

# Lutz Unterseher

## Funktionen des gewerkschaftlichen Legalismus

Die Konnotationen des Begriffs »gewerkschaftlicher Legalismus« sind mannigfaltig. Hier soll versucht werden, einige wesentliche Aspekte hypothetisch zu skizzieren. Dabei soll eine funktionale Analyse den Stellenwert legalistischer Haltungen für die Beziehung der Gewerkschaften zu *all* ihren Umwelten an nähernd bestimmen. Damit könnte eine vielleicht durch voreilige Präzisierung des Begriffs bedingte Verkürzung des Spektrums von Bedeutungen vermieden werden. Eine Beschränkung soll jedoch vorweg gemacht werden: Nur die Entwicklung der Bundesrepublik wird hier zugrunde gelegt, wobei für die Analyse die Gewerkschaft als Lohnmaschine – oder zumindest als an die präformierten Bedürfnisse nach »verwendungsneutralen Zuteilungen« (Habermas) anknüpfend – genommen wird. Diese Beschränkung läßt sich mit der Dominanz der »aktiven Lohnpolitik« im gewerkschaftlichen Handeln seit 1954/55 rechtfertigen. Damit verschwinden z. B. die Kampagnen für eine gesellschaftliche Neuordnung in der Bundesrepublik und – später – gegen die Notstandsgesetzgebung weitgehend aus dem Blickfeld, was freilich nichts über deren Relevanz gerade auch für die Fragestellung nach der Funktion legalistischer Haltungen aussagt.

Eine Gewerkschaft hat drei Umwelten. Ihnen gegenüber muß sie reagieren, initiativ werden und sich abgrenzen, um ihre Identität zu wahren.<sup>1</sup>

1. Eine Gewerkschaft sieht sich Mitgliedern (und Nichtmitgliedern) konfrontiert, die von ihr Interessenvertretung begehren. Sie ist – bislang zumindest noch – ein Verein mit freiwilliger Mitgliedschaft, dessen Strategien auf Unterstützung angewiesen sind. Sie kann sich dieser Unterstützung nur versichern, wenn sie an empirische Bedürfnisse anknüpft. Andernfalls drohen Sanktionen wie Austritte und mangelnde Bereitschaft zum Arbeitskampf. Vermutung ist, daß die Manipulationsthese, wonach die Gewerkschaften den von ihnen Vertretenen Interessen weitgehend einreden und abweichende Bestrebungen in der Regel unterdrücken können, nicht richtig ist und der Spielraum, innerhalb dessen die artikulierten Bedürfnisse der »Basis« umformulierbar sind, relativ enge Grenzen hat. Angenommen wird, daß die Kontrolle der Umwelt »Mitglieder« für die Gewerkschaft prekär ist. Legalistische Haltungen bei den »Auftraggebern« der Organisation sollen in diesem Kontext angeleuchtet werden. Kann die Organisation diese Haltungen ansprechen, um sich selbst erhöhte Manövriertfähigkeit, d. h. sowohl Kampf- als auch Kompromißfähigkeit, zu verschaffen? Können nicht die Mitglieder bisweilen durch Pochen auf ihr gutes Recht die Gewerkschaften zu Aktionen bewegen?
2. Eine Gewerkschaft ist Staat und Unternehmern konfrontiert. Zuallererst den

<sup>1</sup> Vgl. N. Luhmann, *Zweck-Herrschaft-System, Grundbegriffe und Prämissen Max Webers*, in: R. Mayatz (Hrsg.), *Bürokratische Organisation*, Köln/Berlin 1968, S. 36 ff.

Unternehmern gegenüber soll sie ihre Auftraggeber vertreten. Da sie sich auf die langfristige Vertretung der kurzfristigen Interessen der Mitglieder eingerichtet hat, wird sie vermeiden, den Bestand der Organisation – etwa in ausufernden Kämpfen – aufs Spiel zu setzen. Deswegen muß sie Spielregeln akzeptieren. Garant dieser Regeln mag der Staat durch seine Gerichte sein. Setzt sich die Organisation über diesen Rahmen hinweg, geht sie Risiken ein, die nur mit der – allerdings fehlenden – handlungsleitenden Zielsetzung einer weitreichenden politischen Neuordnung vereinbar sind. Zu fragen ist, ob die Gewerkschaften diese staatlichen Regelungen legalistisch als politisch neutral deklarieren, um sie blind akzeptieren zu können, oder ob sie unterhalb der Risikoschwelle offenen Protests differenzierte Strategien zur Kontrolle ihrer juridischen Umwelt zu entwickeln bemüht sind.

Zuweilen werden auch jene gewerkschaftlichen Haltungen mit dem Kürzel »Legalismus« bedacht, die etwa als Staatsloyalität und Kooperationsbereitschaft in jener Phase auftreten, in der ein bewußt interventionistischer Staat sich bemüht, die bislang in Grenzen autonomen Tarifparteien auf ein nun in Gestalt von Lohnleitlinien explizites Gemeinwohl zu verpflichten. Zu untersuchen wäre, welche Notwendigkeiten für den Umgang der Gewerkschaften mit dem Recht sich ergeben, wenn allzu großer Gehorsam gegenüber zentralen Entscheidungshilfen die Kontrolle der Umwelt »Mitglieder« noch prekärer macht und sich neue betriebliche Strategien entwickeln.

3. Eine Gewerkschaft ist ihren Funktionären als ganze Personen umfassenden Aktionssystemen konfrontiert. Sie muß hinreichend generell motivierte Funktionärsrollen entwickeln und stabilisieren, um einheitlich handeln zu können. Zu vermuten ist, daß legalistische Haltungen dafür ein wesentliches Vehikel sind.

Mit der Betonung eines funktionalen Erfordernisses genereller Motivation soll keineswegs die Frage abgeschnitten werden, ob nicht die Funktionäre innerhalb der Grenzen ihrer Rollen jene Inputsensibilität entwickeln müssen, die zu divergierenden Antizipationen der Bedürfnisse an der »Basis« und damit zu Auseinandersetzungen über Zielpräferenzen im Verband führt.

Hypothese ist, daß die gängigen legalistischen Funktionärsrollen zu generalisiert sind, um den Mitgliedern gegenüber noch hinreichende Reaktionsfähigkeit zu garantieren.

Diese drei Fragenbündel sollen kurorisch detailliert werden; dies kann nicht geschehen, ohne für die angegebenen Bereiche die gewerkschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik zu skizzieren.

## I.

### *Gewerkschaft – Mitglieder*

Die Motivationen der Mitglieder (und der Nichtmitglieder, auf deren wohlwollende Neutralität jene etwa während eines Tarifkonfliktes zählen müssen) sind der Gewerkschaft vorgegebene Daten und können durch deren Politik allenfalls langfristig und sehr vermittelt beeinflußt werden. Sie entstehen im Bereich der primären und sekundären Sozialisation: im Elternhaus, in Schule und Betrieb. Dabei darf angenommen werden, daß die familialen Erziehungsmuster immer noch wesentlich an den Erfordernissen von Industriebetrieb und Verwaltung orientiert sind. Diese Bereiche hat gewerkschaftliches Handeln kaum tangiert; Tarifabschlüsse regeln – anknüpfend an die großflächige Geltung der

NS-Tarifordnungen – hauptsächlich Überbetriebliches. Keinesfalls begrenzen sie innerbetriebliche Herrschaft. Auch die auf gewerkschaftlichen Druck zustandegekommenen, staatlich sanktionierten Mitbestimmungsvorschriften hindern wegen ihrer in schlechtem Kompromißcharakter angelegten Umfunktionierung zum Sozialmanagement eher die Entfaltung von Gegenmacht im Betrieb, als daß sie sie fördern.

Die im Sozialisationszirkel Betrieb-Familie präformierten Bedürfnisse der abhängig Beschäftigten lassen sich verkürzt so bezeichnen: Unterwerfung ist früh eingebütt. Das Interesse an Herrschaftskontrolle ist verschüttet, obwohl das Leiden an sachfremder Subordination spürbar ist. Es nährt ein Konfliktpotential, das am vorgegebenen Gratifikationsmuster »Lohnerhöhung« orientiert ist, und wird in stetig aufeinanderfolgenden Schüben mit erhöhten offensichtlich geldwerten Leistungen – etwa auch Freizeit – abgegolten (Symbolfunktion des Lohnes<sup>2</sup>). Auch das dominierende Streben nach Arbeitsplatzsicherheit verdrängt die Herrschaftsproblematik weitgehend. Hier geht es »nur« um Schutz vor der gröbsten Drohung, der mit der Existenzgefährdung. Politische Systeme, die – im Bereich der Wirtschaft intervenierend – für Vollbeschäftigung sorgen, können ihre Legitimation bedeutend erhöhen, wenn die abhängig Beschäftigten wegen historischer Erfahrungen, die nicht allzu lange zurückliegen, noch krisenbewußt sind. Arbeitsplatzsicherheit gewährt in für die deutsche Arbeiterklasse geschichtlich einzigartiger Weise ab 1936 der Nationalsozialismus. Die rüstungsinduzierte Vollbeschäftigung erfährt durch die »Bindung an die Stelle« (1938) ihre Weihe. Das macht die Arbeiter zu Quasi-Beamten. Wenn in einer Umfrage unter Arbeitnehmern noch 1955 auf die Frage »Zu welcher Zeit galt der Arbeiter mehr: im Dritten Reich oder heute in der Bundesrepublik?« 40% der Befragten die NS-Zeit nennen und nur 15% die Bundesrepublik (1957: 30% NS, 25% BRD)<sup>3</sup>, so mag das Hinweis dafür sein – nimmt man an, daß Verklärungen nicht komplett vom Himmel fallen –, daß die Arbeiter die Bundesrepublik an früheren realen Gratifikationen und nicht nur an verlorener wenn auch verlogener Statusaufbesserung messen.

Die Forderungen nach Lohnfortschritten und Arbeitsplatzsicherheit lassen sich als »ökonomistische« bezeichnen.

Wenn Arbeiter ihre Lohnforderungen legitimieren, verweisen sie kaum auf die »Ungerechtigkeiten des kapitalistischen Systems«, sondern viel eher auf relative Benachteiligung gegenüber anderen Gruppen von Arbeitern im Betrieb, der Branche oder außerhalb, sofern sie ihnen als Bezugspunkte nahe genug sind.<sup>4</sup> Diese Haltung, die Gruppenegoismus vor Klassenfortschritt setzt, ist im Nationalsozialismus weiter verstärkt worden. Vergrößerte Lohndifferenzen in Betrieben und zwischen Branchen sollen Klassensolidarität durch Statusorientierung zerstören. »Wage differentiation is the essence of National Socialist wage policy.<sup>5</sup> Leistungslohn- und Arbeitsbewertungssysteme erfahren sorgfältigste Verbreitung. Obwohl nach 1945 die stark besetzten niedrigen Lohngruppen nach oben angehoben werden, weil bei allzu großem Unterschied von Spitzen- und »Hungerlohn« Konflikte befürchtet werden, können die Unternehmen die Differenzierungspolitik – zwar innerhalb engerer Grenzen aber doch weitgehend ohne

<sup>2</sup> Vgl. R. Dahrendorf, Sozialstruktur des Betriebes, Wiesbaden 1959, S. 59 f.

<sup>3</sup> G. Schmidtchen, Die befragte Nation, Über den Einfluß der Meinungsforschung auf die Politik, Freiburg i. B. (1959) 2. Aufl. 1961, S. 119.

<sup>4</sup> Vgl. W. G. Runciman, Relative Deprivation and Social Justice, London 1966.

<sup>5</sup> F. Neumann, Behemoth-The Structure and Practice of National Socialism 1933–44, New York, 1966, S. 433.

gewerkschaftliche Kontrolle – fortsetzen. (Erst mit den sogenannten wilden Streiks im September 1969 beginnen die Arbeiter Protest gegen Lohnfindungsverfahren zu artikulieren.) Lohndifferenzierung aus betrieblichem Herrschaftsinteresse tarnt sich mit quasi-objektiven Lohnermittlungstechniken, die – so scheint es – neutral den jeweiligen Lohnanspruch festlegen. Man verleiht Rechte darauf, für annähernd gleiche Arbeit jeweils relativ verschiedene Einkommen zu beziehen. Hier entsteht ein Anspruchsdenken, das auch aus anderen Quellen schöpft. In Deutschland hat der Staat schon früh zur präventiven Entschärfung des Klassenkonflikts gesetzliche Ansprüche auf Sozialleistungen und Arbeitsschutz gewährt, die – individuell gezielt – von einer sozial-konservativen Richterschaft fürsorglich abgesichert und ausgebaut werden. Auch die Kompensation der gescheiterten Revolution bringt in Weimar vor allem sozialpolitische Errungenschaften durch Gesetzgebung und erhöhten Rechtsschutz (Arbeitsgerichtsgesetz) für die abhängig Beschäftigten.

Es ist zu vermuten, daß auch in der Zeit unmittelbar nach 1945 in der westdeutschen Arbeiterschaft ökonomistische Bedürfnisse dominieren, was besonders wegen der aktuellen Notsituation plausibel ist. Die Forderungen nach materiellem Fortschritt sind in der Arbeiterschaft – zumindest aber bei betrieblichen Gewerkschaftsfunktionären – zunächst mit Konzepten von gesellschaftlicher Neuordnung und Wirtschaftsdemokratie verknüpft, da die historische Erfahrung bei unverändertem Weiterbestehen des kapitalistischen Systems Wirtschaftskrisen prophezeien läßt. Die Neuordnungspolitik als Vehikel materieller Verbesserungen wird aber suspendiert, als relativ krisenfreies Wirtschaftswachstum sich abzeichnet. Die Gewerkschaften haben nie ganz auf die Karte der Neuordnung gesetzt und parallel zu dieser Politik eifrig und erfolgreich an der Reetablierung eines herkömmlichen Tarifvertragssystems gewerkelt.<sup>6</sup> Diejenigen gewerkschaftlichen Kräfte setzen sich durch, die nur im Bereich der apolitischen Forderungen langfristiges Konfliktpotential sehen.<sup>7</sup> Doch dieses Konfliktpotential aktualisiert sich spontan und hat meist sehr spezifische Ziele. Die Industriegewerkschaften sehen ihre Aufgabe darin, diesen kurzfristigen Konkretismus zu generalisieren, ohne allerdings den Kern der Forderungen zu verfälschen. Eines ihrer wichtigsten Verfahren ist dabei das Anknüpfen an legalistische Haltungen ihrer Mitglieder. Verweise auf gesetzliche Friedenspflichten oder auch vereinbarte Spielregeln, die allerdings staatlich sanktioniert sind, sowie etwa auf die institutionelle Begrenzung des Gegenstandsbereichs tariflicher Regelungen sollen dazu dienen, Konflikte instrumentell für langfristige Strategien einsetzbar zu machen. Das Ansprechen legalistischer Haltungen ist wirksam, zumal diese mit Beginn des »Wirtschaftswunders« wieder deutlicher zutage treten. Sie sind durch die den institutionellen Rahmen in Frage stellende Neuordnungspolitik eher nur verdeckt als verdrängt worden. Mit kontinuierlichem Wirtschaftswachstum wird der Glaube an den Fortschritt über sich stetig verbessernde Rechtspositionen und quasi-automatische materielle Verbesserungen, die wie gesetzliche Rentenerhöhungen als unverzichtbarer Anspruch gesehen werden, zunehmend stärker. Tauen auf der Straße der materiellen Verbesserungen – kurzfristig aber nicht prinzipiell – Hindernisse auf, kann eine Gewerkschaft für einen Tarifkampf zusätzliche Konfliktbereitschaft aus dieser Haltung ziehen.

Lohnkämpfe, die um quasi-gewohnheitsrechtliche Ansprüche geführt werden,

<sup>6</sup> Vgl. M. Unterseher-Jahn, Zum Selbstverständnis der deutschen Gewerkschaftsbewegung 1945–49, unveröff. Diplomarbeit, Berlin 1970.

<sup>7</sup> Der Kampf um die Mitbestimmung, der zweifellos breite Unterstützung bei den Arbeitern hat, ist kaum mehr als die Verteidigung einmal erreichter Rechtspositionen.

sind zuverlässiger vor dem Ausufern zu bewahren als Eruptionen eines Klassenkampfes um alles oder nichts.

Kann die Gewerkschaft ihre Waffen kontrollieren, ist sie kooperationsfähig im Rahmen eines sich immer mehr zentralisierenden Verhandlungssystems, das unter spätkapitalistischen Planungs imperativen an makroökonomischen Stabilitätserfordernissen sich zu legitimieren hat. Der »aseptische Streik« (Gewerkschaftsjargon) wird zum Wunschbild. Streiks sollen an- und abstellbar sein. Die Mitglieder sollen apolitisch über hohe Streikgelder und Appelle an ihr Anspruchsdenken zum Kampf motiviert werden, der selten und nur, um die Glaubwürdigkeit (die »Verpflichtungsfähigkeit«<sup>8</sup>) der Gewerkschaften zu demonstrieren, eingesetzt wird. Ein unter diesem Aspekt freilich extremer Idealfall sei als Beispiel berichtet: Im Frühjahr 1969 ruft die Gewerkschaft IG-Chemie-Papier-Keramik die Belegschaft eines 80-Mann-Kunststoffbetriebes in Nordhessen zum Streik. Die Unternehmensleitung war in tarifloser Zeit in einen anderen Arbeitgeberverband mit für sie günstigerem Tarif hinübergewechselt. Die Gewerkschaft behauptet, daß die Produktion des Unternehmens eindeutig der ihr konfrontierten Branche »Kunststoff« zugeordnet werden kann und sieht die Gefahr, daß ihre Tarifabschlüsse unterlaufen werden. Ein Präzedenzfall ist da. Ihn durchfechten sollen ein paar müde, alte Männer in einem der unterentwickeltesten Gebiete der Bundesrepublik. Sogar ansehnliche Streikgelder erscheinen als nur wacklige Kampfmotivation, zumal die Unternehmensleitung alsbald eine einstweilige Verfügung gegen den Streik beantragt. Schon vorher war die rechtliche Lage durch den Verbandswechsel unklar geworden. Die Gewerkschaft erwartet eine für sich positive Entscheidung über die Verfügung, sucht die opinion leaders unter den Arbeitern heraus, bringt sie in den Saal des Arbeitsgerichtes in der nächsten Großstadt und läßt sie den günstigen Richterspruch samt Würde des Gerichts erleben. Die »Streikfront« steht von nun an, solange die Organisation es will. Am Streiklokal stehen Posters, deren Texte – vom lokalen Gewerkschaftsbarden gereimt – etwas über die Kampfstimung aussagen: »Vor Gericht kein Recht für Zorn (Name des Unternehmens – L. U.), wir fühlen uns wie neugeboren.« »Tarifvertrag heißt unser Ziel, das ist bescheiden, gar nicht viel.« »Zorn wurde wieder abgeblitzt, bald ist unser Tarifvertrag geritzt.« etc.

Ein Bruch im Trend zur »Asepsis« sind die Septemberstreiks. Sie zeigen, daß, wenn die Arbeiter bei durch staatliche Einkommenspolitik beeinflußten, konjunkturfernen Tarifabschlüssen ihren materiellen Fortschritt gefährdet sehen, ihr Anspruchsdenken und der Respekt vor heiligen Rechtsgütern auseinanderfallen. Beide Haltungen sind unter Bedingungen einer steten Teilhabe am Wirtschaftswachstum eng verkoppelt und verstärken einander. Nun dominiert das Anspruchsdenken, das auf angemessene – d. h. auf die übliche – Beteiligung zielende Gerechtigkeitsgefühl. Die Risikobereitschaft gegenüber formalen Schranken wird größer. Doch die Ziele der Kämpfe im September sind im Kern ökonomistisch wie eh und je.

Diese Streiks mögen Hinweis dafür sein, daß die Verpflichtungsfähigkeit zentralisierter, einkommenspolitisch geleiteter Tarifpolitik nachläßt und bei den Arbeitern die motivationale Grundlage für ein zumindest komplementäres betriebsnahes Verhandlungssystem besteht.

<sup>8</sup> Vgl. H. Weitbrecht, Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie, Berlin 1969, besprochen von K. Schacht in diesem Heft, S. 252.

### *Gewerkschaft – Staat, Unternehmer*

Für die Tarifpolitik in der Bundesrepublik ist zu konstatieren, daß sie vor allem an Lohn- und lohnähnlichen Zielen orientiert ist. Regelungen über »grievance procedures«<sup>9</sup> bleiben weitgehend den Organen aus dem Betriebsverfassungsgesetz und den Arbeitsgerichten überlassen.

Um einen allgemeinen Trend der Tarifpolitik zu kennzeichnen, ist wichtig festzuhalten, daß seit 1958 die Zahl der regulären jährlichen Streiktage extrem niedrig ist.<sup>10</sup> Vor allem der Lohnrundenführer, die IG-Metall, führt immer häufiger Spitzengespräche mit seinem Gegenüber. Langfristige Einigungen, etwa über Arbeitszeitverkürzungen, nehmen zu. Es festigt sich ein Konsens über grundsätzlich mögliche Verhandlungsgegenstände ebenso wie über Tabus. Der Katalog der geldwerten Leistungen darf allenfalls auf sozialpolitische Gegenstände wie Urlaub, Bildungsurlaub, Rationalisierungsschutz und – in letzter Zeit – Vermögensbildung erweitert werden. Die Tarifparteien akzeptieren einander, was für die Gewerkschaften bedeutet, daß sie die Position des Arbeitgebers im Betrieb hinnehmen. Diese hier angedeutete Entwicklung läßt sich mit dem Schlagwort »Zentralisierung und Entpolitisierung« des Tarifkonflikts zusammenfassen.

Das ökonomische Resultat ist eine generell kostenniveauneutrale Einkommensentwicklung. Nur die überschwappenden Konjunkturen von 1960/61 und 1964/65 bringen kurzfristig Lohnerhöhungen, die über das Produktivitätswachstum hinausgehen. Es folgt die über Kreditrestriktionen veranstandete Rezession. Um die Loyalität der Gewerkschaften zu sichern und den Aufschwung nach Maß zu garantieren, wird die Konzertierte Aktion, als Vehikel staatlicher Einkommenspolitik, ins Leben gerufen. Hinter den einkommenspolitischen Tendenzen steht ein gesamtwirtschaftliches Interesse an erhöhter Kalkulierbarkeit der Variable »Löhne«, die durch die Zentralisierung des Tarifkonflikts weitgehend vorbereitet worden ist.

Für diese Tarifpolitik werden staatliche Rahmenregelungen akzeptiert. Der Versuch, mit Gutachten (von Abendroth) die Rechtmäßigkeit des politischen »Zeitungsstreiks« von 1952 zu belegen, ist ein Nachhutgefecht der gescheiterten Neuordnungspolitik. Eine Strategie, die sich in Rechtsprechung und Lehre zum kollektiven Arbeitsrecht breit machenden Begriffe »Sozialadäquanz« und »Kampfparität« einzudämmen, ist nicht zu erkennen.<sup>11</sup> Obwohl bejammert wird, daß sich nun der gewerkschaftliche Handlungsspielraum verringert, findet man sich doch mit den neuen Errungenschaften des BAG ab, denn Autorisierung nur der Gewerkschaft, Streiks zu führen, Fairnessgebot und der Arbeitskampf als »ultima ratio« passen zweifellos zum dominanten Trend der Tarifpolitik. Im übrigen hoffen die Gewerkschaften auf Präzisierung der neuen Generalklauseln, um die Risiken des Arbeitskampfes besser kontrollieren zu können. Dieses Streben nach Kalkulierbarkeit düpiert das BAG in einem aufsehenerregenden Fall: Wider Erwarten der Gewerkschaften<sup>12</sup> behauptet der erste Senat des BAG 1958 die Verletzung der Friedenspflicht aus der Schlichtungsvereinbarung durch die

<sup>9</sup> Näheres zu diesem Begriff bei R. Herding, in diesem Heft, S. 162 ff.

<sup>10</sup> Die Ausnahme 1963 (Streik und Aussperrung in Baden-Württemberg) ist durch einen »Rückfall« der Arbeitgeber zu erklären, die die »fällige« Lohnerhöhung strikt verweigern.

<sup>11</sup> Gar nicht wird realisiert, was seit langem Gemeinplatz juristischen Klatsches ist, daß nämlich – in Grenzen versteht sich – Gelehrte, die auf die herrschende Lehre Einfluß haben, käuflich sind.

<sup>12</sup> Wie W. Abendroth zeigt: auch gegen die Rechtsprechung des Großen Senats des BAG, vgl.

Urabstimmung für den Streik der Metallarbeiter in Schleswig-Holstein und verurteilt die IG-Metall zu einer hohen Schadenersatzsumme (40–100 Mill. DM). Die IG-Metall reagiert mit Kündigung der Vereinbarung. Die IG-Chemie ändert die Satzung: Streiks sind fortan auch ohne Urabstimmung möglich. Durch eine Verfassungsbeschwerde gewinnt die IG-Metall Zahlungsaufschub. Für die Beschwerde werden Gutachter bestellt<sup>13</sup>, die man sonst so vernachlässigt. Doch die fortschreitende Zentralisierung und Entpolitisierung ermöglicht es, den Konflikt anders als juristisch zu lösen.

Der Schock von 1963 (größter Einzelarbeitskampf in der Bundesrepublik – freilich ohne außergewöhnliche Ergebnisse dazu massive informelle Intervention des Staates) ist letzter Anstoß für den Abschluß einer neuen Schlichtungsvereinbarung am 12. 5. 1964. Dazu gehört ein Abkommen<sup>14</sup>, mit dem Verfassungsbeschwerde und Schadenersatzforderung zurückgezogen werden. Die Schlichtungsvereinbarung verringert einerseits durch eine sogenannte »Schlichtungsautomatik« den Handlungsspielraum der IG-Metall, doch wird in einer sich anschließenden Schiedsregelung auf deren Wunsch der Rechtsweg bei Streitigkeiten aus der Vereinbarung weitgehend ausgeschlossen.<sup>15</sup> Weil die Entpolitisierung der Tarifpolitik relativ spannungsarme zentrale Kooperation antizipieren lässt, können die Verhandlungspartner sogar die *letzte Entscheidung* über die Gültigkeit von Regeln, die bei stark konträren Positionen dem neutralen Schiedsrichter »Staat«, d. h. dem hohen Legitimationspotential justizialer Regelungen, bleiben muß, in eigene Regie übernehmen. Die Gewerkschaft intendiert mit diesem Schritt, die Auslegung der Spielregeln ihres Handelns, ihre Umwelt, besser zu kontrollieren. Einwirkungsversuche auf die *juristische* Umwelt haben die Gewerkschaften nie konsistent unternommen. Ihre sporadischen Bemühungen bleiben naiv. Zwei Beispiele seien zur Illustration genannt:

1. Ein Vorstandsmitglied der IG-Chemie hält auf dem Gewerkschaftstag 1969 eine Rede, in der er mit gesellschaftskritischen Unterrönen eine scharfe Attacke gegen die Rechtsprechung des BAG vor allem zum Arbeitskampfrecht reitet. Auf einer Pressekonferenz am folgenden Tag wird er gebeten, gewerkschaftliche Einflußmöglichkeiten zur Behebung des Mißstands zu bezeichnen. Er weiß nur einen Weg: die bessere Schulung der Laienrichter.
2. Die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes im DGB wollen ein Gutachten zum Beamtenstreik in Auftrag geben, vermutlich auch um Anfang 1969 aktualisiertes Konfliktpotential von Lehrern in Hessen auf später vertrösten zu können. Sie verwechseln zwei Rechtslehrer, deren Familiennamen – sie sind verwandt – sich gleichen und zahlen dem streikfeindlichen der beiden 6000 DM für ein Vor-gutachten.<sup>16</sup>

Das allzu eifrige Eingehen der Gewerkschaften auf staatliche Leitlinien in der Konzertierten Aktion, möglicherweise um durch Loyalität sich Einfluß auf die Sozialpolitik der Bundesregierung einzuhandeln, samt der ungeliebten Übersetzung der zentralen Orientierungshilfen auf unflexible Tarifverträge, produzieren jene »Unruhen an der Basis« im September 1969, die für die Gewerkschaften Ansporn zu höherer Konfliktbereitschaft sind. Die Konzertierte Aktion

W. Abendroth, Inngewerkschaftliche Willensbildung, Urabstimmung und »Kampfmaßnahme«, in: *Arbeit und Recht* 1959 S. 261 ff.

<sup>13</sup> Gutachter der Beschwerde: Hamann, Ridder, Ramm dagegen: W. Weber, Scheuner, Dietz, alle besprochen von Stahlhake in: *Recht der Arbeit*, 1960, S. 473 ff.

<sup>14</sup> Vgl. »Dokumentation«, Drucksache des Vorstandes der IG-Metall zum Abschluß der Schlichtungs- und Schiedsvereinbarung, Frankfurt 1964.

<sup>15</sup> Vgl. Th. v. Vring, Zum neuen Schlichtungsabkommen in der Metallwirtschaft, in *Arbeitshefte* 3/64 S. 7 ff.

<sup>16</sup> Endgültig ist der Auftrag an Th. Ramm gegangen.

verliert ihre Verpflichtungsfähigkeit.<sup>17</sup> Doch die Zwänge zur gesamtwirtschaftlichen Kontrolle der Variable »Einkommen« bestehen weiter. Neue Institutionalisierungen müssen gesucht werden. Fraglich ist, ob die Gewerkschaften bei zentralen Verhandlungen ihre Fähigkeit erhalten können, die Lohninteressen der Mitglieder mit ihrer Politik zu identifizieren. Seit 1958, als Spitzengespräche sich zu häufen beginnen, liegt der Vorschlag auf dem Tisch, ergänzend zu Regionalverträgen betriebsnahe Tarifverträge abzuschließen, um die Gewerkschaften den Mitgliedern wieder präsent zu machen. Im Zeichen einer Einkommenspolitik wäre vorstellbar, daß zentral ausgehandelte, an Leitlinien orientierte Lohn erhöhungen Flexibilitäten vorsehen, innerhalb derer branchenbezogen und betrieblich Spezifikationen vereinbart werden. Ein Überschreiten des gegebenen Spielraums durch einen betriebsnahen Kampf könnte dann Ergebnisse bringen, die Informationen für die Regelung auf der Makroebene bedeuten und in deren Neuformulierung eingehen. Betriebsnahe Tarifpolitik kann eine Ausdehnung des Gegenstandsbereiches von Tarifverträgen mit sich bringen. Betriebliche Herrschaft mag durch Gegenmacht kontrolliert werden. Der Lohn könnte seine Symbolfunktion verlieren.

Die IG-Chemie-Papier-Keramik strebt in ihrem Bezirk Hessen für die chemische Industrie Betriebstarife an. Sie trifft mit ihrem *politischen* Vorstoß auf von den Unternehmern gelegte juristische Nebelwände. Es wird von der Bedrohung der Koalitionsfreiheit der Arbeitgeber gesprochen, davon, daß die Koalitionen eine »Ordnungsfunktion« besäßen usw. Jedenfalls ist den Unternehmern die neue Strategie verfassungswidrig. Doch eine Rechtsprechung gegen Betriebstarife gibt es nicht. Auch das Tarifvertragsgesetz läßt sie zu. Unternehmen, die nicht im Arbeitgeberverband organisiert sind, schließen ohnehin Einzeltarifverträge ab. Die Gewerkschaft erklärt, daß der Abschluß eines Betriebstarifes mit einem Unternehmer durchaus nicht dessen etwaige Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband in Frage stellen solle.<sup>18</sup> Drohen trotzdem die Unternehmer mit juristischer Überprüfung der gewerkschaftlichen Strategie und sehen die Gewerkschaften die Möglichkeit einer Änderung der Rechtsprechung, empfiehlt sich jene Politik gegenüber der Justiz, die Restriktionen eher zuvorkommt, als daß sie bloß hilflos petitivistisch reagiert. Karl Korsch und – in den letzten Jahren – Reinhard Hoffmann haben vorgeschlagen, noch bestehende Freiräume faktisch auszunutzen, um sie gegenüber juristischen Restriktionen zu schützen.<sup>19</sup> Hinzukommen sollen Strategien zur offensiven Ausweitung dieser Freiräume, um die justiziellen Kontrollen durch rechtsbegründenden Usus sukzessive zurückzudrängen. Diese Praxis soll nicht sprachlos bleiben, sondern sich u. a. in der Konzipierung und Propagierung alternativer Rechtsbegriffe darstellen.

### III.

#### *Gewerkschaft – Funktionäre*

Betriebsnahe Tarifpolitik bedeutet vergrößerte Autonomie lokaler Gewerkschaftsgliederungen und damit organisatorische Veränderungen im Apparat samt

<sup>17</sup> Ein Indikator für das Absterben dieser Institution ist ihre personelle Aufblähung von Ende 1969 an.

<sup>18</sup> Vgl. »Pressedienst« der IG-Chemie-Papier-Keramik vom 16. 4. 1970.

<sup>19</sup> Vgl. R. Hoffmann, *Rechtsfortschritt durch gewerkschaftliche Gegenmacht*, Frankfurt 1968, K. Korsch, *Arbeitsrecht für Betriebsräte* (1922), Frankfurt 1968.

einer Neudefinition der Rolle besonders der betrieblichen und betriebsnahen Funktionäre. Christa Hoffmann spricht für den jetzigen Zustand vom »Funktionär als Anwalt« und findet: »Ob nun die Brücke zwischen Funktionär und Mitglied vor allem über Fragen der Akkordberechnung, der Überstunden oder des Urlaubsgeldes führt oder aber ob die Suche nach Schutz bei drohendem Verlust des Arbeitsplatzes die Interaktion einleitet, in jedem Fall agiert der Funktionär im Rahmen erworbener Rechte... Weniger das Streben nach Überwindung des status quo beherrscht ihr (der Funktionäre – L. U.) Blickfeld als vielmehr die Sorge um die Nutzung all jener Rechte, die inzwischen einen früheren Status überwinden helfen.«<sup>20</sup> Die unteren Funktionäre nutzen den einmal erreichten Status, die höheren übernehmen die Aufgabe, zu neuen »Rechten« vorzustoßen.<sup>21</sup> Gerade auch gegenüber der Arbeitsgerichtsbarkeit wird die Rolle des unteren Funktionärs als »Anwalt« ständig neu gefestigt. Der Legalismus findet seine Belohnung in der sozialkonservativen, fürsorglichen Rechtsprechung zu Problemen des Individualarbeitsrechts. Restriktionen auf kollektivrechtlicher Ebene kommen den lokalen Funktionären kaum zu Bewußtsein: Es herrscht Arbeitsteilung. Die auf Individualarbeitsrecht spezialisierten Rechtsstäbe sind unten, die kollektivrechtlich spezialisierten oben in der Hierarchie angesiedelt. Die Anwaltsrolle des Funktionärs ist hoch generalisiert. Der so professionalisierte »Gewerkschaftsbeamte« ist an Weisungen und Interpretationshilfen orientiert. Gegenüber neuen Bedürfnissen, die sich an der »Basis« artikulieren – oder auch nur gegenüber der realistischen Einschätzung des Konfliktpotentials für Lohnerhöhungen –, ist er weitgehend abgedichtet. So sind die Septemberstreiks zuallererst an die Adresse der Gewerkschaften gerichtet. Doch wenig Zweifel besteht, daß auch weiterhin Gewerkschaftsvorstände, denen die Personalpolitik der Organisation obliegt, bei zu eigenwilliger Auslegung der Funktionärsrolle zum Mittel der Entlassung greifen und bei Kündigungsschutzklage wie selbstverständlich die Sanktionsgewalt der Arbeitsgerichtsbarkeit zu bemühen suchen. Dafür gibt es in jüngster Zeit im Bereich der IG-Metall ein Beispiel. Hier soll nur noch einmal auf einen Fall in der IG-Chemie verwiesen werden, der in der Kritischen Justiz dokumentiert worden ist:<sup>22</sup> Einer Gewerkschaftsbeschäftigte (Büroangestellte – nicht einmal Funktionär) wird gekündigt, weil sie außerhalb ihrer Arbeitszeit auf einer parallel zur »offiziellen« stattfindenden »sozialistischen« Maikundgebung Flugblätter verteilt hat, die – am Anspruch der Gewerkschaften anknüpfend – z. B. scharfe Kritik an der Mitbestimmungskonzeption des DGB üben. Später wird sie auch noch aus der Gewerkschaft ausgeschlossen. Die Entlassene gewinnt die Kündigungsschutzklage. Die Richterin argumentiert in den Entscheidungsgründen unerschrocken: »Gerade die Beklagte muß nach ihrer Zielsetzung an einer freien Auseinandersetzung über Fragen zum Wohl der Arbeitnehmerschaft, das die Klägerin erkennbar im Auge hatte, interessiert sein.«<sup>23</sup> Es verwundert nicht, daß der Vertreter der Gewerkschaft vor Gericht vorher ohne Scheu mit einer besonderen Treuepflicht gegenüber einem Tendenzbetrieb operiert, – damit die juristische Form der Unterwerfung im Betrieb, wie sie die Sozialkonservativen entwickelt haben, befestigend.

<sup>20</sup> Ch. Hoffmann, Der Kommunikationsfluß von einer Gewerkschaftsleitung zu ihren Funktionären, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 1968 S. 334.

<sup>21</sup> Vgl. ebenda S. 336.

<sup>22</sup> Vgl. Urteil des Arbeitsgerichts Darmstadt vom 26. 6. 1969 (mit Dokumentation), KJ 1969, S. 299 ff.

<sup>23</sup> Ebenda S. 302.