

Buchbesprechung

Peter Raisch

Mitbestimmung und Koalitionsfreiheit. Die Vereinbarkeit der paritätischen Mitbestimmung mit der durch Art. 9 Abs. 3 GG garantierten Koalitionsfreiheit.

Schriftenreihe des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung, W. Kohlhammer Verlag 1975, 112 S., 23,50 DM.

In den 50er und 60er Jahren wurde die Verfassungsmäßigkeit der paritätischen Mitbestimmung bisweilen, wenn auch stets von einer Minderheit des rechtswissenschaftlichen Schrifttums im Hinblick auf die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG angezweifelt. Demgegenüber verbreitete sich seit Beginn der 70er Jahre in der verfassungs- und arbeitsrechtlichen Literatur die Auffassung, die paritätische Mitbestimmung verstoße gegen die grund-

sätzlich garantierte Koalitionsfreiheit. Die Hauptbegründung für diese These lautete: Die Vorstände der paritätisch mitbestimmten Unternehmen und die aus Vertretern dieser Vorstände zusammengesetzten Arbeitgeberverbände seien nicht mehr in dem Maße von Betriebsräten und Gewerkschaften abhängig, wie dies aufgrund des von Art. 9 Abs. 3 GG gewährleisteten Prinzips der Gegnerunabhängigkeit geboten sei. Nicht zuletzt fand diese Auffassung in dem vom Bundestagsausschuß für Arbeit und Sozialordnung am 19. 12. 1974 veranstalteten Anhörungsverfahren zu Verfassungsfragen der paritätischen Mitbestimmung (Deutscher Bundestag, Ausschuß für Arbeit und Sozialordnung, Protokoll Nr. 62) einige Resonanz.

Die Gewerkschaften sind dieser Argumentation von vornherein energisch entgegengetreten. Ein Grundrecht wie die Koalitionsfreiheit, das aufgrund eines jahrzehntelangen gewerkschaftlichen Kampfes

in die Weimarer Verfassung und das Grundgesetz aufgenommen worden ist und vor allem den Schutz der Arbeitnehmer und ihrer Gewerkschaften zum Gegenstand hat, könne unmöglich in einen Sperriegel gegen traditionelle gewerkschaftliche Reformforderungen — wie es die paritätische Mitbestimmung sei — verwandelt werden. Niemand habe bei Verabschiedung des Grundgesetzes daran gedacht, mit der Garantie der Koalitionsfreiheit zugleich die Vorherrschaft des Eigentums im Unternehmen zu verewigen. Das aber wäre die Konsequenz einer derartigen Auslegung des Grundrechts der Koalitionsfreiheit.

Weiterhin haben die Gewerkschaften betont: Auch in tatsächlicher Hinsicht lasse sich der angebliche Widerspruch von paritätischer Mitbestimmung und funktionsfähiger Tarifautonomie nicht feststellen. Die Vorstände und Arbeitgeberverbände der Montanindustrie hätten keineswegs nachgiebiger Tarifverhandlungen geführt als ihre einseitig kapitalabhängigen Kollegen in anderen Wirtschaftszweigen. Auch sie müßten nämlich Gewinne erwirtschaften, die Unternehmen modernisieren und Kosten senken. Das seien wirtschaftliche Gesetzmäßigkeiten, denen sich kein Unternehmen, auch kein mitbestimmtes Unternehmen, entziehen könne.

Das im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums erstattete und nunmehr seit kurzem vorliegende Rechtsgutachten von Professor *Raisch* bekräftigt diesen Standpunkt in eindrucksvoller Weise.

In einem umfangreichen einleitenden Teil verdeutlicht das Gutachten die gerade für die Verfassungsinterpretation so bedeutsamen Unterschiede zwischen Rechtswissenschaft auf der einen und Rechtspolitik auf der anderen Seite und damit die Grenzen, die die Rechtswissenschaft beachten muß, wenn sie nicht auf Dauer ihre Autorität verspielen will, weil sie Rechtspolitik betreibt. Als Ausgangspunkt für seine weiteren Überlegungen bekennt sich *Raisch* zum Satz *Kelsens*: „Rechtswissenschaftliche Interpretation kann nichts an-

deres als die möglichen Bedeutungen einer Rechtsnorm herausstellen. Sie kann als Erkenntnis ihres Gegenstandes keine Entscheidung zwischen den von ihr aufgezeigten Möglichkeiten treffen, sie muß diese Entscheidung dem Rechtsorgan überlassen, das nach der Rechtsordnung zuständig ist, Recht anzuwenden.“

Als eine wesentliche Methode zur Ermittlung des Gehalts von Grundrechtsnormen betont *Raisch* die historische Methode. Diese dürfe zwar nicht verabsolutiert werden; in jedem Falle sei jedoch „die Einsicht wesentlich, daß die Verwirklichung einer vom historischen Gesetzgeber für möglich gehaltenen Konkretisierung die Vermutung ihrer Verfassungsmäßigkeit für sich in Anspruch nehmen kann“. Damit ergebe sich aber aus historischer Sicht, daß „die Realisierung paritätischer Mitbestimmung mit dem überkommenen Tarifvertragssystem aus historischer Sicht verträglich“ sei. Der Beweis für diese These wird in einem überaus materialreichen und über den engeren Zweck der Untersuchung hinaus lesenswerten „Exkurs zur Geschichte des Tarifvertragsrechts“ angetreten.

In der Auseinandersetzung mit den rechtswissenschaftlichen Auffassungen, die paritätische Mitbestimmung und Koalitionsfreiheit für miteinander unvereinbar halten, weist *Raisch* nach, daß alle diese Meinungen letztlich auf eine einzige tiefergehende Untersuchung zurückgehen, nämlich auf *Zöllner-Seiter*, „Paritätische Mitbestimmung und Art. 9 Abs. 3 GG“ (Zeitschrift für Arbeitsrecht, 1970, S. 97 ff.). Deren Ergebnisse seien in allen späteren Arbeiten weitgehend ungeprüft übernommen worden. Das gelte sowohl für diejenigen Stimmen, die sich im Hearing des Bundestagsausschusses unter dem Gesichtspunkt des Art. 9 Abs. 3 GG kritisch zur paritätischen Mitbestimmung äußerten, als auch insbesondere für die Gutachten, die im Auftrage des Bundesjustizministeriums von den Professoren *Raiser* und *Scholz* erstattet wurden. Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang der

Hinweis Raischs, daß auch Raiser die Ergebnisse von Zöllner-Seiter übernommen habe („Die Argumentation von Zöllner und Seiter ist, jedenfalls für eine vollparitätische Unternehmensmitbestimmung, nicht zu widerlegen.“), obwohl diese im Gegensatz zu organisationssoziologischen Erkenntnissen seiner eigenen Habilitationsschrift „Das Unternehmen als Organisation“ (1969) stünden.

Dabei hätte für eine methodisch wie sachlich ansetzende Kritik an der Arbeit von Zöllner und Seiter aller Anlaß bestanden. In dem wohl wichtigsten Teil seiner Untersuchung zeigt Raisch auf, daß die Schrift von Zöllner und Seiter zwar empiriebezogen erscheint, daß sie in Wirklichkeit jedoch eine Mischung aus Feststellungen der Mitbestimmungs-Kommission sowie wechselnden Annahmen und Wahrscheinlichkeitsurteilen darstelle. Hinzu komme ein verwirrender Wechsel von empirischen und normativen Methoden, der insgesamt nicht den methodischen Anforderungen an eine wissenschaftliche Untersuchung entspreche, sondern in der Form wissenschaftlicher Analyse das Einfließen individuellen und unbewiesenen Meinens ermögliche und bewirke. Diese These wird anhand mehrerer Beispiele eindrucksvoll belegt. Am Ende seiner detaillierten Analyse der Schriften von Zöllner-Seiter und ihrer Epigonen kommt Raisch zu der Feststellung: „Nach meiner Meinung erledigen sich also die Überlegungen Zöllner-Seiters und all derer, die sich übernommen haben, deshalb, weil sie nicht diese strenge wissenschaftliche Methode benutzen und daher nicht zu nachprüfbareren Aussagen kommen.“

Neben diese methodenkritische Überlegung stellt Raisch in einem weiteren Hauptteil seiner Untersuchung den Versuch, das Verhalten von Vorständen, Aufsichtsratsmitgliedern, Betriebsräten und Gewerkschaften unter den Bedingungen paritätischer Mitbestimmung theoretisch zu erklären. Das geschieht zwar mit der Einschränkung, daß nur in unzulänglichem Maße empirisches Material in aufgearbei-

teter Form vorliege; möglich seien jedoch „Aussagen von verhältnismäßig hohem Wahrscheinlichkeitsgrad“. In diesem Sinne betrachtet Raisch „die soziologische Lehre vom Rollenverhalten als aussichtsreiches Verfahren zur Bestätigung der These, daß die Einführung paritätischer Mitbestimmung nicht zum Verlust der Gegenunabhängigkeit der Arbeitgeberseite führt und somit die Tarifautonomie nicht beeinträchtigt“. Die dazu entwickelten Überlegungen Raischs haben im Gegensatz zu den Thesen Zöllner-Seiters zweifellos auch wissenschaftlich den Vorzug, daß sie mit den Erfahrungen von mehr als 25 Jahren Montanmitbestimmung zur Deckung kommen. Dennoch könnte man die kritische Frage stellen, ob von dem Inhalt und der Funktion einer bestimmten gesellschafts- und unternehmensrechtlich fixierten Rolle — ungeachtet aller prägenden Kraft überkommener Rollen und Verhaltensmuster — mit Sicherheit auf künftiges Rollenverhalten bei veränderten rechtlichen und möglicherweise sozialen Bedingungen geschlossen werden kann. Dieser Einwand trifft zwar weder den Ansatz noch das Ergebnis der Überlegungen Raischs, sollte m. E. jedoch dazu herausfordern, verstärkt über die gesellschaftlichen Determinanten des Verhaltens von Rollenträgern im mitbestimmten Unternehmen nachzudenken. Hinsichtlich des Ergebnisses dieser Überlegungen scheint mir die These plausibel zu sein, daß sich am Rollenverhalten der verschiedenen Mitbestimmungsbeteiligten solange nichts Wesentliches ändert, wie die gesamtwirtschaftlichen Determinanten des Geschehens im Unternehmen, vor allem also Markt, Konkurrenz und Gewinnerwartung, als steuernde Prinzipien unverändert bleiben. Das aber ist auch nach Einführung der paritätischen Mitbestimmung gegeben und kann und soll mit Hilfe der paritätischen Mitbestimmung nicht verändert werden. Daraus folgt für die Bestimmung des Verhältnisses zwischen paritätischer Mitbestimmung, Betriebsverfassung und Tarifautonomie: Die paritätische Mitbestimmung trägt zwar dazu bei, daß den Belangen der Arbeitnehmer in

den Entscheidungen auf allen Ebenen des Betriebes und des Unternehmens verstärkt Rechnung getragen wird; die grundsätzliche Abhängigkeit der Arbeitnehmer von gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen, die sich immer wieder auch einzelwirtschaftlich niederschlagen — mit anderen Worten: der industrielle Konflikt und die in diesem bestehende besondere Schutzbedürftigkeit der Arbeitnehmer — bleibt jedoch bestehen und erfordert nach wie vor unmittelbar wirksame Arbeitnehmerschutzrechte, eine wirkungsvolle Betriebsverfassung und eine funktionierende Tarifautonomie.

Lorenz Schwegler

Joachim Bergmann, Otto Jacobi, Walter Müller-Jentsch Gewerkschaften in der Bundesrepublik. Gewerkschaftliche Lohnpolitik zwischen Mitgliederinteressen und ökonomischen Systemzwängen.

Studienreihe des Instituts für Sozialforschung Frankfurt. Band I, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt—Köln 1975, 439 S., kart., 34,— DM.

Dietrich Hoß

Die Krise des „Institutionalisierten Klassenkampfes“. Metallarbeiterstreik in Baden-Württemberg.

Studienreihe des Instituts für Sozialforschung Frankfurt. Band II, Europäische Verlagsanstalt Frankfurt—Köln 1974, 226 S., 19,— DM.

Das traditionsreiche Frankfurter Institut für Sozialforschung stellt sich mit diesen beiden Bänden seiner Studienreihe als neues Institut vor. Durch die „bewußt vollzogene Wendung der Forschungspolitik des Instituts“ (Bd. I, S. 9) soll in Zukunft primär die historische Entwicklung und die gegenwärtige Praxis der Gewerkschaften thematisiert werden.

Diese Wendung ist mit der Veröffentlichung der Arbeit von *Bergmann/Jacobi/Müller-Jentsch* verheißungsvoll begonnen worden. Die Autoren geben einen umfassenden Überblick über die ökonomische und politische Problematik der gewerkschaftlichen Lohnpolitik. Ausgehend von

den wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Determinanten der gewerkschaftlichen Lohnpolitik zeichnen sie den Wandel des Selbstverständnisses der Gewerkschaften und den Wandel der tarifpolitischen Konzeption seit 1949 nach. Sie untersuchen die Resultate der Tarifpolitik, die Streikpraxis, die Organisationsstruktur und den Willensbildungsprozeß in den Gewerkschaften. Insgesamt wird eine Fülle von Informationen, Daten und Problemen ausgebreitet.

Neben dem hohen Informations- und Problemgehalt muß jedoch der Schwerpunkt der Arbeit in der Anbindung an den konzeptionell eingeführten Begriff der „kooperativen Gewerkschaft“ gesehen werden. Dieser Begriff ist Ausgangspunkt und Endpunkt der Arbeit. Er ist als Typusbegriff für die deutschen Gewerkschaften angelegt, denen die Verfasser die britischen, italienischen und französischen Gewerkschaften als „konfliktorische Gewerkschaften“ gegenüberstellen.

So fruchtbar eine solche Unterscheidung nach dem Kooperations- bzw. Konfliktpotential der verschiedenen Gewerkschaften sein mag, bedürfte es doch einer deutlicheren Begriffsabgrenzung, um den Begriff der „kooperativen Gewerkschaften“ nicht zu einem reduzierten „linken“ Kampfbegriff gegen „die Politik der Vorstände“ (S. 326) werden zu lassen. Durch den generalisierten Bezug auf die Gewerkschaften in Großbritannien, Italien und Frankreich gerät freilich eine vergleichende Typisierung unter den dortigen Gewerkschaften und auch eine vergleichende Typisierung unter den deutschen Gewerkschaften selbst aus dem Blickfeld. Die DAG beziehen die Autoren z. B. trotz des weitgesteckten Titels ihrer Arbeit nicht mit in die Analyse ein.

Das Bedürfnis nach einer differenzierteren Klarstellung des Begriffs der „kooperativen Gewerkschaften“ resultiert auch aus der Analyse der Autoren selbst, die einerseits von der — einen Opportunismusvorwurf enthaltenden — „freiwilligen Einbindung“ (z.B. S. 316) der Ge-

werkschaften in die staatliche Einkommenspolitik sprechen, dann aber immer wieder — aufgrund ihrer eigenen politisch-ökonomischen Systemanalyse — betonen, daß diese Einbindung ein strukturelles Merkmal der Gewerkschaftspolitik im staatlich regulierten Kapitalismus sei. „Der Zwang zu einer Entscheidung für oder gegen die Kooperation in der Einkommenspolitik ist jedoch strukturell gegeben“ (S. 27). „Die Gewerkschaftsvorstände können heute nicht mehr umhin, die gesamtwirtschaftlichen Folgen ihrer Lohnpolitik in Rechnung zu stellen. Die Unschuld gewerkschaftlicher Interessenvertretung besteht — im staatlich regulierten Kapitalismus — nur noch bei stark fragmentierten Verhandlungssystemen und betrieblichen Verhandlungskollektiven. Dieser Sachverhalt erschwert es den zentralistisch geführten Gewerkschaften, der staatlichen Wirtschaftspolitik die Kooperation zu verweigern“ (ebenda). Die Frage wäre, ob das Plädoyer der Autoren für eine konfliktorische Gewerkschaftspolitik eine Rückkehr zu den Tagen der „Unschuld“ in der Gewerkschaftspolitik bedeuten soll.

Problematisch bleibt ferner die Anbindung ihrer Gewerkschaftsanalyse an die eher postulatorische Gewerkschaftstheorie von *Marx* (S. 17 f.) — ein Bezug, der weder für die deutschen Gewerkschaften jemals relevant war, so daß man sie daran messen könnte, und der nach den Thesen der Autoren (S. 32) selbst nicht einmal für die „konfliktorischen Gewerkschaften“ gilt. Unklar bleibt die Forderung der Autoren, daß die Gewerkschaften versuchen sollten, die objektiven (!) Systemgrenzen zu „durchbrechen“ (S. 335), zeigen sie doch mit ihrer Analyse gerade, daß eine solche Durchbrechung im staatlich regulierten Kapitalismus kaum möglich sei und daß für eine „revolutionäre“ oder auch nur „konfliktorische“ Gewerkschaftspolitik in der Bundesrepublik keine Aktionsmöglichkeit bestehe.

So bleibt der Interpretationsrahmen der Studie von Bergmann et al. z. T.

zweideutig, die Sachanalyse vor allem aber breit und informativ.

Vieles von dem, was die Autoren als „neue“ Problematik der Gewerkschaften anbieten, bezieht sich auf *Jörg Weitbrechts* bahnbrechende Studie „Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie“ aus dem Jahre 1969, die immer noch als die wichtigste Studie auf dem Gebiet des Systems der Tarifpolitik in der Bundesrepublik angesehen werden muß. Die Autoren versuchen freilich, Weitbrechts organisationssoziologische und systemtheoretische Fragestellung um kritische politisch-ökonomische Dimensionen zu erweitern.

Auch für *Dietrich Hoß* ist Weitbrechts Problemskizze Ausgangspunkt seiner Darstellung. Neben der Arbeit von *Claus Noe* „Gebändigter Klassenkampf“ (1970) liegt mit der Analyse von Hoß nun eine zweite Studie zu einem der zentralsten gewerkschaftlichen Tarifkämpfe in der Nachkriegszeit, dem Tarifkonflikt in Baden-Württemberg von 1963, vor.

Inhaltlich bietet die Studie von Hoß gegenüber der von Noe kaum neue Aspekte. Ganz im Gegenteil zu Noe, der den Tarifkonflikt von 1963 als einen erfolgreichen Abwehrkampf der IG Metall gegen einen Generalangriff von Gesamtmetall auf die Tarifautonomie und die Gewerkschaften interpretiert, sieht Hoß diesen Konflikt als Beginn der Krise des „institutionalisierten Klassenkampfes“ (*Geiger*). Hoß betont mit Bezug auf *Ralf Dahrendorf*, daß die Konzeption der „Institutionalisierung“ des Klassenkampfes eine „Isolierung“ des ökonomischen Tarifkampfes von seinen politischen Implikationen anstrebte. Er kritisiert die These der „Isolierung“ und betrachtet gerade die Integration und die Anpassung der Gewerkschaftspolitik an den staatlich beeinflussten Mechanismus des kooperativen Verhandlungssystems als das Ergebnis des Tarifkonflikts von 1963. Das Isolierungskonzept sei damit hinfällig geworden.

Insofern hat der Konflikt von 1963 für Hoß Vorläuferfunktion für die spätere

keynesianische Einkommenspolitik im Rahmen der Konzertierte Aktion. Zugleich gilt ihm dieser Konflikt als Beginn des Dilemmas „der Gewerkschaftsvorstände“, die sich zwischen massivem Druck des Staates und verstärkter Mitgliederaktivität behaupten müßten. Er sieht im 63er Konflikt zugleich „Ansätze zu einer Opposition betrieblicher Kader mit anti-kapitalistischer konfliktorischer Tendenz“ (S. 185), die sich in den Septemberstreiks von 1969 fortgesetzt hätten.

Hoß fordert die „Entwicklung einer sozialistischen Politik, die sich der am Imperativ der systemimmanenten Kooperation ausgerichteten Politik der Gewerkschaftsführungen und der mit ihr verbundenen sozialdemokratischen Partei entgegenstellt“ (S. 186). Heute fehle es allerdings den oppositionellen „Kadern“ noch an dieser „alternativen politischen Strategie“ (S. 189).

Die Antwort auf die Frage, wie eine solche „alternative, sozialistische, konfliktorische Strategie“ aussehen könnte und ob sie von der Arbeitnehmerschaft aufgenommen würde, bleibt sowohl die

Arbeit von Hoß wie auch die Analyse von Bergmann u. a. schuldig. Die in beiden Arbeiten konstatierte These von der „Krise der kooperativen Interessenvertretung“ verflüchtigt sich so lange zu einer spekulativen Hypothese, bis nachgewiesen ist, 1. daß sich die Mitgliederaktivität in der Tarifpolitik tatsächlich gegen die Vorstände wendet bzw. gewendet hat, 2. daß eine generelle Legitimationskrise der Gewerkschaften — abseits der permanenten innerorganisatorischen Konflikte — besteht und 3. daß die „zumeist von Studenten und Intellektuellen ausgehenden ... Initiativen für eine politische, linksradikale Gewerkschaftsopposition“ (Hoß, S. 188) reale Verbreitungsmöglichkeiten besitzen. Bisher zeigen gerade die spontanen Streikaktivitäten, daß die Arbeitnehmer sich vehement gegen die von außen kommende Politisierung ihrer Aktivitäten wendeten und weiterhin eine hohe Folgebereitschaft der Arbeitnehmer gegenüber ihren Repräsentanten besteht (vgl. *Nickel, W.: Zum Verhältnis von Arbeiterschaft und Gewerkschaft, 1972*).

Dr. Gerhard Himmelmann

Berichtigung: Die bei der Büchergilde Gutenberg erschienene Ausgabe der Hitler-Biographie Joachim C. Fests kostet nicht — wie in Heft 7.75 (S. 455) angegeben — 38 DM, sondern 26,80 DM.