

» Das Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst vom 5. 12. 1916¹

Andrej Wroblewski, Frankfurt/Main

1. Einleitung

Die freien Gewerkschaften haben Anfang August 1914 wie die SPD beschlossen, gegen die Kriegspolitik des deutschen Reichs keinen Widerstand zu leisten. Sie erklärten öffentlich, Arbeitskämpfe für die Dauer des Krieges einzustellen: die sogenannte Burgfriedenspolitik. 1916 nach dem Massentöten der »Hölle von Verdun« und an der Somme wollte die neue Oberste Heeresleitung (OHL) mit dem »Hindenburgprogramm« eine gewaltige Steigerung der deutschen Waffenproduktion erzwingen. Die zahlenmäßige Unterlegenheit der Mittelmächte sollte kompensiert, für Deutschland doch noch der »Siegfrieden« errungen werden. Wesentlicher Bestandteil dieses Hindenburgprogramms war gesetzlicher Arbeitszwang in der Rüstungsproduktion. Daraus ging das Gesetz über den Vaterländischen Hilfsdienst (HDG) mit drei relevanten Arbeitsrechtsthemen hervor:

Erstens wurden in kriegsrelevanten Betrieben mit mindestens 50 Arbeitern obligatorische **Arbeiterräte** vorgesehen.

Zweitens wurde ein staatlich organisiertes **Schlichtungswesen** installiert, das Regelungen der Arbeitsbedingungen herbeiführen konnte.

Drittens wurde ein gesetzlicher **Arbeitszwang** in rüstungserheblichen Betrieben eingeführt.

2. Situation vor dem ersten Weltkrieg

a) Arbeiterräte

Gesetzlich geregelte betriebliche Arbeiterräte gab es in Deutschland schon vor dem ersten Weltkrieg. Sozialdemokratie und Gewerkschaften sahen die Räte lange mit – berechtigtem – Misstrauen, war doch ihre gesetzliche Installierung von Seiten des Staates ausdrücklich als Gegenmittel gegen die Partei und die freien Gewerkschaften begründet worden. Andererseits erkannte man frühzeitig die Chance, die neuen Vertretungsinstitutionen als »zusätzliche Organe« der Gewerkschaften zu nutzen.

Neben gesetzlich obligatorischen Räten im Bergbau² und einigen aufgrund von Tarifverträgen geschaffenen betrieblichen Vertretungen³ gab es eine reichsweit geltende Regelung in der Gewerbeordnung, freilich nur **fakultativer, nicht obligatorischer** ständiger Arbeiterräte (§ 134 h GewO).

b) Schlichtungsverfahren

Vor dem ersten Weltkrieg gab es Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts nur freiwillige Schlichtungsverfahren, kein umfassendes staatliches Schlichtungssystem für Arbeitsstreitigkeiten.

c) Arbeitszwang

Mit dem staatlich eingeführten Arbeitszwang griff das HDG – strafbewehrt – in das noch junge Grundrecht der Berufsfreiheit ein. Verfassungsrechtliche Gewährleistungen der Berufsfreiheit fanden sich in § 29 der Verf. des Königreichs Württembergs und in Art. 36 der Verf. des Großherzogtums Hessen. Die zeitgenössische Kritik hob den Eingriff in das Grundrecht der Freizügigkeit der Arbeitnehmer hervor.⁴

Nach dem BGB bestand Arbeitsvertragsfreiheit (vgl. auch § 105 GewO). Rechtliche Kündigungs- und damit Arbeitsplatzwechselhindernisse zu Gunsten der Arbeitgeberseite gab es nur in Teilbereichen, z. B. im Gesinderecht.⁵

3. Erster Weltkrieg. Von den Kriegsausschüssen zum HDG

a) Berliner Kriegsausschuss

Zu Beginn des ersten Weltkriegs gab es in der Berliner Metallindustrie eine Flut von Kriegsaufträgen und kriegsbedingten Facharbeitermangel. Das verschärfte die Konkurrenz der Metallunternehmer um die Arbeitskraft der Arbeiter und führte zu Lohnerhöhungen und zur Abwanderung von Arbeitskräften von »alteingesessenen und größeren Firmen«.⁶ Daher führte die Feldzeugmeisterei Abkehrscheine des bisherigen Arbeitgebers ein, die sich ein neuer Arbeitgeber bei der Einstellung vom Arbeiter vorlegen lassen musste. Februar 1915 wurden durch Vereinbarung des Verbandes Berliner Metallindustrieller mit dem Deutschen Metallarbeiterverband (DMV) Kriegsausschüsse

¹ Literatur zum Folgenden: *Bender*, Vom Hilfsdienstgesetz zum Betriebsrätegesetz in: Mohnhaupt, Hrsg., *Revolution, Reform, Restauration*, (ius commune 37) 1988; *Bieber*, Gewerkschaften in Krieg und Revolution, 1981; *Feldman*, *Armee, Industrie und Arbeiterschaft in Deutschland 1914 bis 1918*, 1985; *Hoffmann*, *Der Vaterländische Hilfsdienst*, 2. und 3. Aufl., 1917; *Jordan*, *Das Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst vom 5. Dezember 1916*, Diss. Greifswald, 1922; *Mai*, *Kriegswirtschaft und Arbeiterbewegung in Württemberg 1914–1918* (1983); *Opel*, *Der Deutsche Metallarbeiter-Verband während des ersten Weltkriegs und der Revolution*, 4. Aufl. 1980; *Schiffer/Junck*, *Der vaterländische Hilfsdienst, Erläuterungen und Materialien zum Gesetze über den vaterländischen Hilfsdienst vom 5. Dezember 1916* (Auf Veranlassung des Kriegsammtes), 1917; *Schönhoven* in: Michalka, Hrsg., *Der erste Weltkrieg. Wirkung, Wahrnehmung, Analyse*, 1994; *von Schulz*, *Das Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst vom 5. Dezember 1916*, 2. Aufl. 1918.

² § 80d Bayr. Berggesetz v. 30. 6. 1900; § 80 f PrABG (Allgemeines Berggesetz für die Preussischen Staaten); vgl. *Reichold*, *Betriebsverfassung als Sozialprivatrecht* (München 1995), 179.

³ Z. B. im Brauereigewerbe (1894), Werftgewerbe (1910), Buchdruckergewerbe (1912) vgl. *Reichold*, 185, Fn. 1026 mwN. In der Berliner Elektroindustrie entwickelten sich einige Ausschüsse sogar zu echten Interessenvertretungsorganen, deren Lohnforderungen mit begrenzten Streiks Nachdruck verliehen wurde (*Reichold*, 185).

⁴ Z. B. *Haase* im Reichstag am 2. 12. 1916, Sten. Ber. RT, Bd. 308, S. 2291.

⁵ Hist.-krit. KommBGB/*Deutsch/Keiser*, §§ 620–630, Rn. 108 f.

⁶ *Feldman*, a.a.O., 78.

für die Metallbetriebe Groß-Berlins mit Heeresaufträgen installiert. Sie konnten gegen den Willen des bisherigen Arbeitgebers Abkehrscheine ausstellen. Ein Ausschuss bestand aus 3 Arbeitnehmer- und 3 Arbeitgebervertretern. Die Arbeitnehmervertreter stellte der DMV »gleichzeitig für acht weitere Gewerkschaften«. ⁷ Ein Vertreter der Feldzeugmeisterei fungierte lediglich als Zeuge. Den Vorsitz hatte stets der Arbeitgeber. Es konnte aber nur mit Kopfmehrheit beschlossen werden. Für die meisten Beschwerden an den Ausschuss wurde ein Kompromiss gefunden: Der Arbeiter blieb an seinem Arbeitsplatz und dafür wurde seinen Forderungen teilweise entsprochen. Nach Inkrafttreten des HDG behielt der Berliner Kriegsausschuss seinen Namen und wurde als Schlichtungsausschuss im Sinne des HDG anerkannt.

b) HDG als Ausfluss des Hindenburgprogramms

Das HDG war gesetzgeberischer »Niederschlag des Hindenburg-Programms«. ⁸ *Hindenburg* schrieb für die neue OHL an das Kriegsministerium: »Zu der Zeit, wo die Menschen knapper werden, müssen die Kriegsmaschinen (MG, Kanonen, Minenwerfer) so zahlreich geworden sein, dass wir unsere Linien mit geringerem Menscheneinsatz halten können.« ⁹ Die OHL forderte zur Steigerung der Rüstungsproduktion einen direkten militärischen Arbeitszwang. Das Kriegsministerium wendete sich hiergegen, weil die Arbeitswilligkeit darunter leiden könne. Schließlich setzten sich Kanzler *Bethmann* und der kommende Kriegsamtchef Generalleutnant *Groener* für einen Kompromiss ein. Das führte zum HDG. Freiwilliger Dienst sollte im Vordergrund stehen, der Arbeitszwang nur als ultima ratio wirken. Die Hoffnung auf massenhaften Zustrom von Hilfsdienstfreiwilligen erwies sich freilich bereits Ende Februar 1917 als Illusion.

4. Inhalt und Funktionsweise des HDG

Das am 5. 12. 1916 in Kraft getretene HDG unterwarf für die Zeit des Krieges jeden nicht einberufenen deutschen Mann zwischen 17 und 60 Jahren der Dienstpflicht in kriegswichtigen Betrieben (§§ 1, 2 Abs. 1 HDG), einer öffentlich-rechtlichen Pflicht gegenüber dem Staat. Frauen waren nicht hilfsdienstpflichtig. Ohne Abkehrschein durfte ein Dienstpflichtiger, der innerhalb der letzten zwei Wochen in einem Hilfsdienstbetrieb beschäftigt war, nicht von einem anderen Arbeitgeber eingestellt werden (§ 9 Abs. 1 HDG). Bei einvernehmlicher Aufhebung des Arbeitsverhältnisses oder Kündigung des Arbeitgebers war dieser verpflichtet, den Abkehrschein zu erteilen. Die Verweigerung des Scheins hinderte den Arbeiter zwar nicht, das alte Arbeitsverhältnis zu beenden, aber er durfte vor Ablauf von zwei Wochen keine neue Arbeit annehmen. Ein im Hilfsdienst stehender Arbeiter konnte **jederzeit zum Heeresdienst einberufen werden**. Die gesamte Leitung des Hilfsdienstes lag in der Hand des Kriegsamt (§ 3 HDG), in das DMV-Vorsitzender *Schlicke* als Arbeitnehmervertreter aufgenommen wurde.

Nach Aufforderung des **Einberufungsausschusses** – ein Offizier als Vorsitzender, ein höherer Beamter, je zwei Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitgeber – war der Dienstpflichtige verpflichtet, Arbeit in einem Hilfsdienstbetrieb (§ 2 HDG) zu suchen. Konnte er dem Ausschuss binnen 2 Wochen keine solche Beschäftigung nachweisen, erfolgte zwangsweise Überweisung zu einem bestimmten Hilfsdienstbetrieb (§ 7 Abs. 3 HDG). Zuwiderhandlung hiergegen oder Arbeitsverweigerung »ohne dringenden Grund« war gem. § 18 Nr. 1 HDG

strafbar. Unbestimmt und auch durch die Rspr. nicht geklärt blieben die Begriffe des dringenden Grundes und der beharrlichen Weigerung. ¹⁰ Ernsthaft diskutiert wurde, ob auch Kranke bei Nichtarbeit strafbar seien. ¹¹ Eine Strafbestimmung für Arbeitgeber, die sich weigerten, ihnen zugewiesene Arbeiter zu beschäftigen, fehlte hingegen. Verweigerte der bisherige Arbeitgeber unrechtmäßig den Abkehrschein, war dies ebenfalls nicht strafbar, allerdings gegenüber dem Arbeitnehmer Schadensersatzpflichtig. § 18 Nr. 2 bedrohte den neuen Arbeitgeber mit Strafe, der einen Arbeiter ohne Abkehrschein innerhalb von 2 Wochen nach der Abkehr vom alten Arbeitgeber beschäftigte. Der wechselnde Arbeiter selbst war hiernach nicht strafbar, soweit er nicht die Voraussetzungen einer Anstiftung erfüllte. Allerdings sollte er sich auch gem. § 18 Nr. 1, 2. Alt. HDG strafbar machen, wenn er sich nach § 13 Abs. 3 HDG nicht dem Schiedsspruch des Schlichtungsausschusses unterwarf und die hierdurch zugewiesene Arbeit verweigerte. Im Übrigen unterlag das Arbeitsverhältnis nach wie vor dem Privatrecht.

Der **Schlichtungsausschuss** (§ 9 Abs. 2 HDG) entschied bei Streitigkeiten über die Erteilung des Abkehrscheins (§ 9 HDG) und bei Streitigkeiten über Lohn und sonstige Arbeitsbedingungen (§ 13 HDG), auch in der Landwirtschaft, § 13 Abs. 2 HDG. Er bestand aus einem Beauftragten des Kriegsamt als Vorsitzendem, je drei Vertretern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, davon aus je einem ständigen Mitglied, der Rest jeweils aus der Berufsgruppe des Hilfsdienstpflichtigen (§§ 9 Abs. 2, 13 Abs. 1, 2 HDG). Die Arbeitnehmervertreter der Einberufungs- und Schlichtungsausschüsse wurden überwiegend durch die freien Gewerkschaften benannt. ¹² Der Begriff des wichtigen Grundes für die Erteilung des Abkehrscheins (§ 9 Abs. 2, 3 HDG) wurde in der Praxis restriktiv interpretiert. Obwohl in § 9 Abs. 3 HDG eine angemessene Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Hilfsdienst als wichtiger Grund anerkannt war, sollte dies nicht gelten, wenn die bestehenden Bedingungen angeblich schon angemessen waren. Der vom Kriegsamt »veranlasste« führende Kommentar wörtlich: »Lohntreiberei soll durch das Gesetz nicht gezüchtet werden.« ¹³ Das konnte ungeachtet der voranschreitenden Teuerung zum Verweis auf »eingefrorene« Vorkriegstarifverträge oder auf unzureichende Teuerungszulagen führen.

Arbeiter- und Angestelltenausschüsse waren obligatorisch in allen Betrieben des Hilfsdienstes vom Arbeitgeber einzurichten, für die Abs. VII der GewO galt, mit mindestens 50 Arbeitern oder Angestellten. ¹⁴ Das galt auch, wenn in einem Betrieb nur Frauen beschäftigt wurden. Aktiv und passiv wahlberechtigt waren alle volljährigen deutschen Beschäftigten des Betriebs. ¹⁵ Unternehmer, die die Errichtung eines Ausschusses pflichtwidrig unterlassen hatten, konnten dazu weder polizeilich gezwungen werden, noch machten sie sich strafbar;

⁷ *Umbreit*, Die deutschen Gewerkschaften im Weltkrieg (1917), 71.

⁸ *Schiffer/Junck*, a.a.O., S. III.

⁹ *Feldman*, a.a.O., 152.

¹⁰ *Richstein*, Christine, Das belagerte Strafrecht – Kriegsstrafrecht im Deutschen Reich während des ersten Weltkriegs (Münster 2000), S. 121.

¹¹ Vgl. *von Schulz*, a.a.O., 116, Anm. 6 zu § 18 HDG, der dies mit Blick auf § 7 Abs. 3 iVm. § 8 HDG offenbar ablehnte.

¹² Vgl. Erlass des Kriegsamt, betr. Übertragung des Ernennungsrechts der Ausschussmitglieder auf die Kriegsamtstellen und Vermehrung der Zahl der Stellvertreter vom 21. 3. 1917, unter IV: Vorschlagslisten der wirtschaftlichen Organisationen der AG und AN sind einzuholen.

¹³ *Schiffer-Junck*, a.a.O., 53.

¹⁴ Auch für das Handelsgewerbe, *Jordan*, a.a.O., 39.

¹⁵ Preußischer Ministererlass vom 22. 1. 1917 und 2. 3. 1917 (vgl. *Schiffer/Junck*, 121).

es blieb nur die Versagung von Rohstoffen oder Aufträgen.¹⁶ Allerdings ermächtigte eine Ausführungsverordnung von Dezember 1917 die Regierungspräsidenten dazu, die Einrichtung von Ausschüssen anzuordnen.¹⁷ Die Zusammensetzung der Arbeiter- und Angestelltenausschüsse war im Gesetz selbst nicht geregelt. Die Erlasse des preußischen Ministers vom 22. 1. 1917 und 2. 3. 1917 bestimmten hierzu die Einzelheiten. Nach § 2 bestanden die Ausschüsse z. B. bei bis zu 250 Arbeitern oder Angestellten aus mindestens 5 Mitgliedern. Gem. § 5 des Erlasses berief der Arbeitgeber den Ausschuss ein und leitete seine Verhandlungen, ohne jedoch an den Abstimmungen teilnehmen zu dürfen.

5. Praxis des HDG bis zum Kriegsende

Das HDG sollte die Arbeiterfluktuation und damit den Anstieg der Löhne hemmen und die Arbeiter in den für die Rüstung wichtigen Betrieben konzentrieren. Außerdem sollten die Schlichtungsverfahren Streiks und Arbeiterunruhen vermeiden.

a) Die Praxis des Arbeitszwangs

Nach dem HDG hätte ein Arbeiter auch ohne Abkehrschein eine neue Stelle im Hilfsdienst antreten können, wenn er zuvor 14 Tage unbeschäftigt blieb. Praktisch war dies selten möglich. Ein 14tägiger Lohnausfall war in der Regel finanziell nicht tragbar. Außerdem drohte den Reklamierten die sofortige Einziehung. Die Schlichtungsverfahren wurden durch die »unparteiischen« Vorsitzenden geprägt. Diese stammten meist aus sozial dem Unternehmertum näher stehenden Kreisen.¹⁸ So kam es vielfach zu einer restriktiven Praxis der Vergabe von Abkehrscheinen. Die Beschäftigtenfluktuation wurde effektiv eingeschränkt.¹⁹

b) Nutzung des HDG durch die Gewerkschaften

Das HDG wurde überwiegend für Lohnauseinandersetzungen und im letzten Kriegsjahr für Arbeitszeitverkürzungen genutzt. Ziel der Gewerkschaften war die Verbesserung der Arbeitsbedingungen im bisherigen Betrieb, nicht die Erteilung von Abkehrscheinen. Ein Ausgleich der realen Teuerung konnte allenfalls teilweise erreicht werden.

6. Auseinandersetzung in den Gewerkschaften über das HDG

Die Gewerkschaftsführungen waren an Entstehung und Umsetzung des HDG wesentlich beteiligt. Ihr Ziel war die staatlich anerkannte gleichberechtigte Mitwirkung an der Lösung von Arbeitskonflikten. Mit dem HDG war man diesem Ziel näher gekommen.

Stark umstritten war in Teilen der Gewerkschaften, vor allem im DMV, die Zustimmung zum Arbeitszwang. Die Gewerkschaftsführungen – repräsentiert z. B. durch *Carl Legien* und *Alexander Schlicke* – trugen die »Burgfriedenspolitik« der Mehrheitssozialdemokratie mit. Die Gewerkschaftsopposition – repräsentiert z. B. im DMV durch *Robert Dißmann* und *Richard Müller* – neigte mehrheitlich zur USPD.

DMV-Vorsitzender *Schlicke* sah im Arbeitszwang eine Kriegsnotwendigkeit wie die Beschlagnahme anderer Wirtschaftsgüter auch.²⁰

Dem Staat billigte er daher das Recht zum Arbeitszwang während des Krieges ausdrücklich zu. Die Form, in der dies durch das HDG geschehen sei, sei das kleinere Übel gegenüber der ursprünglich von der OHL geforderten Militarisierung der Betriebe. Außerdem seien »Tropfen sozialen Öls« in das Zwangsgesetz hineingenommen worden. Die Opposition konnte in der 13. Generalversammlung des DMV 1917 ein »Koreferat« von *Dißmann* gegen das einleitende Referat von *Schlicke* durchsetzen. *Dißmann* kritisierte die Beteiligung der Gewerkschaftsführung am HDG als einem gegen die Arbeiter gerichteten Zwangsgesetz. Eine Militarisierung sei ohnehin nicht durchsetzbar gewesen und *Dißmann* meinte bezogen auf *Schlickes* Referat insoweit wörtlich: »Diesen Hinweis muss ich also als einen Wauwau bezeichnen.«²¹ Auch die Machtmittel des Staates hätten eine Grenze, er brauche ja die Arbeiter zur Fortführung des Krieges. Gegen die Möglichkeit einer allgemeinen Militarisierung der Rüstungsproduktion sprach jedenfalls die ablehnende Haltung der Arbeitgeber. Sie warnten bereits im Frühjahr 1917 angesichts einzelner gegen Streiks angewandter Militarisierungen davor, die Autorität der Arbeitgeber durch häufige Anwendung solcher Methoden zu erschüttern. Im Sommer 1918 stellte Kriegsamtchef *Schöch* fest, dass eine von der OHL erneut geforderte Militarisierung weniger an den Gewerkschaften als an den Arbeitgebern scheitern müsste, »die sich militärischen Behörden nicht fügen wollen.«²²

Im Verlauf des Jahres 1918 bemerkten die Militärbehörden, dass die Basis das Vertrauen in die Gewerkschaftsführung verloren habe. Die Doppelfunktion als kriegswirtschaftliche Ordnungsinstanz und Interessenorganisation der Arbeiterschaft hatte die Gewerkschaften überfordert. Außerhalb ihrer Organisationen entwickelten sich spontane Unruhen, auch gegen die Kriegspolitik. Es wuchs der Einfluss der »revolutionären Obleute«, illegale Rätestrukturen bildeten sich heraus. Die Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands blieb dessen ungeachtet über die Revolution hinaus bei ihrer positiven Einschätzung des HDG, während der DMV, nachdem sich dort 1919 die Opposition durchgesetzt hatte, unter dem neuen Vorsitz *Dißmanns* das Gesetz und die Mitwirkung der Gewerkschaften daran wegen des Arbeitszwangs verurteilte.

7. Das HDG und die Arbeitgeber

Die industriellen Arbeitgeber hatten die Verabschiedung des HDG nur hingenommen, weil Vizekanzler *Helfferich* ihnen zugesichert hatte, es sei ein Ausnahmegesetz, aus dem für spätere Zeit keinerlei Folgerungen gezogen werden dürfen.²³ Nach Inkrafttreten riss die Kritik der Arbeitgeberseite nicht ab. In einer Besprechung im Düsseldorfer Industrieclub wurde sogar ein »freiwilliger Verzicht« auf die Freizügigkeitseinschränkung des § 9 Abs. 1 HDG angeregt, um die Schlich-

¹⁶ *Hoffmann*, a.a.O., 40, Anm. 6 zu § 11.

¹⁷ Vgl. *Gamillscheg*, Kollektives ArbeitsR I, S. 110.

¹⁸ DMZ 23. 3. 1918, Nr. 12, S. 41; *Bieber*, a.a.O., Teil 1, 325.

¹⁹ Beispielsweise sanken die Abgänge bei den Farbenfabriken schrittweise von 11,3% im 1. Quartal 1916 auf nur noch 1,2% im 3. Quartal 1918, vgl. *Plumpe*, Chemische Industrie und Hilfsdienstgesetz am Beispiel der Farbenfabriken, vorm. Bayer & Co. in *Mai*, Hrsg., Arbeiterschaft 1914–1918 in Deutschland (1985), S. 198.

²⁰ DMZ 12. Mai 1917, Nr. 19, S. 77 f.

²¹ DMV, 13. Generalversammlung 1917, S. 66.

²² *Mai*, Kriegswirtschaft, a.a.O., 211 f.

²³ Vgl. *Feldman*, a.a.O., 196.

tungsausschüsse funktionslos zu machen und die Gewerkschaften mit ihrer Agitation aus den Betrieben heraus zu halten.²⁴ Der Widerstand der Industriellen soll freilich bereits im Herbst 1917 zurückgegangen sein, weil sie mit dem Gesetz überwiegend positive Erfahrungen gemacht hatten.²⁵

8. Ergebnisse und Nachwirkungen

Zum Kriegsende wurde das HDG aufgehoben »mit Ausnahme der sich auf die Schlichtung von Streitigkeiten beziehenden Bestimmungen«.²⁶ *Jordan* schrieb 1922 weitsichtig: »... niemand kann wissen, ob es nicht in mehr oder weniger ferner Zukunft wieder aus der Versenkung geholt wird, und wenn auch nicht in der Form vom 5. Dezember 1916 von neuem in Kraft tritt, so doch die Grundlage für neue Gesetze und Verordnungen abgibt.«²⁷

a) Arbeiterausschüsse und Betriebsverfassung

Mit dem HDG wurde erstmals für die wesentlichen Produktionszweige im Gesetz eine obligatorische betriebliche Arbeitnehmervertretung vorgeschrieben. Auch die Betriebe der Großindustrie konnten gewerkschaftlich organisiert die Werkvereine zurückdrängen. Zum Tarifvertragssystem kam eine weitere Form kollektiver Regelung von Arbeitsbedingungen, ausgehandelt durch gesetzlich geregelte betriebliche Vertretungen in harmonischem Zusammenwirken mit den freien Gewerkschaften. Damit stellt sich die Frage, ob es eine kontinuierliche Entwicklungslinie vom HDG über das BRG zum BetrVG gab. Gegen eine nachträglich teleologisch konstruierte stetige Aufwärtsentwicklung spricht das ungeplante »Hin und Her« der realen geschichtlichen Entwicklung in Deutschland, je nachdem, welche Kräfteverhältnisse sich jeweils herausbildeten. Durch die Revolution im November 1918 traten Betriebsräte als Teil einer Rätebewegung auf die Bildfläche. Sie entsprachen nicht dem Modell des HDG, sondern waren spontane Schöpfungen der Beschäftigten. In manchen Werken wurden sie in ausdrücklichem Gegensatz zu den Arbeiterausschüssen des HDG gebildet. In den Jahren 1919 bis spätestens 1922 scheiterte die revolutionäre Rätebewegung in Deutschland. Gleichwohl wirkte in der weiteren historischen Entwicklung nicht allein das mit dem HDG Erreichte, sondern auch die revolutionäre Erschütterung der betrieblichen Alleinherrschaft der Unternehmer nach. Die Betriebsräte wurden zu betrieblichen Hilfsorganen oder mit einem Wort von *Karl Korsch* zu »Vorposten« der Gewerkschaften.²⁸ Die damit verbundene Entstehung des spezifischen dualistischen Vertretungssystems in Deutschland hing allerdings auch mit dem organisationspolitischen Übergang von gewerkschaftlichen Berufsverbänden zum Industrieverbandsprinzip zusammen. Im Ergebnis sind die Gewerkschaften jedenfalls aus dem Kräfteparallelogramm des Kaiserreichs ausgesprochen gut herausgekommen; ein Schritt in Richtung eines modernen Arbeitsrechts war gemacht.

b) Schlichtung und Tarifsystem

Die auf Basis des Berliner Kriegsausschusswesens entwickelten Schlichtungsvorschriften des HDG wurden durch die Tarifvertragsverordnung vom 23. 12. 1918 ersetzt. Erstmals sah daraufhin die Demobilmachungs-Verordnung vom 3. 9. 1919 eine staatliche

Zwangsschlichtung vor, im Wege staatlicher Verbindlichkeitserklärung des Schlichtungsspruchs. Diese Verordnung erließ der für ein Jahr zum Reichsarbeitsminister avancierte *Alexander Schlicke*. Das war der Beginn des Zwangsschlichtungssystems der Weimarer Zeit.²⁹

c) Arbeitsvertragsfreiheit

Der Arbeitszwang des HDG wurde, wie *Jordan* richtig vermutet hatte, in anderer Form »aus der Versenkung geholt«. Pünktlich zum Beginn des nächsten Weltkriegs am 1. 9. 1939 wurde die Verordnung über die Beschränkung des Arbeitsplatzwechsels³⁰ erlassen. Generell bedurfte die Kündigung einer Arbeitsvertragspartei danach der Zustimmung des Arbeitsamts. Das Motiv war auch hier die Bindung der Arbeitskraft zur Sicherstellung der Kriegsproduktion. Auf Art. 12a Abs. 3 bis 6 GG und das Arbeitssicherstellungsgesetz v. 9. 7. 1968 kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

9. Fazit

Das HDG sollte das gesamte Hinterland in den Dienst der Front nehmen. Es konnte dem Arbeitskräftemangel in der Kriegswirtschaft nicht abhelfen, Streiks nicht durch staatliche Schlichtung ersetzen, das Kaiserreich nicht retten, die Niederlage der Mittelmächte im Krieg nicht verhindern. Zwischen den Mühlsteinen von Revolution und Konterrevolution entstand das duale System der Arbeitnehmervertretung in Deutschland. Die deutschen Gewerkschaften haben damit einen Etappensieg errungen, der sich allerdings mit der Katastrophe von 1933 zunächst als Pyrrhussieg entpuppte. Die Wiederanknüpfung an positive Elemente des vor 1933 Erreichten ist dem Sieg der Alliierten zu verdanken. Im Ergebnis hat der 1916 mit dem HDG erreichte Kompromiss die heutige dualistische Arbeitnehmervertretung bei Anerkennung der betrieblichen Gewerkschaftsarbeit entscheidend mitgeprägt.

²⁴ *Mai*, a.a.O., 210.

²⁵ Arbeitgeberfreundliche Schlichtungspraxis, betriebliche Kooperationsbereitschaft der Beschäftigten und die im Interesse der Arbeitgeber liegende Einschränkung der Freizügigkeit und Vertragsfreiheit der Arbeitnehmer, vgl. *Plumpe* in *Mai*, Hrsg., *Arbeiterschaft*, S. 207.

²⁶ Aufruf des Rats der Volksbeauftragten vom 12. 11. 1918, wirksame Außerkraftsetzung zum 13. 11. 1918.

²⁷ *Jordan*, a.a.O., 8.

²⁸ *Korsch*, *Arbeitsrecht für Betriebsräte* (1922), 65.

²⁹ *Kittner*, *Arbeitskampf*, 2005, 454 ff.

³⁰ RGBL. II, S. 1685 f.