

# Walther Müller - Jentsch

## Gewerkschaftsgesetzgebung in England

Die gegenwärtigen Auseinandersetzungen zwischen der britischen Gewerkschaftsbewegung und der Labour-Regierung um die Praktizierung einer zentralen Einkommenspolitik, die Reformierung des Gewerkschaftswesens und die Kodifizierung von Anti-Streik-Gesetzen gründen sowohl in der ökonomischen Situation des Landes wie in dem eigentümlichen System der britischen Industrial Relations, das weithin frei von arbeitsrechtlichen Sanktionen ist. Um jene Konflikte zwischen dem politischen und gewerkschaftlichen Flügel der Arbeiterbewegung zu verstehen, ist es notwendig, die beiden Problembereiche, aus denen sie erwachsen, zu analysieren.

### *1. Die Wirtschaftskrise*

Zurückzuführen sind die akuten Krisenerscheinungen auf strukturelle Stagnationstendenzen und fundamentale Zahlungsbilanzschwächen, die sich wechselseitig verstärken.

Die britische Zahlungsbilanz weist drei Krisenpunkte auf: neben dem Handelsdefizit haben die relativ hohen Kapitalexporte und die überseeischen Regierungsausgaben (zu einem großen Teil für militärische Zwecke »östlich von Suez«) die Zahlungsbilanz ins Ungleichgewicht gebracht<sup>1</sup>.

Defizite in der britischen Handelsbilanz reichen wahrscheinlich bis ins 18. Jahrhundert zurück. Indessen konnten vor Ausbruch des Zweiten Weltkrieges die Einkommen aus Auslandsinvestitionen und unsichtbaren Exporten (Leistungen der britischen Reedereien, Versicherungsgesellschaften und Banken) nicht nur die Handelsbilanz ausgleichen, sondern zugleich weitere Kapitalexporte finanzieren. Durch den im Kriege erfolgten Verkauf ausländischer Vermögensanlagen von rund einer Milliarde Pfund Sterling zur Finanzierung von Kriegsimporten und den hohen Verlust an Schiffstonnage hat die Leistungsbilanz empfindliche Einbußen erlitten; die Leistungseinkommen konnten nicht mehr gleichzeitig den Importüberschuß und den Nettokapitalexport kompensieren. Ein Ausgleich der Handelsbilanz durch erhöhte Warenexporte wurde daher dringend erforderlich. Weil aber die Märkte der Commonwealth-Länder, die Englands Exporten Präferenzen einräumen, stagnierten, mußte die britische Industrie in einen verstärkten Wettbewerb mit den westlichen Industrieländern treten. Dazu waren aber Effizienz und Produktivität der britischen Wirtschaft nicht hoch genug. Index für Englands retardierende Wettbewerbsfähigkeit sind die im europäischen Ver-

<sup>1</sup> Zu folgendem vgl. Conan, A. R.: *The Problem of Sterling*, London-Melbourne-Toronto 1966 – Hackett, John and Anne-Marie: *The British Economy*, London 1967.

gleich niedrigen Wachstumsraten des Bruttosozialprodukts von jährlich weniger als 3 Prozent.

Das britische Wachstumspotential wird Nicholas Kaldor zufolge<sup>2</sup> durch ein unelastisches Arbeitskräfteangebot entscheidend limitiert. Aufgrund der frühen Industrialisierung befindet die britische Wirtschaft sich in einem Stadium der »pre-mature maturity«. Aus dem marginal gewordenen agrarischen Sektor können keine Arbeitskräfte mehr abgezogen werden, so daß der industrielle Sektor in seiner Expansion gehemmt wird und im Vergleich zu anderen kapitalistischen Wirtschaften veraltet, weil diese auf einem höheren technologischen Niveau mit der Industrialisierung begonnen haben und dank einem elastischeren Arbeitskräfteangebot die Expansion des industriellen Sektors fortsetzen können.

Von der Kapitaleseite her haben überproportionale Militärausgaben und hohe Kapitalexporte das binnenwirtschaftliche Wachstum gebremst<sup>3</sup> – sei es, weil produktive Ressourcen unproduktiv genutzt wurden oder weil mögliche Rationalisierungsinvestitionen im Inland unterblieben. Das abfließende Kapital fehlt der inländischen Wirtschaft, deren veraltete Industriestruktur dringend höherer Investitionen bedarf. Englands Investitionsrate liegt weit hinter der ihrer europäischen Konkurrenten (in den Jahren 1955–64 lag sie bei 15,8 Prozent, die Frankreichs aber bei 19,2 und die der Bundesrepublik sogar bei 23,7 Prozent des Bruttosozialprodukts). Außerdem führte der Devisenabfluß durch Kapitalexporte und überseeische Militärausgaben – wie bereits erwähnt – zu mindest eben solchen Belastungen der Zahlungsbilanz wie das Handelsdefizit.

In den ökonomischen Krisenzusammenhang gehört weiter die Rolle des Sterlings als zweiter Reservewährung. Da er nicht über die Gold- und Devisenreserven des Dollars verfügt, ist er Vertrauensschwankungen und Spekulationen ungleich stärker ausgesetzt als dieser. Die Reservedecke hat sich im letzten Weltkrieg außerordentlich verdünnt. Die damaligen militärischen überseeischen Ausgaben führten zu einer Explosion der britischen Sterlingverbindlichkeiten gegenüber der gesamten Welt von 500 Millionen Pfund im Jahre 1939 auf rund 3,5 Milliarden Pfund im Jahre 1945, ohne daß die Gold- und Devisenreserven sich erhöhten<sup>4</sup>. Das prekäre Verhältnis zwischen Reserven und kurzfristigen Verbindlichkeiten, das 1967 etwa 1:4 betrug<sup>5</sup>, hat in den vergangenen Jahren schon bei geringen Krisenanzeichen Anlaß zu Währungsspekulationen gegeben und dadurch auf Zahlungsbilanzkrisen kumulative Effekte ausgeübt.

Die geringen Zuwachsraten des britischen Sozialprodukts lassen nur knappen Spielraum für Realloohnerhöhungen. Daraus resultieren die gegenwärtigen militanten Lohnkonflikte und inflationären Tendenzen vom Typ des »wage push«. Bei den wiederholten Zahlungsbilanzkrisen der Nachkriegsjahre haben britische Regierungen in der Regel interne Deflationspolitik mit sukzessiver Arbeitslosigkeit praktiziert. Auf die zyklische Erhöhung der Arbeitslosenzahl reagierten die Arbeiter mit Widerstandsaktionen zur Sicherung der Arbeitsplätze. Die organisierten Arbeiter haben auf diese Weise mit ihren Lohnkämpfen und »restriktiven Arbeitspraktiken« (wie ein offizieller Terminus lautet) die strukturellen wirtschaftlichen Schwierigkeiten verstärkt. Der Kampf um Arbeitsplatzsicherheit trug dazu bei, die Labour Force zu immobilisieren und die Entfaltung der Produktivität zu hemmen; der Kampf um höhere Löhne intensivierte das Zahlungs-

<sup>2</sup> Causes of the Slow Rate of Economic Growth of the United Kingdom, Cambridge 1967.

<sup>3</sup> Vgl. Shonfield, Andrew: British Economic Policy Since the War, Harmondsworth/Middlesex 1958, bes. 5. Kapitel.

<sup>4</sup> Conan, a. a. O., S. 79.

<sup>5</sup> The Economist, London, 28. 1. 1967, S. 336 f.

bilanzproblem. Diese sekundären Ursachen der Wirtschaftskrise erscheinen sowohl der öffentlichen Meinung wie der staatlichen Administration in der Regel als die primären. Mit Goetz Briefs begreifen sie die Gewerkschaften in ihrer gegenwärtigen Gestalt als »Störungsmächte«, auf deren Aktivitäten die Krisenerscheinungen im wesentlichen zurückzuführen seien. Als »störungsmächtig« gelten sie, weil (1) die Vollbeschäftigung ihre »bargaining power« stärkt, (2) die traditionelle organisatorische Struktur mit den wirtschaftspolitischen Zielsetzungen inkompatibel wird, (3) der Mangel an arbeitsrechtlichen Sanktionen ihre Disziplin erschwert.

Da eine Rückkehr zur »industriellen Reservearmee« ernstlich niemand mehr fordern kann, intensivieren sich in Großbritannien die Bestrebungen, die Gewerkschaften zu reformieren und ihre Aktivitäten mit rechtlichen Vorschriften einzugrenzen.

## 2. Die Organisationsstruktur der Gewerkschaften

Die britische Gewerkschaftsbewegung, eine der ältesten in der Welt, ist nach Zahl und Organisationsdichte zugleich eine der stärksten. Mit zehn Millionen Mitgliedern wird sie innerhalb der kapitalistischen Länder nur von der amerikanischen übertroffen. Etwa 40 Prozent der abhängig Beschäftigten sind gewerkschaftlich organisiert (allein die schwedischen Gewerkschaften erreichen mit 45 Prozent eine höhere Organisationsdichte)<sup>6</sup>. Anders als in Ländern wie Italien und Frankreich, sind die britischen Gewerkschaften nicht parteipolitisch oder konfessionell aufgesplittet; sie haben nur ein nationales Zentrum, den Trades Union Congress. Dabei sind sie aber nicht, wie in der Bundesrepublik dem Anspruch nach, parteipolitisch neutral. In der Labour Party – von Gewerkschaftern im Jahre 1900 als Labour Representation Committee gegründet – haben sie ihre offizielle politische Repräsentanz; auf den Parteitagern verfügen die gewerkschaftlichen Delegierten über rund 90 Prozent der Stimmen.

Die Stärke der britischen Gewerkschaftsbewegung wird durch ihren organisatorischen Wildwuchs und ihre strukturellen Defekte teilweise gelähmt. Zwischen einzelnen Organisationsgrößen und -typen tun sich weite Divergenzen auf, und interne Strukturen haben komplizierte Formen angenommen. Unter den fast 600 Gewerkschaften, die Ende 1963 in Großbritannien gezählt wurden (die Zahl verringert sich ständig aufgrund von Fusionen), befanden sich solche mit Mitgliederzahlen von über einer Million und andere, die noch keine fünfzig Mitglieder zählten. Die meisten Gewerkschaftsmitglieder gehören jedoch wenigen großen Organisationen an: etwa 90 Prozent sind in den fünfzig größten Gewerkschaften organisiert, weniger als ein Prozent in über 300 kleinen Verbänden<sup>7</sup>. Zu den Unterschieden in den Organisationsgrößen treten solche in den Organisationsformen. Ihre Mannigfaltigkeit macht eine Klassifizierung äußerst schwierig. Die geläufigste ist die, die nach Berufsgewerkschaften (Craft Unions), Industriegewerkschaften (Industrial Unions) und Universalgewerkschaften (General Unions) unterscheidet. Allerdings fügen sich die größten Gewerkschaften kaum diesem Schema. Unter den zehn größten Gewerkschaften gibt es nur zwei ausgesprochene Industriegewerkschaften (Bergarbeiter- und Eisenbahnergewerk-

<sup>6</sup> Zahlen nach The Economist, 3. 9. 1966, S. 927.

<sup>7</sup> Zahlen nach Ministry of Labour: Written Evidence to the Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations, London 1965, S. 14 u. 48.

schaft), die restlichen acht sind Mischformen, die nur in zwei Fällen dem Prinzip der Universalgewerkschaft nahe kommen; die übrigen sechs rekrutieren sich aus verschiedenen Berufen und Industrien, haben aber Gravitationszentren in bestimmten beruflichen oder industriellen Sektoren. Reine Berufsgewerkschaften finden sich nur unter den mittleren und kleineren Organisationen.

Da die britischen Gewerkschaften nicht nach dem Industrieprinzip organisieren, überlappen sich die Rekrutierungsbasen verschiedener Gewerkschaften im gleichen industriellen Sektor und sogar im gleichen Betrieb; »Multigewerkschaftsbetriebe« sind in vielen Industrien die Regel. Daraus ergibt sich strukturell die paradoxe Situation, einerseits in der Mitgliederwerbung konkurrieren, andererseits in der Tarifpolitik kooperieren zu müssen. Um offene Konkurrenz zu vermeiden, haben die einzelnen Gewerkschaften auf Grundsätze sich geeinigt, die ein Abwerben von Mitgliedern in allen Formen verbietet. Bei der Regulierung möglicher Konflikte fungiert der Trades Union Congress als Schlichtungsinstanz. Um zentrale Tarifpolitik betreiben zu können, haben Gewerkschaften mit Mitgliedern im gleichen industriellen Sektor sich häufig zu Industrial Federations zusammengeschlossen, in denen sie, als neue Entität, mit den Unternehmerorganisationen in Lohnverhandlungen treten.

Gewerkschaftliche Konkurrenz und Kooperation setzt sich im einzelnen Betrieb fort. Die Konkurrenz manifestiert sich in Konflikten (Demarcation Disputes) über die Besetzung bestimmter Arbeitsplätze durch Mitglieder dieser oder jener Organisation. Die Kooperation erfolgt in der betriebsnahen Tarifpolitik (Workshop Bargaining) mehr oder weniger informell über die Vertrauensleute (Shop Stewards) der im Betrieb vertretenen Gewerkschaften. Ihre Komitees führen die betrieblichen Lohnverhandlungen und übernehmen die Leitung lokaler, zumeist inoffizieller, Streiks. Dank der gewerkschaftlichen Zersplitterung genießen die Shop Stewards eine relative Autonomie von der Zentrale und den hauptamtlichen Funktionären.

Koordinierendes Organ der Gewerkschaftsbewegung ist der Trades Union Congress. In ihm haben sich die größten Gewerkschaften, und mit ihnen viele kleinere, zu einer Dachorganisation zusammengeschlossen. Im Jahre 1966 gehörten ihm 170 Einzelgewerkschaften mit fast 9 Millionen Mitgliedern an<sup>8</sup>. Nur drei (Beamten-)Gewerkschaften von relevanter Größenordnung sind ihm nicht angeschlossen.

### 3. Gewerkschaftsrecht

Der rechtliche Status der britischen Gewerkschaften ist durch eine Reihe von Gewerkschaftsgesetzen geregelt<sup>9</sup>. Koalitionsfreiheit existiert seit 1824. Mit dem damals erlassenen Combinations Repeal Act wurden Vereinigungen zum Zwecke der Regelung von Löhnen und Arbeitszeit nicht mehr als gegen das Gesetz verstoßend angesehen. Damit war allein die Gründung und Existenz von Gewerkschaften legalisiert, während ihre Aktivitäten weiterhin mit Zivil- und Strafrecht konfligierten. Ihre kollektiven Verträge konnten gemäß dem Common Law als

<sup>8</sup> Trades Union Congress: Trade Unionism, London 1966.

<sup>9</sup> Dargestellt und kommentiert in:

Steinmann/Goldschmidt: Gewerkschaften und Fragen des kollektiven Arbeitsrechts in Großbritannien, Frankreich, Belgien, den Niederlanden und Italien; Schriftenreihe des Bundesarbeitsministeriums, Heft 5, Stuttgart 1957;

Wedderburn, K. W.: The Worker and the Law, Harmondsworth/Middlesex 1965.

handelshemmend (»in restraint of trade«) für nichtig erklärt werden, ihre organisierten Streiks als strafbare Absprachen zu unerlaubten Handlungen (»conspiracy«) kriminalisiert werden.

Der Trade Union Act von 1871 immunisierte die Gewerkschaften gegen die rechtliche Verfolgung wegen »restraint of trade« und institutionalisierte ein System freiwilliger Registrierung, durch das die Gewerkschaften ihren zivilrechtlichen Status verbessern konnten. Gewerkschaftsinterne Abmachungen verblieben indessen in der Autonomie der Organisationen, sie wurden nicht einklagbar. Da nach der Gesetzesdefinition auch eine Arbeitgeberorganisation die Begriffsmerkmale einer »trade union« aufweist, bleiben die tariflichen Abkommen gleichfalls klaglos. Der Conspiracy and Protection of Property Act von 1875 klärte die unsichere Rechtslage bei Aktivitäten zur Vorbereitung und Durchführung von Streiks; erst damit wurden Streikrecht und friedliches Streikpostenstehen außer Zweifel gestellt. Der Trades Disputes Act von 1906 befreite die Gewerkschaften schließlich von der zivilrechtlichen Haftung für alle Schäden, die aus Arbeitskämpfen resultieren.

Ohne den rechtlichen Schutz, wie er in diesen für die heutige Rechtsstellung der Gewerkschaften grundlegenden drei Gesetzen zum Ausdruck kommt, wären gewerkschaftliche Aktivitäten mit dem permanenten Risiko der Illegalität belastet gewesen. Formal garantieren diese Gesetze streikenden Arbeitern und gewerkschaftlichen Organisationen rechtliche Privilegien, inhaltlich setzen sie die Gewerkschaften durch die Immunität von bestimmten Regelungen des Common Law erst in die Lage, ihre Funktionen ohne rechtliche Risiken wahrzunehmen. Der britische Wirtschaftsrechtler K. W. Wedderburn schreibt dazu: »What appear as rights in other systems of law often appear in our system as liberties under the protective umbrella of these statutory »immunities.«<sup>10</sup>

#### 4. Systeme kollektiver Regelungen

Das britische System des Collective Bargaining<sup>11</sup> basiert nahezu völlig auf dem Prinzip der Freiwilligkeit. Es gibt kein Tarifvertragsgesetz wie in der Bundesrepublik oder Frankreich. Tarifverhandlungen werden daher in ihrem formalen Ablauf wie in ihren inhaltlichen Bestimmungen allein durch freiwillige Assoziationen von Arbeitern und Unternehmern geprägt. Selbst das ausgehandelte und fixierte Resultat ist nach vorherrschender juristischer Auffassung kein rechtlich erzwingbarer Vertrag; es hat eher den Charakter eines »gentlemen's agreement«. Es liegt daher völlig im Ermessen der beiden Tarifparteien

1. ob Löhne und Arbeitsbedingungen überhaupt kollektiv ausgehandelt werden,
2. in welchem Modus dies erfolgt,
3. ob die Verhandlungsergebnisse eingelöst werden.

Die den Tarifparteien zur Verfügung stehenden Zwangsmittel sind soziale, keine rechtlichen, also Streik und Aussperrung oder andere Methoden des Arbeitskampfes (»go slow«, »working to rule«).

In den USA und vielen europäischen Ländern sind die Unternehmer gesetzlich verpflichtet, Gewerkschaften anzuerkennen und mit ihnen zu verhandeln; in

<sup>10</sup> Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations, Minutes of Evidence 31: Witness Prof. K. W. Wedderburn, London 1966.

<sup>11</sup> Der Begriff wurde von Beatrice Webb geprägt; er meint das Aushandeln von Löhnen und Arbeitsbedingungen zwischen dem Unternehmer (oder einem Unternehmensverband) und einem Kollektiv von Arbeitern.

England besteht diese Verpflichtung nur für die nationalisierten Industrien, wenngleich die britische Regierung eine Konvention des Internationalen Arbeitsamts ratifiziert hat, nach der Arbeitnehmern das Recht garantiert wird, sich zu organisieren und ihre Löhne und Arbeitsbedingungen kollektiv auszuhandeln<sup>12</sup>. Erst ein Gesetzesakt würde diese Konvention ins britische Rechtssystem integrieren – und ein solcher ist bislang nicht erfolgt. Die gegenwärtig rasch anwachsenden White-collar-Gewerkschaften, vor allem die der Techniker und Bankangestellten, drängen auf eine solche Gesetzesmaßnahme. Denn private Unternehmer weigern sich häufig, die Gewerkschaftsorganisationen ihrer Angestellten anzuerkennen. Stattdessen veranlassen sie die Gründung von »Hausgewerkschaften«, die von ihnen abhängig sind, oder ziehen individuelle Verträge verbindlichen kollektiven Tarifen vor. Viele Streiks und militante Aktionen der Angestellten-gewerkschaften haben in dieser Nichtanerkennung ihre Ursache.

Unbekannt ist auch die auf dem europäischen Kontinent übliche Praxis, Tarifvertragsbrüche oder strittige Tarifverträge von Arbeits- oder Zivilgerichten regeln zu lassen. Die britischen Gewerkschaften sehen darin eine Schwächung ihrer »bargaining power«.

Wo das System des freiwilligen Aushandelns sich nicht spontan herstellte oder seine Schutzfunktion für die Arbeiter nicht erfüllen konnte, weil deren Organisation zu schwach war, etablierte der Arbeitsminister Wages Councils, deren ernannte Vertreter – Unternehmer- und Arbeitnehmervertreter sowie einige Unparteiische – die Minimalsätze für Stunden- und Wochenlöhne aushandeln. Dieses vom Gesetzgeber institutionalisierte Aushandeln von Minimallöhnen folgt damit eindeutig dem Muster des Collective Bargaining. »All British labour legislation«, konstatiert der renommierte Arbeitsrechtler Kahn-Freund, »is in a sense, a gloss or footnote to collective bargaining«<sup>13</sup>.

Tarifverhandlungen werden typischerweise auf zwei Ebenen, einer industrieweiten und einer betrieblichen, geführt. Verhandlungen auf nationaler Ebene erfolgen in manchen Industrien in paritätisch besetzten Konsultativgremien (Joint Industrial Councils), in anderen Industrien erfolgen sie ad hoc durch beiderseitige Verhandlungskommissionen. Gegenstand dieser Verhandlungen sind teils Standard-, teils Minimallöhne, ferner die wöchentliche Arbeitszeit und die Anzahl der Urlaubstage.

Neben dem zentralisierten Collective Bargaining gibt es ein lokales, zumeist informelles, das im einzelnen Betrieb zwischen Management und Shop Stewards Committees sich vollzieht. Dessen Gegenstand sind Akkordsätze, Leistungsprämien, Überstundenprozente und ähnliche variable Entlohnungsformen.

In den Jahren nach dem 2. Weltkrieg hat das Workshop Bargaining an Umfang und Bedeutung zugenommen. Allan Flanders spricht davon, daß die Arbeiter den Verhandlungen ihrer Shop Stewards mit dem Management mehr Bedeutung beimessen als den Verhandlungen ihrer hauptamtlichen Funktionäre mit den Unternehmerorganisationen<sup>14</sup>. Gestützt wird das lokale Bargaining durch günstige Arbeitsmarktlage und die strukturellen Defekte gewerkschaftlicher Organisation. Diese machen die Shop Stewards relativ unabhängig vom offiziellen Apparat, jene erweitern ihren Verhandlungsspielraum mit dem Management. Der Aktionsbereich der Shop Stewards ist nicht auf Lohnfragen beschränkt, er dringt in die gesamte Entscheidungssphäre des Managements ein: sowohl die konkreten Arbeitsbedingungen als auch Entscheidungen über Entlassungen und

<sup>12</sup> ILO Convention No. 98: The Right to Organise and Collective Bargaining, 1949.

<sup>13</sup> Zit. bei Wedderburn, *The Worker and the Law*, a. a. O., S. 122.

<sup>14</sup> Flanders, Allan: *Collective Bargaining: Prescription for Change*, London 1967, S. 29.



Einstellungen versuchen die Shop Stewards in ihren Kontrollbereich herreinzuholen.

Die Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations hat nach dreijähriger Untersuchung der Gewerkschaften in ihrem Schlußbericht von 1968 die Polarität der beiden Verhandlungssysteme als den primären Defekt der britischen industriellen Beziehungen herausgestellt<sup>15</sup>.

– Das Aushandeln von Löhnen auf zwei Ebenen hat zu einer wachsenden Kluft zwischen Lohnsätzen, die auf nationaler Ebene ausgehandelt werden, und den Effektivverdiensten geführt, die in der ökonomischen Literatur als Lohndrift bezeichnet wird. Zentrale Lohnplanung in Form der Incomes Policy wird durch die unkontrollierte Lohndrift vereitelt.

– Viele der betrieblich ausgehandelten Lohnerhöhungen werden in der folgenden Periode auf nationaler Ebene abgesichert, so daß die Lohnerhöhungen insgesamt die Tendenz haben, dem Produktivitätsfortschritt vorauszuweichen, was entweder zur Reduktion der Profite oder zu inflationären Preissteigerungen führen muß.

– Mit der Expansion der betrieblichen Tarifpolitik haben die lokalen Arbeitsniederlegungen zugenommen. Unter Bedingungen der Vollbeschäftigung hat sich der Betriebsstreik als das wirksamste Mittel erwiesen, schnelle Resultate zu erzielen. Über 90 Prozent der britischen Streiks gehen spontan von der Basis aus.

#### 5. Zentrale Einkommenspolitik

Die konfliktorischen Aktivitäten der britischen Gewerkschaften und ihrer Kader sind, wie im ersten Abschnitt dargelegt, mehr Folge als Ursache der Wirtschaftskrise; gleichwohl haben konservative wie »sozialistische« Regierungen sie zum bevorzugten Objekt ihres Krisenmanagements gemacht.

Jede Zahlungsbilanzkrise hat die jeweils amtierende Regierung dazu motiviert, die gewerkschaftlichen Lohnforderungen zu dämpfen. In den späten vierziger Jahren erfolgte dies durch Weißbuch-Appelle an die Gewerkschaften, sich einen freiwilligen Lohnstopp aufzuerlegen. In den fünfziger Jahren praktizierten konservative Regierungen die Politik der Lohndisziplin durch massives Deflationieren der gesamten Wirtschaft. Weil jedoch mit der Stop-go-Policy Wachstumsverluste eingehandelt wurden, entwickelten Exekutive und Administration in den sechziger Jahren eine nationale Einkommenspolitik mit spezifischen Institutionen und gesetzlichen Lohn- und Preiskontrollen. Da mit diesem Instrumentarium systematisch auf den Lohnbildungsprozeß eingewirkt wird, hat das System des Collective Bargaining damit seine gesetzliche Immunität explizit verloren.

Unmittelbar nach dem Wahlsieg der Labour Party im Oktober 1964 hatten Regierung und Gewerkschaftsführung sich auf die Grundzüge einer freiwilligen Einkommenspolitik geeinigt. Deren wesentliche Elemente waren Lohnleitlinien und eine von seiten der Unternehmer und Gewerkschaften paritätisch besetzte Institution (National Board for Prices and Incomes, N. B. P. I.) zur Überprüfung von Lohn- oder Preiserhöhungen, die den von der Regierung bestimmten Kriterien nicht genügten. Weder die Einhaltung von Lohnleitlinien noch die Empfehlungen des N. B. P. I. konnten gesetzlich erzwungen werden<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations 1965–1968: Report (»Donovan-Report«), London 1968, bes. Chapter III.

<sup>16</sup> Vgl. dazu die folgenden offiziellen Dokumente und Weißbücher: Joint Statement of Intent on Productivity, Prices and Incomes, December 16, 1964; Machinery of Prices and Incomes Policy, February 1965, Cmnd. 2577; Prices and Incomes Policy, April 1965, Cmnd. 2639.

zu ermitteln, die keine Tarifverträge oder Vereinbarungen über Konfliktregelungen vorlegen oder solche, die bestimmte Kriterien nicht erfüllen. Auf Veranlassung der Regierung sollen ihre Untersuchungen gleichfalls Arbeitskämpfe und andere Probleme der industriellen Beziehungen einschließen.

Die mit diesen Maßnahmen vorgeschlagene Durchleuchtung des Prozesses informeller Lohnbildung macht ihn der administrativen Einflußnahme zugänglich. Die offizielle Registrierung betrieblicher Vereinbarungen und die Untersuchungsergebnisse der Industrial Relations Commission könnten somit das bislang brüchige Fundament der gegenwärtigen Einkommenspolitik stabilisieren.

Über folgende Fragen kam es in der Kommission zum Dissens: Mit welchen gesetzlichen Sanktionen soll die Industrial Relations Commission ausgestattet sein, um ihre Empfehlungen durchzusetzen? Sollen die kollektiven Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften und Unternehmern den Status rechtskräftiger Verträge erhalten oder den Charakter von »gentlemen's agreements« beibehalten? Sollen inoffizielle Arbeitsniederlegungen illegalisiert werden? – Die Mehrheit der Kommission zog das traditionell voluntaristische Prinzip im System der Industrial Relations expliziten gesetzlichen Lösungen vor. Die Industrial Relations Commission sollte mit keinem anderen Druckmittel als dem öffentlicher Appelle ausgestattet werden; kollektive Vereinbarungen sollten nur dann als einklagbare Verträge gelten, wenn beide Tarifparteien sich darauf einigen; inoffiziell Streikende sollten nicht mit gesetzlichen Sanktionen bedroht werden. Ein Vorschlag allerdings zielt auf die folgeschwere Veränderung des Trade Disputes Act von 1906 und zwar in der Weise, daß inoffizielle Streikführer die bisher auch für sie geltende gesetzliche Immunität verlieren, wenn sie ihre Arbeitskollegen zum Bruch der Arbeitsverträge bewegen. Sollte dieser Vorschlag realisiert werden, dann könnten die Unternehmer inoffizielle Streikführer zivilrechtlich haftbar machen und bei inoffiziellen Streiks einstweilige Verfügungen gegen die »ungesetzliche Handlung« der Streikführer erwirken.

Das Fehlen von gesetzlich verbindlichen Reformvorschlägen hat in der britischen Öffentlichkeit Kritik hervorgerufen, vor allem von Unternehmerverbänden, der konservativen Partei und einem Teil der Presse. Die Konservativen sind der Ansicht, daß die Krise im System der Industrial Relations so akut sei, daß nur noch gesetzliche Interventionen sie beheben können. Sie fordern als erstes, daß alle kollektiven Verträge zwischen Gewerkschaften und Unternehmerorganisationen rechtlich verbindlich zu machen seien.

Im Januar dieses Jahres legte die Labour-Regierung in dem umstrittenen Weißbuch »In Place of Strife« ihre Vorstellungen für einen geplanten Industrial Relations Act nieder. Von dem Prinzip der »abstention of law«, dessen Beachtung die königliche Untersuchungskommission bei der Neustrukturierung der industriellen Beziehungen angeraten hatte, wurde in dem Weißbuch abgegangen. Neben der Einberufung einer Industrial Relations Commission, wie sie der »Donovan-Report« gefordert hatte, kündigte das Weißbuch folgende Gesetzesmaßnahmen an:

- Der Arbeitsminister kann vor offiziellen Streiks von der Gewerkschaftsführung die Durchführung einer Urabstimmung erzwingen.
  - Der Arbeitsminister kann inoffizielle Streiks für achtundzwanzigtägige »conciliation pauses« aussetzen.
  - Der Arbeitsminister kann nach Prüfung und Empfehlung der Industrial Relations Commission in bestimmten Fällen verfügen, daß Unternehmer Gewerkschaften anerkennen und mit ihnen Löhne und Arbeitsbedingungen aushandeln.
- Während den Advokaten der Unternehmerinteressen und den Ideologen des



»Gemeinwohls« die vorgesehenen zusätzlichen Vollmachten der Regierung als zu dürftig dünkten, formierten sich die Gewerkschaften zu einer geschlossenen Opposition gegen die Absichten der Labour-Regierung. Die militante Linke in der Gewerkschaftsbewegung rief zum politischen Streik gegen die geplanten antigewerkschaftlichen Maßnahmen auf. Weder der Trades Union Congress noch die Vorstände der großen Gewerkschaften griffen diese Streikforderung auf, sie schwiegen dazu. Dennoch kam es am 1. Mai (der in England kein gesetzlicher Feiertag ist) zum Streik von 200 000 britischen Arbeitern gegen ihre Regierung. Der »Economist« bemerkte dazu: »This was the first real industrial action for unashamedly political purposes since the general strike of 1926 – and it was against a Labour government«<sup>18</sup>.

Auf der am 5. Juni dieses Jahres einberufenen außerordentlichen Gewerkschaftstagung fanden die von der Regierung vorgesehenen »penal clauses« gegen Gewerkschaften und ihre Mitglieder bei Verletzung der ministeriellen Verfügung gegen inoffizielle Streiks und Streiks ohne Urabstimmung eine fast einstimmige Ablehnung der anwesenden Delegierten. Mit großer Mehrheit wurde indessen der Reformplan des T. U. C. angenommen, der die Intervention eines zu begründenden zentralen Disputes Committee bei inoffiziellen Streiks vorsieht, um »sofortige und energische Schritte für eine Wiederaufnahme der Arbeit« zu unternehmen.

Mitte Juni sahen sich Premierminister Wilson und sein Arbeitsminister Barbara Castle schließlich gezwungen, von ihren gesetzlichen Vollmachten gegen die Gewerkschaften abzulassen. Der anhaltende Druck der Gewerkschaftsbewegung und des linken Flügels ihrer Partei gegen die Absichten der Regierung hatte in der Labour Party Spannungen erzeugt, die die Partei zu zerreissen drohten.

Andererseits ist es Wilson gelungen, die Gewerkschaftsführung zu verpflichten, die Bekämpfung wilder Streiks in eigener Regie zu übernehmen, nachdem sie bereits die Lohnforderungen ihrer angeschlossenen Gewerkschaften auf ihre gesamtwirtschaftliche »Berechtigung« überprüft. Beide Sachverhalte wiesen auf eine Umkehrung des gewerkschaftlichen Willensbildungsprozesses hin; der gewerkschaftliche Apparat wird dabei zum Transmissionsriemen für die Durchsetzung wirtschaftspolitischer Ziele. Diese Tendenz spiegelt sich im gewerkschaftlichen Selbstverständnis wie folgt wieder:

»The growing acceptance by governments of the T. U. C.'s view that they must intervene more extensively and systematically in regulating the nation's economic affairs meant that the General Council, in discussions with the government, had to have sufficient authority to commit the trade union movement«<sup>19</sup>.

Bei der gegenwärtig vorherrschenden Militanz an der Basis könnte das Bestreben der Gewerkschaftsbürokratie, inoffizielle Aktivitäten auf betrieblicher Ebene unter Kontrolle zu bringen, den Entfremdungsprozeß zwischen Mitgliedern und offiziellem Apparat derart beschleunigen, daß die inoffiziellen Aktivitäten noch zunehmen<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> The Economist, London, 3. 5. 1969, S. 16.

<sup>19</sup> Trades Union Congress: History of the T.U.C. 1868–1968, London 1968, S. 152.

<sup>20</sup> Bereits der erste Versuch des T.U.C., bei einem inoffiziellen Streik von 1300 Hüttenarbeitern zu intervenieren, scheiterte: die Streikenden lehnten den Vermittlungsvorschlag des T.U.C. und ihrer Gewerkschaftsführung ab und setzten ihren Streik fort. Vgl. »express-international« Nr. 79 (22. 8. 1969).

Der anhaltende Aufwärtstrend der Löhne und Preise machte das Scheitern der freiwilligen Einkommenspolitik offensichtlich. Im August 1966, auf dem Höhepunkt einer Zahlungsbilanzkrise, erließ das Parlament einen Prices and Incomes Act, der folgende Regelungen enthält:

- Der National Board for Prices and Incomes erhält einen rechtlich verbindlichen Status. Die ihm von den zuständigen Ministerien zugewiesenen Fälle muß er innerhalb von drei Monaten begutachten und seine Ergebnisse und Empfehlungen in einem Bericht veröffentlichen.
- Preis- oder Lohnerhöhungen sind den zuständigen Fachministerien vor ihrer Durchführung anzuzeigen. Diese müssen innerhalb von 30 Tagen darüber entscheiden, welche Fälle dem N. B. P. I. zur Überprüfung zugewiesen werden. Bis zu dieser Entscheidung dürfen die gemeldeten Preis- oder Lohnerhöhungen nicht erfolgen; im Falle einer Überprüfung durch den N. B. P. I. verlängert sich die »Stillstand-Periode« um weitere drei Monate, nämlich bis zur Veröffentlichung des Berichtes. (Teil II)
- Um den am 20. Juli 1966 verkündeten einjährigen Lohn- und Preisstopp wirksam zu machen, kann die Regierung für eine Periode von 12 Monaten, beginnend mit Gesetzeserlaß, durch Verfügung bestimmte Preis- oder Lohnerhöhungen verbieten und solche, die nach dem 20. Juli 1966 erfolgt sind, rückgängig machen, ohne den N. B. P. I. dazwischenzuschalten. (Teil IV)
- Die Unternehmer werden autorisiert, während des einjährigen Lohnstopps, selbst die schon vor dem 20. Juli 1966 vertraglich ausgehandelten Lohn- und Gehaltserhöhungen zu verweigern.

Mit dem Prices and Incomes Act von 1967 wurde das Einkommensgesetz in der Weise novelliert, daß Teil IV des Gesetzes entfiel und in Teil II die ministeriellen Vollmachten ausgedehnt wurden. Danach können durch ministerielle Verfügungen (»Standstill Orders«) Lohn- und Preiserhöhungen bis zu einem Zeitraum von sechs Monaten verzögert werden, indem sie dem N. B. P. I. zur Prüfung überwiesen werden und dieser ihren weiteren Aufschub empfiehlt. Es ist dabei unwichtig, ob die fragliche Lohn- oder Preiserhöhung zuvor den Fachministerien mitgeteilt wurde oder ob diese aus anderen Quellen davon erfuhren. Mit einer zweiten Novellierung im Juli 1968 wurde der Zeitraum der ministeriell verfügbaren Aussetzung von Lohnerhöhungen auf maximal elf Monate ausgedehnt.

Die Labour-Regierung hat ihre Lohn- und Preiskontrollen institutionalisieren können, ohne die Kooperation der Gewerkschaftsspitzen generell zu verlieren, wenngleich eine zumindest verbale Opposition gegen gesetzliche Eingriffe in die Tarifpolitik die gesamte Gewerkschaftsbewegung eint. »They've got the cooperation despite the law«, bemerkte im September 1967 der Generalsekretär des britischen Gewerkschaftsbundes. Während der Periode des gesetzlichen Lohnstopps obstruierten allein militante Technikergewerkschaften und inoffizielle Gruppierungen an der Basis die offizielle Einkommenspolitik. Eine Gruppe von Automobilarbeitern (car delivery drivers in Birmingham) setzte im inoffiziellen Arbeitskampf Lohnerhöhung trotz ministerieller Verbotsorder durch, ohne daß die Regierung die gesetzlich vorgesehenen Sanktionen (Geldstrafen bis zu 100 Pfund) verhängte. Die Führung der Transportarbeitergewerkschaft, deren Vorsitzender Frank Cousins aus Protest gegen das Einkommensgesetz als Technologieminister zurückgetreten war, blieb verbalradikal: im August 1968 blies sie einen bereits angekündigten Streik des kommunalen Buspersonals gegen eine »Standstill Order« der Regierung wieder ab, nachdem diese mit gesetzlichen Sanktionen gedroht hatte.

Die Alternativlosigkeit der Gewerkschaftsführung offenbarte sich darin, daß sie unter dem Druck der gesetzlichen Einkommenspolitik ihr eigenes System der Lohnkontrollen ausbaute. Im März 1967 stimmten die Vorstände der dem Trades Union Congress angeschlossenen Gewerkschaften auf einer speziellen Konferenz mit großer Mehrheit für ein vom Trades Union Congress (T. U. C.) administriertes »Frühwarnsystem«<sup>17</sup>. Demzufolge melden die Gewerkschaften ihre beabsichtigten Lohnforderungen dem Incomes Policy Committee des T. U. C., das seine Empfehlungen nach ähnlichen Kriterien trifft wie sie in den offiziellen Weißbüchern zur Einkommenspolitik expliziert sind. Eine Befolgung seiner Empfehlungen kann der T. U. C. nicht erzwingen. Dissentierende Gewerkschaften liefert er allerdings den Reservevollmachten der Regierung insofern aus, als jene bei Lohnkämpfen gegen Unternehmer und Regierung nicht mehr mit der Solidarisierung der übrigen Gewerkschaften rechnen können.

## 6. Gewerkschaftsreform

»The air of Britain is dense with calls for trade union reform«, heißt es in einer Broschüre des »Economist« über die britischen Gewerkschaften. Seit Jahren wird in der britischen Presse stereotyp der Vorwurf erhoben, die Gewerkschaften seien nicht in der Lage, »ihr eigenes Haus in Ordnung zu bringen«, d. h. ihre Mitglieder und Unterorganisationen zu disziplinieren. Der Gewerkschaftsbewegung müßten daher Reformen ihrer Organisation und Entscheidungsstrukturen aufgezungen werden. Wiederholt wurde die Einberufung einer königlichen Kommission zur Untersuchung des Gewerkschaftswesens gefordert. Obwohl Wilson im Herbst 1964 einen solchen Vorschlag noch abgelehnt hatte, veranlaßte die Labour-Regierung im Frühjahr 1965 die Etablierung einer Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations.

Die Empfehlungen ihres Schlußberichtes (nach dem Vorsitzenden der Kommission »Donovan-Report« genannt) zielen auf eine Stärkung des offiziellen Gewerkschaftsapparates gegenüber den informellen Beziehungen und inoffiziellen Aktionen im Betrieb, die von den Shop Stewards getragen werden. Freilich waren die Mitglieder der Kommission realistisch genug, um das informelle dezentralisierte System industrieller Beziehungen nicht in das zentralisierte zurückholen zu wollen. Notwendig erscheint ihnen allerdings, daß der gewerkschaftliche Apparat sich intensiver als bisher in das Workshop Bargaining einschaltet, um Konsistenz und Koordination in die betriebliche Tarifpolitik zu tragen, von der als Basis des Collective Bargaining auszugehen sei. Aus diesem Grunde wird empfohlen, die Zahl der hauptamtlichen Funktionäre zu erhöhen und die Beziehungen zwischen ihnen und den Shop Stewards neu zu regeln. In Kooperation mit den Gewerkschaften sollen die Betriebsleitungen für das Workshop Bargaining effektive und umfassende institutionelle Vorkehrungen schaffen, die an die Stelle bisheriger Ad-hoc-Regelungen treten können. Durch einen Industrial Relations Act sollen Firmen von bestimmter Größe (zunächst solche mit über 5 000 Beschäftigten) gesetzlich verpflichtet werden, ihre Vereinbarungen mit Gewerkschaften und Arbeitskollektiven beim Arbeitsministerium registrieren zu lassen. Eine neu zu begründende zwischenstaatliche Institution, die Industrial Relations Commission, soll vom Arbeitsminister autorisiert werden, bei solchen Firmen

<sup>17</sup> Trades Union Congress: Incomes Policy, Report of a Conference of Executive Committees of Affiliated Organisations, March 2, 1967.

verheißt. Aber in diesem Himmel will ich nicht, wollen wir alle nicht! Dies hängt natürlich mit dem Ressentiment des Praktikers zusammen, der in dem Jahrzehnt seiner Ausbildung mit Theorien geradezu genudelt und auch in seinem Beruf durch Lehre, Rechtsprechung und Justizpublizistik immer wieder gezwungen wird, seine Entscheidungen juristisch-theoretisch zu tarnen<sup>6</sup>, ausgesetzt der Überheblichkeit der Theoretiker, die das, was 80% der Arbeit von 80% der Richter ausmacht, nicht untersuchenswert finden, ja, es einfach wegzaubern.

Diese Zahlen weisen schon darauf hin, daß es hier um mehr als ein Ressentiment geht. Wie es sicherlich herostratisch ist, Rechts- und Justiztheorien als irrelevant zu erklären, so dürfte dennoch die These berechtigt sein, daß für das nächste Jahrzehnt nicht die *Justiztheorie*, sondern die *Justizempirie* den Vorrang hat, daß es also zu untersuchen gilt, was 80% der Richter während 80% ihrer Tätigkeit betreiben, inwieweit dies gesellschaftsrelevant ist, inwieweit auch unsere Rechts- und Justiztheorien gesellschaftsrelevant sind und ob unsere Gesellschaft im Jahre 2000 noch Richter braucht und welche<sup>7</sup>. Dabei kann durchaus die These von Rottleuthner, die Justiz habe in Passivität partikuläre soziale Konflikte zu lösen (S.14), eine These, die er leider nicht weiter ausführt, bestätigt werden.

Und noch eines: bei der Inflation von Theorien und Theoretikern im Rechtsbereich – die das Recht bis zur letzten Unverbindlichkeit ausgelaut hat – besteht ein Stimmengewirr, in dem sich ein ganz anderer Ton nicht durchsetzen kann. So bleibt auch der Radikalist, solange er in der Kleidung des Theoretikers auftritt, die Spielregeln der Theorie einhält, wirkungslos; er wird durch die seit Jahrzehnten geübte repressive Toleranz umgarnt und unschädlich gemacht. So hätte auch der Aufsatz Rottleuthners trotz oder gerade wegen seines soziologischen Vokabulars bei einer liberaleren und nicht so provinziellen Schriftleitung in der Richterzeitung erscheinen können; obgleich oder gerade auch weil er wegen seiner abstrakten Grundhaltung nur geringe Resonanz bei der Richterschaft finden kann. Anders steht es mit unserem Sammelband. Tatsächlich sind wir inhaltlich durchaus gemäßigt – allerdings wohl nicht im Sinne einer »subjektiven Beschwichtigung« nach Lenk <sup>7a</sup>; aber wir verstoßen formell gegen die Spielregeln. Wir haben nämlich keine wissenschaftlich abstrakte Abhandlung geschrieben, nein, wir haben beim Schreiben stets an unsere Leser gedacht, an die Kollegen, als Richter, Staatsanwalt oder Rechtsanwalt: was werden sie dazu sagen? wie können wir sie packen, provozieren, ja, entsetzen? – ein simples Lesebuch

len einer kritischen Herrschaftstheorie«; Ludwig Raiser, Aufgabe und Verantwortung des Juristen in unserer Gesellschaft, in: Tübinger Festschrift für Eduard Kern, 1968, S. 398 über Berra »ein an das Rechtsgefühl des Richters appellierender Irrationalismus, der sich zur offenen Wissenschaftsfeindlichkeit steigert.« – Gleichwohl scheint mir, daß ich eingehender über die Vorgänge der Rechtslehre informiert bin als die Theoretiker über die der Gerichtspraxis.

<sup>6</sup> Dies zeigt gut Dieter Huhn, Das Gesetz und die Motive des Rechtspruches, Schleswig-Holsteinische Anzeigen, 1967, 61; vgl. auch Egon Schneider, Belege in den Entscheidungsgründen, Zeitschrift für Zivilprozeß 77 (1964), S. 222.

<sup>7</sup> Das Fehlen höherer Weihen mag mir die Einsicht nehmen, daß solche Forderungen nach Raiser, a. a. O., »Rückkehr zur Kadijustiz«, »Irrationalismus« und »Wissenschaftsfeindlichkeit« bedeuten. Mir scheint gerade, daß heute die dogmatische Jurisprudenz die Beweislast dafür hat, daß sie – auf unsere Gesellschaft bezogen – überhaupt eine »Wissenschaft« und nicht vielmehr »Irrationalismus« ist. Vgl. hierzu H. Ostermeyer, Die Wissenschaftlichkeit der Jurisprudenz und die Herausforderung der Soziologie, DRiZ 1969, 9. Jedenfalls scheint hier der cultural lag noch größer als bei der Justiz zu sein, wenn eben die Bedeutung der für das amerikanische Rechtswesen so selbstverständlichen Untersuchungen nach der Gesellschaftsrelevanz der richterlichen Entscheidung so sehr verkannt wird. Vgl. Karl N. Llewellyn, Eine realistische Rechtswissenschaft – der nächste Schritt, in: Studien und Materialien zur Rechtssoziologie, Westdeutscher Verlag, 1967; Reich, Sociological Jurisprudence und Legal Realism im Rechtsdenken Amerikas, Heidelberg 1967, 88; W. Kaupen, Rechtssoziologie in Deutschland, Recht und Politik 1968, 115.

<sup>7a</sup> Lenk a. a. O. (N. 4).

haben wir also geschrieben, auf das Bewußtsein des Durchschnittsrichters abgestellt; aber gerade dies ist gegen den Kommentar; dies geht darum vielen unter die Haut und uns an die Haut. Es kostet natürlich nicht Kopf und Kragen – aber Nerven. Unbequeme Mahner werden als »illoyal« gebrandmarkt<sup>8</sup>. Rottleuthner könnte als Oberrat immer noch »dazu« gehören, halt ein Kollege, der sein wissenschaftliches Hobby nicht in der Hypothekentheorie sondern in der Justizsoziologie sieht; zu uns aber ist das Tischtuch zerschnitten – und von der Auffassung der Kollegen her zu recht.

Wir unterscheiden uns aber noch in einem anderen Punkt von Rottleuthner: wir fragen tatsächlich nicht ganz voraussetzungslos; wir stellen nämlich den Menschen nicht in Frage, nicht nur die Menschheit oder die Gesellschaft nicht, sondern auch den konkreten Menschen nicht, der uns als Rechtssuchender gegenübertritt. Auch in dieser Haltung drückt sich ein Ressentiment aus, ein Ressentiment gegen eine Einstellung im Rechtswesen, die den Menschen ausklammert, ihn zu einem Fall, zum Verkäufer »V« und zum Käufer »K« schablonisiert<sup>9</sup>. Aber auch da ist es wieder mehr: die Erkenntnis, wie gefährdet heute der Mensch ist, der durch wirtschaftliche und behördliche Institutionen mit Hilfe der Technik zur Nummer gestanzt wird und zum Teil auch gestanzt werden muß. Dieser konkrete Mensch vor uns steht im Mittelpunkt unserer Tätigkeit. Uns Richter überrascht es in Strafsachen oder auch in den »juristisch nichts hergebenden« Ehescheidungsprozessen, wie sehr Rechtssuchende ein ernstliches menschliches Bemühen des Richters anerkennen, wie sehr es für sie Hilfe bedeuten kann. Hier liegt ein für die Zukunft des Richters bedeutsamer, bisher noch nicht gehobener Schatz. Darüber sind sich die meisten Justizreformer durchaus klar, was dann, vielleicht ein ein wenig hilflos, in vagen Formeln wie »Kooperation zwischen den Verfahrensbeteiligten«,<sup>10</sup> und »Dienst am Menschen mit Hilfe des Rechts«<sup>11</sup> ausgedrückt wird. Dies leuchtet auch bei Ostermeyers durch zehnjährige Erfahrung geprägten Ratschlägen für einen guten Strafrichter durch.<sup>12</sup> Man mag darüber spotten wie Lenk; aber man möge bedenken, wie schwer es ist, bei dem gleichen Verhalten die Hintergründe eines humanitären und eines patriarchalischen Bewußtseins (»Nett sein zu kleinen Leuten!«) zu differenzieren; wichtiger noch, daß mit einer Kritik zugleich der Ruf nach empirischen Untersuchungen über das Verhältnis zwischen Richter und Rechtssuchenden erhoben wird.

### *Der Richter als Opfer der Repression*

Dabei scheint mir der Ansatz von Ostermeyer, vom Durchschnittsangeklagten auszugehen, fundierter als der von Rottleuthner, der die Demonstrationsprozesse vor Augen hat, die 1968/69 vielleicht 1 Promille aller Strafverfahren ausmachen und mit denen 1 Prozent der Richter befaßt sein mögen. Gewiß kann hier an Grenzsituationen symptomatisches Richterverhalten aufgezeigt werden. Aber die Erkenntnisse dürften dadurch begrenzt sein, daß es sich bei diesen Prozessen in den letzten 2 Jahren um atypische Fälle gehandelt hat. Derartige Prozesse sind seit den zwanziger Jahren nicht mehr vorgekommen; sie betreffen zu-

<sup>8</sup> Dies betont Hans G. Joachim, Kritik und Selbstkritik der Richter, Kritische Justiz, 1968, 25. Vgl. »Brandmarker« W. Sarstedt, Im Paragraphenturm, DRiZ 1966, 337; oder bei einer Nebenständigkeit Rietschel, JZ, 1969, 344.

<sup>9</sup> Hierzu mehr bei Xaver Berra, Im Paragraphenturm, 2. Aufl. 1967, S. 70 f.

<sup>10</sup> Rudolf Wassermann, Innere Justizreform, DRiZ 1968, 293.

<sup>11</sup> Berra, a. a. O. S. 137.

<sup>12</sup> Rasehorn-Ostermeyer-Huhn-Hasse, Im Namen des Volkes? Neuwied 1968, 62.