

Deutsche Einigung und Arbeitsrecht – eine »externe Deregulierung«?

Die normative Ausgestaltung der deutschen Wiedervereinigung setzten vor allem zwei Grundlagentexte ins Werk: der Staatsvertrag vom 18. Mai 1990¹, der die Währungsunion zwischen beiden deutschen Teilstaaten herbeiführte, und der Einigungsvertrag vom 31. August 1990², der die Bedingungen des Beitritts der DDR-Länder zur Bundesrepublik Deutschland regelte. Beide enthalten ausführliche Regelungen für die auf dem Boden der früheren DDR zu schaffende Arbeits- und Sozialrechtsordnung. Diese Teile des Einigungsvertrages³ gehen – wie *E. Peter* im folgenden Beitrag zeigt – bei der Übernahme der Schutzstandards in das Gebiet der früheren DDR differenziert vor:

- Bestimmte Standards des Arbeitsgesetzbuches (AGB)⁴ der früheren DDR, die günstiger waren als das Recht der Bundesrepublik – etwa die Mutterschutzfristen nach § 244 AGB –, verlieren mit der Einigung ihre Gültigkeit.
 - Andere Standards des AGB, die ungünstiger waren als das Recht der BRD – wie die kurzen Kündigungsfristen des § 55 AGB – werden für alle Beschäftigte aufrecht erhalten.
 - Bestimmte Normen des Rechts der Bundesrepublik Deutschland – etwa auf dem Gebiet des Sozialplans wie auch der Arbeitsgerichtsbarkeit⁵ – werden für einige Zeit im Gebiet der früheren DDR nur in einer Form gelten, die ihre Effektivität zweifelhaft macht.
 - Dagegen ist das Tarifrecht sofort anwendbar. Dies kann und wird man mit Recht als Einzug der Tarifautonomie in einem früher stalinistisch beherrschten Gebiet begrüßen. Zugleich muß man aber berücksichtigen, daß hier Tarifautonomie unvermittelt in ein System industrieller Beziehungen eingeführt wird, das in allerhöchstem Maße von staatlicher – zumindest öffentlichrechtlich geprägter – Normsetzung charakterisiert war und weder Erfahrung noch organisatorischen Unterbau für tarifautonome Normsetzung besitzt. In einer solchen Konstellation bedeutet der Verweis auf Tarifautonomie die kaum abgemilderte Ersatzung von sozialpolitischer durch Marktregulierung – oder auch: der gesetzlichen durch vertragliche.
- In dieser Umformulierung gewinnt die Entwicklung auf dem Gebiet der früheren DDR Verbindung zur bisher in der Bundesrepublik geführten Diskussion um die Deregulierung der Arbeitsbeziehungen. Man kann, was sich dort abspielt, als

¹ BR-Drs. 350/90.

² Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Bulletin Nr. 104 v. 6. Sept. 1990, S. 877 ff.

³ Vgl. dazu im einzelnen Ulrich Mückenberger/Edgar Peter/Sibylle Röseler, Die importierte Sozialordnung. Arbeitsrecht im Übergang, Düsseldorf: Deutscher Gewerkschaftsbund 1990 (im Erscheinen).

⁴ GBL I S. 185. Dessen Text ist – ohne die Änderung vom Juni 1990 – wiedergegeben bei Ulrich Lohmann, Das Arbeitsrecht der DDR. Analyse und Texte, Berlin: Berlin-Verlag Arno Spitz 1987, S. 111 ff.

⁵ Vgl. die kritischen Anmerkungen zu den der Gerichtsbarkeit vorgeschalteten Schiedsstellen von St. Nägele, Die Schiedsstellen für Arbeitsrecht in der DDR, in: Betriebs-Berater 1990, »Supplement DDR-Rechtsentwicklungen, Folge 12, S. 19 ff. sowie von E. Peter im nachfolgenden Beitrag. S. auch O. R. Kiesel, NZA 1990, S. 833 ff.

»externe Deregulierung« bezeichnen. Angesichts gleichzeitig eingeführter marktwirtschaftlicher Mechanismen bedeutet die Beseitigung des bisherigen gesetzlichen Sockels sozialer Sicherung, die (zumindest zeitweilige) Nichtgeltung westdeutscher Arbeits- und Sozialrechtsstandards und die unmittelbare Einführung von Tarifautonomie für das Gebiet der früheren DDR genau dasselbe, was bisher als Deregulierung bezeichnet und analysiert wurde: die partielle Rücknahme eines sozialstaatlichen und ihre Ersetzung durch ein marktnäheres kontraktuelles Regime. »Extern« ist diese Deregulierung insofern, als sie vom bundesrepublikanischen politischen Machtzentrum ausgeht und sich über das Instrument der Staatsverträge auf dem Gebiet der ehemaligen DDR auswirkt.

Dieser Prozeß folgt scheinbar bloß tagespolitischen Bedingungen und Notwendigkeiten, nicht politischer Programmatik. Freilich entbehrt er nicht einer Logik mit längerfristigem Gestaltungsanspruch. Die konservativ-liberale Bundesregierung ist mit einem weitgreifenden Programm der Deregulierung des Arbeitsmarktes getreten.⁶ Sie hat in den ersten Jahren nach 1982 mit dieser Intention auch allerlei Vorhaben realisiert.⁷ Der Prozeß großflächiger Deregulierung des Arbeitsrechts ist aber in den letzten zwei bis drei Jahren (vorerst?) ins Stocken geraten – wie sich etwa daran ablesen läßt, daß es um den Arbeitszeitgesetz-Entwurf der Regierung still geworden oder daß der Bericht der von der Bundesregierung eingesetzten Deregulierungs-Kommission nicht veröffentlicht ist. Dabei wird nicht in erster Linie Besorgnis der regierenden Koalition vor der Wiederholung von Konflikten – wie denjenigen um § 116 AFG oder um die Neuregelung des Betriebsverfassungsrechts – eine Rolle spielen. Wichtiger dürfte die Erfahrung gewesen sein, daß die Machtträger im System industrieller Beziehung selbst allenfalls einer Deregulierungsrhetorik, nicht aber einer tiefgreifenden Deregulierungspraxis zuneigen.

Das konservativ-liberale Deregulierungsprogramm ist jetzt auf ein Gebiet ausgewichen, das sich vor allem durch zwei Besonderheiten von den Verhältnissen in der früheren Bundesrepublik unterscheidet: die industriellen Beziehungen im Gebiet der Ex-DDR sind äußerst labil, und die Notwendigkeit niedrigerer Sozialstandards läßt sich ökonomisch leicht plausibel machen. Die Grundannahmen der neokonservativen Deregulierungstheorie, deren Geltung sich für die prosperierenden Länder des Westens mit Fug bestreiten läßt⁸, scheinen in der DDR wie in den anderen zusammengebrochenen staatssozialistischen Volkswirtschaften ein Demonstrationsobjekt und Experimentierfeld *par excellence* gefunden zu haben: dort erscheinen hohe Sozialstandards als Investitionshindernisse, damit als Ursache von Arbeitslosigkeit etc. pp.

Die externe Deregulierung geschieht freilich um den Preis einer »geteilten« Sozialordnung in einem gerade vereinten Land. Hierfür dürfte es für eine Übergangszeit Plausibilität geben. Aber wenn zusammenwächst, was zusammengehört, wird die Teilung der Sozialordnung nicht lange vorhalten. Schnell wird entschieden sein, auf welchem sozialen Niveau deren Vereinheitlichung erfolgt. Davon gehen auch die Befürworter der externen Deregulierung aus. Ihre Perspektive ist, die intern ins Stocken geratene, dann extern neu betriebene Deregulierung über kurz oder lang auf eine wirklich vereinte deutsche Sozialordnung rückwirken zu lassen.

So wenig in der Bundesrepublik Kräfteverhältnisse und Bedingungsgefüge eine

⁶ Siehe in dieser Zeitschrift Ulrich Zachert, Hintergründe und Perspektiven der »Gegenreform im Arbeitsrecht«, KJ 1984, S. 186 ff.

⁷ Siehe Ulrich Mückenberger, Deregulierendes Arbeitsrecht, Kritische Justiz 1985, S. 255 ff.

⁸ Eine ausführliche Auseinandersetzung mit diesen Theoremen wird versucht von Ulrich Mückenberger/Simon Deakin, From deregulation towards a European floor of rights. Labour law, flexibilisation and the European single Market, in: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS) 1989, S. 153–207.

geradlinige Verwirklichung von Deregulierungsprogrammen zuließen, so wenig hat die Strategie der externen Deregulierung ihren Erfolg schon in der Tasche. Zwei Elemente der Staatsverträge geben in paradoxer Weise der Möglichkeit sowohl progressiver Fortentwicklung der gesamtdeutschen Sozialordnung als auch von Deregulierung Raum.

– Der Einigungsvertrag erteilt – dazu der folgende Beitrag von *U. Mückenberger* – dem gesamtdeutschen Gesetzgeber eine Reihe von Gesetzgebungsaufträgen, die von der Kodifizierung des Arbeitsvertrags- und des Arbeitsschutzrechts über die Fortentwicklung des Rechts der Gleichberechtigung bis hin zu weitergehendem Umweltschutz reicht. Klar ist keineswegs, daß diese Gesetzgebungsaufträge nicht das Schicksal früherer teilen und unerledigt bleiben. Zahlreich und vergeblich sind im Vorkriegs- und in Westdeutschland allein die Anläufe zur Schaffung eines Arbeitsgesetzbuches gewesen: der letzte wurde im selben Jahr (1977) zu den Akten gelegt, als die DDR ihr AGB einführte. Auch läßt sich die Gefahr nicht ausschließen, daß diese Gesetzgebungsaufträge, sollte sich im vereinten Deutschland weitere Deregulierung durchsetzen, gerade zu deren Vehikel werden. Denkbar ist aber auch, daß sie einen produktiven Diskurs über die Frage auslösen, nach welchen Kriterien Arbeit – als Verhältnis zur inneren und äußeren Natur, als Geschlechter- und Generationenverhältnis – gesellschaftlich zu bewerten und auszustalten sei. Überwunden werden könnte so die perspektivlose Alternative zwischen Deregulierung und Bewahrung bestehender Standards, die die leidige Flexibilisierungsdiskussion prägt.

– Ganz wider Willen ihrer Urheber haben die Einigungsverträge auch der Debatte um ein staatlich garantiertes Mindesteinkommen Auftrieb gegeben. Den jenseits der Armutsgrenze lebenden Ex-DDR-RentnerInnen wurden – siehe den folgenden Beitrag von *F. Rüb* – Sozialzuschläge zugestanden, die im Ergebnis eine zumindest zeitweilige Mindestrente bedeuten. So existiert auf dem Gebiet der früheren DDR etwas, das armen Alten in der BRD heute wie nach der Rentenreform 1992 vorenthalten bleiben soll. Kein Wunder, daß dies in die westdeutsche Armutsdiskussion überschwappt und die gewohnten sozialpolitischen Lager unübersichtlich macht. Mindestsicherung kann ebenso im Kontext konservativer Deregulierungsmuster wie in demjenigen der Fortentwicklung des Sozialstaats stehen – bezogen auf die Renten in der Ex-DDR kann sie kaum anders denn als (wenn auch vielleicht nur vorübergehend gemeinte) Variante des letzteren gedeutet werden. Die »Zeit« hat das mit dem Sozialzuschlag für Ex-DDR-RentnerInnen aufgeworfene Legitimationsdefizit in die Überschrift gekleidet: »Im Westen noch nichts Neues. Nur im Osten Deutschlands haben die Alten Anspruch auf eine Mindestrente.«⁹

So viele Veränderungen das Scheitern des Staatssozialismus auf den Weg gebracht hat: den Reformbedarf unseres Typs von Sozialstaat hat es weder widerlegt noch eingelöst.

Edgar Peter

Einigungsvertrag und Arbeitsrecht

Während der Staatsvertrag zur Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion trotz Festlegung der DDR auf die Übernahme zentraler westdeutscher Gesetze (z. B. Kündigungsschutzgesetz, Tarifvertragsgesetz, Betriebsverfassungsgesetz) der

⁹ Dirk Kurbjuweit, in: Die Zeit Nr. 41 v. 5. Oktober 1990, S. 31.

Volkskammer noch erhebliche *Spielräume* ließ, durch eine eigenständige Zusatzgesetzgebung auf Besonderheiten der Situation in der DDR einzugehen, beansprucht der Einigungsvertrag vom 31.8.1990¹ in Sachen Rechtsangleichung *Endgültigkeit*. Nicht die zu übernehmenden Regelungen werden aufgezählt, sondern umgekehrt die pauschale Übernahme des westdeutschen Rechts festgelegt, und eine abschließende Zahl von – meist vorübergehenden – Ausnahmen benannt. Diesem Vorgehen sind nicht etwa nur die Reste des noch bestehenden Arbeitsrechts der DDR-Planwirtschaft zum Opfer gefallen. Auch die enormen Anstrengungen der demokratisch legitimierten Volkskammer im Juni 1990, das Arbeitsgesetzbuch der DDR – AGB – vom 16.6.1977² als eingeführte Kodifikation des Arbeitsrechts zu bewahren und lediglich unter Einarbeitung der Auflagen des ersten Staatsvertrages auf die Umbruchbedingungen in der DDR abzustimmen, sind durch den Einigungsvertrag bis auf geringe Reste zunicht gemacht.

I. Die Probleme des Rechtsimports

Der schnelle Import der westdeutschen Sozialordnung in das Gebiet der ehemaligen DDR wirft zwangsläufig eine Fülle von Problemen auf; denn Rechtsvorschriften erlangen ihre praktische Wirkung nicht automatisch durch die Tätigkeit des Gesetzgebers. Vielmehr müssen eine Reihe von Voraussetzungen erfüllt sein; z. B. daß die Gesetzgebung den tatsächlichen Lebensumständen angemessen ist, daß die Gesetze den Betroffenen ausreichend bekannt und verständlich werden und daß sich eine funktionierende Rechtsprechung ihrer annimmt. Schon aus diesen knappen Überlegungen wird klar, daß ein jeder Rechtsimport die Lösung erheblicher Übergangsprobleme voraussetzt, bevor das Recht schließlich unter den neuen Gegebenheiten funktionieren kann. Im Falle des Arbeitsrechts als *einseitigem Schutzrecht* zugunsten der abhängig Beschäftigten bedeutet das, daß eine Phase verminderter Schutzes zwangsläufig eintritt, wenn nicht *ausgleichendes Übergangsrecht* geschaffen wird. Konkreter noch ergeben sich Probleme gerade beim Import des westdeutschen Arbeitsrechts. Schon weil dieses Recht besonders *zersplittert* ist und in weiten Teilen nicht gesetzlich, sondern nur als Richterrecht existiert, ist es für die neu Betroffenen (ArbeitnehmerInnen, Betriebsräte, RichterInnen, Schiedsstellenmitglieder) besonders schwer handhabbar.³ Es ist außerdem in besonderer Weise auf die Entwicklung der Arbeitsbeziehungen in Westdeutschland *zugeschnitten*. Das kann an zwei Haupterscheinungen aufgezeigt werden:

- Die Zurückhaltung des Gesetzgebers, gesetzliche Regelungen zu schaffen, die die Ansprüche der Beschäftigten aus dem Arbeitsverhältnis im einzelnen absichern, ist nur damit zu rechtfertigen, daß ein umfangreiches und weitentwickeltes System vieler tausend Tarifverträge über solche Ansprüche existiert.
- Die gesetzliche Aufspaltung der Interessenvertretung in überbetriebliche (Gewerkschaften) und betriebliche (Betriebsräte) Instanzen führt nur deswegen nicht zu einer unerträglichen Schwächung der Arbeitnehmerschaft, weil traditionell eine hervorragende Zusammenarbeit zwischen beiden entwickelt worden ist.

Ohnehin ist die Stärke der westdeutschen Gewerkschaftsbewegung, die begründet ist in guter Verankerung in weiten Kreisen der Arbeitnehmerschaft und in erheblichen organisatorischen Leistungen, vielfach Voraussetzung für das praktische Funktionieren des westdeutschen Arbeitsrechts. So steht dem restriktiven Arbeitskampf-

¹ BT-Drs. 11/7760.

² GBl. I Nr. 18 S. 185.

³ Vgl. hierzu auch U. Preis, ZRP 1990/311, 313; W. Däubler, GMH 1990/353, 360.

recht eine ausgeklügelte Streikpraxis – entwickelt in Jahrzehntelanger Erfahrung – gegenüber. Und die oft schwierige Handhabbarkeit des Arbeitsrechts wird ausgeglichen durch umfangreiche Serviceleistung der Gewerkschaften in der Betriebsratschulung und -beratung und der individuellen Rechtsvertretung durch den gewerkschaftlichen Rechtsschutz.

Die Bedingungen, die in der DDR vorgefunden werden, sind dagegen genau entgegengesetzt. Erstens war vieles, was im Westen tariflich geregelt ist, dort gesetzlich verankert. Zweitens stehen die Ost-Gewerkschaften wegen ihrer staatstragenden Vergangenheit im SED-Staat vor enormen Problemen, eine vergleichbare Rolle wie im Westen einzunehmen.⁴ Politisch wie organisatorisch stehen sie vor einem Neubeginn, der es ihnen kurzfristig nicht erlaubt, z.B. in erforderlichem Umfang Serviceleistungen zu erbringen. Schon aus diesen Gründen wäre eine längere Phase eines sorgfältig konzipierten ausgleichenden Übergangsrechts mit nachfolgender Neukodifikation des Arbeitsrechts für beide Seiten der Einheit erforderlich.

II. Die Mängel des Rechtsimports

Die folgende Darstellung befaßt sich mit zentralen Punkten unter den arbeitsrechtlichen Übergangsbestimmungen im Einigungsvertrag. Dabei können bei weitem nicht alle Einzelbestimmungen berücksichtigt werden.

1. Systematisches Chaos. In den Einigungsvertragsverhandlungen spielte das Problem der extremen Zersplitterung des westdeutschen Arbeitsrechts durchaus eine Rolle.⁵ Gemeint ist die große Zahl und geringe Systematisierung maßgeblicher Einzelgesetze, die uneinheitliche Rechtslage für ArbeiterInnen und Angestellte und das gänzliche Fehlen gesetzlicher Vorschriften auch für zentrale Fragen des Arbeitsrechts, die stattdessen entweder tariflich oder durch eine Vielzahl von Einzelfallentscheidungen der Rechtsprechung geregelt sind. Dagegen standen die erwähnten Bemühungen der Volkskammer, durch Änderung des AGB eine einheitliche Kodifikation zu bewahren. Hiervon sind nach dem Einigungsvertrag nur wenige Bruchstücke übriggeblieben:

- Einheitliche Bestimmungen für ArbeiterInnen und Angestellte des DDR-Rechts gelten in zwei Punkten anstelle der aufgesplitteten Rechtslage in Westdeutschland fort. Das betrifft die *Lohnfortzahlung im Krankheitsfall*, für die die §§ 115a–e AGB fortgelten unter Angleichung von § 115b an das westdeutsche Recht. Das betrifft auch die *Kündigungsfristen*, für die § 55 AGB einheitlich für ArbeiterInnen und Angestellte fort gilt. Diese Sonderregelungen sind der Rechtsprechung des BVerfG⁶ gegen die Benachteiligung der ArbeiterInnen gegenüber den Angestellten verpflichtet. Allerdings erfolgt die Angleichung auf dem ungünstigeren Niveau der ArbeiterInnen, was vor allem hinsichtlich der Kündigungsfristen eine erhebliche Verschlechterung gegenüber den westdeutschen Standards bedeutet.⁷
- In der BRD nur durch Rechtsprechung Fixiertes bleibt in einem Punkt für das ehemalige DDR-Gebiet vorübergehend gesetzlich geregelt, das *Arbeitnehmerhaft-*

⁴ Vgl. R. Bispinck, WSI-Mitt. 1990/546, 557.

⁵ Aus Anmerkungen in Vorentwürfen des Einigungsvertrages ergibt sich, daß die DDR-Seite wegen der Zersplitterung des bundesdeutschen Rechts den vorläufigen Erhalt des AGB vorschlug.

⁶ BVerfG v. 30. 5. 90, DB 1990/1565.

⁷ Das Angestelltenkündigungsgesetz und § 622 BGB gelten nicht; stattdessen orientiert sich § 55 AGB für beide Statusgruppen an den Fristen für ArbeiterInnen aus § 622 Abs. 2 BGB; d.h. Grundfrist 2 Wochen, während 6 Wochen zum Quartal für Angestellte im Westen gilt. Entsprechende Nachteile gibt es auch bezgl. der verlängerten Fristen bei längerer Dauer des Arbeitsverhältnisses.

tungsrecht. Insgesamt waren mehrere Fragestellungen im AGB erfaßt, die im Westen nur durch Richterrecht geregelt sind. Übriggeblieben ist hiervon nach dem Beitritt – befristet bis zum 31. 12. 1991 – das Recht der Arbeitnehmerhaftung in den §§ 260–265a AGB, das u. a. das Haftungsrisiko der ArbeitnehmerInnen für fahrlässig verursachte Schäden mit einer Obergrenze beschränkt, die in der BRD-Rechtsprechung fehlt.

Im Ergebnis ist der systematische Fortschritt, der mit der Existenz eines Arbeitsgesetzbuches bestand, völlig zunichte gemacht. Das Gegenteil ist eingetreten; die Zusammenstückelung vereinzelter Bestimmungen des DDR-Rechts mit dem Westrecht – ergänzt um weitere Ausnahmebestimmungen, die zu verschiedensten Terminen außer Kraft treten, hat die Rechtslage auf dem Gebiet der ehemaligen DDR noch komplizierter gemacht.

2. Gefährdete Rechtsdurchsetzung. Logische Folge der entstandenen kaum durchschaubaren Rechtslage muß die massive Verunsicherung derer sein, die auf die Inanspruchnahme des Rechts angewiesen sind: z. B. Betriebsräte, Gekündigte, Beschäftigte in neugeschaffenen prekären Arbeitsverhältnissen (Teilzeit, Befristung, Leiharbeit). Dies wäre allenfalls erträglich, wenn sich eine wohlorganisierte, wohlinformierte und nicht übermäßig belastete Arbeitsgerichtsbarkeit der Rechtsuchenden annehmen würde – eine Zukunftsvision für den Ostteil der Republik.

Wie behandelt der Einigungsvertrag dieses Problem? Die einzige echte Referenz erweist der arbeitsrechtliche Teil des Einigungsvertrages der umfangreichen Arbeit der neu gewählten Volkskammer mit dem Festhalten am neugeschaffenen *Schiedsstellengesetz*.⁸ Damit besteht auf ehemaligem DDR-Gebiet eine Instanz fort, die im westdeutschen Recht keine Entsprechung hat und die den Zugang zur Rechtsdurchsetzung erleichtern könnte. Die betriebliche Schiedsstelle muß aus einem/r Arbeitgeber- und einem/r ArbeitnehmervertreterIn sowie einer neutralen Person im Vorsitz bestehen. Das Schiedsstellenverfahren betrifft individualrechtliche Streitigkeiten und hat Vorrang vor dem gerichtlichen Klagverfahren. Soweit Schiedsstellen fehlen oder deren Entscheidungen angefochten werden, übernehmen die DDR-Kreisgerichte die Funktion der BRD-Arbeitsgerichte.⁹ Das Arbeitsgerichtsgesetz tritt für sie in Kraft.

Mit den betrieblichen Schiedsstellen scheint der Zugang der Beschäftigten zu einem rechtsförmigen Verfahren etwa bei Kündigungen erleichtert. Allerdings besteht die Gefahr, daß die Schiedsstellen wegen ihrer Betriebsnähe stärker als Gerichte dazu neigen, ihre Entscheidungen betrieblichen Sachzwängen unterzuordnen. Das wird umso mehr geschehen, wie sich herausstellt, daß das importierte Recht auf die konkreten Probleme des ehemaligen DDR-Gebiets kaum anwendbar ist.¹⁰ Angesichts dessen wird sich die Hoffnung der Rechtssuchenden weithin auf die Kreisgerichte richten, die unter großen Umstellungssproblemen einer Welle von Kündigungsschutzklagen ungerüstet entgegensehen. Vom Kündigungsschutz, dessen praktische Wirkung nach den Erfahrungen in Westdeutschland stark von der schnellen Arbeit der Gerichte abhängt, kann unter diesen Bedingungen wenig erwartet werden.

⁸ Vom 29. 6. 1990, GBII. I Nr. 38 S. 505.

⁹ Eine Ausnahme bildet Ost-Berlin, das direkt an die West-Berliner Arbeitsgerichtsbarkeit angeschlossen wird.

¹⁰ Als zentrales Beispiel kann das Recht der »sozialen Auswahl« bei betriebsbedingter Kündigung gemäß § 1 Abs. 3 KSchG gelten. Es ist von größter praktischer Bedeutung für die gegenwärtige Situation der ehemaligen DDR. Zur Lösungshilfe steht den dortigen Instanzen ein unüberschaubarer Meinungsstreit und eine lange Reihe immer wieder neu abwägender Einzelfallentscheidungen des BAG zur Verfügung, die bei der Kriterienbildung u. a. auf die Arbeitsmarktsituation in Westdeutschland abstellen; vgl. BAG v. 24. 3. 83, AP Nr. 12 zu § 1 KSchG 1969 Betriebsbedingte Kündigung.

Natürlich hätte dieses Problem im Einigungsvertrag berücksichtigt werden können. Um den Kündigungsschutz nicht völlig zu entwerten, hätte eine Übergangsregelung das Risiko erschwerter Rechtsdurchsetzung wenigstens teilweise auf die Arbeitgeber verlagern können; z. B. durch einen *Weiterbeschäftigteanspruch* nach Kündigungen bis zum Abschluß mindestens der ersten Instanz im Kündigungsschutzprozeß beim Kreisgericht. Stattdessen stellt der Einigungsvertrag nicht einmal klar, ob ein Weiterbeschäftigteanspruch besteht, nachdem die Schiedsstelle eine Kündigung für unwirksam erklärt hat, das Verfahren aber auf Antrag des Arbeitgebers beim Kreisgericht fortgesetzt wird.¹¹

3. Gefährdete Mitbestimmung. Ähnliche Probleme ergeben sich für die Arbeit der Betriebsräte. Der Einigungsvertrag berücksichtigt gewisse Erleichterungen für die Bildung von Betriebsräten durch das erleichterte Wahlrecht bis zum 30. 10. 1990.¹² Die Durchsetzung der Mitbestimmungsrechte des Betriebsrates wird jedoch in keiner Weise erleichtert. Dabei ist auch hierfür eine funktionierende Arbeitsgerichtsbarkeit wesentliche Voraussetzung; etwa wenn es darum geht, kurzfristig eine einstweilige Verfügung zu bekommen, die es dem Arbeitgeber untersagt, eine mitbestimmungspflichtige Maßnahme ohne Zustimmung des Betriebsrates durchzuführen.

In einem wichtigen Punkt ist die Arbeit vieler Betriebsräte sogar durch die Übernahme des Westrechts unerträglich gefährdet. Denn mit Inkraftsetzung des Betriebsverfassungsgesetzes gilt auch § 112a Abs. 2 BetrVG, wonach in Betrieben eines Unternehmens in den ersten vier Jahren nach seiner Gründung Betriebsänderungen durchgeführt werden können, ohne daß ein *Sozialplan* über die Einigungsstelle erzwungen werden kann. Nach Rechtsprechung des BAG¹³ gilt das auch, wenn ein neugegründetes Unternehmen einen Betrieb übernimmt, der älter als vier Jahre ist. Da die gesamte DDR-Wirtschaft im Zuge der Privatisierung juristisch neuformiert wird, dürften »neugegründete« Unternehmen bald der Regelfall sein.

Allerdings sieht § 112a Abs. 2 Satz 2 BetrVG vor, daß solche Neugründungen sozialplanpflichtig bleiben, die im Zusammenhang mit der rechtlichen Umstrukturierung von Unternehmen und Konzernen stehen. Dennoch ist jedenfalls dort in der ehemaligen DDR, wo mehr als eine rechtliche Umstrukturierung stattfindet oder z. B. Betriebe von neugegründeten Tochterunternehmen eines Westkonzerns gekauft werden, der Streit absehbar. Der Betriebsrat, der ohne Erzwingbarkeit des Sozialplans wirtschaftlichen Entscheidungen hilflos gegenübersteht, kann dann nur hoffen, ein Gericht zu finden, das dennoch eine Einigungsstelle für die Aufstellung eines Sozialplanes bestellt. Natürlich wäre auch hier eine Übergangsbestimmung des Einigungsvertrages möglich gewesen, die die Wirkung des § 112a BetrVG wenigstens auf die Neugründung nicht nur des Unternehmens, sondern auch des Betriebes beschränkt. Eine solche Regelung war jedoch nicht gewollt.

4. Sozialer Rückschritt. Zu den vieldiskutierten Punkten des Einigungsvertrages

¹¹ Da die Schiedsstelle die erste Instanz im Kündigungsschutzprozeß nicht ersetzt, sondern dieser vorgeschaletet ist, bleibt unklar, ob die BAG-Rechtsprechung zum Anspruch auf tatsächliche Weiterbeschäftigung während des Kündigungsschutzverfahrens auf den Beschuß der Schiedsstelle übertragbar ist; denn der Weiterbeschäftigteanspruch setzt laut BAG die Feststellung der Unwirksamkeit der Kündigung durch die erste Instanz voraus; vgl. BAG GS v. 27.2.85, AP Nr. 14 zu § 611 BGB Beschäftigungspflicht.

¹² In Kraft bleibt die Ergänzung zu § 13 BetrVG, wonach Arbeitnehmervertretungen, die ohne Rücksicht auf die Bestimmungen der Wahlordnung zum BetrVG, aber nach demokratischen Grundsätzen in geheimer Abstimmung bis zum 31. 10. 1990 gewählt worden sind, bis zur Wahl eines Betriebsrates nach dem BetrVG, längstens bis zum 30. 6. 1991 im Amt bleiben. Solange können laut VO vom 11. 7. 1990 (GBl. I Nr. 44 S. 715) sogar gewerkschaftliche Interessenvertretungen die Rechte nach dem BetrVG in Anspruch nehmen, sofern sie von der Mehrheit der Belegschaft gewählt worden sind.

¹³ BAG v. 13. 6. 89, BB 1990/418.

gehört, daß besondere Rechte des AGB für Mütter bzw. Eltern zur *Vereinbarung von Kinderbetreuung und Erwerbsarbeit* fortfallen. Genauer gesagt sieht der Vertrag für die meisten Bestimmungen kurze Übergangsfristen vor. Bis zum 31. 12. 1990 gilt noch der besondere Kündigungsschutz für Schwangere, stillende Mütter, Mütter/Väter mit Kinder bis zu einem Jahr usw. gemäß § 58 Abs. 1b) AGB. Ebenso lange gelten auch noch die besonderen Freistellungsansprüche der §§ 242 ff. AGB.¹⁴ Darüberhinaus können die §§ 244–246 AGB mit bis zu dreijähriger Freistellung immerhin dann in Anspruch genommen werden, wenn das Kind vor dem 1. 1. 1991 geboren ist. Immerhin noch bis zum 31. 12. 1991 gilt der Anspruch auf einen Hausarbeitstag (§ 185 AGB). Danach ist von dem teilweise erheblich günstigeren DDR-Recht für Frauen nichts mehr übrig.

Verwiesen sind Frauen dann vor allem auf die Bestimmungen des Bundeserziehungsgeldgesetzes, dessen Ansprüche (600,- DM monatlich bei 18 Monaten Freistellung) schon in Westdeutschland als völlig unzureichend kritisiert worden sind. Angesichts des drohenden oder bereits eingetretenen *Zusammenbruchs der betrieblichen Kinderbetreuung* auf dem Gebiet der ehemaligen DDR ist die Streichung der günstigeren Ansprüche des AGB besonders unverantwortlich. Die kurze Übergangsfrist (31. 12. 90) orientiert sich offenbar ausschließlich am Wahlermin. Anstelle der Reduzierung von Regelungen zur Vereinbarkeit von Kinderbetreuung und Erwerbsarbeit wären für das Gebiet der ehemaligen DDR Übergangsregelungen erforderlich, die Frauen mit Kindern vor der Verdrängung vom Arbeitsmarkt bewahren. Konzepte hierzu liegen seit Jahren im Westen in Vorschlagsform für Frauenförderpläne vor.

5. Lücken in der Sicherung sozialer Standards. Als Grundkonzept der arbeitsrechtlichen Rechtsangleichung sieht der Einigungsvertrag folgende Prinzipien vor:

- Das DDR-Gesetzesrecht wird durch dasjenige der Bundesrepublik ersetzt.
- Tarifverträge/Rahmenkollektivverträge der DDR sind dagegen solange und soweit weiter anzuwenden, wie sie nicht durch neue Tarifverträge ersetzt werden.

Letzteres ist als echte Weitergeltung ausgestaltet und nicht nur als einzelvertraglich abdingbare Nachwirkung i. S. v. § 4 Abs. 5 TVG. Außerdem ist immerhin vorgesehen, daß auch einzelne Bestimmungen der Rahmenkollektivverträge weitergelten, wenn sie nicht in neuen Tarifverträgen ausdrücklich aufgehoben oder ersetzt werden. Das ist wichtig für die Verhandlungsposition der Gewerkschaften; denn so bleibt es in jedem Punkt, über den in künftigen Tarifverhandlungen keine Einigung erzielt werden kann, wenigstens bei der alten Regelung – soweit es eine gab.

Trotzdem reißt dieses Übergangskonzept Lücken in das arbeitsrechtliche Schutz- und Anspruchsgefüge. Das liegt daran, daß vieles, was in der DDR nicht tariflich, sondern gesetzlich geregelt war, ersatzlos außer Kraft tritt, weil es nach Westrecht eben nicht gesetzlich, sondern tariflich geregelt ist. Entsprechende Tarifregelungen müssen im Gebiet der ehemaligen DDR unter den schwierigen wirtschaftlichen Bedingungen erst noch erkämpft werden. Wie groß die Lücken sein werden, muß eine eingehende Auswertung der auslaufenden Rahmenkollektivverträge und der neuabgeschlossenen Tarifverträge ergeben.¹⁵

Am spürbarsten wären die Folgen dieses Angleichungskonzepts bei den *Urlaubsansprüchen* geworden. Hier zeigt sich der Einigungsvertrag jedoch außergewöhnlich problembewußt. Zwar tritt die VO über den Erholungsurlaub der DDR¹⁶ größtent-

¹⁴ Z. B. 20 Wochen Schwangerschaftsurlaub nach der Entbindung; Freistellung bis zum 3. Lebensjahr des Kindes, falls kein Krippenplatz zur Verfügung gestellt wird.

¹⁵ Eine erste Auswertung siehe bei Bispinck, FN 4.

¹⁶ V. 28. 9. 1978, GBl. I Nr. 33 S. 365.

teils außer Kraft, womit Urlaubsansprüchen zwischen 3½ und 5 Wochen die Rechtsgrundlage entzogen ist. Dafür wird aber exklusiv für die ehemalige DDR der Anspruch des Bundesurlaubsgesetzes von 3 auf 4 Wochen erhöht. Außerdem gelten längere Urlaubsansprüche aus DDR-Rechtsvorschriften noch als einzelvertraglich vereinbart weiter bis zum 30. 6. 1991. Bis dahin muß mit Tarifverträgen nachgezogen worden sein, wenn nicht im Einzelfall Urlaubskürzungen hingenommen werden sollen.

Lücken können ebenfalls bei den *Arbeitszeitregelungen* des AGB, z. B. bei den Zuschlägen für Überstunden, Nachtarbeit sowie Sonn- und Feiertagsarbeit entstehen. Sie waren in der DDR gesetzlich (vgl. §§ 169, 171, 177 AGB), in der BRD dagegen tariflich geregelt. Immerhin sieht der Einigungsvertrag auch hier eine Weitergeltung der gesetzlichen Bestimmungen als vertraglich vereinbart bis zum 30. 6. 1991 vor.

Keinerlei Entgegenkommen zeigt der Einigungsvertrag dagegen bei Regelungen des *Bestandsschutzes*. So gibt es keine Übergangsregelung für *Kündigungsfristen*. In westdeutschen Tarifverträgen sind diese üblicherweise deutlich über das gesetzliche Maß hinaus verlängert. Bei den Kündigungsfristen ist aber schon das neue Gesetzesrecht Ost abweichend schlechter als das in Westdeutschland. Offenbar soll gerade über kurze Kündigungsfristen, die auch die Chancen im Kündigungsschutzprozeß entscheidend verschlechtern, sichergestellt werden, daß Entlassungswellen schnell von der Hand gehen.

Ein wichtiges weiteres Beispiel für eine Rechtsfrage, die mit der Außerkraftsetzung des AGB ungeregelt bleibt, weil sich eine Regelung im Westen nur in Tarifverträgen findet, ist das Schriftformgebot für Kündigungen und Aufhebungsverträge (§§ 54 Abs. 4, 52 Abs. 2 AGB). Auch das Thema Zulässigkeit *befristeter Arbeitsverträge* ist zu nennen. Sah das AGB noch vor, daß Befristungen über 6 Monate hinaus nur bei Vorliegen eines »sachlichen Grundes« zulässig sind (§ 47 Abs. 1b) AGB), gilt nunmehr das Beschäftigungsförderungsgesetz (BeschFG), das die Befristung bis zu 18 Monaten freigibt. Damit ist im Gebiet der ehemaligen DDR dem Befristungsunwesen noch mehr Raum gegeben als im Westen; denn dort gelten immerhin eine Reihe von Tarifverträgen, die entgegen dem BeschFG für Befristungen einen »sachlichen Grund« fordern.

Einen Bruch mit dem genannten Prinzip und einen besonders krassen Eingriff in erworbene Schutzstandards stellt schließlich die Bestimmung des Einigungsvertrages dar, daß *Rationalisierungsschutzabkommen*, die vor dem 1. Juli 1990 abgeschlossen wurden, von der Fortgeltung der Kollektivverträge ausgenommen sind. Sie werden ohne Nachwirkung zum 31. 12. 1990 außer Kraft gesetzt. An diesem Eingriff in die Tarifautonomie wird das Anliegen des Einigungsvertrages besonders deutlich, für die Sanierung der DDR-Wirtschaft auf die ungezügelte Wirkung der Kräfte des freien Marktes zu vertrauen. Gewaltige personelle Umstrukturierungen mit all ihren sozialen Folgen sollen möglichst ohne Hemmnisse über die Bühne gehen.

III. Ein Resümee

Der arbeitsrechtliche Teil des Einigungsvertrages bietet das Bild eines bunten Flickenteppichs. Doch letztlich findet sich doch eine große Linie darin. Nicht in jeder Verästelung, wohl aber in zentralen Punkten wird das Sanierungskonzept der Bundesregierung deutlich – der freie Markt als Schocktherapie.

Erstens gelten selbst solche gesetzlichen Regelungen der DDR nicht fort, die in Westdeutschland durchaus *üblich* sind, aber als tarifliche Rechte nicht auf die DDR

übertragen werden. Es wird insoweit also der Kampfstärke der Gewerkschaften überlassen, wie schnell der Angleichungsprozeß laufen kann.

Zweitens werden an gezielten Punkten, die den *Bestandsschutz* des Arbeitsverhältnisses betreffen, Sonderregelungen geschaffen bzw. erforderliche Übergangsbestimmungen, die fehlenden Schutz ausgleichen, *nicht* getroffen: Kurze Kündigungsfristen, Außerkraftsetzung von Rationalisierungsschutzabkommen, partielle Außerkraftsetzung der Sozialplanpflichtigkeit durch § 112a BetrVG, unzureichender Weiterbeschäftigungsanspruch im Kündigungsschutzverfahren.

Drittens konzentriert sich das Übergangsrecht, soweit es überhaupt den erschwersten Bedingungen in der ehemaligen DDR entgegenkommt, auf die Zurverfügungstellung *erleichterter Verfahren*. Die Einrichtung von Schiedsstellen und die Anerkennung von Betriebsräten, die in vereinfachter Wahl gebildet worden sind, soll sicherstellen, daß alle die von den Härten der Umwälzung getroffen sind, einen Betriebsrat ansprechen oder ein Verfahren betreiben können, das ein gerechtes Ergebnis verspricht. In der Regel wird dies jedoch ein leeres Versprechen sein, weil sowohl die Rechte des Betriebsrates wie der Rechtsweg über die Schiedsstelle beeinträchtigt ist durch den Import eines weitgehend unangepaßten und schwer überschaubaren Arbeitsrechts, dessen Durchsetzung bei einer völlig überforderten Gerichtsbarkeit liegt.

Ulrich Mückenberger Perspektiven einer gesamtdeutschen Arbeitsrechtsreform?

In der Öffentlichkeit ist der Einigungsvertrag v. 31. August 1990 lediglich als Vollzugsurkunde der Einigung wahrgenommen worden. Auf dem uns interessierenden Gebiet hält er aber einige Überraschungen bereit, die nicht öffentlich diskutiert wurden, die aber doch einer Diskussion wert sind:

- Wenig überraschen dürfte, daß der Einigungsvertrag die Arbeits- und Sozialrechtsanpassung weiter vorangetrieben hat. So hat er in aller Stille das Unikum beseitigt, daß die DDR ein Arbeitsförderungsgesetz (AFG) aus der BRD übernommen hatte, in dem der 1986 eingeführte »Anti-Streik-Paragraph« fehlte: § 116 Abs. 2 AFG-BRD. Bei anderen Gesetzen hat der Vertrag die befristete Fortgeltung des alten DDR-Rechts angeordnet – dort wo zu schneller sozialer Fortschritt drohte!
- Überraschender ist dagegen sozusagen eine postmortale Rache des nicht-mehr-real-existierenden Sozialismus am real-weiterexistierenden Kapitalismus. Der Einigungsvertrag hat dem gesamtdeutschen Gesetzgeber einige Hausaufgaben ins Klassenbuch diktiert, die diesem – sofern er sie nicht alsbald wieder vergißt – einige Reformleistungen abverlangen. Nicht weniger als vier Reformbereiche, die alles Andere als Kleinigkeiten umschreiben, lassen sich ausmachen.

I. Ein deutsches Arbeitsgesetzbuch

Artikel 30 Abs. 1 Ziff. 1 verlangt vom gesamtdeutschen Gesetzgeber,

»das Arbeitsvertragsrecht sowie das öffentlich-rechtliche Arbeitszeitrecht einschließlich der Zulässigkeit von Sonn- und Feiertagsarbeit und den besonderen Frauenarbeitsschutz möglichst bald einheitlich neu zu kodifizieren«.

Das bundesdeutsche individuelle Arbeitsrecht ist bis jetzt noch auf zahlreiche Einzelgesetze und Verordnungen verstreut. Es gibt neben Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches, der Gewerbeordnung, des Handelsgesetzbuches zahlreiche Einzelgesetze – wie Kündigungsschutzgesetz und Lohnfortzahlungsgesetz – und Verordnungen – wie die Arbeitsstättenverordnung – und viele allein durch die Rechtsprechung geregelte Bereiche.

Der Einigungsvertrag verlangt nicht mehr und nicht weniger, als dieses Recht zu einem Arbeitsgesetzbuch zusammenzufassen (»*einheitlich ... zu kodifizieren*«), dabei neue Problemlösungen zu schaffen (»*neu zu kodifizieren*«) und dies auch noch umgehend zu tun (»*möglichst bald*«). Wer mit historischem Blick auf diese Aufgabe schaut, kann die sozialpolitische Sprengkraft ermessen, die mit ihr verbunden ist. Die »Grundgesetze« des in der BRD immer noch geltenden Arbeitsrechts – die Gewerbeordnung (GewO) von 1871 (!) und das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) von 1896 (!) – betrachten das Arbeitsverhältnis eher am Rande. Sie atmen durchweg vor-demokratischen, ja vor-bürgerlichen Geist. Das BGB kennt noch nicht einmal den Ausdruck »Arbeitsvertrag«; es spricht noch vom »Dienstvertrag«. Die Arbeitszeitordnung (AZO) von 1938 (!) spricht vom »Betriebsführer« und den »Gefolgschaftsmitgliedern«. Besonders das individuelle Arbeitsrecht der BRD trägt stärker die Spuren des Kaiserreiches und des Faschismus als die der sozialen und demokratischen Republik.

Ein Arbeitsgesetzbuch zu schaffen, war denn auch in westlichen Demokratien – wie Frankreich und Italien – oft der Versuch, ArbeitnehmerInnen auf wirtschaftlichem Gebiet so etwas wie ein Bürgerrecht zu verleihen. In den Perioden politischer Reform – in der Weimarer Republik, in den 70er Jahren der BRD – gab es denn auch immer wieder Ansätze einer Arbeitsgesetzgebung. Und wenigstens insoweit war die DDR der BRD voraus, als sie 1977 – demselben Jahr, wo in der BRD der letzte Arbeitsvertragsgesetz-Entwurf zu den Akten gelegt wurde – das AGB verabschiedete: zwar ohne demokratische Basis, bürokratisch diktirt, aber ein Arbeitsgesetzbuch.

Daß in der BRD der letzte Entwurf von 1977 versandete, läßt sich nicht mit wenigen Worten erklären.¹ In wichtigen Streitfragen – etwa der Forderung nach einem einheitlichen Status aller Arbeitnehmer² (Arbeiter, Angestellte, Beamte) oder derjenigen nach festerem Bestand des Arbeitsverhältnisses gegenüber Kündigungen – ließ sich politischer Konsens nicht erzielen. Und die Kraft des sozial-liberalen Reformfrühlings war längst dem Schmidtschen Macherkurs gewichen.

In der heutigen arbeitsrechtlichen und -politischen Situation wirkt die Selbstverpflichtung auf die Schaffung eines Arbeitsgesetzbuches wie ein Stich ins Wespennest. Die Forderungen zur Veränderung des Arbeitsrechts haben sich politisch ungemein ausgeweitet und polarisiert:

- eine breite marktradikal-konservative Strömung in Wirtschaft, Wissenschaft und Politik verlangt die »*Flexibilisierung des Arbeitsrechts*«. Für diese Strömung sind alle im Einigungsvertrag genannten Gegenstandsbereiche von Interesse: vor allem die Flexibilisierung der Arbeitszeit (etwa erhöhte Zulässigkeit von Überstunden, von Wochenendarbeit, von Nacht- und Schichtarbeit auch gewerblicher Arbeitnehme-

¹ Siehe die kurze Bestandsaufnahme von U. Preis, Ist die Kodifikation des Arbeitsverhältnisrechts im Zuge der deutsch-deutschen und europäischen Rechtsangleichung erforderlich? in: Zeitschrift für Rechtspolitik 1990, S. 311 ff.

² Dazu jetzt die für eine Neuregelung wichtige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 30.5.1990 zur Verfassungswidrigkeit ungleicher Kündigungsfristen für Arbeiter und Angestellte, in: Betriebs-Berater Beilage 27 zu Heft 21/1990.

rInnen usw.), die soziale »Entschlackung« des Kündigungs-, Sozialplan- und Abfindungsrechts, die größere Geschmeidigkeit des Tarifrechts usw.

– ökologisch-reformerische Strömungen fordern demgegenüber eine *demokratisch-ökologische Erneuerung des Arbeitsrechts*. Ihnen geht es um den Umbau des Erwerbslebens nach Gesichtspunkten der Sozialverträglichkeit, eine radikale Aufwertung der Frauen auch im Erwerbsleben, ein ökologisches Mandat der betrieblichen Interessenvertretung, Einfluß der Beschäftigten auf die von ihnen hergestellten Produkte und neue Technologien, Ausweitung günstigerer Normen für Angestellte auf Arbeiter, erweiterten Gesundheits- und Persönlichkeitsschutz.

Wie in einer solchen Polarisierungssituation eine Reform aussehen könnte, entzieht sich noch der Beurteilung. Aber der Gesetzgebungsauftrag steht im Einigungsvertrag. Mancher Experte bei uns dürfte ihn mit schreckhaft-geöffnetem Mund zur Kenntnis genommen haben und alles tun, ihn rasch wieder in Vergessenheit geraten zu lassen. Dies sollte Grund genug sein, jetzt eine offensive und phantasievolle Diskussion um ein Arbeitsgesetzprojekt zu beginnen, das einer sozialen und demokratischen Republik würdig ist. Und wenn die stille Revolution von 1989 nur diesen Impuls hervorgebracht hätte, so wäre er schon etwas.

II. Ein deutsches Arbeitsschutzgesetz

Derselbe Artikel 30 Abs. 1 des Einigungsvertrages verpflichtet den gesamtdeutschen Gesetzgeber weiterhin in Ziff. 2,

»den öffentlich-rechtlichen Arbeitsschutz in Übereinstimmung mit dem Recht der Europäischen Gemeinschaften und dem damit konformen Teil des Arbeitsschutzrechts der Deutschen Demokratischen Republik zeitgemäß neu zu regeln«.

Auch auf dem Gebiet des technischen Arbeitsschutzes besteht in der BRD ein Gestrüpp von Normen, das nur von einem engen Kreis von Experten überblickt, ja von diesem engen Kreis von Experten selbst geschaffen und verwaltet wird. Man denke nur an das Gefahrstoffrecht, an Emissionsgrenzwerte, an Grenzwerte für Schadstoffe am Arbeitsplatz, an sog. »Technische Regeln« für den Umgang mit krebserregenden oder -verdächtigen Stoffen usw. Auch hier besteht ein Defizit an Übersichtlichkeit und demokratischer Kontrolle – ein Defizit, das durch die derzeit zu verzeichnende europäische Angleichung technischer Sicherheitsvorschriften eher noch verschärft als abgemildert wird.

Wiederum hat es auf dem betreffenden Rechtsgebiet während der Weimarer Zeit und in den Reformjahren der Bundesrepublik Reformvorschläge gegeben, die versandet sind. So ist es auch hier ein Stich ins Wespennest, einen Gesetzgebungsauftrag zu erteilen. Und wiederum gehört – die zitierte Ziff. 2 verweist darauf fast mit Ironie – zur Rache der untergegangenen DDR, auf eine Norm verweisen zu können, die das Arbeitsschutzrecht zumindest dem Wortlaut nach energetischer und gesundheitsfreundlicher anging als das verstreute Recht der BRD: die Arbeitsschutzverordnung von 1977, die entsprechenden Anweisungen der DDR-Verfassung und des AGB ausführte.

Man kann gespannt sein auf die demokratische Bewegung, die sich dieses Gesetzgebungsauftrages annimmt. Denn auch hier droht eine offizielle Funkstille, wenn sich der Wirbel um die Einigung erst einmal gelegt hat.

III. Gleichberechtigung in Beruf und Familie

Prüfstein eines neuen Arbeitsgesetzes ist die Neuordnung des Geschlechterverhältnisses in bezug auf das Erwerbsleben. Auch hier erteilt der Einigungsvertrag zwei

Gesetzgebungsaufträge, die – ernst genommen – die Landschaft des deutschen individuellen Arbeitsrechts in Bewegung bringen müßten. Artikel 31 schreibt vor:

»(1) Es ist Aufgabe des gesamtdeutschen Gesetzgebers, die Gesetzgebung zur Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen weiterzuentwickeln.

(2) Es ist Aufgabe des gesamtdeutschen Gesetzgebers, angesichts unterschiedlicher rechtlicher und institutioneller Ausgangssituationen bei der Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern die Rechtslage unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gestalten.« Absatz 3 deutet die vorübergehende Gewährleistung der Weiterführung von Kindertagesstätten in der DDR an.³

Neu an diesen Gesetzgebungsaufträgen ist für die BRD, daß das Antidiskriminierungsrecht mit dem Gebot der Vereinbarkeit von Familie und Beruf für beide Geschlechter verbunden wird:

– Schon der erste Absatz enthält das Eingeständnis, daß die derzeitige Gleichberechtigungs-Gesetzgebung der Weiterentwicklung bedarf. Das gibt Forderungen nach einem Antidiskriminierungsgesetz Auftrieb. Dieses hätte – soweit auf das Erwerbsleben bezogen – etwa den Schutz von Frauen gegenüber sexueller Belästigung am Arbeitsplatz, gegenüber mittelbarer Diskriminierung durch Beweislastumkehr im Prozeß, durch wirksame Schadensersatzansprüche usw. zum Gegenstand.

– Der zweite Absatz geht aber noch weiter. Er formuliert m. W. zum ersten Mal die rechtskräftige Anforderung an das Recht der Bundesrepublik, Müttern und Vätern gleichermaßen die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen. Im Recht der BRD genossen Väter und Mütter den Schutz von Ehe und Familie (Art. 6 Grundgesetz), die Vereinbarkeit von Beruf und Familie hatte demgegenüber lediglich den Charakter einer politischen Forderung. Nimmt man diese rechtliche Anforderung ernst, dann ergeben sich daraus Folgerungen: Anforderungen an eine kinderfreundliche Infrastruktur im Erwerbsleben (Kindertagesstätten, Betriebskindergarten usw.), an familienfreundliche Arbeitszeitgestaltungen und Freistellungsansprüche (wie sie etwa der Arbeitszeitgesetzentwurf der Grünen von 1984 vorsah) oder an Qualifizierungs- und Wiedereingliederungsbeihilfen nach Elternschaftsurlaub usw.

Auch diesem Gesetzgebungsauftrag scheint mehr die Euphorie der deutschen Einigung als ein nüchternes Kalkül Pate gestanden zu haben. Auch hier könnte ein offensiver Diskurs der zu erwartenden »politischen Vergeßlichkeit« vorbeugen.

IV. Ökologie im Betrieb

Ohne direkten Bezug zum Arbeitsleben verpflichtet Artikel 34 Absatz 1 den Gesetzgeber,

»die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen unter Beachtung des Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzips zu schützen und die Einheitlichkeit der ökologischen Lebensverhältnisse auf hohem, mindestens jedoch dem der Bundesrepublik Deutschland erreichten Niveau zu fördern.«.

Bedeutsam ist hieran einmal, daß das ökologische Niveau der Bundesrepublik lediglich als Mindestniveau gekennzeichnet ist – was angesichts der ökologischen Mißwirtschaft der früheren DDR nicht zu beanstanden ist. Zum anderen sind die

³ Absatz 3 lautet: »Um die Weiterführung der Einrichtungen zur Tagesbetreuung von Kindern in dem in Artikel 3 genannten Gebiet (= die fünf neuen Bundesländer und das ehemalige Ost-Berlin; U.M.) zu gewährleisten, beteiligt sich der Bund für eine Übergangszeit bis zum 30. Juni 1991 an den Kosten dieser Einrichtungen.«

aufgeführten ökologiepolitischen Prinzipien bedeutsam, weil sie mit Folgerichtigkeit zur Ausweitung der Ökologie im Betrieb führen. Das Verursacherprinzip verweist auf die *Entstehung* ökologischer Risiken bei der Auswahl politischer Interventionen. Das Vorsorgeprinzip bedeutet den Vorrang *präventiver Umweltschutzmaßnahmen* vor solchen, die lediglich Schäden beseitigen oder abmildern. Und das Kooperationsprinzip verpflichtet verschiedene gesellschaftliche Akteure zur *Zusammenarbeit* bei der Abwehr von Risiken.

Alle drei Prinzipien im Zusammenhang bedeuten, daß die von Betrieben ausgehenden Umweltschädigungen der vorbeugenden Beseitigung am Ort der Verursachung bedürfen. Dazu aber bedarf es einer »Ökologie im Betrieb«⁴: der ökologischen Mitspracherechte der Beschäftigten und der Betriebsräte, der Arbeitsverweigerungs- und Anzeigerechte Beschäftigter im Falle von Umweltschädigung, wirksamerer Schadstoffreduktion und unabhängiger Kontrollgremien. Die vom Einigungsvertrag ausgehende politische Diskussion müßte nicht nur diese ökologische Einsicht vor dem Vergessenwerden retten, sondern auch darauf aufmerksam machen, daß wirksame ökologische Erfolge ohne Eingriffe in die betriebliche Autonomie und in die Gesetze der Marktwirtschaft nicht zu haben sind.

Sollte, was als Export von Sozialordnung angelegt war und begann, am Ende ein Import von Reform werden?

Friedbert W. Rüb Staatsvertrag, Einigungsvertrag und Rentenrecht

Der *Einigungsvertrag* (EV)¹ befaßt sich für den hier wichtigen Zusammenhang mit der Übertragung der Aufgaben der Sozialversicherung auf die einzelnen Träger, begrenzt den Sozialzuschlag zu den Renten bis zum 30. 7. 1995, formuliert – ebenfalls bis zum 30. 7. 1995 begrenzt – einen Vertrauenschutz für Rentenansprüche und -anwartschaften nach altem DDR-Recht und verbannt ansonsten die fast unübersehbaren Details in die Anhänge (Anhang I, Sachgebiet H Abschnitt II Zi. 1; Abschnitt III Zi. 1 EV). Dort befaßt er sich v. a. mit der Einrichtung und Verwaltung einer »Überleitungsanstalt Sozialversicherung«, die bis zum 31. 12. 1991 an die Stelle des Trägers der Sozialversicherung der DDR tritt, wie sie in Art. 18 Abs. 2 des Staatsvertrages (StV)² vorgesehen war. Für den speziellen Bereich des Rentenrechts sieht er die abschließende Übertragung des Rentenreformgesetzes 1992 (RRG '92)³ vor, das am 9. 11. 1989, nur wenige Stunden vor Öffnung der Mauer, im Bundestag verabschiedet wurde. Die Ironie der Geschichte hatte es gewollt, daß diese tiefgreifende Reform des bundesrepublikanischen Rentenrechts gerade noch vor dem Zusammenbruch der DDR über die parlamentarische Bühne gebracht werden konnte. Wäre die Mauer einen Tag oder auch nur ein paar Stunden früher geöffnet worden, wäre heute im Rentenrecht vieles anders und damit in der Zukunft auch.

⁴ Siehe hierzu den zu zusammenfassenden Problemaufriß von J. Hoffmann und U. Mückenberger, Ökologie des Betriebes als gewerkschaftliche Herausforderung, in: Sozialökonomische Beiträge. Zeitschrift für Wissenschaft, Politik und Gesellschaft, 1. Jg., 1990, Heft 1, S. 83 ff. – m. w. N.

¹ Bulletin der Bundesregierung Nr. 204, S. 877 ff. vom 6. 9. 1990.

² BR-Drs. 350/90.

³ BGBl. I, S. 2261; det. vergl. Bank, H.-P. u. a., Rentenreform 1992 (RRG '92). Was ändert sich in der Rentenversicherung, Stuttgart 1990.

Aber während die Parlamentarier am Ende dieses langen Novembertages deutsch-deutsch trunken die Nationalhymne intonierten, wurden von den Rentenexperten im Bonner Ministerium und im Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) bereits die ersten Pläne geschmiedet, wie man das gerade verabschiedete Rentenrecht auf die sehr unterschiedlichen rechtlichen, institutionellen und sozialstrukturellen Bedingungen der DDR übertragen könnte.

Im StV vom 18. Mai 1990 wurden dann die grundsätzlichen Vorstellungen formuliert, das bundesrepublikanische rechtliche und organisatorische Gefüge war ausschließliches Vorbild, man wollte nach der relativ geräuschlos verabschiedeten Rentenreform auf keinen Fall neue politische Diskussionen über Grund- oder Mindestrenten, die man mühselig genug aus dem engeren Entscheidungsverlauf herausgehalten hatte. Nach dem Staatsvertrag sollte das Einheitsversicherungssystem der DDR⁴ in die bundesrepublikanischen Zweige mit jeweils zuständiger Selbstverwaltung und öffentlich-rechtlichem Status aufgegliedert werden, der Leistungskatalog sollte beitrags- und leistungsbezogen ausgestaltet werden (Art. 1 Abs. 2; Art. 18 Abs. 1, 2 StV). Die DDR hatte sich für den Bereich des Rentenrechts verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zur Angleichung des Rechts an das der Bundesrepublik vorzunehmen (Art. 20 Abs. 1 StV) und ist dem durch das »Gesetz über die Sozialversicherung« (SVG)⁵ und dem »Gesetz zur Angleichung der Bestandsrenten an das Nettorentenniveau der Bundesrepublik Deutschland und zu weiteren rentenrechtlichen Regelungen – Rentenangleichgesetz –« (RAnglG)⁶ – beide vom 28. 6. 1990 – nachgekommen. Das SVG steckt als »lex specialis« v. a. die neuen Grundprinzipien für eine schrittweise Umgestaltung ab und verdrängt Teile des alten Rechts der DDR, wobei aber wesentliche Elemente noch erhalten bleiben. Das RAnglG formuliert v. a. die Umstellungsbedingungen der DDR-Bestandsrenten so wie die Angleichungsschritte an das Nettorentenniveau der Bundesrepublik, wie es durch das RRG '92 neu formuliert wurde. Zudem hat es den zukünftigen Modus der Rentenanpassungen in der DDR zum Inhalt.

Der Einigungsvertrag schließt den Angleichungsprozeß weitgehend ab: ab 1. 1. 1992 gelten die Regelungen des RRG '92 nicht nur wie vorgesehen für die BRD, sondern auch für die frühere DDR. Einige Besonderheiten, v. a. die Befreiungsmöglichkeiten aus der Pflichtversicherung für bestimmte Berufsgruppen, treten bereits ab 1. 1. 1991 in Kraft.

I. Probleme der Rechtsangleichung bei unterschiedlichen institutionellen und sozialstrukturellen Voraussetzungen

Die Angleichung von einem Rechtssystem an ein anderes, das mit völlig unterschiedlichen institutionellen und gesellschaftlichen Bedingungen arbeitet, birgt immense Schwierigkeiten. Unterschiedliche Rentensysteme stellen nicht nur unterschiedliche Verteilungsmechanismen in der Zeit dar, die Einkommensanteile der Erwerbsphase auf die jenseits der Erwerbsphase übertragen. Diese Funktion hat das Rentenrecht selbstverständlich auch, aber durch diese Funktion »hindurch« gestaltet es die Sozialstruktur von Gesellschaft: es glättet oder stabilisiert Einkommensunterschiede im Alter über den Grad und den Umfang der interpersonellen Umvertei-

⁴ Zum System der sozialen Sicherung in der DDR Polster, A., Grundzüge des Rentenversicherungssystems in der Deutschen Demokratischen Republik, in: DRV, Heft 3/1990, S. 154–168; Vortmann, H., Soziale Sicherung in der DDR, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 32/88, S. 29–38.

⁵ GBl. I, Nr. 38, S. 468.

⁶ GBl. I, Nr. 38, S. 495.

lung; es dämpft oder forciert die berufsständische Gliederung einer Gesellschaft durch die Intensität der Versicherungspflicht und die daran geknüpften Möglichkeiten für berufsständische Versorgungssysteme; es schafft, wie die Entstehung der Angestelltenversicherung im Jahr 1911 gezeigt hat, neue sozialstrukturelle Kategorien und bildet darüber sozio-kulturelle Identitäten aus. Sozialstrukturelle Differenzierung wird aber nicht nur über die ständische Gliederung der Alterssicherung, sondern auch über den Mechanismus der intertemporalen Umverteilung selbst (re)produziert. Das RRG '92 verstärkt die schon rigide Einkommens-Leistungs-Proportionalität des bundesrepublikanischen Rentenrechts, die in dieser Extremform in keinem anderen westeuropäischen Land zu finden ist⁷; dieser Sachverhalt wird durch die Rente nach Mindesteinkommen nur im unteren Einkommensbereich geringfügig durchbrochen. Jedenfalls wird das bundesrepublikanische Rentenrecht eine erhebliche sozialstrukturelle Dynamik entwickeln und bisherige Strukturen der DDR aktiv umgestalten.

Damit eng verbunden ist ein weiteres grundsätzliches Problem der Rechtsübertragung. Das Recht ist und wird erst durch Auslegung. Gerade das Rentenrecht lebt davon, besonders aber das Recht der Invalidität. Es ist primär Richterrecht und seine verwaltungstechnische Umsetzung ist aus dem Gesetzestext nicht zu erschließen. Vielmehr hat die Sozialrechtsprechung ein komplexes Verweisungsschema entwickelt, wie im Bereich der Berufsunfähigkeit die Resterwerbsfähigkeit unter zumutbaren Bedingungen umgesetzt werden kann und hierbei auf sozialstrukturelle Kriterien wie Aus- und Schulbildung, berufliche Qualifikation, sozialen Status und Berufsklassifikationen zurückgegriffen.⁸ Diese sind auf die BRD zugeschnitten und in der früheren DDR wegen anderer Ausbildungswege und Berufsstrukturen nicht umstandslos anwendbar.

II. Stadien des Rentenrechtstransports

a) Das RAnglG vom 28. 6. 1990 regulierte vorwiegend die Anpassung und Angleichung der DDR-Bestandsrenten an das bundesrepublikanische Rentenniveau. Ziel war, das im RRG '92 formulierte Nettorentenniveau (70% des durchschnittlichen Nettoentgelts nach 45 Beitragsjahren und durchschnittlichem Erwerbseinkommen) auf die DDR zu übertragen. Bei einem Durchschnittsnettoeinkommen, das mangels exakter statistischer Daten auf 960 DM festgelegt wurde, sollte die Nettostandardrente bei 672 DM liegen. Wegen des Nominalprinzips bei der Rentenberechnung der DDR und der erst ab den 70er Jahren eingeführten freiwilligen Zusatzrentenversicherung hatten unterschiedliche Zugangsjahre bei ansonsten gleichen Voraussetzungen unterschiedliche Rentenniveaus zur Folge. Beispielsweise betrug die Rente bei 45 Versicherungsjahren und durchschnittlichem Einkommen im Zugangsjahr 1970 rd. 470 DM, 1980 rd. 506 DM und 1990 rd. 602 DM, was Nettorentenniveaus von 49%, 57,7% bzw. 62,7% entsprach.⁹ Deshalb mußten, wollte man bei gleichen Voraussetzungen auch gleiche Leistungen erreichen, unterschiedliche Zuschläge zu

7 Vergl. dazu zusammenfassend: VDR (Hg.), Rentenversicherung im internationalen Vergleich, Frankfurt/M. 1989; Casimir, B., Staatliche Rentenversicherung im internationalen Vergleich. Eine Studie über die Systeme in Großbritannien, den Niederlanden, der Schweiz, den Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/M./Bern/New York/Paris 1989.

8 Als Überblick: Bley, H., Die Unzumutbarkeit als Verweisungsgrenze, in: Die Sozialgerichtsbarkeit, 27. Jg., S. 274–285; Schulin, B., Sozialversicherungsrecht, 2. neubearb. Aufl., Düsseldorf 1985, bes. S. 178 ff.; VDR, Grundsätze zu Berufs- und Erwerbsunfähigkeit in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: DRV, Heft 4–5/1990, S. 201–302.

9 Ruland, F., Auswirkungen des Staatsvertrages auf die gesetzliche Rentenversicherung, in: DRV, Heft 8 1990, S. 459.

den Renten, je nach Zugangsjahr, gezahlt werden (§ 2 RAnglG). Dies führte bei rd. 2,3 Mio. Renten zu einer Erhöhung, bei rd. 0,6 Mio. Renten blieb es beim bisherigen Betrag, wobei es sich hier v. a. um RentenbezieherInnen handelte, die weniger als 24 Beitragsjahre haben, zum Teil auch um RentnerInnen zwischen 24 und 36 Beitragsjahren.¹⁰ Mit den Anhebungssätzen, die von der Anzahl der Arbeitsjahre abhängen, wird ein dynamisches Element in das alte DDR-Recht eingebaut, das eine stärkere Differenzierung der Renten nach der Anzahl der Arbeitsjahre bewirkt.

Bei Renten unter 495 DM wird ein sogenannter »Sozialzuschlag« gezahlt (§ 18 Abs. 1 bis 4 RAnglG), der die Differenz zwischen der Rente und den 495 DM ausgleicht. Damit sollte angesichts sich verändernder Preise und Lebenshaltungskosten ein Absinken in die Armut verhindert werden, da ein bestehendes Sozialhilfesystem nach bundesrepublikanischem Vorbild zwar im Staatsvertrag angepeilt wurde, aber verwaltungstechnisch noch nicht umgesetzt werden konnte. Der Sozialzuschlag ist der *Intention* nach eine pauschalisierte Sozialhilfeleistung, die ohne Antrag geleistet wird, seinem *rechtlichen Charakter* nach jedoch eine Leistung der Rentenversicherung. Rund 1 Mio. RentnerInnen profitieren von diesem Sozialzuschlag, der der Sozialversicherung aus öffentlichen Mitteln erstattet werden muß (§ 18 Abs. 5 RAnglG).

Die ab 1. 7. 1990 zugehenden Renten werden nach bisherigem DDR-Recht berechnet und erst dann wie beschrieben an das angestrebte Rentenniveau angepaßt (§ 10 RAnglG). Analog wird mit Hinterbliebenen- und Waisenrenten verfahren (§ 3 RAnglG).

Eine Dynamisierung der Bestandsrenten wird neu eingeführt und nach Nettogrößen vorgenommen, wobei hier bewußt keine regelmäßigen Termine bestimmt wurden (§ 19 RAnglG). Auch die Bezugsgröße der Nettoanpassung wird offen gehalten, so daß Zeitpunkt und Bezugsgrößen willkürlich bestimmt werden können. Daß die DDR-Renten ab 1. 1. 1991 um 15% erhöht werden konnten – vor den Wahlen am 2. Dezember 1990 –, wurde durch die zeitlich offene Bestimmung von Anpassungen im RAnglG ermöglicht.

Die bisherigen Sonder- und Zusatzsysteme in der DDR, die kaum zu überschauen sind und in erster Linie ein Selbstbedienungsladen für hohe Staats- und Parteibürokraten und staatstragende Berufsgruppen waren, werden – wie im Staatsvertrag vorgesehen (Art. 20 Abs. 2 StV) – geschlossen und die Ansprüche aus diesen Systemen in die Sozialversicherung überführt (§ 22 RAnglG). Anwartschaften aus diesen Sondersystemen können gekürzt werden, sofern Betroffene ihre Funktion zum Nachteil anderer in schwerwiegendem Maße mißbraucht haben (§ 27 RAnglG); diese Regelung wurde inzwischen auf die Versorgungsansprüche von ehemaligen Mitarbeitern der Staatssicherheit angewendet.¹¹

b) Im gleichzeitig verabschiedeten SVG der DDR wurde der Rahmen für eine schrittweise organisatorische Umgestaltung der Sozialversicherung abgesteckt, um auf die neuen Anforderungen flexibel reagieren zu können. Der Versicherungspflicht unterliegen alle Personen mit steuerpflichtigem Einkommen (§ 10 Abs. 1 SVG), wobei Personen mit geringfügigen Beschäftigungen (Einkommen unter 200 DM) ausgenommen sind (§ 5 SVG). Selbständige können sich auf Antrag und sofern anderweitige Versorgungen vorliegen, aus der Rentenversicherung befreien (§ 20), wobei dies für Handwerker (noch) nicht gilt. Die Leistungen der Rentenver-

¹⁰ BfA (Hg.), Staatsvertrag mit der DDR und gesetzliche Rentenversicherung, Berlin 1990, S. 61.

¹¹ Vergl. Gesetz über die Aufhebung der Versorgungsordnung des ehemaligen Ministerium für Staatssicherheit/Amtes für Nationale Sicherheit vom 29. 6. 1990, deren Renten 900 DM nicht überschreiten dürfen.

sicherung unterschieden sich im SVG noch von denen des bundesrepublikanischen Rechts (§ 27), allgemein wird bestimmt, daß sich die Geldleistungen der Sozialversicherung nach dem vorhergegangenen beitragspflichtigen Entgelt zu richten haben (§ 23 Abs. 1). Die Beitragsbemessungsgrenze steigt auf 2700 DM (ab 1. 7. 1990), der Beitragssatz beträgt wie in der Bundesrepublik 18,7% und wird hälftig getragen. Um die stark gestiegene Beitragsbelastung der Arbeitnehmer zu kompensieren, ist ein Zuschuß zum Beitrag für niedrige Einkommen vorgesehen, der bei Einkommen zwischen 600 DM und 800 DM zwischen 30 DM und 10 DM liegt, von den Arbeitgebern bezahlt und ihnen vom Staatshaushalt erstattet wird (§ 82 SVG). Der Staat hat der Sozialversicherung zudem versicherungsfremde Leistungen zu erstatte; sein Zuschuß zur Rentenversicherung beträgt ab 1. 1. 1991 18,8% der Rentenausgaben, bis dahin kommt der Staat für Defizite allgemein auf. Um die Finanzierung der Renten sicherzustellen, war eine Anschubfinanzierung von 0,75 Mrd. DM vorgesehen (Art. 28 Abs. 1 StV), die durch den Staatszuschuß abgelöst wird. Ob die zukünftige Finanzierung der Rentenversicherung dadurch gesichert ist, wird v. a. von der wirtschaftlichen Entwicklung in der DDR abhängen.

c) Der *Einigungsvertrag* überführt die Sozialversicherung der früheren DDR in eine »Überleitungsanstalt Sozialversicherung«, die die Aufgaben der Träger der Renten- und Unfallversicherung längstens bis zum 31. 12. 1991 wahrnimmt. Bis zum 1. 1. 1991 wird in den Ländern der DDR je eine Landesversicherungsanstalt für die Rentenversicherung der Arbeiter gegründet, das Einzugsgebiet der berufsspezifischen Alterssicherungen des Bundes (Bundesversicherungsanstalt für Angestellte, Bundesbahn-Versicherungsanstalt, Seekasse und Bundesknappschaft) wird auf das Gebiet der DDR ausgedehnt. Mit Beginn des Jahres 1992 tritt das RRG '92 in beiden Gebieten in Kraft und löst die noch unterschiedliche rentenrechtliche Lage ab. Allerdings werden bestimmte Regelungen des RRG '92 vorgezogen: z. B. die Befreiung von der Versicherungspflicht, sofern die Mitgliedschaft in berufsständischen Versorgungssystemen nachgewiesen wird; die Versicherungsfreiheit für Beamte, Richter u. a. sowie für geringfügige und geringfügige selbständige Beschäftigung; der komplette Aufgabenkatalog der Rehabilitation und seine versicherungsrechtlichen Voraussetzungen.

Die sozialrechtliche Rechtsprechung auf dem Gebiet der früheren DDR wird bei den Kreisgerichten über Kammern für Sozialrecht abgewickelt, die mit einem Richter und zwei ehrenamtlichen Richtern besetzt sind. In zweiter Instanz entscheiden Bezirksgerichte durch Senate für Sozialrecht, die mit drei Richtern und zwei ehrenamtlichen Richtern besetzt sind. Der Einbezug der Sozialpartner in die Sozialrechtsprechung ist ein Novum und einer der wenigen Fälle, in denen auf die eigenständige Rechtsetzung der Volkskammer nach der Wahl Bezug genommen wird. Mit dieser provisorischen Regelung ist erhebliche Rechtsunsicherheit verbunden, die dadurch verstärkt wird, daß mit dem RRG '92 ein völlig neu kodifiziertes Rentenrecht in Kraft tritt.

d) *Erste Wirkungen*. Daß das, was durch Recht fast lückenlos geregelt schien, in der gesellschaftlichen Umsetzung seine Tücken zeigte, verwundert nicht. Beiträge, die an die Finanzämter zur Finanzierung der Rentenleistungen abgeführt wurden, landeten bei Subventionen für den öffentlichen Nahverkehr; Betriebe führten keine oder zu geringe Beiträge ab; Annahmen über die Beschäftigungsentwicklung und damit des Beitragsaufkommens lagen daneben usw. All dies war und ist in gewissem Umfang unvermeidlich. Entscheidungen unter Unsicherheit gehören zum Alltagsgeschäft der Politik, allerdings hat der ungestüm vorangetriebene Einigungsprozeß den *hohen Grad* an Unsicherheit politisch produziert.

Die sozialstrukturell beabsichtigten Wirkungen greifen unter der Rechtslage des

Übergangs nur langsam, aber sie greifen durch. Das RAnglG bewirkte eine Differenzierung der Rentenleistungen¹², langjährig Arbeitende profitierten überdurchschnittlich von den Angleichungsfaktoren, Renten im unteren Bereich (bis zu 30 Arbeitsjahren) kaum. Ein volles Durchschlagen der Differenzierung nach unten wird durch die Sozialzuschläge verhindert, die ein Absinken unter 495 DM unmöglich machen, während die Verteilungsschere nach oben geöffnet wird. Das alles spielt sich auf einem höheren Rentenniveau als zuvor ab. Fällt der Sozialzuschlag, der nach dem Einigungsvertrag längstens bis 1995 gezahlt werden soll, weg, dann öffnet sich die Schere dramatisch nach unten. Die Rente nach Mindesteinkommen, die den Sozialzuschlag mit Inkrafttreten des RRG '92 ersetzen soll, wird dessen Verteilungswirkung nicht voll kompensieren können, da sie nun erst nach 35 Jahren (statt bisher 25 Jahren) rentenrechtlicher Zeiten zu wirken beginnt.

III. Resümee

Die Übertragung des bundesrepublikanischen Rentenrechts auf die frühere DDR, die Konzipierung der Übergangsschritte und die rechtlich flexible Ausgestaltung, um auf neu auftretende Problemlagen schnell reagieren zu können, war (und ist) von den abgeschotteten Zirkeln der Rentenexpertokratie meisterhaft ausgetüftelt; selbst die Gesetze der Volkskammer (das RAnglG und das SVG) atmen den Geist westdeutschen Expertentums. Und Rechtsentwicklungen, die erst durch das RRG '92 ab 1. 1. 1992 in Kraft treten sollen (wie die Nettoanpassung der Renten), waren im RAnglG der DDR vorweggenommen. Die politische Gestaltung der Sozialunion spielte sich in exklusiven Entscheidungszirkeln ab, denn das politische Ziel war nicht ein neuer ›Gesellschaftsvertrag‹, in dem sich die ›Dritte Republik‹ ihrer neuen politischen, konstitutionellen und sozialen Identitäten vergewisserte, sondern die bloße Übertragung des Status Quo auf ein neu hinzukommendes Staatsgebiet.

Die Alternative hierzu wäre die *Demokratisierung der Verteilungsfrage* in der sozialen Sicherung. Eine solche Diskussion hätte sich nicht nur auf Grund- und Mindestsicherungselemente im Renten- bzw. Sozialleistungssystem zu beziehen, vielmehr alle ›Spezialprobleme‹ zu erfassen, die mit dem System sozialer Sicherung verkoppelt und nach spezifischen sozialpolitischen Leitbildern ausgestaltet worden sind. Ohne Aufarbeitung des *Defizits an sozialpolitischer Normendiskussion* kann eine Demokratisierung der Verteilungsfrage nicht erfolgreich sein, der Diskurs muß aus den Höhen ökonomischer Funktionalitäten auf den Boden sozialpolitischer Leitbilder zurückgeholt werden: Wie soll der gesellschaftliche Reichtum auf die Mitglieder der Gesellschaft verteilt werden, die wegen sozialer und/oder individueller Risiken ihre Bedürfnisse über wohlfahrtsstaatliche Leistungen befriedigen müssen, und wie sollen diese Ansprüche rechtlich institutionalisiert sein. Hierauf müssen immer wieder neue Antworten gefunden werden, die sozialpolitische Ausgestaltung des ›Gesellschaftsvertrags‹ ist eine permanente Aufgabe.

¹² Kiel, W./Müller, H.-W./Roth, M., Die Bestandsrenten der Arbeiter und Angestellten der DDR und deren Angleichung an das Nettorentenniveau der Bundesrepublik Deutschland, in: DRV, Heft 8/1990, S. 468–507.

Der Bhopal-Case – Juristische Bewältigung des schlimmsten Industrieunfalls aller Zeiten

In der Nacht vom 2. auf den 3. Dezember 1984 ereignete sich in der indischen Stadt Bhopal ein folgenschwerer Industrieunfall. In einer Pestizidfabrik der Firma Union Carbide India Limited, einer Tochterfirma des amerikanischen multinationalen Konzerns Union Carbide Corporation, strömte durch ein Leck in einem Chemikalientank das Gas Methylisocyanat aus, das Bhopal in eine tödliche Wolke hüllte. Bis heute starben über 3 500 Menschen, 25 000 Bewohner von Bhopal erlitten zum Teil schwere Verletzungen an Augen, Atemwegen und Nervensystem. Viele leiden noch heute an den Folgen des Unfalls. Betroffen waren vor allem die Ärmsten der Armen, die sich, geduldet von der Regierung, in der Nähe der Fabrik in Slums angesiedelt hatten.¹

Die juristische Auseinandersetzung um die Verantwortlichkeit von Union Carbide für das Unglück wurde vor amerikanischen und indischen Gerichten geführt. Nach mehr als vier Jahren wurde der Bhopal-Case durch einen Vergleich vor dem Supreme Court of India am 14. Februar 1989 abgeschlossen.² Union Carbide verpflichtete sich, 470 Millionen US-Dollar an die Opfer zu zahlen. Dieser Vergleich hat in Indien zu heftigen, ablehnenden Reaktionen geführt. Er wurde vielfach als Kapitulation vor dem westlichen multinationalen Konzern verstanden.

In Europa hat die gerichtliche Auseinandersetzung um das Unglück von Bhopal zu Unrecht weit weniger Aufmerksamkeit erregt als der Unfall selbst, der 1984 vielfach als Beispiel für die Ausbeutung der Dritten Welt durch westliche Industrieunternehmen angesehen wurde. Erst jetzt lässt sich beurteilen, ob die Opfer Bhopals sich wenigstens vor den Gerichten gegenüber dem übermächtigen multinationalen Konzern durchsetzen konnten. Eine Betrachtung des Bhopal-Case ist außerdem deshalb von Interesse, weil dabei schwierige Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Haftung von multinationalen Unternehmen bei Unfällen in der Dritten Welt auftauchten.

I. »Ambulance Chasers« und Bhopal Gas Act 1985³

Viele in Schadensersatzprozessen in den USA erfolgreiche Rechtsanwälte sahen in dem Unfall in Bhopal die große Chance, vor amerikanischen Gerichten enorme Schadensersatzforderungen gegen Union Carbide durchzusetzen. Die in den USA üblichen Erfolgshonorare für Rechtsanwälte ließen eine Vertretung der Opfer Bhopals als überaus lukrativ erscheinen. Deshalb trafen kurz nach dem Unfall amerikanische Rechtsanwälte in Bhopal ein, um einige der Opfer, häufig Analphabeten, mit dubiosen Methoden dazu zu bewegen, ihnen Vollmachten für Prozesse in den USA auszustellen.

¹ In der deutschen Presse wurden die Ereignisse in Bhopal am 2./3. 12. 1984 insbesondere im SPIEGEL 1984, Nr. 50/51 beschrieben.

² Ich war zur Ableistung meiner Referendar-Wahlstation von Februar bis Mai 1989 für die Deutsch-Indische Handelskammer in Neu Delhi tätig und konnte so die Diskussion um den Vergleich im Bhopal-Case verfolgen.

³ Quelle für die nachfolgend unter I-III geschilderte Vorgeschichte des Vergleichs war das Buch »Bhopal – The lessons of a tragedy« von Sanjoy Hazarika, erschienen 1987.

Um eine Übervorteilung der Opfer durch diese sogenannten »ambulance chasers« zu verhindern, erließ die indische Regierung im Februar 1985 den Bhopal Gas Act, der die indische Regierung zur alleinigen Repräsentantin der Opfer vor Gericht erklärte. Dieses Gesetz galt aber natürlich nur für Prozesse vor indischen Gerichten.

II. Prozeß in Indien oder in den USA?

Neben den amerikanischen Rechtsanwälten hatte aber auch die indische Regierung ein großes Interesse daran, daß der Prozeß gegen Union Carbide in den USA geführt wird.

Amerikanische Gerichte hatten in der Vergangenheit weit höhere Schadensersatzsummen zugesprochen als indische Gerichte in vergleichbaren Fällen. Die Rechtsprechung von US-Gerichten zum Nachweis des Verschuldens bei Industrieunfällen war für die Opfer vorteilhafter als die bisherige Praxis vor indischen Gerichten. Indische Gerichte hatten außerdem nur Zugriff auf das Vermögen der indischen Tochterfirma Union Carbide India Limited und nicht auf das Vermögen von Union Carbide. Die indische Regierung entschloß sich daher, Union Carbide in den USA zu verklagen. Ihre Klage wurde mit den in verschiedenen Städten der USA von privaten Rechtsanwälten erhobenen Klagen verbunden und am 6. 2. 1985 an das New Yorker Distriktgericht verwiesen. Zuständig wurde Richter Kennan. Union Carbide wollte aus den eben beschriebenen Gründen unter allen Umständen verhindern, daß der Prozeß in den USA stattfindet, so daß der Kernpunkt der Auseinandersetzung vor Richter Kennan die Frage des Gerichtsstandes war.

Der Richter war bei dieser Frage, wie in weiten Bereichen des anglo-amerikanischen Rechts, nicht an gesetzliche Vorgaben gebunden, sondern konnte den Fall, orientiert an eventuellen Präzedenzfällen, frei entscheiden.

Union Carbide begründete ihre Auffassung von der Unzuständigkeit des New Yorker Gerichts damit, daß der Unfall in Indien passiert sei und sämtliche Beweismittel sich in Indien befänden, so daß der Prozeß dort stattfinden müsse.

Die indische Regierung betonte demgegenüber, daß die Beklagte eine amerikanische Firma sei, und führte außerdem aus, daß die indische Justiz nicht in der Lage sei, den Fall befriedigend zu lösen. Außerdem sei es zweifelhaft, ob Union Carbide dem Urteil eines indischen Gerichts ohne weitere rechtliche Schritte in den USA Folge leisten würde. Union Carbide verteidigte daraufhin das indische Rechtssystem gegen die indische Regierung und legte Aussagen von namhaften indischen Juristen vor, welche die Effizienz indischer Gerichte beweisen sollten.

Richter Kennan versuchte erfolglos, einen Vergleich zu erreichen. Die indische Regierung war nicht bereit, das Angebot von Union Carbide, zuletzt angeblich 300 Millionen US-Dollar, zu akzeptieren.

In seinem Urteil vom 12. 5. 1986 erklärte sich Richter Kennan für unzuständig. Er schloß sich der Auffassung von Union Carbide an, daß der Prozeß in Indien stattfinden müsse, da sich sämtliche Beweismittel dort befänden. Die von der indischen Regierung vorgetragene mangelnde Effizienz des indischen Rechtssystems ließ Richter Kennan nicht als Argument für einen Prozeß in den USA gelten. Zum einen war er entgegen der indischen Regierung der Auffassung, daß die indischen Gerichte einen solchen Fall befriedigend lösen könnten. Zum anderen führte Richter Kennan aus, daß eine mit der Unfähigkeit des indischen Rechtssystems begründete Bejahung der amerikanischen Gerichtsbarkeit nichts anderes als Imperialismus wäre.

III. Der Bhopal-Case vor dem Bhopal District Court und dem Madhya Pradesh High Court

Am 5.9.1986 er hob die indische Regierung, die nunmehr aufgrund des bereits erwähnten Bhopal Gas Act die alleinige Repräsentantin der Opfer war, Klage gegen Union Carbide vor dem Bhopal District Court. Es wurde ein Schadensersatzanspruch in Höhe von 3,1 Milliarden US-Dollar geltend gemacht.

Nachdem die Vorfrage des Gerichtsstandes bisher im Mittelpunkt der Auseinandersetzung gestanden hatte, ging es nun um die eigentlichen Rechts- und Tatsachenfragen.

Entscheidende, über den konkreten Fall hinausgehende Rechtsfrage wurde, inwie weit ein multinationales Unternehmen für Schäden, die durch eine Tochterfirma in der Dritten Welt verursacht wurden, haftet. Eine solche Haftung lehnte Union Carbide ab. Union Carbide verstand ihre Tochterfirma Union Carbide India Limited, die die Fabrik in Bhopal betrieb, als unabhängige Gesellschaft, für deren Tun und Unterlassen die Muttergesellschaft nicht einzustehen habe. Die indische Regierung hielt dem entgegen, daß ein multinationales Unternehmen durch die straffe Führung der Tochtergesellschaften durch die Muttergesellschaft gekennzeichnet sei. Sämtliche wichtigen Entscheidungen für die Fabrik in Bhopal seien von der Konzernspitze in den USA abgesegnet worden. Technologie und Sicherheitseinrichtungen seien von der Muttergesellschaft geliefert und ständig überprüft worden. Die Struktur von multinationalen Unternehmen, ein Netzwerk von Muttergesellschaft und verschiedenen Tochtergesellschaften, mache es dem einzelnen von einem Unfall betroffenen Bürger unmöglich, festzustellen, welcher Teil des multinationalen Konzerns für den Unfall verantwortlich sei. Deshalb müsse die Muttergesellschaft für die Folgen von Unfällen in Fabriken ihrer Tochtergesellschaften haften.

Auch die Ursache des Unfalls blieb umstritten. Während nach Auffassung der indischen Regierung verschiedene Versäumnisse der Firmenleitung bei der Wartung des Chemiklientanks und bei den Sicherheitseinrichtungen den Unfall herbeigeführt hatten, behauptete Union Carbide, das Leck in dem Chemiklientank sei durch Sabotage entstanden, ohne jedoch die Umstände der Tat und die Identität des Täters offenzulegen.

Ein weiterer Schwerpunkt in der Prozeßstrategie von Union Carbide war die Behauptung eines Mitverschuldens der indischen Bundesregierung und der Regierung des indischen Bundesstaates Madhya Pradesh, in dem Bhopal liegt. Der Sicherheitsstandard der Fabrik sei von Regierungsbeamten mehrmals ohne jegliche Beanstandung überprüft worden. Die Regierung habe außerdem illegale Siedlungen in der Nähe der Fabrik geduldet und somit zum Ausmaß der Katastrophe beigetragen.

Wegen der komplizierten Sach- und Rechtslage rechnete man mit einem jahrelangen Rechtsstreit. Vergleichsverhandlungen scheiterten wiederum an dem Widerstand der indischen Regierung. Da die Opfer auf eine schnelle Hilfe angewiesen waren, erließ Richter Deo vom Bhopal District Court eine einstweilige Verfügung, in der Union Carbide zur Zahlung von 350 Millionen Rupien (ca. 44 Millionen DM) verurteilt wurde. Auf die Berufung von Union Carbide gegen diese einstweilige Verfügung wurde dieser Betrag vom Madhya Pradesh High Court auf 250 Millionen Rupien (ca. 31 Millionen DM) herabgesetzt.

Union Carbide und die indische Regierung legten gegen diese Entscheidung Rechtsmittel zum Supreme Court of India ein.

IV. Vergleich vor dem Supreme Court of India

Obwohl es in dem Verfahren vor dem Supreme Court nur um die Berechtigung der einstweiligen Verfügung ging, kam es am 14. 2. 1989 nach vier Monaten umfassender Erörterung der Probleme des Falles zur Überraschung der Öffentlichkeit zu einem auf die endgültige Beilegung des Rechtsstreites gerichteten Vergleichsvorschlag des Gerichtes, der sofort von beiden Seiten akzeptiert wurde.

Union Carbide verpflichtete sich zur Zahlung von 470 Millionen US-Dollar als Schadensersatz für alle aus dem Unfall entstandenen Schäden. Zusätzlich wurden in dem Vergleich sämtliche strafrechtlichen Verfahren gegen Angestellte von Union Carbide für beendet erklärt.⁴

Dieser Vergleich, dem offensichtlich außergerichtliche Verhandlungen vorausgegangen waren, löste in der indischen Öffentlichkeit Empörung aus.⁵ Die Presse, die Oppositionsparteien und die Organisationen der Opfer hielten den vereinbarten Betrag von 470 Millionen US-Dollar für absolut unzureichend. Mit Bitterkeit wurde darauf hingewiesen, daß ein amerikanisches Gericht eine weit höhere Schadensersatzsumme festgesetzt hätte. Dem Supreme Court wurde deshalb der Vorwurf gemacht, das Leben der Opfer von Bhopal für weniger wert zu halten als das Leben von Amerikanern.

Scharf kritisiert wurde, daß die Opfer von Bhopal bzw. deren Organisationen vor dem Abschluß des Vergleichs in keiner Weise konsultiert worden waren.

Juristen bezweifeln, daß der Supreme Court, der ja nur mit der einstweiligen Verfügung befaßt war, überhaupt berechtigt war, einen auf die endgültige Beendigung der Hauptsache gerichteten Vergleichsvorschlag zu machen. Auch die Niederschlagung aller strafrechtlichen Verfahren in einem zivilrechtlichen Vergleich wurde von namhaften Juristen für unzulässig gehalten.

Die indische Regierung verteidigte den Vergleich mit der Notwendigkeit einer schnellen Entschädigung der Opfer. Die endgültige Entscheidung des Rechtsstreits hätte wegen der verschiedenen Rechtsmittelmöglichkeiten in Indien und den USA – hier mußte ein letztinstanzliches Urteil gegen Union Carbide vollstreckt werden – bis zu 20 Jahren dauern können. Die Hilfe würde dann zu spät kommen. Weiterhin wurde zur Verteidigung des Vergleichs angeführt, daß wegen der entscheidenden Rechtsfrage, ob multinationale Konzerne für Versäumnisse ihrer Tochtergesellschaften haften, ein erhebliches Prozeßrisiko bestanden hätte.

V. Fazit

Union Carbide hat sich mit seinen beiden Hauptzielen, den Prozeß vor einem indischen und nicht einem amerikanischen Gericht durchzuführen und den Fall vergleichsweise, d. h. ohne richterliche Feststellung einer Verantwortlichkeit für das Unglück, zu beenden, durchgesetzt.

Die Schadensersatzsumme von 470 Millionen US-Dollar ist erheblich geringer als der Betrag, den ein amerikanisches Gericht als Schadensersatz zugestellt hätte, und

⁴ Der Vergleich ist in der März-Ausgabe der indischen Zeitschrift »The Law Magazine« 1989, Seiten 36/37 abgedruckt.

⁵ Die im Folgenden dargestellte Kritik des Vergleichs habe ich den indischen Zeitungen »Times of India«, »Hindustan Times«, »Indian-Express« vom 15.–25. 1. 1989 entnommen. Kritik von Juristen fand sich außerdem in der März-Ausgabe von »The Law Magazine«.

liegt erheblich unter dem Betrag, den die indische Regierung zunächst gefordert hatte. Die Opfer konnten die Vergleichssumme deshalb nur als unzureichend empfinden.

Sicher ist es zutreffend, daß das Durchfechten des Prozesses in der Hauptsache mit den verschiedenen Rechtsmittelmöglichkeiten in Indien und den USA eine jahrelange Prozeßdauer mit ungewissem Ausgang zur Folge gehabt hätte. Durch die Aufrechterhaltung der einstweiligen Verfügung und weitere Zahlungen der Regierung hätte den Opfern aber eine vorläufige Hilfe geboten und der Prozeß in der Hauptsache fortgeführt werden können. Das Argument der Regierung, nur der Vergleich habe eine rechtzeitige Entschädigung der Opfer ermöglicht, verliert auch deshalb an Überzeugungskraft, weil die indische Regierung vor dem New Yorker Distriktericht und dem Bhopal District Court einen Vergleich strikt abgelehnt hatte. Wenn man ein langwieriges Gerichtsverfahren hätte vermeiden wollen, so hätte der Vergleich schon vor Richter Kennan oder spätestens vor dem Bhopal District Court, nicht aber mehr als 4 Jahre nach dem Unglück abgeschlossen werden müssen.

Die indische Regierung, die sich durch den Bhopal Gas Act zur alleinigen Repräsentantin der Opfer gemacht hatte, ist ihrer damit verbundenen Verantwortung durch diese mangelhafte Prozeßführung nicht gerecht geworden.

Die Kombination von verantwortungslosem Unternehmertum und staatlicher Inkompetenz hat nicht nur den Unfall verursacht, sondern auch eine gerechte Entschädigung der Opfer von Bhopal verhindert.

Aus der Sicht des Juristen ist zu bedauern, daß wichtige Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Tätigkeit von multinationalen Unternehmen in der Dritten Welt nicht befriedigend geklärt wurden. Wegen des Vergleichs wurde die wichtige Rechtsfrage, ob multinationale Unternehmen für Versäumnisse in Fabriken ihrer Tochterfirmen haften, nicht entschieden. Es wurde versäumt, einen Präzedenzfall zu setzen, der multinationale Konzerne ermahnt hätte, in der Dritten Welt den gleichen Sicherheitsstandard zu erfüllen wie in den westlichen Industrienationen.

Auch die Entscheidung von Richter Kennan zum Gerichtsstand bei Prozessen gegen multinationale Konzerne bei Unfällen in der Dritten Welt ist unbefriedigend. Die Verneinung einer Klagemöglichkeit im Heimatland des multinationalen Unternehmens führt dazu, daß sich die Haftung des multinationalen Unternehmens nach den meist weniger strengen Maßstäben der Gerichte in der Dritten Welt richtet. Der geringe Lebensstandard in den Ländern der Dritten Welt hat zur Folge, daß die Schadensersatzsumme bei Bejahung einer Haftung des multinationalen Konzerns erheblich geringer sein wird als bei einem Prozeß in Europa oder den USA.

Nur bei Einräumung einer Klagemöglichkeit in den Heimatländern der multinationalen Unternehmen werden diese bereit sein, in ihren Fabriken der Dritten Welt für den gleichen Sicherheitsstandard zu sorgen wie in ihren Fabriken in Europa oder den USA.

Insgesamt bleibt festzuhalten, daß der Bhopal Case mit einem für die Opfer unbefriedigenden Ergebnis endete und die Möglichkeit, für die Zukunft Maßstäbe für die Aktivitäten multinationaler Konzerne in der Dritten Welt zu setzen, nicht wahrgenommen wurde.