

Nikisch, Arthur

Article — Digitized Version

Die Entwicklung des Arbeitsrechts in den deutschen Westzonen seit Kriegsende

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Nikisch, Arthur (1951) : Die Entwicklung des Arbeitsrechts in den deutschen Westzonen seit Kriegsende, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 31, Iss. 3, pp. 13-19

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/131271>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

ABHANDLUNGEN

DIVERGIERENDES ARBEITSRECHT IN DEN ZONENSTAATEN

Die Entwicklung des Arbeitsrechts in den deutschen Westzonen seit Kriegsende

Prof. Dr. Arthur Nikisch, Kiel

Die Entwicklung des Arbeitsrechts ist das Spiegelbild der gesellschaftlichen Entwicklung eines Volkes. Im modernen Staate, in dem die große Masse der Bevölkerung aus vermögenslosen Lohnempfängern besteht, hängt der Aufstieg oder Niedergang eines Volkes entscheidend davon ab, ob es gelingt, für die „soziale Frage“ eine befriedigende Lösung zu finden. Ein von sozialen Kämpfen zerrissenes Volk kann seine Stellung in der Völkergemeinschaft nicht behaupten. In der Erkenntnis, daß die großen sozialen Organisationen, die die gewachsenen Gemeinschaftsformen im Zeitalter der Massen weitgehend ablösen, eine Macht darstellen, die vom Staate nicht mehr gelenkt werden kann, haben die Diktaturen der Gegenwart und jüngsten Vergangenheit diese gefährlichen Nebenbuhler von Anfang an beseitigt oder in einer Weise umgestaltet, daß sie die Macht des Staates und der herrschenden Partei verstärken. Das Mittel ist einfach, aber tyrannisch. Es ist mit einem erheblichen Maße von wirtschaftlichem Wohlstand, aber nicht mit dem Verlangen des freien Menschen nach Selbstbestimmung vereinbar. In Deutschland hat man das erlebt und wünscht keine Wiederholung. In der Weimarer Republik genossen die Vereinigungen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber die größte Freiheit und machten nicht den rechten Gebrauch davon. Auf sozialem Gebiete lebte der Nationalsozialismus von diesem Mißerfolg. Seit 1945 bemühen wir uns, eine neue soziale Ordnung zu schaffen. Da sie nicht wie im Osten dem Volke als fertiges Schema aufgezwungen werden, sondern langsam heranreifen soll, stehen wir mit diesem Versuche noch in den Anfängen. In den ersten Jahren nach dem Zusammenbruch war von Ideen noch nicht viel zu spüren. Man kämpfte um das nackte Leben. Immerhin zeigte sich, daß Arbeitgeber und Arbeitnehmer entschlossen waren, die ungeheuren Schwierigkeiten gemeinsam zu bewältigen. Die Betriebsgemeinschaft, von manchen als propagandistisches Schlagwort verspottet, erwies sich als lebendige Macht allen sozialen Gegensätzen zum Trotz, und wenn sich das Gefühl der Verbundenheit aller am gleichen Werke Schaffenden auch nicht immer in dieser Stärke erhalten konnte, so hatte sich doch, und nicht zum ersten Male, gezeigt, daß es nur geweckt und gepflegt zu werden braucht, um seine Früchte zu tragen.

Dem wiedererwachten Leben in den Betrieben fehlte zunächst noch die sichere rechtliche Ordnung. Die nationalsozialistischen Gesetze, die den Führergrundsatz auch in die Betriebsverfassung eingeführt hatten, waren nicht mehr anwendbar. In Anlehnung an das frühere Recht wurden jetzt vielfach wieder Betriebsräte gebildet, deren Befugnisse auf Vereinbarungen mit dem Inhaber des Betriebes beruhten, was sehr unterschiedliche Gestaltungen zur Folge hatte. An eine gesetzliche Regelung durch deutsche Stellen war vorläufig noch nicht zu denken. Zunächst konnte nur der Kontrollrat eingreifen.

KONTROLLRATSGESETZE

Mit drei Gesetzen und einigen Befehlen und Direktiven hat der Kontrollrat neues Arbeitsrecht geschaffen. Der Zweck dieser Gesetzgebung war, Ordnung in das Arbeitsleben zu bringen und einige empfindliche Lücken auszufüllen. Die Entwicklung des Arbeitsrechts wurde damit nicht entscheidend beeinflusst. Eine einheitliche, in die Zukunft weisende Konzeption lag dieser Gelegenheitsgesetzgebung nicht zugrunde und war auch bei der völlig verschiedenen Einstellung der Besatzungsmächte zu den Grundfragen der gesellschaftlichen Ordnung nicht zu erwarten. Die weitere Entwicklung ist denn auch in West und Ost ganz verschiedene Wege gegangen.

Das Arbeitsgerichtsgesetz vom 30. März 1946 bildete die Grundlage für die Wiedereinrichtung von Arbeits- und Landesarbeitsgerichten, beschränkte sich aber darauf, die Besetzung und Zuständigkeit zu regeln und verwies wegen des Verfahrens auf das Arbeitsgerichtsgesetz vom 23. Dezember 1926. Die wichtigste Neuerung, die dieses Gesetz brachte, war die völlige Herausnahme der Arbeitsgerichtsbarkeit aus der ordentlichen Justiz und der Verzicht auf juristische Vorbildung bei den Vorsitzenden der Arbeitsgerichte. Einige Länder, besonders in der amerikanischen Zone, haben daraufhin die Arbeitsgerichtsbarkeit neu kodifiziert, indem sie die Bestimmungen des Kontrollratsgesetzes mit den früheren Verfahrensvorschriften zu einem Ganzen verschmolzen. In Rheinland-Pfalz und Württemberg-Hohenzollern wurde ein Oberes Arbeitsgericht als dritte Instanz geschaffen. Im Sinne einer einheitlichen Rechtsanwendung ist damit wenig gewonnen. Wir

brauchen einen höchsten Gerichtshof in Arbeitssachen für das ganze Bundesgebiet. Das Grundgesetz sieht ein Oberes Arbeits- und Sozialgericht vor. Bis jetzt ist es noch nicht errichtet, weil man sich nicht einig ist, ob die Rechtsprechung in Arbeitssachen, in Sozialversicherungs- und Versorgungssachen bei einem einzigen Gerichte vereinigt werden oder ob man das Arbeitsrecht vom Sozialrecht trennen soll. Eine baldige Entscheidung ist dringend erwünscht, da das Fehlen eines obersten Arbeitsgerichts die Rechtzersplitterung auch von der Rechtsprechung her begünstigt.

Das Betriebsrätegesetz des Kontrollrats vom 10. April 1946 ist ein bloßes Rahmengesetz, das die Errichtung von Betriebsräten zuläßt, nicht vorschreibt und weit davon entfernt ist, die Betriebsverfassung im einzelnen zu regeln, vielmehr alle wesentlichen Fragen der Ordnung durch Vereinbarung zwischen dem Betriebsrat und dem Inhaber des Betriebes überläßt. Daß damit auf die Dauer nicht auszukommen sein würde, war vorauszusehen. Die meisten westdeutschen Länder haben denn auch seither eigene Betriebsrätegesetze erlassen, die sich im äußeren Aufbau vielfach an das alte Betriebsrätegesetz von 1920 anlehnen, aber teilweise wichtige Neuerungen bringen, besonders auf dem Gebiete des Mitbestimmungsrechts, das sich nicht mehr nur auf soziale und personelle Angelegenheiten beschränkt, sondern hier und dort auf das wirtschaftliche Gebiet ausgedehnt wird. Die Militärregierungen hatten gegen eine landesrechtliche Regelung dieser wichtigen Frage anfangs begründete Bedenken. Die Bundesregierung hat schon vor Monaten den Entwurf eines Betriebsverfassungsgesetzes ausgearbeitet, der gegenwärtig im Bundestag beraten wird, möglicherweise aber durch die jüngsten Ereignisse überholt ist.

Den Abschluß dieser Gesetzgebung des Kontrollrats bildete das Gesetz über ein Ausgleichs- und Schiedsverfahren in Arbeitsstreitigkeiten vom 20. August 1946, dem insofern eine gewisse grundsätzliche Bedeutung zukommt, als es im Gegensatz zum Schlichtungsrecht der Weimarer Republik weder einen Einlassungszwang noch eine Verbindlicherklärung der erlassenen Schiedssprüche kennt. Doch war damit zunächst nur die Auffassung der Besatzungsmächte zu dieser für das kollektive Arbeitsrecht höchst bedeutsamen Frage zum Ausdruck gebracht. In ihren Durchführungsverordnungen haben die Länder auch das Schlichtungsrecht weiter ausgebaut. Richtlinien des Bundesarbeitsministeriums für ein einheitliches Schlichtungsgesetz werden augenblicklich lebhaft diskutiert.

LANDESRECHT UND BUNDESRECHT

Während in der Ostzone die gesetzgeberische Initiative sehr bald auf die zentralen Verwaltungen, später auf die Deutsche Wirtschaftskommission und schließlich auf die Organe der Deutschen Demokratischen Republik übergang, so daß sich das Arbeitsrecht ohne erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern entwickelt hat, lag in den westlichen Zonen das Schwergewicht der Schaffung neuen Rechts bis in die

jüngste Zeit bei den Ländern. Schon ihre Verfassungen zeigen ein betontes Interesse für die Ordnung der Arbeit. Recht auf Arbeit, Arbeitspflicht und Arbeitsschutz, gerechter Lohn und Arbeitslosenhilfe bilden den Inhalt allgemeiner Sätze von programmatischer Bedeutung. Ähnlich wie in der Weimarer Verfassung und meistens in wörtlicher Anlehnung an sie wird die Koalitionsfreiheit gewährleistet und werden die Vereinbarungen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände anerkannt. Überhaupt ist eine entschiedene Rückkehr zu den Grundsätzen des kollektiven Arbeitsrechts als Reaktion auf die autoritäre nationalsozialistische Ordnung festzustellen. Sehr stark machte sich das Fehlen einer Zentralgewalt bemerkbar. Die Länder, auf sich selbst gestellt, fühlten sich verpflichtet, eine neue soziale Ordnung aufzurichten. Die Folge mußte eine starke Rechtzersplitterung sein. Noch bestand zwar die alte Privatrechtsordnung, mit der einst das Bismarckreich die Einigung der deutschen Länder vollendet hatte und die noch in der Auflösung als starke Klammer die einzelnen Teile zusammenhielt. Aber schon dachte man ernsthaft daran, sogar das Arbeitsverhältnis, das an Bedeutung für die große Masse des Volkes alle anderen privaten Lebensverhältnisse überragt, landesrechtlich gesondert zu regeln und damit der Rechtseinheit auf einem großen und wichtigen Gebiete ein Ende zu bereiten.

Ganz so weit ist es nicht gekommen, schließlich waren es doch nur Teilgebiete, deren gesetzliche Regelung die Mehrzahl der Länder nicht aufschieben zu können glaubte und auf denen deshalb heute eine verwirrende und höchst unerquickliche Vielfalt von Vorschriften besteht. Der süddeutsche Länderrat und das Zentralamt für Arbeit in der britischen Zone konnten das nicht verhindern, da ihnen die Befugnis zur Gesetzgebung fehlte. Die Zuständigkeit des Wirtschaftsrates für das Vereinigte Wirtschaftsgebiet der britischen und amerikanischen Zone wurde zu spät auf das Gebiet des Arbeitsrechts erstreckt, doch hat er ein Gesetz von weittragender Bedeutung erlassen: das Tarifvertragsgesetz vom 9. April 1949. Bis dahin hatte es an einer positivrechtlichen Grundlage für die neuen Tarifverträge gefehlt, bei einer so wichtigen Materie auf die Dauer kein erträglicher Zustand. Mochte auch die Unabdingbarkeit der Tarifnormen nach dreißigjähriger Geltung nicht mehr ausdrücklich angeordnet zu werden brauchen, so fragte es sich doch, ob man auch in anderen Fragen einfach an den früheren Rechtszustand anknüpfen konnte. Auch war es nicht möglich, ohne gesetzliche Ermächtigung Tarifverträge für allgemein verbindlich zu erklären. Das Eingreifen des Wirtschaftsrates entsprach daher einem dringenden Bedürfnis, nachdem Währungsreform und Aufhebung des Lohnstops eine Neuordnung der Löhne möglich und notwendig gemacht hatten. Freilich mußte man es in Kauf nehmen, daß auf diese Weise eine einheitliche Regelung des Tarifrechts für das ganze Bundesgebiet der Zukunft überlassen blieb. Zwar hatte Rheinland-Pfalz schon am 24. Februar 1949 ein

Tarifvertragsgesetz erlassen, das nur unwesentlich von dem späteren Gesetz der Bizone abweicht. Aber die beiden anderen Länder der französischen Zone haben bis jetzt auf eine Regelung verzichtet und nur Bestimmungen über die Registrierung von Tarifverträgen getroffen, die sich in einem wichtigen Punkte von der Regelung in den anderen Ländern unterscheiden.

Es bleibt die Hoffnung, daß die Gesetzgebung des Bundes das Arbeitsrecht wenigstens in den Westzonen allmählich wieder vereinheitlichen wird. Das Arbeitsrecht unterliegt der konkurrierenden Gesetzgebung von Bund und Ländern (Art. 74 Nr. 12 GG.). Ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht ohne Frage, weil Einheit des Arbeitsrechts in einem einheitlichen Wirtschaftsgebiete nicht zu entbehren ist (Art. 72 GG.). Allem Anscheine nach wird man sich aber mit Geduld wappnen müssen. Das Bundesarbeitsministerium hat eine Reihe von Entwürfen vorbereitet und einige für vordringlich erklärt, aber die überlastete Gesetzgebungsmaschine läuft langsam, auch kennt man von früher her die Schwierigkeiten der parlamentarischen Behandlung gerade von sozialpolitischen Gesetzen. Das bisher Geleistete betrifft mehr die arbeitsrechtlichen Randgebiete. Ein Kündigungsschutzgesetz wird wohl demnächst erscheinen, während die Aussichten für das Betriebsverfassungsgesetz noch ganz unsicher sind. Es ist deshalb begreiflich, daß Bayern erst kürzlich noch ein Betriebsrätegesetz herausgebracht hat.

DAS ARBEITSVERHÄLTNISS

Es ist für das moderne Arbeitsrecht bezeichnend, daß die staatliche Gesetzgebung sich seit einem Menschenalter fast allein mit dem kollektiven und dem öffentlichen Arbeitsrecht beschäftigt, an der überkommenen Ordnung des einzelnen Arbeitsverhältnisses aber kaum etwas geändert hat. Diese Ordnung beruht heute noch im wesentlichen auf Gesetzen aus dem vorigen Jahrhundert, dem Bürgerlichen Gesetzbuch, dem Handelsgesetzbuch, der Gewerbeordnung, den Berggesetzen usw. Daß eine Erneuerung auch hier erwünscht wäre, ist längst erkannt. Zu Beginn der zwanziger Jahre hat ein vom Reichsarbeitsministerium einberufener Ausschuß in mehrjähriger Arbeit den Entwurf zu einem Arbeitsvertragsgesetz ausgearbeitet, der im Schrifttum stark beachtet wurde, aber niemals dem Reichstag zugeleitet wurde. Ein Entwurf aus dem Jahre 1938, der das Recht des Arbeitsverhältnisses neu gestalten wollte, hat zwar die Rechtsprechung stark beeinflußt, ist aber gleichfalls liegen geblieben. Das ist wohl nicht nur damit zu erklären, daß immer andere, dringlichere Aufgaben zu bewältigen waren. Seit der Ausbreitung der tariflichen Regelung konnte das Recht auch auf diesem Wege weitergebildet werden, wie denn unser ganzes Urlaubsrecht bis zum Jahre 1945 fast ausschließlich auf Tarifverträgen und Tarifordnungen beruhte. Das hatte den Vorteil, daß die Vorschriften den Verhältnissen der einzelnen Wirtschaftszweige angepaßt und überhaupt elastischer gehalten werden konnten.

Neuerdings ist das Individualarbeitsrecht wieder etwas stärker in den Vordergrund getreten. Die meisten Länderverfassungen haben den Erholungsurlaub der Aufnahme unter die Grundrechte gewürdigt. Im Anschluß daran sind dann länderspezifische Urlaubsgesetze erlassen worden, die insofern einen erfreulichen Fortschritt brachten, als sie übereinstimmend den jährlichen Mindesturlaub auf zwölf Tage erhöhen, im ganzen gesehen aber doch nicht recht befriedigen. Die eingeführten Neuerungen sind nicht durchweg glücklich, nicht in der Sache und nicht in der technischen Ausgestaltung und vor allem: diese Gesetze sind allzu verschieden, ja sie vermeiden geradezu ängstlich jede Anlehnung an schon Vorhandenes.

Dasselbe Bild bietet das neue Recht des Kündigungsschutzes. Hier war allerdings durch den Wegfall des Gesetzes zur Ordnung der nationalen Arbeit, das diese Fragen zuletzt geregelt hatte, eine empfindliche Lücke entstanden. Aber die Art, wie man sie schloß, war doch auch wieder bedenklich. Einige Länder erließen besondere Kündigungsschutzgesetze, andere behandelten den Gegenstand nach der Tradition in ihren Betriebsrätegesetzen, und auch hier erstrecken sich die Unterschiede bis auf die kleinsten Einzelheiten. Wie mißlich in einem einheitlichen Wirtschaftsgebiete eine solche Zersplitterung in einer für die Betriebsführung immerhin wichtigen Frage ist, liegt auf der Hand. Die Länder der britischen Zone haben hier wie auch sonst stärkere Zurückhaltung geübt und sich mit den allgemeinen Vorschriften des bürgerlichen Rechts geholfen. Dort haben die Gerichte eine Kündigung des Arbeitgebers für unwirksam erklärt, wenn sie gegen die guten Sitten verstieß (§ 138 BGB.) oder einen Rechtsmißbrauch darstellte (§ 242 BGB.). Das ist nicht ohne Einfluß auf die bevorstehende Regelung durch die Bundesgesetzgebung gewesen.

SOZIALE AUTONOMIE

Seit dem Wegfall der autoritären Ordnung der nationalsozialistischen Epoche ist die soziale Selbstgestaltung wieder in ihre vollen Rechte eingesetzt worden. Sie findet ihren stärksten Ausdruck in der tariflichen Regelung der Arbeitsbedingungen. Daß wir diese schon vor 1933 hatten, besagt nicht, daß sich der heutige Zustand von dem damaligen nicht unterschiede. Jeder Gestaltung des Tarifrechts und des eng mit ihm zusammenhängenden Schlichtungsrechts liegt eine ganz bestimmte Vorstellung von der Stellung der sozialen Mächtigkeitsgruppen zum Staate und im Staate zugrunde. Die Weimarer Verfassung hatte die Vereinigungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und ihre Vereinbarungen in aller Form anerkannt. Daß die Arbeitsbedingungen grundsätzlich durch Tarifverträge geregelt werden sollten, war zwar in der Verfassung nicht ausgesprochen, aber die beiderseitigen Spitzenverbände hatten es in ihrem Novemberabkommen 1918 so bestimmt, und es entsprach dem Grundgedanken des jetzt zum Siege gelangten kollektiven Arbeitsrechts. Es blieb nur die

Frage offen, was geschehen sollte, wenn die „sozialen Gegenspieler“, wie man sie damals nannte, sich nicht einigten. Die Antwort gab der Staat in seiner Schlichtungsordnung. Er legte sich das Recht bei, Arbeitsstreitigkeiten nicht nur zu schlichten, sondern den von seiner Schlichtungsbehörde erlassenen Schiedsspruch auch gegen den Willen der streitenden Parteien für verbindlich zu erklären, also einen Zwangstarif zu schaffen. Damit hatte der Staat ein überaus wirksames Mittel in der Hand, sich jederzeit in die Auseinandersetzungen der sozialen Verbände einzuschalten, den gestörten Arbeitsfrieden wiederherzustellen und seine eigenen lohn- und tarifpolitischen Absichten zu verwirklichen, ein Mittel, von dem er in immer wachsendem Maße Gebrauch machte. Es war von hier aus schließlich nur ein kleiner Schritt bis zu der nationalsozialistischen Ordnung, bei der die Tarifverträge und ihre Träger verschwand und eine staatliche Behörde, der Treuhänder der Arbeit, die Arbeitsbedingungen festsetzte.

Die jetzige Reaktion auf diesen Zustand ist sehr begreiflich. Die wiedererstandenen Verbände der Arbeitgeber und Arbeitnehmer verlangen volle, von allen staatlichen Eingriffen freie Autonomie. Sie lehnen jede staatliche Kontrolle ihrer Vereinbarungen ebenso ab wie den Schlichtungs- und Tarifzwang, und sie haben ihren Standpunkt auch bisher im allgemeinen durchgesetzt. Überhaupt ist ihre Macht, verglichen mit den fünfzehn Jahren der Weimarer Republik, entschieden gewachsen. Hierzu trägt auf seiten der Gewerkschaften nicht wenig der Umstand bei, daß die Spaltung in verschiedene, politisch und weltanschaulich getrennte Richtungen, die einander nicht selten bekämpften, weggefallen ist und daß die heutigen Einheitsgewerkschaften ganz überwiegend nicht mehr als Berufsverbände, sondern als Industriegewerkschaften organisiert sind, die alle in einem Wirtschaftszweig tätigen Arbeitnehmer ohne Rücksicht auf ihren Fachberuf erfassen. Auch insoweit ist demnach eine einheitliche Vertretung der Arbeitnehmerinteressen sichergestellt und die Stoßkraft verstärkt. Nur die hergebrachte Scheidung der Angestellten von den Arbeitern hat sich nicht beseitigen lassen und findet in dem Bestehen einer selbständigen Angestelltengewerkschaft ihren Ausdruck. Indessen würde man die gegenwärtige Lage nicht vollständig erfassen, wenn man nur einen Machtzuwachs der sozialen Organisationen feststellen wollte. Die Stellung dieser Vereinigungen scheint sich vielmehr in einem grundsätzlich wichtigen Punkte geändert zu haben. Die Gewerkschaften, auf die es hierbei in erster Linie ankommt, waren ursprünglich in Opposition zum Staate und überhaupt zu der bestehenden Gesellschaftsordnung entstanden. In langen, schweren Kämpfen hatten sie um ihre Anerkennung ringen müssen. Schließlich erreichten sie, daß man sie gewähren ließ. Man fand es richtig, daß sie zusammen mit den Arbeitgebern und deren Vereinigungen die Regelung der Arbeitsbedingungen in die Hand nahmen, und sah im Tarifvertrag nur einen technisch

vollkommeneren Ersatz für den individuellen Arbeitsvertrag, gewissermaßen einen Gesamtarbeitsvertrag, wie er im Ausland vielfach genannt wird.

Es ist mindestens zweifelhaft, ob diese Auffassung nach 1918 noch der sozialen Wirklichkeit entsprach. Seit der ersten gesetzlichen Regelung des Tarifvertrages durch die Verordnung vom 23. Dezember 1918 waren die tariflichen Vereinbarungen für die Mitglieder der vertragschließenden Verbände rechtsverbindlich, sie wirkten nicht anders als zwingende Gesetzesnormen. Es gab damals und gibt auch heute noch viele, die an einer Rechtsetzungsmacht in der Hand privater Interessenverbände keinen Anstoß nehmen. Andere wurden durch diese Vorstellung beunruhigt und versuchten, die Tarifwirkung in weniger verhänglicher Weise zu erklären¹⁾. Wieder andere führten die befremdliche Erscheinung auf ihre Ursachen zurück. Die erstarkten Organisationen seien dazu übergegangen, die verfassungsmäßigen Gesetzgebungsformen auszuschalten, und der Staat habe kapitulieren müssen vor der gesellschaftlichen Wirklichkeit, indem er zugab, daß nicht er allein das Recht habe, Lebensordnungen zu gestalten²⁾.

Das mag historisch richtig gesehen sein, doch hat es den Anschein, als habe sich die Stellung des Staates zu dieser Frage geändert. Die nationalsozialistische Ordnung der Arbeit hat, was man auch sonst gegen sie einwenden mag, allgemein zum Bewußtsein gebracht, daß eine befriedigende, gerechte und gleichzeitig wirtschaftlich tragbare Regelung der Arbeitsbedingungen eine Angelegenheit ist, die das Gemeinwohl auf das stärkste berührt. Wenn deshalb der Staat heute wieder diese große und höchst schwierige Aufgabe den Verbänden der unmittelbar Beteiligten zur eigenen verantwortlichen Erledigung überläßt, so kann das nicht geschehen im Sinne eines liberalen laissez faire, sondern in der Erkenntnis, daß ihre Lösung an dieser Stelle vermutlich am besten aufgehoben ist. Daraus ergeben sich wichtige Folgerungen.

Das Tarifvertragsgesetz ermächtigt die Vereinigungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, objektives Recht zu setzen. Das kann heute nicht mehr zweifelhaft sein, nachdem das Gesetz selbst von Rechtsnormen spricht. Der Tarifvertrag ist eine rechtsetzende Vereinbarung. Damit ist den Tarifparteien eine Aufgabe übertragen, die der Staat mit Recht zu den seinigen zählen dürfte, die er aber im vollen Bewußtsein der Tragweite dieses Schrittes im Wege der sozialen Autonomie erledigt sehen will. Dabei ist er noch über das frühere Recht hinausgegangen, indem er seine Delegation auf die Regelung betrieblicher und betriebsverfassungsrechtlicher Fragen ausgedehnt hat. Die Betriebsverfassung, die für die Gestaltung des sozialen Lebens von entscheidender Bedeutung ist, wird hinfert nicht mehr nur vom Gesetz, sondern ergänzend auch von den Tarifparteien bestimmt wer-

¹⁾ So Erwin Jacobi, Grundlehren des Arbeitsrechts (1927) S. 272 f.

²⁾ So schon Walter Kaskel, Arbeitsrecht (1925) S. 12 Anm. 1 und neuestens Carlo Schmid auf der Tagung der Gesellschaft für sozialen Fortschritt in Düsseldorf am 13. Januar 1951.

den. Daraus ergab sich, daß Normen dieser Art in den tarifgebundenen Betrieben auch für solche Arbeitnehmer verbindlich sein müssen, die der beteiligten Gewerkschaft nicht angehören. Überhaupt ist es für das Wesen und die Bedeutung des Tarifvertrages nicht in dem Maße, wie es gemeinhin angenommen wird, kennzeichnend, daß er nur für die tarifgebundenen Arbeitnehmer gilt. Denn meistens ist es nicht möglich oder doch nicht erwünscht, organisierte und nicht organisierte Arbeitnehmer desselben Betriebes unterschiedlich zu behandeln.

Es zeigt sich also, daß die Vereinigungen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, indem sie Tarifverträge abschließen, eine wichtige öffentliche Funktion ausüben. Nimmt man hinzu, daß sie auf dem ganzen weiten Gebiete des Arbeits- und Sozialrechts in Rechtsprechung und Verwaltung zur Mitwirkung berufen sind, so kann man nicht länger bestreiten, daß sie die Form privater Interessenvertretungen endgültig gesprengt haben, mögen sie auch immer noch in der Gestalt rechtsfähiger oder nicht rechtsfähiger privatrechtlicher Vereine auftreten³⁾. So hohe Aufgaben verlangen ein geschärftes Verantwortungsgefühl. Gewiß sollen die Verbände nach wie vor die Interessen ihrer Mitglieder und darüber hinaus die der gesamten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft wahren. Aber gleichzeitig müssen sie sich als Träger einer öffentlichen Aufgabe vom Gemeinwohl leiten lassen. Der Glaube, daß das richtige Ergebnis sich von selbst einstellen werde, wenn beide Teile nur recht einseitig ihre entgegengesetzten Ziele verfolgen, ist nicht mehr unser Glaube. Heute verlangt man eine andere Einstellung, die in der üblich gewordenen Bezeichnung als Sozialpartner zum Ausdruck kommt. Ob sich der Wandel vom Gegenspieler zum Partner schon endgültig vollzogen hat, wird sich erst noch erweisen müssen. Daß aber schon gewisse Fortschritte in dieser Richtung erzielt sind, ist sicher.

SOZIALE AUTONOMIE UND STAAT

Man mag darüber streiten, ob die Anerkennung der sozialen Organisationen und ihrer Vereinbarungen seinerzeit wirklich ein bewußtes „Zurückweichen des Staates vor der neu sich bildenden Wirklichkeit einer sozialen Autonomie“ gewesen war (Carlo Schmid) oder ob man nicht nur dem Tarifvertrag die seinem Wesen und Zweck entsprechende rechtliche Wirkung, die Unabdingbarkeit, beilegen wollte, ohne sich über die grundsätzliche Tragweite dieses Schrittes völlig klar zu sein — jedenfalls hatte sich der Staat nicht ganz aus diesem Lebensbereiche zurückgezogen. Dieselbe Verordnung vom 23. Dezember 1918, die den Tarifvertrag zuerst regelte, sah auch die Schlichtung von Tarifstreitigkeiten durch amtliche Schlichtungsausschüsse vor, deren Schiedssprüche seit dem Jahre 1920 für verbindlich erklärt werden konnten. Die große Bedeutung, die der so zustande gebrachte „Zwangstarif“ bald erlangte, wurde

³⁾ Vgl. hierzu das interessante Urteil des LAG. Frankfurt a. M. vom 18. 9. 50, Recht der Arbeit 1950, S. 427, das aus den gleichen Erwägungen eine nicht rechtsfähige Gewerkschaft nach § 31 BGB. für Handlungen ihrer Organe haften läßt.

schon erwähnt. Die weitere Entwicklung führte dazu, daß die öffentliche Gewalt die Regelung der Arbeitsbedingungen offen übernahm. Es ist nun überaus bezeichnend, daß man bei der Rückkehr zur sozialen Selbstverwaltung den Einfluß des Staates auf diesem für die Wohlfahrt des Gemeinwesens so wichtigen Gebiete viel weitergehend ausgeschaltet hat als vor dem Jahre 1933. Das Kontrollratsgesetz Nr. 35 kennt keinen Schlichtungszwang und keinen verbindlichen Schiedsspruch mehr, alles beruht auf der freiwilligen Unterwerfung der Tarifparteien, und dabei ist es bis heute geblieben. Nur Rheinland-Pfalz und Baden haben die Möglichkeit vorgesehen, im öffentlichen Interesse ein Schlichtungsverfahren von Amts wegen einzuleiten und den Schiedsspruch für verbindlich zu erklären. Die Absicht des Bundesarbeitsministeriums, in dem geplanten Schlichtungsgesetz in sehr vorsichtiger Form dem Staate die früheren Zwangsbefugnisse wieder einzuräumen, stößt auf heftigen Widerstand beider Sozialpartner⁴⁾. Bei den Beratungen zum Tarifvertragsgesetz war es die Hauptstreitfrage, ob man die Wirksamkeit des Tarifvertrages von der Bestätigung durch die oberste Arbeitsbehörde abhängig machen solle, und auch hier haben die Sozialpartner, unterstützt von einem Teile der Wissenschaft, einen vollen Sieg über die staatliche Arbeitsverwaltung errungen. Nur in Baden und Württemberg-Hohenzollern hat die Registrierung des Tarifvertrags konstitutive Bedeutung, das zuständige Ministerium kann sie ablehnen, wenn der Vertrag wichtige Interessen des Gemeinwohls gefährdet.

Man kann nicht behaupten, daß dieser völlige Verzicht des Staates auf Einfluß und Kontrolle allein dem Wesen sozialer Autonomie, deren wohltätige Wirkung niemand leugnet, gerecht werde. Das Gegenteil ist richtig. Selbstverwaltung und staatliche Aufsicht waren von jeher miteinander verbunden. So lange man im Tarifvertrag nichts anderes sah als ein Aushandeln der Arbeitsbedingungen auf höherer Ebene und alles Heil vom freien Spiel der Kräfte erwartete, mochte der Staat beiseite stehen. Erblickt man dagegen in der Regelung dieser Fragen eine Aufgabe von öffentlicher Bedeutung — und eine andere Auffassung ist heute kaum noch möglich — dann ist es auch das Recht und die Pflicht des Staates, darüber zu wachen, daß diese Aufgabe in einer mit dem Gemeinwohl verträglichen Weise, ja daß sie überhaupt erfüllt wird. Es wäre höchst erwünscht, wenn es zu keinem staatlichen Eingriff zu kommen brauchte, und die Sozialpartner hätten es in der Hand, ihn zu vermeiden. Aber daß der Staat auf jede derartige Möglichkeit grundsätzlich verzichtet, scheint mir dem Wesen der Sache doch nicht ganz zu entsprechen.

Die starke Stellung der Sozialpartner zeigt sich auch auf dem Gebiete der sozialen Gesetzgebung. Daß die Gesetzentwürfe mit den Vertretern der beiderseitigen Spitzenverbände besprochen werden, ist gut und richtig und war auch früher schon so. Es ist auch nur zu begrüßen, wenn die Sozialpartner sich

⁴⁾ Vgl. Recht der Arbeit 1951, S. 15.

über die Grundgedanken eines neuen Gesetzes einigen und der Regierung einen gemeinsamen Vorschlag unterbreiten, der bestimmt die gebührende Beachtung auch bei dem Parlament finden wird. Wenn man aber von den gesetzgebenden Körperschaften erwartet, daß sie einen ihnen vorgelegten Entwurf ohne wesentliche Änderungen sanktionieren, so ist ein solches Verfahren mit der Verfassung einer parlamentarischen Demokratie nicht mehr zu vereinbaren. Die hierin liegenden Gefahrenmomente sind in der letzten Zeit aus einem sehr konkreten Anlaß ja auch wiederholt aufgezeigt worden.

DAS WIRTSCHAFTLICHE MITBESTIMMUNGSRECHT

Die Frage, in welcher Form die Arbeitnehmer an der wirtschaftlichen Leitung der Unternehmen beteiligt werden könnten, beschäftigt seit geraumer Zeit die deutsche Öffentlichkeit aufs stärkste, besonders seitdem eine Streikdrohung die Regelung des Mitbestimmungsrechts im Bergbau sowie in der Eisen und Stahl erzeugenden Industrie erzwungen hat. Die Vereinbarung, die von den Vertretern der Arbeitgeber und der Gewerkschaften unter persönlicher Leitung des Bundeskanzlers getroffen wurde, liegt dem Regierungsentwurf zugrunde, der beim Schreiben dieser Zeilen noch vom Bundestag beraten wird. Allgemein Bekanntes braucht hier nicht wiederholt zu werden, es kann bei wenigen Hinweisen bewenden, zumal da Endgültiges ohnehin noch nicht gesagt werden könnte. Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht hat eine Zeitlang unter falscher Flagge gesehelt. Einige Betriebsrätegesetze der Länder erwecken den Eindruck, als handle es sich lediglich darum, den Betriebsrat außer an der Regelung der sozialen und personellen Fragen auch noch an den wirtschaftlichen Angelegenheiten des „Betriebes“ zu beteiligen. Das wäre unrichtig gesehen. Das wirtschaftliche Mitbestimmungsrecht der Arbeitnehmer greift weit über den Bereich des Betriebes hinaus, es betrifft das Unternehmen als die wirtschaftliche Einheit, und seine Einführung ändert nicht oder doch nicht unmittelbar die Betriebsverfassung, sondern sie rührt an die Grundlagen unserer Wirtschaftsordnung und sie wird von einer Neugestaltung unseres Unternehmensrechts begleitet sein. Mit einem mehr oder weniger weitgehenden Mitbestimmungsrecht des Betriebsrates ist es also nicht getan, ganz abgesehen davon, daß man auf diesem Wege die Gefahr einer Lähmung der Wirtschaft nur sehr schwer bannen könnte.

Der erwähnte Regierungsentwurf läßt das deutlich erkennen. Er spricht zutreffend von der Mitbestimmung

der Arbeitnehmer in den Unternehmen des Bergbaus und der Eisen- und Stahlindustrie und regelt im wesentlichen die Besetzung des Aufsichtsrats und des Vorstands der Kapitalgesellschaften. So viele neue und noch ungeklärte Fragen damit auch aufgeworfen werden und so umstritten die Auswahl der Arbeitnehmervertreter im Aufsichtsrat ist — richtig dürfte jedenfalls der Gedanke sein, daß die wirtschaftliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer dort stattfinden muß, wo die wirtschaftlichen Entscheidungen fallen: in den für die Leitung des Unternehmens verantwortlichen Geschäftsorganen.

Die weitere Entwicklung ist noch nicht abzusehen. Die Unternehmer sind bereit, auch in dieser Frage zu einer Einigung zu kommen, wehren sich aber entschieden gegen eine Ausdehnung der für Kohle, Eisen und Stahl gefundenen Lösung auf andere Wirtschaftszweige. In der Tat wird sich die auf einem Teilgebiet unter ungewöhnlichen Umständen getroffene Regelung nicht verallgemeinern lassen, schon deshalb nicht, weil sie auf ganz bestimmte Unternehmensformen zugeschnitten ist. Auf Personalgesellschaften und erst recht auf Einzelunternehmen ist sie von vornherein nicht anwendbar, auch tauchen hier wegen der unbeschränkten Unternehmerhaftung ganz neue Probleme auf. Trotzdem wird die Frage nicht zur Ruhe kommen. Wie sehr sie auch die Unternehmer beschäftigt, zeigen die an verschiedenen Stellen gemachten interessanten und erfolgreichen Versuche, auf diesem Gebiete neue Wege zu betreten. Besondere Beachtung verdient dabei der Gedanke, wirtschaftliche Mitbestimmung und wirtschaftliche Beteiligung der Arbeitnehmer miteinander zu verbinden (Duisburger Kupferhütte, Spindler-Plan), womit dem berechtigten Einwand begegnet wird, daß jede Mitbestimmung mit einem Risiko gepaart sein müsse. Die notwendige, aber auch keineswegs unerwünschte Folge wäre, daß ein Mitbestimmungsrecht nur von Betriebsangehörigen ausgeübt werden könnte.

Das alles muß noch gründlich durchdacht und auf seine Auswirkungen nach allen Richtungen untersucht werden. Dafür steht aber keine unbegrenzte Zeit zur Verfügung. Es wird oft beklagt, daß in der großen geistigen Auseinandersetzung zwischen West und Ost der Westen der östlichen Ideologie nichts Gleichwertiges entgegenzusetzen habe. Eine wahrhaft konstruktive Lösung der Frage des Mitbestimmungsrechts würde die Stellung der westlichen Demokratie in ungeahnter Weise verstärken.

Summary: Development of Labour Law in the Western Zones of Germany since the End of the War. The new social order which is not to be forced upon the people as a ready-made scheme but is to grow and develop gradually is still in its initial stage. With reference to the laws valid prior to 1933 as a first step industrial councils were establish-

Résumé: Le développement du droit de travail dans la Zone de l'Ouest Allemand depuis 1945. Nous ne sommes qu'aux premiers débuts d'un nouvel ordre social qu'on ne pense pas octroyer au peuple comme programme définitif, mais qui doit murir lentement. En se réclamant du droit valable avant 1933 on a commencé par créer des conseils

Resumen: El desenvolvimiento del derecho de trabajo en las zonas de la Alemania occidental desde el final de la guerra. La formación de un nuevo orden social, que no debe ser impuesto al pueblo como una obra acabada sino que debe madurar lentamente, está aún, puede decirse, en la infancia. Primeramente, apoyándose en el de-

ed, each representing the employees of one enterprise, the functions of which were determined by the individual plants. With the aim to build up a new labour law the Control Council established the Labour Courts Act on March 30, 1946, the Industrial Council Act on April 10, 1946, and the Conciliation and Arbitration Act on August 20, 1946. In contrast to the centralization in the Russian zone in western Germany primarily the Länder were in charge of labour legislation by which development the law was split up considerably. Owing to the belated incorporation of labour law into the competence of the Economic Council this body was only in a position to enact the Wage Agreement Law on April 9, 1949 which, however, was of a far-reaching importance. We must hope that the legislation of the West German government will, step by step, bring the labour law of the western zones on a uniform standard again. Whereas legislation during the last decades nearly exclusively dealt with collective labour law there is an urgent need for a reorganization of the legal basis of individual labour conditions most of which stand on laws of the last century. Since the authoritarian order was abolished social self-determination has been fully restored. It is doubtful, however, if the autonomy which is free from any government interference is really appropriate to our present social structure in view of the fact that the regulation of the working conditions strongly affects the common weal. It remains to be seen whether the transformation from the social opponent to the social partner is already a definitive fact. The right of economic joint management is a problem which cannot be solved by an extension of the functions of the industrial councils alone; a new way leading to an active joint responsibility of the employees will have to be found.

d'entreprise dont les compétences furent fixées par les entreprises individuelles. Les premiers pas vers le but d'un nouveau droit de travail furent faits par la promulgation de la loi sur la juridiction du travail, datée du 30-3-46, la loi sur les conseils d'entreprise, datée du 10-4-46 et la loi sur le tribunal arbitral, datée du 20-8-46. Contrairement au développement centraliste poursuivi dans la Zone Soviétique la législation relative au droit de travail fut confiée aux Länder, d'où en résultait un grand nombre de conceptions différentes. Comme le droit du travail ne fut mis que beaucoup plus tard sous la compétence du conseil économique, celui-ci pouvait promulguer seulement la loi sur le traité des tarifs, datée du 9-4-49, et auquel incombe une grande importance. Il faut espérer que la législation de Bonn va uniformiser de nouveau et graduellement le droit de travail. (Aux décades dernières la législation a presque exclusivement pris en égard le droit de travail collectif, ainsi le droit de travail individuel — basé le plus souvent sur des lois créées au siècle dernier — réclame d'urgence un ordre nouveau. Depuis l'abolition de l'ordre autoritaire la disposition libre dans le domaine social a été complètement réhabilitée. Pourtant, il est douteux que l'autonomie sans interventions aucunes de la part de l'état corresponde à notre conception actuelle de l'organisation sociale. Car la réglementation des conditions de travail a des effets considérable sur le salut public. On ne peut pas encore dire si la transformation des adversaires sociaux en partenaires sociaux est déjà chose faite. Dans le domaine de la co-détermination économique on reconnaît que ce problème ne sera pas résolu uniquement par l'augmentation des compétences des conseils d'entreprise, mais qu'il faut trouver des méthodes nouvelles susceptibles de garantir la co-responsabilité active de la main-d'oeuvre employée.

recho vigente antes de 1933, se han formado con frecuencia consejos de obreros cuyas facultades fueron reguladas dentro de la empresa. La iniciación de un nuevo derecho de trabajo, implantado por el Consejo de Control, la constituyeron la implantación de la ley sobre el tribunal mixto de 30 de marzo de 1946; la ley sobre los tribunales de arbitraje de 20 de agosto de 1946; y la ley sobre los consejos de obreros de 10 de abril de 1946. Contrario al desenvolvimiento centralista en la zona oriental, el poder legislativo por lo que se refiere al derecho de trabajo en la zona occidental hasta hace poco estuvo representado por los „Länder“ lo que tuvo por resultado una fuerte dispersión del derecho. Debido a la tardía incorporación del derecho de trabajo en la competencia del Consejo Económico, quien sólo pudo promulgar la ley sobre el contrato tarifario de 9 de abril de 1949 que ha alcanzado gran importancia. Es de esperar que la legislación federal volverá a unificar el derecho de trabajo de las zonas occidentales. Mientras que la legislación se ocupaba durante los últimos decenios en el derecho de trabajo colectivista, el orden de las diferentes condiciones de trabajo basadas en las leyes del pasado siglo, necesita urgentemente una reorganización. Después de haber cesado el orden autoritario, se ha iniciado plenamente la formación de la propia vida social, si bien se pone en duda, si la autonomía de nuestra concepción social, libre de intervenciones estatales, como la regulación de las condiciones de trabajo atañe en alto grado la salud pública. En todo caso está por ver si ha de ser una realidad la evolución del antagonismo social a un compañerismo social. En el terreno del derecho de los obreros de participar en la dirección de la empresa, se ha reconocido, que este problema no puede ser solucionado por un ensanchamiento de las competencias de los consejos de obreros sino que hay que hallar nuevos caminos para garantizar una responsabilidad activa del equipo.