
Ulrich Zachert

Demokratie ohne Streikrecht?

Der Paragraph 116 AFG vor dem Bundesverfassungsgericht*

Prof. Dr. Ulrich Zachert, geb. 1943 in Berlin, Studium der Germanistik, Anglistik und Rechtswissenschaft, lehrt Arbeitsrecht an der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg.

Der Paragraph 116 AFG auf der langen Bank des Bundesverfassungsgerichts

Seit etwa 8 bis 9 Jahren ist beim Bundesverfassungsgericht der Konflikt um den sogenannten Streikparagraphen anhängig. Im Frühjahr 1986 hatte die

* Der Beitrag gibt in erweiterter und modifizierter Form Gedanken wieder, die der Verfasser auf Veranstaltungen der IG Metall „Demokratie braucht Streikrecht“ am 26. November 1994 in Frankfurt/M. und „Gegen die kalte Aussperrung“ am 8. Oktober 1994 in Karlsruhe vorgetragen hat.

Bundesregierung trotz heftiger Proteste von Gewerkschafts- und Arbeitnehmerseite mit dem „Gesetz zur Sicherung der Neutralität der Bundesanstalt der Arbeit bei Arbeitskämpfen“ die Zahlung von Arbeitslosen- und Kurzarbeitergeld für Arbeitnehmer in mittelbar vom Streik betroffenen Betrieben auf eine neue rechtliche Grundlage gestellt.

Kern des neuen Gesetzes ist der Paragraph 116 Abs. 3 Nr. 2 Arbeitsförderungsgesetz (AFG), nach dem in Drittbetrieben außerhalb des räumlichen, aber im fachlichen Tarifgebiet kein Arbeitslosengeld gezahlt wird, wenn

- eine Forderung erhoben worden ist, die einer Hauptforderung des Arbeitskampfes nach Art und Umfang gleich ist, ohne mit ihr übereinstimmen zu müssen, und
- das Arbeitskampfergebnis aller Voraussicht nach in dem räumlichen Geltungsbereich des nicht umkämpften Tarifvertrages im wesentlichen übernommen wird.

Dies bedeutet für die Zahlung von Lohnersatzleistungen wie Kurzarbeitergeld, Arbeitslosengeld oder Arbeitslosenhilfe im Ergebnis eine Umkehr des Regel-Ausnahmeverhältnisses. Nach altem Recht (Paragraph 4 Neutralitätsanordnung, Auslegung des Paragraphen 116 Abs. 3 AFG durch das Bundessozialgericht von 1975) entfielen diese Leistungen als letzte halbwegs angemessene Sicherung für Betroffene in Drittbetrieben nur bei faktisch identischen Forderungen.¹ Jetzt genügt die annähernde Gleichheit der Tarifforderung zu einer Hauptforderung. Da sich die Gegebenheiten in den verschiedenen Tarifgebieten nicht evident unterscheiden, ist diese Bedingung in der Regel erfüllt.

Die IG Metall und das Land Nordrhein-Westfalen hatten noch im selben Jahr, 1986, die verfassungsrechtliche Prüfung dieser Bestimmung durch eine Verfassungsbeschwerde bzw. ein Normenkontrollverfahren eingeleitet. Nachdem das *Bundesverfassungsgericht* einen ersten Verhandlungstermin unmittelbar vor den Bundestagswahlen am 16. Oktober kurzfristig auf den 6. Dezember 1994 verlegt hatte, soll nun erstmalig am 4. April 1995 verhandelt werden. Parallel dazu vertrat vor kurzem das *Bundessozialgericht* in einem Urteil zum ersten großen Tarifkonflikt in den neuen Bundesländern die Auffassung, die Neuregelung des Paragraphen 116 AFG aus dem Jahre 1986 sei verfassungskonform.²

Vor dem Hintergrund der politischen Sprengkraft des Konfliktes - immerhin hatten im Frühjahr 1986 nicht nur ca. 7,5 Millionen Arbeitnehmer gegen die Regierungsinitiative protestiert, sondern es gab gegen die geplante Neukonzeption auch eine Anzahl kurzfristiger politischer Streiks in den Betrieben - erscheint die lange Dauer des Verfahrens beim Bundesverfassungsgericht ein wenig irritierend. In diesem Sinne brachte der ehemalige Arbeitsminister des Landes NRW, Hermann Heinemann, bereits im Jahre

1 BSG 9. 9. 1975 AP Nr. 1 zu § 116 AFG; BSG 5. 6. 1991, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 1991, S. 982.

2 Handelsblatt 10. 10. 1994; Frankfurter Allgemeine Zeitung 6. 10. 1994; Frankfurter Rundschau 6. 10. 1994.

1991 zum Ausdruck, bei aller Zurückhaltung gegenüber dem höchsten deutschen Gericht würde dieser Konflikt wegen des langen Zeitablaufes allmählich zu einem unerträglichen Ärgernis.³ Dies erscheint nicht unberechtigt, wenn man sich vor Augen hält, daß z. B. die ebenfalls komplexe Materie des Schwangerschaftsabbruchs nach dem Antrag der Bayerischen Staatsregierung in knapp einem Jahr entschieden werden konnte — am 27. Juli 1992 trat das Gesetz in Kraft, am 28. Mai 1993 wurde das Urteil verkündet. Auch die generell hohe Arbeitsbelastung des höchsten deutschen Gerichts und die zusätzlichen Verfahren in der Folge der deutschen Einigung rechtfertigen schwerlich, daß eine derart wichtige Entscheidung über das Arbeitskampfrecht fast zehn Mal so lange dauern soll. Vor allem könnte der lange Zeitablauf durchaus nicht nur eine verfahrensmäßige, vielmehr auch eine *inhaltliche* Bedeutung erlangen. So liegt der Gedanke nicht fern, wenn die Gewerkschaften fast ein Jahrzehnt mit der neuen Regelung leben konnten und zahlreiche Tarifaussensetzungen bestanden haben, dann kann doch die Änderung des Paragraphen 116 AFG im Jahre 1986 so schlimm gar nicht gewesen sein.⁴

Dieses Argument übersieht allerdings, daß sich - ohne die gewerkschaftlichen Erfolge nun künstlich herabzusetzen - Lohnquote, Arbeitslosenzahl, Mitgliederzahlen sowie Streikbedingungen infolge von veränderten Produktionsstrukturen (just-in-time usw.) in den vergangenen Jahren nicht zugunsten der Gewerkschaften entwickelt haben. Dabei spielten neben dem Damoklesschwert der Konsequenzen des Paragraphen 116 AFG in der neuen Fassung zweifellos zahlreiche andere Faktoren eine Rolle. Nur ist die Wirkung einer eingeschränkten Streikfreiheit auch schwer plausibel zu machen. Letztlich ließe dies auf das Verlangen hinaus, die Gewerkschaften - insbesondere die IG Metall - hätten zur Überzeugung des Gerichts den Nachweis zu erbringen, daß sie nicht mehr handlungsfähig und damit überflüssig seien.

Die Hauptlinien der verfassungsrechtlichen Diskussion

Im Zentrum des Konfliktes steht zunächst und zu allererst die Gewährleistung eines Spielraums für ein autonomes, also selbstbestimmtes *gewerkschaftliches Streikrecht*. Hier geht es um ein Verfassungsrecht, denn der Streik ist als Bestandteil der Koalitionsfreiheit durch Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz geschützt.⁵ Das *Bundesarbeitsgericht* hat in diesem Zusammenhang in seiner Grundsatzentscheidung zu Streik und Aussperrung vom Juni 1980 in bezug auf Kräfteverhältnis zwischen den sozialen Akteuren folgendes ausgeführt: „Die Gewerkschaften sind auf die Bereitschaft zum Abschluß von Tarifverträgen durch die Arbeitgeberverbände angewiesen. Sie können nämlich nicht zu einem anderen Vertragspartner ausweichen, wie es den Marktgesetzen

³ Handelsblatt 6, 3.1991.

⁴ Vgl. Karl-Jürgen Bieback, die verfassungsrechtliche Kontroverse um § 116 AFG, 1993, in: Kritische Justiz 1993, S. 489 f.

⁵ BVerfG 26. 6.1991, BVerfGE 84, 212 = Neue Juristische Wochenschrift 1991, S. 2549.

entsprechen würde. Sie können auch nicht voraussetzen, daß die Gegenseite das gleiche Interesse am Abschluß eines Tarifvertrages hat und deshalb verhandlungsbereit ist. Nach dem Stand der Dinge ist die bestehende Tariflage und unter Umständen sogar ein tarifloser Zustand für die Arbeitgeber vorteilhafter als für die Arbeitnehmer. In der bisherigen Sozialgeschichte waren die Gewerkschaften fast immer gezwungen, eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu fordern und durchzusetzen. Seit Bestehen der Bundesrepublik sind die Produktivität und das Preisniveau ständig gestiegen, so daß den Gewerkschaften die Aufgabe zufiel, die notwendigen Anpassungen zu erreichen. Dagegen hatten die Arbeitgeber kein unmittelbares Interesse daran, zum Beispiel die Löhne stärker anzuheben, die Arbeitszeit zu verkürzen oder die Rationalisierung durch Schutzvorschriften zu erschweren. Bei diesem Interessengegensatz wären Tarifverhandlungen ohne das Recht zum Streik im allgemeinen nicht mehr als kollektives Betteln."⁶

Das alles traf im Jahre 1980 genauso zu, wie es 1994 und auch danach richtig ist. Hierzu gehört aber, daß Arbeitskonflikte kalkulierbar bleiben. Deshalb sind solche Auseinandersetzungen in ihren materiellen Konsequenzen typischerweise auf die regionalen Tarifbezirke begrenzt, und deshalb hat das *Bundesarbeitsgericht* in der zitierten Entscheidung die heiße Aussperrung zwar zugelassen, sie jedoch in ihrem Umfang eingeschränkt. Wenn nun nach der neuen Fassung des Paragraphen 116 AFG die Gewerkschaften befürchten müssen, daß in der ganzen - seit 1990 noch größeren - Bundesrepublik ein Arbeitskampf Folgen für Hunderttausende von nicht beteiligten Arbeitnehmern haben kann, die dann faktisch ohne wirksame soziale Absicherung dastehen, so bleibt von einem selbstbestimmten Streikrecht nicht mehr viel übrig. Denn zum Autonomiecharakter des Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz gehört, daß die Streiktaktik primär nach dem Gesichtspunkt festgelegt wird: „Wie kann die Forderung durchgesetzt werden?“ und nicht unter dem Leitgedanken: „Wie kann trotz Streiks die soziale Katastrophe für viele vermieden werden?“ Es ist also mit dem Selbstbestimmungsgedanken des Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz nicht zu vereinbaren, wenn unbeteiligte Arbeitnehmer zum Mittel degradiert werden, um den Streikwillen der Gewerkschaft zu brechen. Diesen Gedanken hat kein anderer formuliert als der Arbeitsminister des Jahres 1986 und des Jahres 1994, Norbert Blüm.⁷

In der Tat ist ein Streikrecht, welches darauf hinausläuft, daß Gewerkschaften in vielfach vernetzten Industrien relativ gefahrlos lediglich noch auf das Mittel des kurzfristigen Warnstreiks zurückgreifen können, weil sie bei jedem Vollstreik befürchten müssen, daß - bildlich ausgedrückt - der „Arbeitskampfsupergau“ ausbricht, das heißt die gesamte Republik materiell oder psychologisch gegen sie mobilisiert wird, das Papier kaum wert, auf dem es steht.⁸

6 BAG 10. 6. 1980, in: Arbeitsrechtliche Praxis Nr. 64 - 66 zu Art. 9 GG; bestätigt durch BVerfG 26. 6. 1991 (Fußn. 5).

7 Norbert Blüm. Gewerkschaften zwischen Allmacht und Ohnmacht. Stuttgart 1979. S. 105 - allerdings ohne die hier vorgenommene verfassungsrechtliche Einordnung.

8 Ulrich Zachert, Die Bundesrepublik ohne wirksames Streikrecht?, in: Arbeitsrecht im Betrieb 1994, S. 646 ff.

Eine weitere verfassungsrechtliche Überlegung kommt hinzu: Wenn die Arbeitnehmer im Falle der kalten Aussperrung vom Arbeitsamt Kurzarbeitergeld oder andere Lohnersatzleistungen geltend machen, so verlangen sie kein Almosen. Sie haben vielmehr - häufig über viele Jahre - in diesen Zweig der Sozialversicherung eingezahlt, um im Falle der Arbeitslosigkeit oder Teilarbeitslosigkeit (Kurzarbeit) materiell einigermaßen abgesichert zu sein. Nun tritt der Versicherungsfall ein, nämlich Kurzarbeit oder Arbeitslosigkeit, und die Versicherung verweigert die Zahlung der Versicherungsleistungen. Der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Ernst Benda, hat in einem Gutachten für das Land Nordrhein-Westfalen überzeugend dargelegt, daß den Arbeitnehmern auf diese Weise eigentumsrechtlich geschützte Sozialversicherungsansprüche genommen werden. Deshalb verletzt die Neuregelung des Paragraphen 116 AFG des Jahres 1986 auch das Eigentumsrecht des Art. 14 Grundgesetz.⁹ Es kann im Rahmen dieses Überblickes zur aktuellen Entwicklung nicht darum gehen, die Argumente in diesem Zusammenhang im einzelnen zu wiederholen oder gar zu vertiefen.¹⁰ Vielmehr soll abschließend die Entwicklung skizziert werden, die sich aus einer allerneuesten Entscheidung des Bundessozialgerichts zum Themenkomplex ergibt.

Die Entscheidung des Bundessozialgerichts von Oktober 1994

Am 4. Oktober 1994 hat das *Bundessozialgericht* entschieden, daß der geltende Paragraph 116 AFG nicht gegen das Grundgesetz verstößt.¹¹ Zugrunde lag ein Konflikt in den neuen Bundesländern zu den sogenannten Stufentarifverträgen im Metallbereich, welche die Arbeitgeber im Frühjahr 1993 rechtswidrig gekündigt hatten.¹² Darauf kam es unter anderem in Mecklenburg-Vorpommern zu Streiks, die in einigen Betrieben Sachsens zu Produktionsstillständen führten. Der mit der Änderung des Paragraphen 116 AFG neu geschaffene sogenannte „Neutralitätsausschuß“ in der Besetzung Arbeitgeber, Gewerkschaften und Präsident der Bundesanstalt für Arbeit als Vorsitzender hatte mit der Stimme des Vorsitzenden die Zahlung von Kurzarbeitergeld an die in Sachsen kalt ausgesperrten Arbeitnehmer abgelehnt. Gegen die Entscheidung des Neutralitätsausschusses hatte die IG Metall beim Bundessozialgericht geklagt.

Ein Hauptargument des Gerichts geht dahin, durch die Neuregelung des Jahres 1986 habe sich nichts entscheidendes verändert. Damals, also vor 1986, wie heute würde drittbetroffenen Arbeitnehmern unter vergleichbaren Vor-

⁹ Ernst Benda, Sozialrechtliche Eigentumspositionen im Arbeitskampf, Baden-Baden 1986.

¹⁰ Ein aktueller Überblick über den verfassungsrechtlichen Diskussionsstand, auch zum Rechtsstaatsgedanken und Art. 3 GG bei Karl-Jürgen Bieback (Fußn. 4).

¹¹ BSG 4.10.1994 (Fußn. 2).

¹² Zur juristischen Kontroverse: einerseits Herbert Buchner, Kündigung der Tarifregelungen über Entgeltanpassung der östlichen Bundesländer, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 1993, S. 193 ff; andererseits Ulrich Zachert, Möglichkeiten der fristlosen Kündigung von Tarifverträgen in den neuen Bundesländern, in: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 1994, S. 299 ff; Hermann Unterhinnighofen, Fristlose Kündigung der ostdeutschen Tarifverträge, „Hilfeschrei“ oder eklatanter Rechtsbruch? in: Arbeit und Recht 1993, S. 101 ff.

aussetzungen Kurzarbeitergeld, Arbeitslosengeld usw. gezahlt. Jedenfalls liege eine solche Wertung und Prognose im Rahmen des Spielraumes, die der Gesetzgeber seinen Überlegungen zugrundelegen dürfe.

Ansätze einer Kritik

Diese Begründung muß Überraschung auslösen. Zwar trifft zu, daß das Bundesverfassungsgericht den Gesetzgeber dann nicht korrigieren sollte, wenn es um unterschiedliche politische Gewichtungen geht.¹³ Der Gesetzgeber ist das gewählte demokratische Organ, und deshalb ist es erforderlich, daß sich das Bundesverfassungsgericht bei politischen Alternativen grundsätzlich zurückhält. Jedoch läßt sich die Prognose, welche Konsequenzen der Streikparagraph 116 AFG nach sich zieht, an wenigen Beispielen sehr klar anschaulich machen. Dies soll mit der Skizze von zwei unterschiedlichen Szenarien belegt werden.

Erstes Szenario: Wäre die Neuregelung des Paragraphen 116 AFG im Jahre 1984 bereits in Kraft gewesen, dann wäre in allen Tarifverträgen dieselbe Hauptforderung erhoben worden, nämlich die nach der 35-Stunden-Woche, und die kalt ausgesperrten Arbeitnehmer hätten vom Arbeitsamt keine Gelder erhalten. Dies hätte für die IG Metall zur Folge gehabt, daß sie zusätzlich zu der halben Milliarde DM, die sie an die heiß Ausgesperrten zahlte, noch einmal dieselbe Summe an die kalt ausgesperrten Mitglieder hätte zahlen müssen. Der Arbeitskampf hätte deshalb abgebrochen werden müssen. Was dann aus der IG Metall geworden wäre und welche Auswirkungen dies für den DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften insgesamt zur Folge gehabt hätte, darüber mag man spekulieren. Jedenfalls wäre der Einstieg in die wöchentliche Arbeitszeitverkürzung nicht erfolgt, die nach übereinstimmender Auffassung allein im Metallbereich in knapp zehn Jahren etwa 700.000 Arbeitsplätze rettete.¹⁴

Zweites Szenario: Angenommen, die Arbeitgeber würden die Tarifverträge kündigen und in die Tarifrunde mit der Forderung gehen, das Tarifniveau müsse gesenkt werden. Unter anderem wollen sie die Tarifverträge über Urlaubsgeld nicht verlängern. Die IG Metall streikt dagegen in einem kleinen Tarifgebiet. Die Arbeitgeber sperren im Tarifgebiet selbst heiß und außerhalb des Tarifgebietes massenweise kalt aus. Nach dem Streikparagraphen 116 AFG in der neuen Fassung würden die kalt ausgesperrten Arbeitnehmer voraussichtlich keine Lohnersatzleistungen vom Arbeitsamt erhalten. Auch die Nachweispflichten des Paragraphen 116 AFG neue Fassung sind für die Arbeitgeber grundsätzlich eine leicht zu überwindende Hürde.¹⁵

Dies ist die „neue Qualität“ des geänderten Paragraphen 116 AFG. Sie läuft darauf hinaus, daß die *kalte Angriffsaussperrung* zu Lasten der Gewerk-

13 Zum Prognoseproblem in der verfassungsrechtlichen Methodendiskussion. Siehe Ekkehard Stein in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Bd. 1. 2. Aufl.. Neuwied 1989. Einl. II, Rn. 69 ff.

14 Hartmut Seifert, Arbeitszeitverkürzungen neu diskutiert, in: WSI-Mitt. 1993, S. 746 mit Nachw.

15 Ulrich Zachert (Fußn. 8 mit Nachweisen).

Schäften zugelassen würde¹⁶, und dann bleibt von einem selbstbestimmten Streikrecht nur wenig übrig, das Streikrecht wird zum nudum jus. Auch das zweite Szenario ist übrigens keine Theorie: Sowohl in den neuen Bundesländern als auch in der alten Bundesrepublik mit dem Pilotbereich Niedersachsen bestand im Frühjahr 1993 eine ganz ähnliche wie die skizzierte Situation¹⁷, bevor es in Niedersachsen buchstäblich in letzter Minute zu einer Einigung der Tarifparteien kam.

Konsequenzen der bevorstehenden Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Insoweit stößt auch das Auslegungsvorrecht auf Grenzen, welches dem Gesetzgeber grundsätzlich als politisch-demokratischem Entscheidungsorgan zusteht.

Um die Jahreswende 1985/86 war aus dem Stand heraus eine Volksbewegung entstanden, an der sich Millionen von Arbeitnehmern und Arbeitnehmerinnen beteiligt haben, um gegen die Abschaffung des Streikrechts durch den Gesetzgeber auf kaltem Wege zu protestieren. War dies das Ergebnis einer verzerrten Wahrnehmung der Realität, die so dramatisch nicht gewesen ist, wie viele befürchteten? Oder haben sich die Koordinaten des gesellschaftlichen Kräfteverhältnisses heute bereits so weit verschoben, daß trotz ernsthafter Risiken für die Streikfreiheit ein hörbarer Protest von Arbeitnehmerseite nicht mehr zu erwarten ist?

Der ausgeschiedene Präsident des Bundesarbeitsgerichts Otto Rudolf Kissel bemerkte in einem Beitrag im Jahre 1982: „Kritik muß die Rechtsprechung ertragen, (...) kontroverse Stellungnahmen und sachliche Kritik sehe ich nicht als Beeinträchtigung richterlicher Unabhängigkeit.“¹⁸

Es geht um den Stellenwert des Streikrechts und damit der Tarifautonomie als unverzichtbarem Bestandteil einer offenen, konfliktfähigen und gleichzeitig kompromißbereiten Demokratie. Um nicht mehr und um nicht weniger. Dabei wird in der Kontroverse um das Streikrecht nicht selten vor-schnell und zu Unrecht der Schluß gezogen, eine Öffnung der gegenwärtigen rechtlichen Spielräume würde zu einer signifikanten Zunahme der Militanz und Streikhäufigkeit führen.¹⁹

Tatsächlich haben Streiks in der Tradition der deutschen Arbeitsrechtsbeziehungen eine recht eingeschränkte Bedeutung. Sie sind nur ein Mittel unter vielen, um begrenzte gesellschaftliche Ziele zu erreichen, in der Regel arbeits- und sozialpolitischer Natur. Statistiken weisen ferner aus, daß Deutschland in Europa das aussperrungsreichste Land ist - hier kommen

¹⁶ Das verstieße gegen die vom BVerfG selbst aufgestellten Grundsätze: BVerfG 26. 6.1991 (Fußn. 5).

¹⁷ Vgl. Hans Mundorf, Handelsblatt 2. 3. 1993.

¹⁸ Otto Rudolf Kissel, Das Bundesarbeitsgericht - vom Gesetzgeber allein gelassen? in: Arbeit und Recht 1982, S. 137.

¹⁹ Im einzelnen Ulrich Zachert, Schwierigkeiten mit dem Arbeitskampf, in: Arbeit und Recht 1990, S. 77 ff mit Nachw.

heiße und kalte Aussperrungen zusammen - und gleichzeitig zu den streikärmsten Ländern zählt.²⁰ Dennoch scheint bei uns keine Übereinstimmung darüber zu bestehen, daß der Streik als wenig formalisierte Form der Interessenauseinandersetzung zu den selbstverständlichen Konfliktlösungsmechanismen hinzugehört. Dies ist um so erstaunlicher, als die Erfahrung lehrt, daß Konflikte nichts Pathologisches sind, sondern zum natürlichen Bestandteil jedes gesellschaftlichen Zusammenlebens gehören.²¹ Entscheidend sind die Grundlagen und Formen der Konfliktbewältigung. Nun lassen sich Konflikte nicht immer in streng institutionalisierten und reglementierten Verfahren lösen, wie weitgehend nach unserer Betriebsverfassung, geschweige denn, lassen sie sich auf Dauer unterdrücken. Sie können allenfalls für eine gewisse Zeit verdrängt werden und brechen dann um so heftiger hervor.

Ist eine Demokratie ohne wirksames Streikrecht noch demokratisch? Oder klopft die „formierte Gesellschaft“ bereits an ihre Tür? Nicht nur die Zukunft der Gewerkschaften, die unterschiedliche Betroffenheit auslösen mag,²² sondern die Balance unserer industriellen Beziehungen und damit Strukturprinzipien unserer Rechtskultur könnten auf dem Spiel stehen.

20 Letztens statistische Nachweise in ÖGB-Nachrichtendienst 1994, Nr. 2749, S. 4 f.

21 Ralf Dahrendorf, *Pfade aus Utopia*, München 1967, S. 261; ders., *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1971, S. 161.

22 Sehr nachdenklich und lesenswert jüngst: Rainer Hank, *Gewerkschaften in Not*, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 21.11.1994.