahl der Beschäftigung frei ist (...)“.

Recht auf Arbeit als Verfassungsrecht

Im Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland fehlt bisher ein Recht auf Arbeit. Konservative Autoren gehen teilweise sogar soweit, seine Unvereinbarkeit mit dem geltenden Verfassungsrecht zu behaupten. Triumphierend wird von dieser Seite die Übereinstimmung mit „sozialistischen Kritikern unserer Wirtschaftsordnung“⁵ herausgestellt, nach der „für die Aufnahme

⁵ Schwerdtner, Zeitschrift für Arbeitsrecht 1977, S. 47 ff.

eines Rechts auf Arbeit in der Verfassung eines kapitalistischen Staates kein Raum bleibt".⁶

Es stimmt in der Tat: In einer kapitalistischen Wirtschaft kann es kein erzwingbares Recht auf Arbeit geben, und zwar weder als einklagbares Recht noch als verbindliche Anweisung an die Exekutive, jedem arbeitsfähigen und arbeitswilligen Bürger einen Arbeitsplatz zu verschaffen. Mit dieser Grundsatzeinstellung ist allerdings die Problematik des Rechts auf Arbeit noch keineswegs erledigt, denn es bestehen auch in diesem Wirtschaftssystem erhebliche Spielräume, mehr Beschäftigung durchzusetzen und diese müssen im Interesse der abhängig Beschäftigten und der Arbeitssuchenden genutzt werden. Die politische Auseinandersetzung darum muß im nunmehr einheitlichen Wirtschaftssystem geführt werden.

Eine Verankerung des Rechts auf Arbeit im Grundgesetz würde nicht den politischen Kampf um die Beseitigung der Arbeitslosigkeit überflüssig machen. Es könnte aber die Bedingungen für den Kampf um eine aktive Beschäftigungspolitik unterstützen. Ein so verstandenes Recht auf Arbeit wäre ein „Ermöglichungsrecht“, das die juristischen Hindernisse beiseite räumen kann, die einer effektiveren, die Unternehmer stärker belastenden Beschäftigungspolitik und einem direkten Kampf um die Sicherung von Arbeitsplätzen entgegenstehen. Die Durchsetzung einer so verstandenen, am Sozialstaatsprinzip orientierten staatlichen Politik wäre der gegenwärtigen neo-konservativen Offensive diametral entgegengesetzt. Sie würde grundlegende politische und wirtschaftliche Reformen voraussetzen und weitere Reformschritte ermöglichen, die die gegenwärtige Politik der Flexibilisierung und Deregulierung eindämmen könnten. In einem umfassenden Sinne wäre ein solches Recht auf Arbeit nicht bereits durch die Gewährung oder Garantie eines Arbeitsplatzes erschöpft: Anzustreben wäre vielmehr der fähigkeitsgerechte Einsatz von Menschen - unabhängig von Geschlecht, Rasse oder sozialer Herkunft - in einer ökonomisch produktiven und ökologisch sinnvollen Beschäftigung, die zunehmend mehr kreative Selbstentfaltung in der Arbeit und demokratische Teilhabe am Produktionsprozeß ermöglicht.

Die Gewerkschaften werden sich im geeinten Deutschland an die Spitze einer Bewegung für die Durchsetzung dieser Ziele und Ansprüche setzen und dafür konkrete Umsetzungsschritte angehen müssen. Das Durchsetzen dieser Ziele wird nicht von ihnen allein abhängen. Die Gewerkschaften brauchen dabei die breite Unterstützung anderer Bewegungen, Initiativen, Verbände und Parteien, die ebenfalls für diese Ziele eintreten. In diesen jetzt notwendigen werdenden Bündnissen, in gesellschaftlichen Bewegungen zur Durchsetzung sozialer Rechte, wird auch die Zusammenarbeit mit all jenen nötig sein, die ein Stück DDR-Identität in die künftigen Auseinandersetzungen einbringen.

⁶ Pfarr, Demokratie und Recht 1973, S. 131 ff.