

„Besinnung auf die eigene Stärke“*

Zur Bedeutung und Theorie der kollektivrechtlichen Sozialstaatsgestaltung

Prof. Dr. Hans-Hermann Hartwich, geb. 1928, studierte nach einer Lehre als Industriekaufmann Politikwissenschaft, Volkswirtschaft und Jura in Berlin. 1970 bis 1973 in Berlin, seit 1973 an der Universität Hamburg Professor für Politische Wissenschaft.

Die zentrale These des Beitrages lautet: Idee und Praxis kollektivrechtlicher, d. h. tarifvertraglicher Ausgestaltung gesellschaftlicher Entwicklungen müssen wieder bewußter als Beitrag der Gewerkschaften zum heutigen Sozialstaat erkannt und insbesondere gegenüber den eigenen Mitgliedern verdeutlicht werden. Als Ziel muß gelten: Herausnahme des arbeitenden Menschen aus der Objektsituation, vor allem im ökonomischen und sozialen Bereich. Dies ist keine Sache staatlicher Organe allein. Dies ist auch nicht durch die gesetzliche Formulierung von Rechtsansprüchen zu leisten. Dies ist zugleich eine zentrale Aufgabe der Gewerkschaften. Hier verbinden sich ihre eigenen Zielsetzungen mit denen des Sozialstaates. Sie verfügen mit dem Tarifvertrag über das Recht zur Normsetzung im gesellschaftlichen Bereich. Sie können sich auf eine Theorie berufen, die sich in die demokratische Staatsverfassung voll einfügt.

Hugo Sinzheimer, der Schöpfer des modernen Arbeitsrechts, ist es gewesen, der schon 1916 herausarbeitete, daß zur Milderung des Widerspruchs zwischen staatlichem Recht und gesellschaftlicher Entwicklung die unmittelbare Bildung von Recht durch dazu autorisierte gesellschaftliche Träger, der Tarifvertrag, nötig sei. Er nannte dies „*die Idee der sozialen Selbstbestimmung im Recht*“¹. Es lohnt sich durchaus, vor allem im Zeichen einer gründlichen Diskussion des Entwurfs eines neuen Grundsatzprogramms, über die ursprünglichen Ideen und die dazugehörige Gesellschafts- und Staatstheorie nachzudenken, die für die Stellung der Gewerkschaften im demokratischen Staat bestimmend wurden.

* Veränderte Fassung eines Beitrags für die Wissenschaftliche Konferenz des DGB zur Geschichte der Gewerkschaften, München, 12.-13. Oktober 1979.

¹ Hugo Sinzheimer: Ein Arbeitstarifgesetz. Die Idee der sozialen Selbstbestimmung im Recht, 1. Auflage 1916, 2. Auflage Berlin 1977, s. auch: Sinzheimer: Die Bedeutung der Gewerkschaften im neuen Arbeitsrecht, in: Hugo Sinzheimer: Arbeitsrecht und Rechtssoziologie, 1977, Gesammelte Aufsätze und Reden, Band 1, Otto-Brenner-Stiftung, Frankfurt/Köln 1976, S. 286 ff.

Die Gewerkschaftsfrage erschöpft sich für die staatliche und rechtliche Ordnung nicht im Arbeitskämpfrecht, so wichtig und grundlegend dies auch nach wie vor, insbesondere angesichts bedrohlicher Einschränkungen des Streikrechts durch den strategischen Einsatz der Aussperrung, ist. Die Probleme der abhängigen Arbeit liegen auch nicht - wie gerade in den letzten Jahren angesichts der Problematisierungen des rein quantitativen Wachstums immer deutlicher wird - allein in der regelmäßigen Neufestsetzung der Lohnhöhen, sondern in der Gesamtheit der mit dem Tatbestand abhängiger Arbeit verbundenen Bedingungen. Das sind keine Fragen des Individualrechts; Lösungen sind nur kollektivrechtlich denkbar. Das Kollektivrecht, d. h. also die tarifvertragliche Regelung, ist Bestandteil unserer Rechtsordnung, die naturgemäß primär vom staatlichen Recht geprägt ist.

Die enge Verknüpfung mit der Sozialstaatsfrage liegt auf der Hand: Die Ausgestaltung der mit dem Tatbestand abhängiger Arbeit verbundenen Bedingungen ist eine zentrale Aufgabenstellung des modernen Sozialstaats. Die Erfüllung dieser Aufgabe ist nicht nur eine Frage des staatlichen Rechts, sondern ebenso sehr, wenn nicht sogar in stärkerem Maße, eine Frage der Weiterentwicklung kollektiven Rechts. Die Gewerkschaften sind damit gewichtige Träger sozialstaatlicher Gestaltung und sozialstaatlichen Fortschritts.

Das Konzept des „demokratischen Sozialismus“ konnte nach 1945 nicht durchgesetzt werden

Nach 1945 schienen zunächst grundlegende gesellschaftspolitische Veränderungen nicht nur möglich, sondern nach der Verwurzelung des NS-Systems und der Kriegswirtschaft im System des Kapitalismus unumgänglich. Ein zu Recht immer wieder zitierter Beleg für die allgemeine Überzeugung von dieser Notwendigkeit ist das Ahlener Programm der CDU aus dem Jahre 1947. Der Sozialstaat traditioneller Prägung wäre damit ersetzt worden durch das seinerzeit von SPD und Gewerkschaften geforderte System des demokratischen Sozialismus, der Staat und Wirtschaft demokratisch durchorganisiert und gesamtstaatliche Verantwortlichkeiten für die wirtschaftlichen Abläufe sowie für die Lebenslagen der Masse der Bevölkerung zum durchgängigen Prinzip erhebt.

Dies wäre ein wirklich alternatives Konzept gewesen, um der Lösung der zentralen Problematik wirklich näher zu kommen, die ich in meiner Untersuchung von „Sozialstaatspostulat und gesellschaftlichem Status quo“² so umschrieben habe: „Das zentrale Problem des Sozialstaatspostulats nach dem Grundgesetz liegt in der Verteilung von ökonomischem Besitz und gesellschaftlichen Privilegien sowie in der staatlichen Verantwortlichkeit für die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozesse, die den tatsächlichen Abhängigkeiten der Industriegesellschaft Rechnung

² Hans-Hermann Hartwich: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo (1970), 2. Auflage Opladen 1977, S. 11 u. 362.

trägt." Ich zitiere dies, weil ich diese Formulierung nach wie vor — trotz stark veränderter Problemlagen und damit auch notwendigerweise veränderten Problemlösungsstrategien - für die deutlichste Umschreibung des Sozialstaatsproblems im kapitalistischen Kontext (Miliband) halte.

Wir wissen, daß die Neugestaltung im Sinne des demokratischen Sozialismus schon im Vorfeld der Entstehung der Bundesrepublik Deutschland und der Formulierung des Grundgesetztextes abgeblockt wurde. Die Tatsachen besatzungsrechtlicher Unterworfenheit, weltpolitischer Interessenlagen und ihre Auswirkungen auf die innerdeutschen Macht- und Interessenstrukturen verhinderten die wirkliche Neugestaltung. Es waren die unmittelbar nach 1945 bestehenden Macht- und Interessenstrukturen und es war nicht die fehlende Entschlossenheit der Vertreter eines Konzepts des demokratischen Sozialismus, die diese Neugestaltung verhinderten. Hinzu kam die Desavouierung des sozialistischen Gedankens durch die Stalinsche Politik im Weltmaßstab und im sowjetischen Besatzungsgebiet, die den Interessen der Restauration in Westdeutschland half und eine Aktionseinheit mit den Anhängern dieser Politik ausschloß. Das Ergebnis war die Restauration eines kapitalistischen Systems, das von seinen führenden Vertretern mit zunehmender Dogmatik im Sinne ungebundenen privaten Eigentums an den Produktionsmitteln, der „Entfesselung aller privatwirtschaftlichen Energien" (so Ludwig Erhard), der Förderung einseitiger Kapitalakkumulation im Interesse eines schnellen wirtschaftlichen Wiederaufbaus und schließlich auch ausdrücklich im Sinne der Nachrangigkeit der Sozialpolitik gegenüber der Wirtschaftspolitik (so Konrad Adenauer 1949) ausgestaltet wurde. Die Gewerkschaften befanden sich wie die SPD auf der Verliererseite. Über die Wertung dieses Umstandes wird viel gestritten. Soviel scheint mir wichtig zu sein: Demokratischer Sozialismus und überhaupt das Bekenntnis zur Demokratie — z. B. auch im Sinne von Carlo Schmid, der bei Abschluß der Grundgesetzarbeiten zum Sozialstaatsgrundsatz ausführte, er fordere auch den „Mut zu den sozialen Konsequenzen, die sich aus den Postulaten der Demokratie ergeben" - schließen es ein, daß gesellschaftspolitische Konzepte keine Mehrheiten finden. Auch wenn man die verzerrenden Ergebnisse von Regierungskoalitionen in Rechnung stellt (z. B. den Ausschluß der SPD 1949 aus der Regierungsverantwortung durch Adenauer), so kommt man nicht umhin festzustellen, daß es 1949 nicht mehr gelang, die Mehrheit der Wähler hinter sich zu bringen. Die Entwicklung der fünfziger Jahre ist in dieser Hinsicht noch deutlicher.

Die gesetzgeberische Sozialstaatsgestaltung war erfolgreich, ist aber zunehmend defizitär und begrenzt in ihrer Leistungsfähigkeit

Der Erfolg von Wirtschaftswachstum und Wohlstandspolitik in den fünfziger Jahren bestimmte zugleich die Entwicklung des Sozialstaats der Bundesrepublik und prägte seine charakteristischen Merkmale. Restauration der traditionellen Sozialversicherung bei gleichzeitiger Eröffnung privatwirtschaftlicher Vorsorgeeinrich-

tungen für die besser verdienenden Bevölkerungsteile. Restauration des Arbeitsrechts. Weiterer Ausbau der status-sichernden Gesetzgebung zugunsten des selbständigen Mittelstandes. Nachrangigkeit der sozialpolitischen Verbesserung gegenüber der Wirtschaftspolitik. Dies sind zunächst die grundlegenden Faktoren. Aber mit dem Erfolg von Wirtschaftswachstum und Wohlstandspolitik kommt auch der deutlich für jeden einzelnen spürbare Ausbau des Sozialstaats. Zu nennen ist hier vor allem die Einführung der dynamischen Rente im Jahre 1957. Grundlegend erscheint auch der gesetzliche Anspruch auf Sozialhilfe ab 1961. Schließlich auch die nach jahrelangen Auseinandersetzungen durchgesetzte Lohnfortzahlung im Krankheitsfall. Es sind wenige grundlegende Neuerungen, die in dieser Phase die Entwicklung des Sozialstaats auszeichnen. Charakteristisch ist vor allem die Mischung von Wohlstandssteigerung mit quantitativem, d. h. auf größerer finanzieller Leistungsfähigkeit beruhenden Ausbau der bestehenden Einrichtungen sozialer Sicherung. Dieses staatliche Netz sozialer Sicherungen ist historisch betrachtet ein ungeheurer sozialstaatlicher Fortschritt.

Erst die Krise der Ökonomie und erkennbar werdende Grenzen des quantitativen Wachstums veränderten Bewußtsein und Handeln im Zeichen dieses primär vom staatlichen Handeln bestimmten Sozialstaates. Die Veränderungen kamen vor allem in einer Verstärkung gesamtstaatlicher Verantwortlichkeiten für die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Abläufe zum Ausdruck. Sie haben Eingang in das Verfassungsrecht gefunden. So ist heute im Sinne der Sozialstaatlichkeit absolut relevant - wenn auch juristisch überhaupt noch nicht entsprechend reflektiert und interpretiert —, daß der Staat, also Bund und Länder, nach dem Grundgesetz das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht, das wirtschaftliche Wachstum, die regionale Verteilung der Wirtschaftskraft, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, zu beachten und zu wahren sowie z. B. Bildungsplanung und Forschungsförderung zu betreiben hat. Hinzu kommen „unterhalb der Verfassungsebene“ so grundlegende gesetzgeberische Maßnahmen wie das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz von 1967, das Arbeitsförderungsgesetz von 1969, die Gesetze über die Einführung der flexiblen Altersgrenze (1970) und zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser (1972), das Ausbildungsförderungsgesetz (1969/71) und auch die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes von 1972 sowie das Mitbestimmungsgesetz von 1976 - um nur einige wichtige und hier besonders interessierende staatliche Ausgestaltungen des Sozialstaats in der Bundesrepublik zu nennen.

Schon die Entwicklung der fünfziger Jahre zeigte, daß die Kombination von Wohlstandspolitik bzw. -Steigerung und immer weiter geführtem, quantitativ orientierten, auf finanziellen Ausbau der Leistungen gerichteten, sozialen Sicherungssystem keine dauerhafte Lösung gleichsam im Selbstlauf ist. Charakteristisch für die sechziger Jahre ist dementsprechend die immer weitergehende Staatsintervention zur Sicherung dieses Konzepts. Schien es noch Anfang der siebziger Jahre so, als habe man mit der Einführung des keynesianischen Instrumentariums in die Wirt-

schaftssteuerung den wirksamen Hebel zur Sicherung auch der sozialstaatlichen Erfolge gefunden, so ist seit der Weltwirtschaftskrise von 1974/75 deutlich, daß auch das starke Staatsengagement der vorwiegend fiskalischen Interventions- und Sicherungspolitik kaum noch ausreicht, um den erreichten quantitativen Ausbau des Sozialstaats zu sichern, geschweige denn fortzusetzen. Auch ohne daß es heute schon möglich erscheint, die mittel- und langfristige Problemlage voll auszuloten, muß soviel doch mit Nachdruck festgestellt werden: Ohne qualitative Interventionen³ und Steuerungen auch in sozialpolitischen Bereichen können nicht einmal die erreichten Erfolge als gesichert gelten. Strukturelle Probleme der bisherigen, überwiegend vom Staat und seiner Gesetzgebung getragenen Sozialstaatsgestaltung liegen natürlich zu allererst in Umfang, Finanzierung und Leistungen der Sozialversicherungen; Defizite liegen u. a. in der Entwicklung neuer Wege und Leistungen vorbeugender Gesundheitspolitik und etwa in der Versorgung psychisch Kranker. Sie liegen in dem angemessenen Zugang zum Problem der gesellschaftlichen Randgruppen in ihren vielfältigen Ausprägungen.

Von zentraler Bedeutung für die Zukunft ist schließlich gewiß auch der gesamte Bereich der abhängigen Arbeit. Die Probleme reichen hier von den fehlenden zukunftsorientierten Lehrstellenangeboten über die vielfältigen Aspekte der strukturellen Arbeitslosigkeit, der Lebensarbeitszeit und der Wochenarbeitszeit, der Bewältigung der sozialen Folgen technischer Revolutionen am Arbeitsplatz und in den Betrieben, bis hin zu allen Fragen, die üblicherweise tarifvertraglicher Regelung unterliegen, wie die Festsetzung der Löhne und der Arbeitsbedingungen. Zu diesem Komplex sollten auch die Probleme der Mitbestimmung und der sozialen Selbstverwaltung gerechnet werden. Letzteres zielt auf die Verwaltungsstruktur und die Funktionsweisen der ins Riesenhafte gewachsenen Sozialversicherungseinrichtungen.

Das Fazit lautet: Die staatlich-gesetzgeberische Sozialstaatsgestaltung ist bei aller Anerkennung ihrer Erfolge, insbesondere in der geschichtlichen Perspektive und im Vergleich zu anderen Industriestaaten der Gegenwart, defizitär, unsicher in dem Aufgreifen und dem Bewältigen neuer gesellschaftlich-wirtschaftlicher Problemlagen. Sie stößt immer deutlicher an Grenzen, vor allem bezüglich der finanziellen Leistungsfähigkeit und der problemnahen Verwaltung. Die Kritik hieran führt nun immer häufiger — und keineswegs auf „linke“ politische Gruppierungen beschränkt — zu dem Ruf nach der „Besinnung auf die eigene Kraft“. Dieser Ruf ist verständlich, sachlich richtig und ein Signal, das sehr ernst genommen werden sollte. Die „Besinnung auf die eigene Kraft“ muß allerdings mehr bedeuten als den Aufruf zu blindem Aktionismus. Sie muß in ein theoretisches Konzept eingebettet sein, das bestimmte Vorgehens- und Handlungsweisen auch außerhalb der Gewerkschaften verständ-

³ Hans-Hermann Hartwich: Grundgesetz und Wirtschaftsordnung. Probleme des technischen, wirtschaftlichen und sozialen Wandels, Beilage zu DAS PARLAMENT B 4/80.

lich, ja überzeugend macht. Die Entwicklung eines solchen Konzepts erscheint möglich und es ist um so dringlicher, je stärker der Ruf nach einer deutlicheren theoretischen Akzentuierung des neuen Grundsatzprogramms ertönt. Im folgenden sollen einige Grundgedanken hierzu geäußert, einige grundlegende Texte aus jener Zeit vorgetragen werden, in der die deutschen Gewerkschaften von freien und gerade noch vom Staat tolerierten Verbänden zu staatlich anerkannten Trägern eigener Rechtsetzungskompetenz wurden. In den grundlegenden Prämissen des kollektiv gestalteten Arbeitsrechts autonomer Tarifparteien liegt die Wurzel für das heutige Recht und die heutige Bedeutung einer kollektivrechtlichen (tarifvertraglichen) Ausgestaltung des Sozialstaats durch die dazu befugten Verbände.

Die Grundidee der Gewerkschaftsbewegung: Von der Objektsituation des Arbeitenden zur autonomen Rechtsgestaltung

Carlo Schmid hat einmal das gesellschaftliche Grundproblem des Sozialstaats in Verbindung mit dem Demokratiepostulat so formuliert: „Demokratie ist nur dort eine lebendige Wirklichkeit, wo man bereit ist, die sozialen und ökonomischen Konsequenzen aus ihren Postulaten zu ziehen. Dazu gehört, daß man den Menschen herausnimmt aus der bloßen Objektsituation - nicht nur im formaljuristischen Bereich, sondern auch und gerade dort, wo der Schwerpunkt seines Lebens liegt, nämlich im ökonomischen und sozialen Bereich⁴.“ Die „Objektsituation“ des Menschen ist seit hundert Jahren das zentrale Problem. Sie ist naturgemäß dort am stärksten, wo noch der Individual-Arbeitsvertrag mit dem Arbeitgeber die herrschende Rechtsfigur war. Dies ist die Zeit des wilhelminischen Deutschland, dessen Obrigkeitsstaat den Gedanken „sozialer Geborgenheit“ (Ernst Fraenkel)⁵ durch die in dieser Zeit vorbildliche Krankenversicherung, Unfall-, Invaliditäts- und Altersversicherung für Arbeiter, durch die Angestelltenversicherung, durch Schutzgesetze für Frauen und Jugendliche, Verbot der Kinderarbeit, verwirklichte. Man zählt diesen „Sozialstaat“ deshalb mit einigem Recht zu den Vorläufern des heutigen Sozialstaats. Diese Anfänge des Sozialstaats zeigen aber auch, daß es sozialstaatliche Intervention auch ohne Demokratie, ja gegen demokratische Strömungen und Bewegungen gegeben hat, somit: geben kann.

Dieser obrigkeitsstaatlich-fürsorgerische Staat hat sich zwar um den notleidenden Menschen gekümmert. Er hat ihn aber in seiner „Objektsituation“ belassen. Er hat alle Versuche unterdrückt, über die Organisation und über kollektives (organisiertes) Handeln die soziale Lage, Unterprivilegierung und unerträgliche Arbeitsbedingungen nachdrücklich, auch durch den sozialen Kampf selbst, zu verändern. Die-

⁴ So am 29. 9. 1949 im Deutschen Bundestag, in: Kurt Schumacher: Erich Ollenhauer, Carlo Schmid: Das Programm der Opposition, Hannover (November 1949), S. 33.

⁵ Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964 ff., S. 32 ff. Dazu auch: Hartwich, Der soziale Gedanke im deutschen Staatsverständnis, in: Fraenkel-Festschrift, Klassenjustiz und Pluralismus, Hamburg 1973, S. 131 ff.

ser „Sozialstaat“ bekämpfte zwar nicht mehr die Existenz der Gewerkschaften. Er bekämpfte aber ihre freie Betätigung überall dort, wo sie in wirksame Formen kollektiver Selbsthilfe und Selbstgestaltung der Arbeits- und Lebensverhältnisse einmündete⁶. Ein Zitat von Ernst Fraenkel in seiner Gedenkrede für Hugo Sinzheimer kennzeichnet in klassischer Weise den Weg von der „Objektsituation“ zu eigener Rechtsetzungsbefugnis in der Weimarer Republik, die zugleich die enge Verknüpfung von Gewerkschaften und demokratischem Sozialstaat historisch besiegelte, auch wenn die Objektsituation damit natürlich nicht von selbst beseitigt ist:

„Die deutsche Sozialpolitik, wie sie vom Verein für Sozialpolitik gefordert und gefördert worden war, hatte den Arbeiter zum Objekt einer Arbeitsschutzgesetzgebung gemacht. Der Ausbau der Bismarckschen Sozialversicherung hatte als eine Art Rotes Kreuz hinter der sozialen Kampffront erreicht, den überalterten, unfallgeschädigten und kranken Arbeiter vor dem Größten zu bewahren. Den Arbeiter in seiner Eigenschaft als arbeitenden Menschen hatten Sozialpolitik und Sozialversicherung insoweit erfaßt, als es galt, ihn zu schützen, jedoch nicht insoweit, als es galt, ihn zu fördern. Sie hatten an das Mitgefühl der Besitzenden, aber nicht an das Selbstgefühl der arbeitenden Klassen appelliert. Der Arbeiter fühlte sich als das Stiefkind der Rechtsordnung, die er durch Eroberung der Staatsgewalt zu seinen Gunsten umzugestalten trachtete. Dem Arbeiter erschien das Recht als eine feindliche Macht, weil er es ausschließlich als ein Produkt des Klassenstaates sah, zu dem ihm der Zutritt versperrt war. Die kopernikanische Wende im Rechts- und Staatsbewußtsein der arbeitenden Klasse, an der Hugo Sinzheimer einen überragend großen Anteil hatte, ist nun darin zu suchen, daß durch die Entdeckung und Entwicklung eines *autonomen* kollektiven Arbeitsrechts der Eisblock gesprengt wurde, der bisher den arbeitenden Menschen von dem Recht getrennt hatte, das seine Arbeit zu regeln berufen ist. Und je mehr dem Arbeiter bewußt wurde, daß es nicht nur einen Weg über den Staat zum Recht, sondern auch einen Weg über das Recht zum Staat geben kann, je augenscheinlicher es wurde, daß die Gewerkschaft nicht in erster Linie eine Rekrutenschule für die politische Partei, sondern eine Partei im Prozeß der Bildung sozialen Rechts, d. h. aber ein autonomer Machtfaktor zu sein vermag, desto lebensnäher, konkreter und deshalb im echten Sinne des Wortes politischer mußten die Gewerkschaften sein. Die juristische Entdeckung der normativen Wirkung des Tarifvertrages stellte eine der wichtigsten theoretischen Grundlagen des Einbaus der Arbeiterbewegung in den Staat dar; dieser Staat kann aber nur ein demokratischer, rechtsstaatlicher und pluralistischer Staat sein⁷.“ Dieses längere Zitat scheint dadurch gerechtfertigt zu sein, daß es die verschiedenen Dimensionen des Grundgedankens „kollektivrechtlicher“ Sozialstaatsgestaltung zusammenfaßt: die historische, die rechtstheoretische und staatsstheoretische.

6 Vgl. Otto Kahn-Freund: Der Funktionswandel des Arbeitsrechts (1932), in: Arbeitsrecht und Politik. Quellentexte 1918-1933, hrsg. v. Thilo Ramm, Neuwied 1966, S. 214 ff.

7 Ernst Fraenkel: Reformismus und Pluralismus, Hamburg 1973, S. 138 f.

Die historische Dimension kollektivrechtlicher Sozialstaatsgestaltung.

Im November und Dezember 1918 wurden unmittelbar nach dem Sturz des Kaiserreiches die Grundlagen für das moderne kollektive Arbeitsrecht geschaffen und damit die „demokratisch-republikanische Tradition“ des heutigen Sozialstaats begründet, die in der Weimarer Republik weitere Ausgestaltung fand. Entscheidend war die Anerkennung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen als rechtsbildender Faktor. Die Tarifvertragsverordnung vom 23. 12. 1918 brachte die Unabdingbarkeit der Tarifverträge; der Art. 165 Abs. 1 der Reichsverfassung (RV) von 1919 erkannte die Organisationen und ihre Vereinigungen ausdrücklich an. Damit war die Möglichkeit eröffnet, „auf gesellschaftlichem Weg mit den Mitteln der sozialen Auseinandersetzung Rechtsnormen zu erzeugen.“⁸ Der Staat garantierte die Rechtsgrundlagen und die Ergebnisse der Rechtsschöpfung. Er stellte besondere Arbeitsgerichte zur Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten zur Verfügung. Nach dem Wortlaut der Reichsverfassung stand gleichzeitig auch noch die Arbeitskraft unter dem besonderen Schutz des Reiches (Art. 157). So verbanden sich in der Weimarer Republik demokratischer Staat und Sozialstaat in besonderer Weise. Es hat dabei niemals eine klare Trennung zwischen staatlich-gesetzgeberischer oder auch staatlich-administrativer Sozialstaatsgestaltung einerseits, kollektivrechtlicher Ausgestaltung des Sozialstaats andererseits gegeben. Eher muß von Konkurrenz beider Gestaltungsprinzipien gesprochen werden⁹. Beispiele sind vor allem die staatliche Schlichtung, die nach der Schlichtungsverordnung von 1923 auch die Möglichkeit staatlicher Verbindlichkeitserklärung von Schiedssprüchen eröffnete und damit neben der Friedensfunktion und der Sicherung des Tarifvertragssystems indirekt staatliche, d. h. hier von Reichsarbeitsministerium und Reichsregierung betriebene Lohnpolitik möglich machte¹⁰.

Der für die Theorie unerläßliche Gedanke der Autonomie in der Rechtssetzung war ebenfalls von Anfang an umstritten. In den revolutionären Tagen ab November 1918 waren es natürlich die Arbeitgebervereinigungen, die — in der Zentralarbeitsgemeinschaft gerade von den Gewerkschaften anerkannt und diese umgekehrt nach langem Zögern anerkennend - den Grundgedanken *autonom* Sozialgestaltung besonders eindringlich beschworen. Konkret sollte damit der Versuch unternommen werden, „den freien Vereinbarungen der wirtschaftlichen Organisationen den Vorrang vor gesetzlichen Regelungen zu sichern.“¹¹ Schon mit der Tarifvertragsverordnung vom Dezember 1918 kam es jedoch zu einer gesetzlichen Verankerung der Vereinbarungen zwischen den Organisationen.

8 Kahn-Freund, a.a.O., S. 217.

9 Vgl. vor allem Ludwig Preller: Sozialpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart 1949.

10 Hierzu Hartwich: Arbeitsmarkt, Verbände und Staat. 1918-1933, Berlin 1967, vor allem S. 262 ff.

11 So Fritz Tänzler: Die deutschen Arbeitgeberverbände 1924-29, Berlin 1929. zit. bei Hartwich a.a.O., S. 10.

Historisch sind also die Grundgedanken kollektivrechtlicher Sozialgestaltung ab 1918 gültig. Ihre Verwirklichung war jedoch begrenzt. Auf der anderen Seite ist es historisch richtig, das „die Erzeugung von Rechtsnormen mit den Mitteln der sozialen Auseinandersetzung auf gesellschaftlichem Wege“ (Kahn-Freund) nicht ein Bruch mit dem Verfassungsstaat darstellte, sondern ihn mit demokratischen Elementen erfüllte. Historisch richtig ist auch, daß die Grundgedanken dieser damals neuen Rechtsidee die Anerkennung der Arbeitgebervereinigungen als notwendige Partei des Kollektivvertrages einschloß. Der gesellschaftliche Fortschritt lag für die Schöpfer der Ideen in der Überwindung der „liberalen Fiktion der Parität der Kontrahenten des Arbeitsvertrages“. An die Stelle der Scheinparität der Individuen trat die Parität der Kollektive. Deshalb wurde auch von der „kollektivistischen Rechtsideologie“, die an die Stelle der individualistischen getreten sei, gesprochen¹².

Die rechts- und staatsrechtliche Dimension kollektivrechtlicher Sozialstaatsgestaltung.

In verkürzter Fassung können die Grundgedanken Hugo Sinzheimers zur gesellschaftlichen Bedeutung des Kollektivrechts so zusammengefaßt werden: Nur der Staat könne die Einheit der gesellschaftlichen Entwicklung eines Volkes mit seinem Recht verbürgen. Auf der anderen Seite produziere die gesellschaftliche Entwicklung ständig einen Widerspruch zwischen diesem Recht und der Gesellschaft. Das staatliche Recht könne der wechselvollen und mannigfachen gesellschaftlichen Entwicklung nicht immer folgen. „Je intensiver die gesellschaftliche Entwicklung ist, desto fühlbarer wird dieser Widerspruch sein.“¹³ Nach Prüfung des Freirechtsgedankens (Richterrecht) und des Prinzips der Rechtsverordnungen (Verwaltungshandeln) stellte Sinzheimer fest, nur eine unmittelbare Rechtsbildung, die die Trennung der rechtsetzenden von der rechterzeugenden Kraft aufhebe, könne den Widerspruch von Recht und Gesellschaft mildern. „Eine solche Rechtsbildung enthält der Tarifvertrag. Denn sein Grundgedanke ist, daß freiorganisierte gesellschaftliche Kräfte unmittelbar und planvoll objektives Recht erzeugen und selbsttätig verwalten. Wir nennen diesen Gedanken *die Idee der sozialen Selbstbestimmung im Recht.*“¹⁴

Die soziale Selbstbestimmung im Recht konnte und sollte nach Sinzheimer den Staat nicht ausschalten, wie es etwa der frühe „Pluralist“ Laski¹⁵ forderte. Das Verhältnis zum Staat werde nicht gelöst, sondern geändert. Denn die soziale Selbstbestimmung könne sich nur innerhalb zwingender Gesetze äußern. Der Staat bestimme die Bedingungen und Formen der Rechtserzeugung und Rechtsverwaltung. Schließ-

12 Kahn-Freund, a.a.O., S. 218.

13 Sinzheimer, Arbeitstarifgesetz a.a.O., S. 181.

14 Sinzheimer, ebda., S. 186.

15 Harold Laski: Die Souveränität des Staates (1915), in: Nuscheler/Steffani: Pluralismus, München 1972. In zeitgemäßer Auseinandersetzung bei Hans Kremendahl: Pluralismustheorie in Deutschland, Leverkusen 1977.

lich über der Staat die Aufsicht über die „Rechtsverwaltung“ aus. Er verzichte aber darauf, Entscheidungsnormen im einzelnen zu geben. Es ist im Prinzip ein Modell des heutigen Pluralismus, das Sinzheimer 1916 entwarf! Vor allem aber war es ein Modell der Einbeziehung der Arbeitnehmerschaft in den demokratischen Staat über diese „Selbstbestimmung im Recht“, also die Befugnis zu autonomer rechtlicher Normierung gesellschaftlicher Entwicklungen durch Tarifverträge.

Kahn-Freund arbeitete später noch stärker die dynamische Funktion dieser kollektivrechtlichen Sozialgestaltung heraus, die bei Sinzheimer am Anfang der Theorie stand. Nur eine dialektische Auffassung gesellschaftlicher Vorgänge, nur eine Ideologie, für die alles Gesellschaftliche dynamisch und nicht statisch ist, könne ein solches Rechtssystem hervorbringen¹⁶. Dies schließe ein, daß die große Mehrheit der Arbeitnehmerschaft nicht dauerhaft an den Elementen der kapitalistischen Wirtschaftsordnung festhalte, also auch am Kollektivismus, der den Vertragspartner Arbeitgeberschaft stets umschließe. Für die Arbeitgeberseite bedeute das kollektivrechtliche System eine Rückzugsposition für den Weg zurück — oder, in heutiger Sicht: für eine Konsolidierung des ökonomischen Systems. Auch hier also Offenheit und die Akzeptanz von Pluralität. Zur staatlichen Politik hin: „Die Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer sollen nicht mehr in erster Linie bestimmt werden durch ihren Anteil an der politischen Macht oder durch das Maß an der Rücksichtnahme des Staates auf die Arbeitnehmerschaft, sondern durch ihre gesellschaftliche, d. h. organisatorische Stärke.“¹⁷ — Wie modern klingt dies!

Kollektivrechtliche Sozialstaatsgestaltung ist „Besinnung auf die eigene Kraft“. Zur Praxis.

Die theoretischen Arbeiten Sinzheimers und seiner „Schule“, die noch einer ausführlicheren Analyse unter dem gestellten Thema bedürfen, sind in ihren Kerngedanken offenkundig nicht überholt. Der rote Faden verläuft von der „Objektsituation“ des einzelnen bis hin zur sozialen Selbstbestimmung im Recht, die nicht allein auf die Arbeitsverhältnisse in den Betrieben, sondern genereller auf gesellschaftliche Entwicklungen bezogen ist. Dies wurde wohl auch in den knappen Zitaten und Vorstellungen deutlich.

Bevor eine praktische Nutzenanwendung versucht wird, muß jedoch noch einer neueren Ausgestaltung des Sozialstaats Rechnung getragen werden, die die Objektsituation mit den Mitteln des Staates zu mildern versucht: Das ist die Kernidee des modernen „Sozialen Rechtsstaates“. Seine Besonderheit - hinter diesem Begriff verbergen sich bekanntlich viele konservative Formeln - liegt darin, daß er nur dann

16 Mindestens an dieser Stelle ist ein Hinweis angebracht auf: Reinhard Hoffmann: Rechtsfortschritt durch gewerkschaftliche Gegenmacht. Ffm 1968. Dies ist ein Praxis-Konzept, das den hier vorgetragenen Grundgedanken durchaus entsprechen kann. Der zur Verfügung stehende Platz läßt leider eine genauere Würdigung des Verhältnisses beider Beiträge zueinander nicht zu.

17 Kahn-Freund, a.a.O., S. 218.

diesen Begriff verdient, wenn Ernst gemacht wird mit dem Prinzip, durch gesetzlich formulierte Rechtsansprüche den einzelnen unabhängig zu machen von behördlicher Ermessensfreiheit und Willkür. Dies allein ist die Verwirklichung des Gedankens des „Sozialen Rechtsstaats“ in seiner fortgeschrittensten Form. Rechtsansprüche auf Hilfe, Förderung und Anerkennung sind die heutigen Erscheinungsformen der Versuche, im sozialstaatlichen Sinne die Menschen aus „Objektsituationen“ herauszuführen. Diese Ausgestaltung der staatlich-gesetzgeberischen Seite des Sozialstaates ist uneingeschränkt zu begrüßen. Wenn sie auch in der Tendenz erhebliche Fortschritte aufweist, so sind doch zugleich Mängel und Defizite unübersehbar. Sie liegen in den juristischen Verklausulierungen der Voraussetzungen von Rechtsansprüchen, auch in einem kaum noch vertretbaren Festhalten am Subsidiaritätsprinzip. Sie liegen darin, daß es offensichtlich sehr viele Menschen gibt, die von ihren Rechtsansprüchen keinen Gebrauch machen bzw. machen können. Sei es aus Furcht vor sozialer Abwertung, sei es aus Unfähigkeit, intellektuell und sprachlich mit den Formularen fertigzuwerden. Das ist auch der wahre Kern des seit neuerem diskutierten Problems der „neuen“ oder „latenten“ Armut in der Bundesrepublik¹⁸.

So gilt es denn durchaus, neuere positive Entwicklungen im Bereich von Gesetzgebung und Verwaltung anzuerkennen und zu fördern, bei gleichzeitiger rationaler Auseinandersetzung mit ihren Defiziten und Schwächen. Das Konzept der „sozialen Selbstbestimmung im Recht“, das hier zur Forderung nach bewußterer kollektivrechtlicher Ausgestaltung des Sozialstaats fortgeführt wird, kennt kein „Entweder-Oder“, keine Staatsabstinenz. Es ordnet sich in das notwendige staatliche Recht ein.

Nun bleibt die durchaus berechtigte Aufgabe, an einigen Beispielen aus der gegenwärtigen gesellschaftlichen Entwicklung, in der staatliches Recht entweder nicht mehr greift oder vor allem in die Zukunft reichenden Entwicklungen nicht oder nicht hinreichend Rechnung trägt, Felder und Möglichkeiten der „kollektivrechtlichen Sozialstaatsentwicklung“ aufzuzeigen.

Die Gewerkschaften haben seit der Gründung der Bundesrepublik unter zum Teil schwierigsten Bedingungen und Gegnerschaften in großem Stil und in hoch differenzierter Weise regelmäßig Tarifverträge abgeschlossen. Sieht man es eng und ziemlich formal, so ist die Forderung nach einer besonderen „kollektivrechtlichen“, d. h. also tarifvertraglichen Ausgestaltung des Sozialstaats nichts Neues. Ein solches Argument ist aber nur sehr begrenzt richtig. Unser System tarifvertraglicher Festsetzung der Lohn- und Arbeitsbedingungen hat sich im Kern immer mehr zu einem Lohnfestsetzungsmechanismus entwickelt und es ist statisch, weil es Funktionen im gegebenen Rahmen erfüllt, ohne in der Regel kollektivrechtliche Weiterentwick-

18 Vgl. u. a. Krupp/Glatzer (Hg.): Umverteilung im Sozialstaat. Empirische Einkommensanalysen für die Bundesrepublik. Frankfurt 1978. Dort: Frank Klanberg, Materielle Armut in Perspektive, S. 116 ff.; Heiner Geißler: Die neue soziale Frage, Freiburg 1976, S. 26 ff.; Bearbeitung: Hartwich, Sozialstaatspostulat und sozialer Wandel. Eine historisch-politologische Bilanz 1949-1979, in: Geschichte in Wissenschaft und Unterricht, Heft 12/1979, S. 733.

lungen beinhalten zu können. Es gibt Ausnahmen. Der erst nach Arbeitskampf und unter ständiger Infragestellung der Ergebnisse durchgesetzte Lohnrahmentarifvertrag II und Manteltarifvertrag für die gewerblichen Arbeitnehmer der Metallindustrie Nordwürttemberg/Nordbaden sowie der zunächst weitgehend vergebliche Kampf um die Einführung der 35-Stunden-Woche sollen hier beispielhaft genannt werden. Dies sind kollektivrechtliche Weiterentwicklungen des Sozialstaats mit besonderer Nähe zu den Problemlagen und mit der Zielsetzung der Beseitigung oder Milderung von „Objektsituationen“. Gerade diese beiden Beispiele haben aber auch gezeigt, daß ein Staats- oder Verfassungsauftrag zur Fortentwicklung des Sozialstaats durch die Gewerkschaften nicht als selbstverständlich anerkannt wird. Im Gegenteil. Die kollektivrechtliche Komponente sozialstaatlicher Entfaltung und Weiterentwicklung ist gewiß die problemnächste, aber zugleich die umstrittenste. Umstritten im politischen Bereich von Parteien, Regierungen und sicher auch Parlamenten — die vielleicht manche der Fragen aus durchsichtigen Gründen lieber selbst, d. h. staatlich-gesetzgeberisch regeln möchten. Bekämpft von mächtigen und hochkonzentrierten Arbeitgebervereinigungen, die sich mittlerweile des Instruments der Aussperrungen in einem Maße bedienen, das das Streikrecht gefährdet und eingrenzt. Denn anders ist der strategische Einsatz der Aussperrungsdrohung und ihres Vollzuges bei fast jeder bevorstehenden Tarifauseinandersetzung mit den Gewerkschaften kaum noch zu interpretieren.

Im Sinne der Herausnahme des Menschen aus der Objektsituation durch kollektive Gestaltungsformen sind die Möglichkeiten des Betriebsverfassungsgesetzes und vor allem des Mitbestimmungsgesetzes gleichsam der wirtschaftsdemokratische Weg. Primär ist es hier nicht der Staat, sondern sind es die Großkonzerne, denen sozialstaatlicher Fortschritt in diesem Sinne abgerungen werden muß. Zu diesem Weg gehört aber auch die Revitalisierung der Selbstverwaltung in den Sozialversicherungen und in der Arbeitsverwaltung. Die Entwicklung der großen Sozialleistungseinrichtungen hat einen Zustand erreicht, bei dem die Anonymität, die Rechenhaftigkeit und die „Verdatung“, die Bürokratisierung, neue Objektsituationen für den Bürger des Sozialstaates schaffen, die er doch gerade in der Absicherung gegenüber den Wechselfällen des Lebens (Krankheit, Unfall, Alter u. ä.) überwunden wähnte. Das WSI selbst ist erst unlängst mit einer kritischen Bestandsaufnahme und mit konkreten Änderungsvorschlägen an die Öffentlichkeit getreten¹⁹. Daraus soll nur ein Zitat gebracht werden, um die Ausführungen zu verdeutlichen: „Gesundheitliche und soziale Interessen lassen sich an konkreten Dingen des Alltags festmachen: am Arbeitsplatz, in der Wohnsituation, in den Verhältnissen der Naherholung etc. Eine Mobilisierung könnte daher an diesen konkreten Lebensbedingungen anknüpfen. Für die Selbstverwaltung der Sozialversicherung, die eine solche Mobilisierung leisten möchte, würde das bedeuten, daß sie ihre Organisationsstrukturen dezentralisiert und auf örtliche und regionale Bereiche konzentriert.“ (s. XXIV). Die „Nähe

19 Sozialpolitik und Selbstverwaltung. Zur Demokratisierung des Sozialstaats, hrsg. vom WSI, Köln 1977.

zu den wirklichen Problemlagen", das ist eine Schwachstelle des Sozialstaats, der sich allein als staatlich-gesetzgeberisch-administrative Aufgabe versteht.

Die Hauptthese dieses Beitrages, daß nämlich die kollektivrechtliche Seite des Sozialstaats durch die Gewerkschaften bewußter und verstärkter gesehen und praktiziert werden sollte, wird hier nicht leichtfertig ausgesprochen. Dies ist der schwerste und widerstandsreichste Weg der Weiterentwicklung des Sozialstaats. Im Grunde ist er aber heute, wie weiter oben ausgeführt wurde, mit der wichtigsten in einer Zeit, die von ständig höheren Leistungen und Zahlen Abschied nehmen muß und sich mit den strukturellen Fragen und Problemen ihres hochentwickelten Sozialstaats künftighin auseinanderzusetzen hat. Es ist der wichtigste Weg im Sinne des Aufgreifens der wirklichen Problemlagen und einer geschärften Aufmerksamkeit für die Zukunft, z. B. bei allen sozialen Folgen technischer Entwicklungen. Es ist — von den Zielen und Grundrechten der Verfassung her gesehen - der begründetste, wenn er über die Selbstorganisation die Beseitigung von Objektsituationen des Menschen im Arbeitsleben und in der Gesellschaft versucht. Ein solcher Weg kann jedoch niemals gegangen werden, wenn er nicht im Bewußtsein der Mitglieder als eine wichtige und lohnende Aufgabe verankert ist. Deshalb müssen die Tagesaufgaben und die weiterführenden Ziele theoretisch vereinigt und plausibel formuliert sowie dann als mittelfristige Konzeption diskutiert werden. Wenn es auch politisch umstritten sein mag: Die Gewerkschaften erfüllen einen Verfassungsauftrag, wenn sie den traditionellen Weg und die traditionelle Idee einer Ausgestaltung des Sozialstaats durch kollektive Maßnahmen - in Ergänzung staatlicher Ausgestaltungsformen - in ihre Programmatik und in ihr Handeln aufnehmen. Dieses Konzept einer Verknüpfung von praktischem Handeln und theoretischem Entwurf, das weiterführende Schritte von tagesbedingter Funktionserfüllung unterscheiden hilft, sollte Eingang finden in das neue Grundsatzprogramm dadurch, daß in der Präambel die Absätze 6 — 13 zu einem eigenen Teil zusammengefaßt und — etwa mit der Überschrift: „Die Stellung der Gewerkschaftsbewegung in Rechtsstaat, Sozialstaat und Demokratie" - gemäß den leitenden Gesichtspunkten der Entwicklung zur „sozialen Selbstbestimmung im Recht" neu formuliert werden. Es würde nicht zuletzt dem Gedanken der Einheitsgewerkschaft dienen.