

» Der Arbeitsrechtler Clemens Nörpel – vom ADGB zur DAF

Hermann Unterhinninghofen, Frankfurt/M

1. Einführung

Beim Sturm auf die Gewerkschaftshäuser durch SA- und SS-Rollkommandos am 2. Mai 1933 wurden hunderte Gewerkschafter/innen in SA-Keller und Gefängnisse geworfen, auch *Clemens Nörpel* (1885-1950), der Arbeitsrechtler des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes (ADGB). Viele Gewerkschafter/innen wurden entlassen, mussten sich neue Arbeit suchen, gingen ins Exil, schlossen sich dem Widerstand an, wurden von den Nazis verfolgt, in Konzentrationslager gesperrt oder ermordet.¹ Die *christlichen* Gewerkschaften wurden wenig später »gleichgeschaltet«. Wenig bekannt ist über Gewerkschafter/innen, die auf Verlangen der Dt. Arbeitsfront (DAF) weiter arbeiteten, für die DAF tätig wurden oder auf andere Weise den NS-Machthabern dienten.² *Nörpel* war nach der Befreiung noch kurz beim DGB tätig. Welche Bedeutung hatte *Nörpel* für das Weimarer Arbeitsrecht? (2.) Was zog ihn zum NSDAP-Ableger DAF? (3.) Wie wurde sein Verhalten nach 1945 beurteilt? (4.).

2. »Vom Individualismus zum Kollektivismus«

Clemens Nörpel als Arbeitsrechtsexperte der freien Gewerkschaften (1920 – 1933)

Nörpel, 1885 in Darmstadt geboren, 1909 SPD-Mitglied, arbeitete nach kaufmännischer Lehre als Buchhalter, ab 1910 in Berlin. Nach Kriegsteilnahme als Frontsoldat war er bei der Gewerkschaftskommission der Dt. Gewerkschaften in der Tschechoslowakei, ab 1920 beim AfA-Bund (Dachverband der freien Angestelltengewerkschaften) tätig in der gemeinsamen mit dem ADGB (Dachverband der freien Arbeitergewerkschaften) betriebenen Betriebsrätezentrale. 1922 wechselte er zum ADGB. Bis 1933 entwickelte sich der Autodidakt zum führenden Arbeitsrechtler der Gewerkschaften. Er wurde 1927 ehrenamtlicher Reichsarbeitsrichter und 1928 Schriftleiter der im ADGB-Verlag hrsg. Fachzeitschrift *Arbeitsrechts-Praxis*. Sie eröffnete mit *Sinzheimer* (Der Tarifvertrag als Rechtsquelle); ferner schrieben Autoren wie *Flatow*, *Fraenkel*, *Jacobi*, *Kahn-Freund*, *Neumann*, er selbst u.a. Zahlreiche Beiträge sind bis heute verwendbar, zumal viele der damaligen Streitfragen bis heute erhalten geblieben sind.³

2.1 »Kollektivismus im Arbeitsrecht«

Für *Nörpel* war 1918 »an die Stelle des Individualismus der Kollektivismus getreten... Der einzelne Arbeiter braucht seine Kräfte nicht mehr in dem aussichtslosen Kampf gegenüber dem wirtschaftlich regelmäßigeren Unternehmer aufzureiben.«⁴ Er leitete das ab aus den Errungenschaften der Novemberrevolution wie Anerkennung der Gewerk-

schaften, Vereinigungsfreiheit, TV, Schlichtung, Streik, BR. Für die »Vertiefung des Kollektivismus« focht er in zahlreichen Büchern,⁵ Aufsätzen, Kongressreden, Schulungen, Vorträgen und in Ministerien. Beispiele sind:

- **Betriebsräte:** Nach seiner Meinung war der BR der »Vorposten der Gewerkschaften im Betrieb«. Das hieß: Primat der Gewerkschaften als Vertreter der Arbeiterklasse (auch in den Betrieben) und Einfluss der BR-Mitglieder (nur) als Gewerkschaftsmitglieder in der Gewerkschaft.⁶
- **Arbeitsgerichte:** *Nörpel* stritt für eigenständige, von Zivilgerichten gesonderte Arbeitsgerichte⁷ mit von den Gewerkschaften (bzw. Arbeitgeberverbänden) benannten Laienbeisitzern und einem besonderen Vertretungsrecht der Gewerkschaften – da die »Gewerkschaften sich selbst für die Durchsetzung des Rechts einsetzen« müssten.⁸ *Nörpels* Hoffnungen erfüllten sich nicht. Er lehnte z.B. die – fälschlich aus dem BRG abgeleitete – These der »sozialen Betriebs- und Arbeitsgemeinschaft« zwischen AG und Belegschaft ab, mit der das RAG den Arbeitern eine Haftung für Folgen von Teilstreiks oder Streiks in anderen Betrieben aufbürdete.⁹ Dies kritisierte wissenschaftlich auch *Otto Kahn-Freund*, der u.a. wegen dieses ideologischen, der sozialen Wirklichkeit widersprechenden Begriffs dem RAG vorwarf, faschis-

¹ *Buschak*, Arbeit im kleinen Zirkel. Gewerkschaften im Widerstand gegen die nationalsozialistische Diktatur, Essen 2014, bes. S. 150 ff., rez. in AuR 2016, 114; *Siegfried Mielke* (Hg.), Funktionäre des Deutschen Metallarbeiterverbandes im NS-Staat: Widerstand und Verfolgung, Berlin 2012; *ders.*, Gewerkschafterinnen im NS-Staat: Verfolgung, Widerstand, Emigration, Essen 2008; *ders.*, Gewerkschafter in den Konzentrationslagern Oranienburg und Sachsenhausen, 2 Bände, Berlin 2002; *ders.*, Die Gewerkschaften im Widerstand und in der Emigration 1933–1945, Frankfurt/M 1999; *ders./Heinz*: Eisenbahngewerkschafter im NS-Staat, Berlin 2017.

² Die (unbekannte) Zahl der »Überläufer« soll nicht sehr groß gewesen sein, vgl. *Buschak* (Fn. 1), S. 135 ff.

³ Voller Name: Zeitschrift für Arbeitsrecht, Sozialversicherung und soziale Verwaltung. Die auflagenstärkste Arbeitsrechtszeitschrift ging u.a. an alle Arbeitersekretäre, gewerkschaftliche Beisitzer in Arbeitsgerichten und Sozialversicherungen, an Arbeitsgerichte, Sozialversicherungen, viele Rechtsanwälte, arbeitsrechtliche Institute und Bibliotheken. 1933 wurde sie als einzige arbeitsrechtliche Fachzeitschrift von den Nazis verboten, vgl. *Becker*, AuR 2016, G 24; *Gergen*, AuR 2006, 307 ff.

⁴ Die Arbeit 1927, 818; Die Arbeit 1930, 65ff.; Die Arbeit 1933, 181 ff.

⁵ Die Bücherliste der Dt. Nationalbibliothek umfasst 19 Titel.

⁶ Vgl. Entschließung und sein Referat auf dem ADGB-Kongress 19.–24.6.1922, Protokoll, S. 34 f. u. 409 ff.

⁷ Der Richterbund warnte: »... die ordentlichen Gerichte würden ... der Gefahr ausgesetzt, die Fühlung mit dem Volksleben zu verlieren und zu verkümmern«; vgl. *Dersch/Volkmar*, ArbGG, 3. Aufl., Mannheim 1928, S. 15.

⁸ *Nörpel*, GZ 1926, 28 f. – »Rechtsanwälte würden eher auf das Honorar schauen«; s.a. GZ 1925, 669 f. Auf seinen Vorschlag beschloss der ADGB-Bundesausschuss, die Arbeitersekretariate auszubauen und auch in 2. Instanz möglichst auf Rechtsanwälte zu verzichten (GZ 1927, 306 f., 307).

⁹ Zum Teilstreikurteil des RAG vgl. Arbeitsrechts-Praxis 1928, 193 ff.

tisch zu argumentieren.¹⁰ Darauf haben sich später viele bezogen. Das führte aber zu der bekannten Kontroverse zwischen *Nörpel* und *Kahn-Freund*. *Nörpel* blockierte den Druck der Arbeit *Kahn-Freunds* im ADGB-Verlag und versuchte, mit persönlichen Schreiben an *Sinzheimer*, *Flatow*, *Fraenkel* und *Neumann* die Veröffentlichung überhaupt zu verhindern. Ausdrücklich distanzierte er sich von ihr gegenüber *Jacobi*, *Hueck*, *Nipperdey*, *Molitor*. *Nörpel* u.a. intervenierten sogar im Preußischen Handelsministerium gegen die Besetzung einer Stelle mit *Kahn-Freund*. Dieser wurde Arbeitsrichter und musste 1933 emigrieren.¹¹

2.2 Streikrecht, (Zwangs-)Schlichtung

Die Weimarer Verfassung hatte die Koalitionsfreiheit anerkannt, beim Streikrecht aber geschwiegen. Die h.M. nahm nur eine Streikfreiheit an.¹² *Nörpel* sah das Manko nicht als gravierend an¹³ – wie andere auch. Die staatliche Schlichtung sollte beim Zustandekommen von TV helfen – aber: Schlichtungssprüche konnten für verbindlich erklärt werden, d.h. auch gegen den Willen einer Seite einen TV zu Wege bringen, Friedenspflicht auslösen und in das Streikrecht eingreifen.¹⁴ Die Gewerkschaften waren gegen den »Zwangstarif«, in der Praxis aber »pragmatisch« dort, wo sie keine TV durchsetzen konnten und deshalb auf Staatshilfe setzten, z.B. in der Montanwirtschaft.¹⁵ Einflussreiche Arbeitgeberverbände lehnten ihn ab – wegen »Eingriffs in die wirtschaftliche Freiheit«, später strebten sie an, das Tarifsysteem abzuschaffen oder zu »flexibilisieren«; ganz deutlich wurde dies im sog. Ruhreisenstreit 1928.¹⁶

Nörpel bejahte die Zwangsschlichtung mit Blick auf den »demokratischen und sozialen Staat«. Dessen Fundament war allerdings brüchig, u.a. weil die Grundlagen wirtschaftlicher und sozialer Macht unverändert geblieben waren. Er hielt daran auch fest, als Krise und Massenarbeitslosigkeit das »Gleichgewicht der Kräfte« zerstört hatten und staatliche Schlichtung als Instrument des Lohnabbaus genutzt wurde. Das Schlichtungswesen bedeute »die Einflußnahme der Gewerkschaften auf den Staat, sie bedeutet die Politisierung des Lohnes. Die Wirtschaftsdemokratie ... soll zu einer unmittelbaren Einflußnahme auf die Wirtschaft führen.«¹⁷ Andererseits meinte er: »Über der Selbstverwaltung der Parteien des Arbeitslebens (steht) noch immer der Staat, der die weitergehenden Interessen der Allgemeinheit wahrzunehmen hat.«¹⁸

2.3 Blick nach rechts

Ab 1932 stand *Nörpel* ADGB-Sekretären nahe, die eine Öffnung nach rechts suchten.¹⁹ Kopf dieses lockeren Kreises war *Lothar Erdmann*.²⁰ Gemeinsam war ihnen das Verständnis von einem über Parteien und Verbänden stehenden Staat, zunehmende Distanz zur SPD und starke »nationale« Töne.²¹ Sie begleiteten die ADGB-Politik der Anpassung und Kapitulation gegenüber den Nazis²² zustimmend bzw. bereiteten sie vor. *Nörpel* schrieb im Dezember 1932, die Gewerkschaften hätten ihre Aufgaben »unter jeder Staatsform und unter jeder Staatsverfassung« zu erfüllen. Nach der Machtübergabe an Hitler hielt er Arbeitsbehörden, also staatliche Einrichtungen, als dem NS-Staat durchaus gemäß. »Jede Staatsform« müsse dem Willen nach gleichberechtigter Mitwirkung Rechnung tragen²³ – er verkannte Charakter und Ziele des Faschismus, wie viele andere.

3. »Von Leipart zu Ley«²⁴ – Nörpel bei der Deutschen Arbeitsfront (1935–1945)

Nach seiner Haftentlassung Ende Mai 1933 war *Nörpel* arbeitslos. Er schrieb für eine Sozialrechts-Korrespondenz (Hg. *Gusko*) und unter dem Pseudonym *Carl Norden* für Fachzeitschriften.²⁵ Am 8.12.1933 beantragte er seine Aufnahme in den Reichsverband Dt. Schriftsteller (später »Reichsschrifttumskammer«) und erklärte sich »vorbehaltslos bereit, jederzeit für das deutsche Schrifttum iSd. nationalen Regierung einzutreten.«²⁶ Im August 1933 erzählte er *Lothar Erdmann*, dass er »die Entwicklung der letzten Monate im großen und ganzen sehr positiv beurteile«; *Erdmann* und *Fraenkel* waren nicht überrascht, als sie von seiner Arbeit für die DAF hörten: »*Nörpel* hat seinen Anschluß

10 *Kahn-Freund*, Das soziale Ideal des Reichsarbeitsgerichts, Mannheim 1931; wieder in: Ramm (Hrsg.), Arbeitsrecht und Politik, Neuwied 1966, S. 149 ff.; rückschauend *Kahn-Freund*, KJ 1981, 183 ff., 193 f. S.a. § 2 NS-AOG (1934).

11 Vgl. *Däubler*, Otto Kahn-Freund, KJ 1988, 383 f.; Rezension *Nörpels*, Die Arbeit 1931, 561 ff.; Briefwechsel *Nörpel* – *Kahn-Freund*, Briefe an Freunde sowie Professoren: *Archiv der sozialen Demokratie (AdsD)*, DGB-Archiv, ADGB-BuVo, 5/DGAE000006, Bl. 99–118; *AdsD*, aaO, Bl.106; vgl. *Sudhof*, AuR 2016, G 17 ff.; *M. Friedland*, Otto Kahn-Freund, in: *Beatson and Zimmermann* (Hrsg.), *Jurists uprooted*, Oxford 2004, S. 199 ff., 305.

12 Für ein Streikrecht nur *Heinz Potthoff*, Arbeitsrecht 1926, 46.

13 *Kittner*, Arbeitskampf. Geschichte, Recht, Gegenwart, München 2005, S. 432. Vgl. auch die ignorante Bemerkung *Fritz Tarnows* zur fehlenden Garantie des Streikrechts im Grundgesetz (*Kittner*, aaO, S. 569) und die nonchalante Haltung einiger (DGB-)Gewerkschafter zur Gefährdung von Koalitions- und Streikrecht durch eine gesetzliche »Tarifeinheit« (BGBl. 2015 I 1130).

14 Schlichtungs-VO v. 30.9.1923, RGBl. I 1043.

15 Zur Haltung *Nörpels* und der Gewerkschaften vgl. *Hartwich*, Arbeitsmarkt, Verbände und Staat 1918-1933, Berlin 1967, S.23 ff. und 346 ff.; *Kittner* (Fn. 13), S. 458 ff.

16 *Winkler*, Der Schein der Normalität, Berlin/Bonn 1988, S. 557 ff.; zur rechtlichen Seite *Kittner* (Fn. 13), S. 482 ff.

17 Referat vor dem ADGB-Bundesausschuss am 26.3.1929, in: Quellen zur Geschichte der dt. Gewerkschaftsbewegung im 20. Jhdt., Bd. 3/1, Bonn 1988, S. 1238 f. Vgl. weiter *Naphtali*, Wirtschaftsdemokratie – Ihr Wesen, Weg und Ziel, Berlin 1928, Neuausg. Frankfurt/M. 1977; *Nörpel* hatte an deren Konzeption mitgewirkt.

18 GZ 1930, 730; Die Arbeit 1929, 141 ff., 144; dazu *Sandro Blanke*, Soziales Recht oder kollektive Privatautonomie?, Tübingen 2005, S. 195 f.

19 Diese sollten jedoch im Januar 1933 mit Vertretern der Schwerindustrie und Banken *Hitler* in den Sattel heben.

20 *L. Erdmann* (1888 – 1939) war bis 1933 Redakteur der ADGB-Zeitschrift 'Die Arbeit', 1939 nach Kriegsbeginn ins KZ Sachsenhausen verschleppt, starb dort an den Folgen von Misshandlungen.

21 Besonders deutlich *L. Erdmann*, Nation, Gewerkschaften und Sozialismus, Die Arbeit, März 1933, 129 ff., und *Walther Pahl*, Der Feiertag der Arbeit und die Arbeiterklasse, GZ 29.4.1933, 259 ff.

22 Vgl. dazu *Kittner* (Fn. 13), S. 505 ff.; *Winkler*, Der Weg in die Katastrophe, Bonn 1987, S. 893 ff.

23 GZ v. 24.12.1932, 819 ff., 821; Arbeitsrecht und Volkstum 1933, Sp. 125 ff., 129 bzw. Die Arbeit 1933 (März/April), S. 181 ff, 188; vgl. a. *Brunner*, Bürokratie und Politik des ADGB 1918/19 – 1933, Frankfurt/Berlin 1992, S. 265 f.

24 So die Überschrift des Artikels von *Karsten Linne* in der Zeitschrift für Sozialgeschichte des 20. u. 21. Jhdt., 1999, H 4/1988, 92 ff.

25 Z.B. SozPraxis 1935, 1353 ff. *Kurt Gusko* war bis 1933 Lehrer an der ADGB-Bundesschule Bernau, 1935 bei der DAF, nach 1945 mehrere Jahre in der IG Bergbau-HV.

26 *AdsD* (Fn. 11), Sammlung Personalial, Mappe Noer-Noo.

gefunden. Er war seit einem Jahr dazu auf dem Weg ... Er war ein Antisemit und außerdem Nationalist.«²⁷

Von Nörpel selbst sind keine Erklärungen bekannt (s.a. 4.). Seinen ex-Kollegen Franz Macoun in Reichenberg (CSR) versuchte er, von der Richtigkeit der NS-Politik zu überzeugen. 1935 schrieb er ihm: »Eure Entschlüsse halte ich nicht für richtig. Das Nationale steht über allen Parteien. Sachlich trennen sich unsere Wege.«²⁸

3.1 Atomisierte Arbeiterbewegung

Nörpel begann im August 1935 seine Tätigkeit im Arbeitswissenschaftlichen Institut (AWI) der DAF; er stieg später zum Führungszirkel auf. Das gewalttätigste Szenario war eingetreten: Alle Ansätze für gewerkschaftsähnliche oder -ersetzende Organisationen waren verworfen worden. Die Arbeiterbewegung war zerstört, die AN ohne jegliche Interessenvertretung. Aufgabe der DAF als NS-Instrument war, die Arbeiterschaft in die Aufrüstungsmaschinerie einzugliedern und sie zu befrieden.²⁹ Die »Leipziger Vereinbarung« v. 1935 hatte die Kompetenzen von DAF, Reichsarbeits- und Reichswirtschaftsministerium und das Verhältnis zur Wirtschaft geklärt – Schwerindustrie und Hochfinanz waren zufrieden.³⁰

3.2 Versorgungswerk und Lohnordnung

»Meine Tätigkeit bestand hauptsächlich in Vorarbeiten für eine Reichslohnordnung und ein Reichsversorgungswerk.«³¹ Sie begannen sogleich; 1940 konnte der Leiter der DAF Robert Ley stolz einen Befehl Hitlers verkünden, die Sozialversicherung zu ersetzen durch das »Sozialwerk des Dt. Volkes« (Altersversorgung, Gesundheitswerk, Berufserziehung, sozialer Wohnungsbau und Reichslohnordnung).³² Nörpel begleitete Ley zu Besprechungen, schrieb Entwürfe für das Versorgungswerk und entwarf den Brief Leys an Hitler mit dem Erlasstext.³³ Ziele der DAF waren: Auflösung von Kranken- und Rentenversicherung sowie ihre Übernahme durch andere Behörden; Kontrolle Arbeitsunfähiger in »Gesundheitsstationen«; Anhebung der Altersgrenze; Prävention/»Pflicht zur Gesundheit« – mit der Drohung, die Krankenhilfe bei unheilbar Kranken (im NS-Jargon »verwirkte Leben«) einzustellen.³⁴ 1942 lehnte Hitler Leys Pläne mit Rücksicht auf den Krieg ab.³⁵

Die Arbeiten an der Reichslohnordnung wurden nach Kriegsbeginn forciert, als Arbeitsintensivierung und Lohnstopp die Unzufriedenheit der Arbeiter/innen erhöht hatten. Ziele des AWI waren Rationalisierung und Leistungssteigerung – und zwar ohne Lohnzugeständnisse und Proteste. Das AWI sah für alle Branchen ein System von 10 anforderungsbezogenen Lohngruppen vor. Zusätzlicher Verdienst war nur über mehr Leistung (Akkord usw.) möglich.³⁶ Wegen starker Widerstände wurde die Reichslohnordnung zum Projekt für die Nachkriegszeit erklärt; »zur Lösung der Arbeiterfrage« im Krieg sollten »lohnordnende Maßnahmen« führen. Reichsgruppe Industrie und REFA entwickelten mit AWI-Beteiligung den Lohngruppenkatalog Eisen und Metall (LKEM). Er wurde ab Herbst 1942 in mehreren hundert Betrieben angewendet,³⁷ teilweise auch nach 1945.³⁸

3.3 Weitere Arbeiten

Nörpel schrieb rassistisch gefärbte AWI-Papiere über »Die arbeitsrechtliche Stellung der Juden« (die VO über die Beschäftigung von Juden orientierte sich an seinem Vorschlag eines »Beschäftigungsverhältnisses

besonderer Art«)³⁹ und den »Einsatz von Nichtdeutschen im Bergbau und in der Landwirtschaft.«⁴⁰ In dem Aufsatz »Frauenarbeit und Frauenlohn« trat er für die »Zeit nach dem Endsieg« für den Grundsatz »gleicher Lohn für gleichen Arbeitswert« ein.⁴¹

4. Nach 1945 – Kurze Zeit Leiter einer DGB-Schule

Nörpel hat die NS-Zeit und den Krieg überlebt, anders als einige Autoren und Wikipedia schreiben. Über die Zeit bis 1948 ist wenig bekannt. Nach seinen Worten war er arbeitslos, krank und bezog EU-Rente. Er korrespondierte mit Gewerkschaftern in Ost und West. Fritz Fleck, NS-

²⁷ Linne (Fn. 24), S. 95 und Tagebucheintrag Erdmann v. 3.6.1935, in: Ilse Fischer, Versöhnung von Nation und Sozialismus? Lothar Erdmann (1888–1939), Bonn 2004, S. 419 f. Zu Fraenkel vgl. Sudhof, AuR 2016, G 17 ff.

²⁸ AdsD (Fn. 11), Seliger Archiv, Nachlass Franz Macoun, Box 1671.

²⁹ Die Formulierung in manchen Arbeitsrechts-Werken, die DAF habe die Gewerkschaften »ersetzt«, ist nicht korrekt; zur DAF vgl. Hans-Gerd Schumann: Nationalsozialismus und Gewerkschaftsbewegung, Hannover 1958, S. 119; Hamburger Stiftung für Sozialgeschichte (Hg.): Sozialstrategien der Deutschen Arbeitsfront. Teil A, Bd. 6, Kommentar, München u.a. 1992, S. 21 ff. (nachfolgend: HSG); Kittner (Fn. 13), S. 505 ff.; Franz Neumann, Behemoth (1942), Neuaufl. Frankfurt/M. 1977, S. 478 ff.

³⁰ Abgedruckt in DAR 1935, 85 ff.; zur Wertung der Schwerindustrie vgl. »Führerbriefe« v. 27.3. u. 30.3.1935.

³¹ So Nörpel 1950, AdsD, DGB-Archiv, Allg. Bildung, 5/DGAV 000562, Bl. 162 f., 176.

³² Recker, Nationalsozialistische Sozialpolitik im 2. Weltkrieg, München 1985, S. 82 ff., Karl Heinz Roth, Zeitschrift für Sozialgeschichte des 20. u. 21. Jhdts., 1999, Heft 2/1995, 13 ff.

³³ Bundesarchiv Koblenz (BAK), R 18/3814 u. BAK, R 2/31093; weitere Entwürfe Nörpels gelten als verschollen.

³⁴ Nörpel kritisierte die eingeschränkte Krankenhilfe – aber nicht das evtl. Behandlungsende (Notiz v. 8./21.5.1941, in: HSG (Fn. 29) Nr. 166, Bl. 708 ff.). Ab 1943 wurden »nicht mehr produktiv verwertbare kranke« Zwangsarbeiter/innen getötet, z.B. im Todeslager 24 in Salzgitter (Reichswerke Hermann Göring) oder in der Anstalt Hadamar/Hessen; vgl. Wysocki, Arbeiten für den Krieg, Braunschweig 1992, S. 254, bzw. G. Elsner: Als Betriebsarzt bei Adler, Opel oder Hoechst, Hamburg 2016, S. 287 ff.

³⁵ Aktennotiz Martin Bormann v. 25.12.1942, BAK, R 2/31093, Bl. 44 f.

³⁶ AWI/Mitarbeit Nörpel: Zur Problematik der Reichslohnordnung, Dez. 1940, in HSG (Fn. 29), Fiche Nr. 8, Bl. 672–690; AWI-Jahrbuch 1940/41 I, S. 215 ff.; Schmiede/Schudlich, Die Entwicklung der Leistungsentlohnung in Deutschland, Frankfurt/M. 1976, S. 305 ff.; Tilla Siegel, Leistung und Lohn in der nationalsozialistischen »Ordnung der Arbeit«, Opladen 1989, S. 260 ff.

³⁷ Anders, Neuordnung der Löhne in der Metallindustrie, SozPraxis 1943, 7 ff.; Hachtmann, Industriearbeit im »Dritten Reich«, Göttingen 1989, S. 207 ff.; Siegel (Fn. 36), S. 165 ff.

³⁸ Vgl. Schmiede/Schudlich (Fn. 36, S. 313): »In der Analytischen Arbeitsbewertung und in den Pensumlöhnen leben in den 3 Jahrzehnten nach dem kriegsbedingten Zusammenbruch der industriellen Leistungs politik die theoretischen Ansätze und Vorschläge des AWI und der NS-Wirtschaftspolitik wieder auf« - dort trafen sie allerdings auf Gewerkschaften und BR.

³⁹ AWI-Arbeitspapier v. 1.8.1940, HSG (Fn. 29), Fiche Nr. 21, S. 1907 ff., abgedruckt bei Linne (Fn. 24), S. 92, 101 ff.; VO u. DVO v. 3.10.1941, RGBl. I, 675 u. 681; sie galten »entsprechend« für Sinti und Roma (»Zigeuner«), vgl. Anordnung v. 12.3.1942, RGBl. I, 138; zu dem rassistischen Ansatz des AWI vgl. z.B. »Rasse und Leistung«, AWI-Jahrbuch 1939 (I), S. 253 ff.

⁴⁰ AWI-Arbeitspapier Nr. 382 v. 6.9.1940, HSG (Fn. 29), Fiche Nr. 236, S. 192–209.

⁴¹ Deutsche Sozialpolitik 1944, 50 ff. Hitler hatte kurz vorher gegenüber Ley seine sehr restriktive Haltung zur Frauenarbeit im Frieden wiederholt (SfS-Archiv DAF 1.9.17).

Verfolgter, Vorsitzender des DGB Südwürttemberg-Hohenzollern, erfuhr über Dritte von Nörpels »Wunsch, noch einmal in der Gewerkschaftsbewegung sozialpolitisch tätig zu sein«, und kontaktierte ihn 1948. Nach Erkundigungen über seine »Vergangenheit« und nach Eintreffen des Entnazifizierungsbescheids »nicht betroffen«⁴² war Nörpel ab November 1949 Leiter der DGB-Schule in Wasserburg/Bodensee und gab Kurse über Sozialversicherung, Arbeits- und Sozialrecht.

Der stv. DGB-Bundesvorsitzende Georg Reuter erfuhr davon und forderte einen Bericht an.⁴³ Nörpel spielte seine Rolle und die des Instituts herunter – und ließ einiges aus.⁴⁴ Anfang 1935 habe ihn Dr. Pohl⁴⁵ um Mitarbeit in einem Institut gebeten, er brauche seine Gesinnung nicht zu ändern, alles sei rein wissenschaftlich. (NSDAP-)Pg. sei er erst 1941 geworden, der stv. AWI-Leiter Dr. Bühler habe den Aufnahmeantrag ausgefüllt. Er habe vor allem an der Reichslohnordnung und am Reichsversorgungswerk gearbeitet. Ein DGB-Bildungssekretär traf im Januar 1950 Nörpel als Schulleiter an und informierte den Bundesvorstand. Zwei Positionen lassen sich belegen: Fritz Fleck u. Richard Seidel verwiesen auf das allseitige Vergessen und Verdrängen sowie auf die vielen Schwerbelasteten in Amt und Würden; sie fragten, ob wir das Recht hätten, über einen Mann aus unseren Reihen härter zu urteilen?⁴⁶ Für den DGB-Bundesvorstand war maßgeblich: Nörpel, ein bekannter Funktionär, sei freiwillig und ohne Zwang zum Feind R. Ley übergelaufen und habe jahrelang für »unsere Peiniger« gearbeitet. Im Kündigungsauftrag an Fleck hieß es, Nörpels Verhalten von 1933-1945 schließe »jegliche Tätigkeit in der Gewerkschaftsbewegung für heute und für alle Zeiten« aus.⁴⁷ Er wurde fristgemäß zum 30.6.1950 gekündigt. Nörpel kehrte Anfang Mai nach Berlin zurück, wo er am 1.6.1950 starb.⁴⁸

5. »Wer sich der Geschichte nicht erinnert, ist dazu verdammt, sie zu wiederholen«⁴⁹

Was bleibt vom Wirken Nörpels? BR sind längst mehr als »Vorposten« der Gewerkschaft im Betrieb. Arbeitsgerichte sind (wieder) unangefochten. Das Streikrecht bleibt bedroht, z.B. durch Pläne eines Schlichtungszwangs. Die Sozialversicherung lebt – trotz Prekarisierung, Finanzierungsproblemen und 25 Jahren Sozialabbau. Eine »Bundes-Lohnordnung« will z. Zt. keine/r. Die Gewerkschaften setzen eher als in Weimar auf autonomes Handeln. Demokratisierung der Wirtschaft und »wirtschaftliche Neuordnung von Grund auf« bleiben zu erstreiten.

Nörpel beteiligte sich im NS-Unterdrückungsapparat an der Zerstörung der Gewerkschaften, Entrechtung der AN sowie von Juden, Sinti, Roma und »Fremdvölkischen«. Dies war ein fundamentaler politischer

und persönlicher Bruch mit dem Einsatz für die Emanzipation der Arbeiterklasse, Demokratie und Solidarität, für die die Gewerkschaften auch in den 1920er Jahren standen. Auch die Apotheose des Staates und die Überhöhung der Arbeit als »Dienst an der Nation« können die Unvereinbarkeit der von Nörpel vor und nach 1933 vertretenen Positionen nicht verwischen. Typisch für die Gewerkschaften war Nörpel sicher nicht – dies ließ der strukturelle Antagonismus zwischen Nationalsozialismus und Gewerkschaften nicht zu – er war »ein unwürdiger Repräsentant der Gewerkschaft« (O. Kahn-Freund⁵⁰).

Wie bei anderen Organisationen bleibt zu fragen, wie viele Diener der DAF und des NS beim Wiederaufbau der Gewerkschaften abgewiesen, übersehen oder übernommen wurden.⁵¹ Nach 70 Jahren wird die Rolle des Reichsarbeitsministeriums erforscht.⁵² Dabei werden Folgen und Verwüstungen der Verdrängungspolitik thematisiert werden (müssen), die im Schatten von Wiederaufbau und Ost-West-Konflikt abertausenden NS-Tätern, »willigen Vollstreckern« und »Mitläufern« die Türen in Wirtschaft, öffentlichem Dienst, Sicherheitsapparat und Hochschulen weit geöffnet hat.⁵³ Es geht auch um sachliche und persönliche Kontinuitäten, z.B. in Lehrbüchern, Universitäten, Gerichten.⁵⁴

⁴² Bescheid v. 19.10. nach Antrag v. 18.10.1949 (Landesarchiv Berlin, BRep 031-01-01 Nr. 305). Nörpel profitierte davon, dass die Entnazifizierung im April 1949 faktisch beendet war.

⁴³ AdsD (Fn. 31), Bl. 198; F. Fleck antwortete am 10.1.1949, aaO., Bl. 175.

⁴⁴ AdsD (Fn. 31), Bl. 162/163 sowie 176.

⁴⁵ Wolfgang Pohl war hoher Beamter im Reichswirtschaftsministerium, ab 1933 im Arbeitsministerium, mit Mansfeld Verfasser und Kommentator des NS-AOG, ein Chefideologe der DAF und des AWI; vgl. HSG (Fn. 29), S. 24 f.

⁴⁶ AdsD (Fn. 31), Bl. 170 bzw. 169 f.; R. Seidel (1882 – 1951), Sekretär der (ADGB-) Eisenbahner-Gewerkschaft, Redakteur der »Gewerkschaftszeitung«; nach 1945 Redakteur des »Badischen Gewerkschafters«.

⁴⁷ AdsD (Fn. 31), Bl. 158 f.

⁴⁸ Auskunft Landesarchiv Berlin u. AdsD (Fn. 31), Bl. 196.

⁴⁹ George Santayana (1863-1952).

⁵⁰ KJ 1981, 183.

⁵¹ Beispiele sind Kurt Gusko und Hans Grosse, die bis in die 50er Jahre bei der IG Bergbau bzw. der Hohen Behörde (EGKS) beschäftigt waren, dazu HSG (Fn. 29), S. 20 f.; weitere Namen bei Stefan Berger (Hg.): Gewerkschaftsgeschichte als Erinnerungsgeschichte, Essen 2015, S. 267 ff.

⁵² Nützenadel (Hg.): Das Reichsarbeitsministerium im Nationalsozialismus, Göttingen 2017.

⁵³ Zum Auswärtigen Amt vgl. Conze/Frei/Hayes/Zimmermann, Das Amt und die Vergangenheit, München 2010; zum Justizministerium: Görtemaker/Safferling: Die Akte Rosenberg, München 2016.

⁵⁴ Frühe Arbeiten: Radke, AuR 1965, 302; Wahsner, KJ 1974, 369 ff.

» Der Einfluss des Liberalismus auf das gewerbliche Arbeitsrecht im Preußen des 19. Jahrhunderts (1810 – 1871)

Dr. Dr. Gerhard Deter, Berlin

I. Die Einführung der Gewerbefreiheit

In Preußen galt seit 1794, wenngleich nur subsidiär, das handwerkliche Arbeitsrecht des Allgemeinen Landrechts, welches die seit Jahrhunderten hergebrachte Zunftordnung noch einmal in aller Breite festschrieb. Die Einführung der Gewerbefreiheit im Jahre 1810 gehörte zum Kernbestand der preußischen Reformen zu Beginn des 19. Jahrhunderts. An die Stelle des Zunftmonopols traten damals das Recht auf freie Berufswahl und der freie Wettbewerb. Die Befreiung der Wirtschaft aus den hergebrachten, sei dem Mittelalter tradierten Fesseln entsprach der liberalen Forderung nach freier wirtschaftlicher Betätigung und der Beseitigung der Aufsicht des Staates über die Wirtschaft. Auch nach der Aufhebung des Zunftzwangs im ostelbischen Rumpfpreußen unterschied sich die Rechtswirklichkeit des Lehr- und Arbeitsverhältnisses dort wegen der Fortexistenz der Zünfte aber noch immer nur wenig von derjenigen vor Einführung der Gewerbefreiheit, wenngleich mit der wesentlichen Ausnahme, dass es seither an jeder hoheitlichen Aufsicht über diesen wichtigen Bereich des Rechtslebens fehlte.

In den westlichen Provinzen Rheinland und Westfalen wurde die preußische Kodifikation nach dem Ende der französischen Fremdherrschaft 1814 dagegen als primär geltendes Recht wieder eingeführt (mit Ausnahme der linksrheinischen Gebiete, die am Code civil festhielten, und dem südlichen Teil Westfalens, in dem das ALR erst seit 1825 mit subsidiärer Wirkung galt).¹ Die Westprovinzen unterschieden sich aber auch dadurch vom ostelbischen Preußen, dass die Zünfte dort nicht etwa fortlebten, sondern von der Fremdherrschaft rigoros beseitigt worden waren.² Daraus resultierte die merkwürdige Situation, dass die speziellen, Zünfte voraussetzenden Normen des handwerklichen Arbeitsrechts des ALR im Westen vorrangige Geltung beanspruchten, ohne dass aber Zünfte vorhanden waren. Daher herrschte dort seither tiefe Unsicherheit über die Wirksamkeit der Normen, welche das Rechtsverhältnis zwischen Meistern und Gesellen regeln sollten.³ Erst allmählich fand man zu einem einheitlichen Rechtsgebrauch. Spezifische, besonders bedeutsame Detailprobleme wurden seit Beginn der Zwanziger Jahre durch Erlasse gelöst, wobei so weit wie möglich auf die einschlägigen handwerksrechtlichen Bestimmungen des ALR Bezug genommen wurde. Dies galt bspw. für die Frage, wie gegen Gesellen, die an Arbeitstagen feierten, eingeschritten werden sollte,⁴ oder für Unklarheiten über die Kündigungsfristen.⁵

Mit Hilfe des zunftorientierten Handwerksrechts des ALR wurde das zunftfreie Handwerk in den Westprovinzen so allmählich wieder an die überlieferte Handwerksordnung herangeführt. Damit waren die Weichen gestellt: Wenngleich die Gestaltung des Arbeitsvertrages grundsätzlich frei war, sollte, so musste aus den Entscheidungen des Gesetzgebers geschlossen werden, der vom ALR geschaffene Rechtszustand doch soweit, wie dies angesichts der Gewerbefreiheit und des

Fehlens von Zünften im Westen möglich war, erhalten bleiben. Die arbeitsrechtlichen Bestimmungen des ALR galten, soweit sie mit der Zunftfreiheit kompatibel waren, weiter, konnten aber abbedungen werden.⁶ Da im Grundsatz aber der freie Arbeitsvertrag in Preußen als zentraler Teil jeder freien Wirtschaftsverfassung betrachtet wurde, ersetzte die freie Gestaltung jedenfalls in den zunftfreien Westprovinzen die Gebundenheit der Vertragsdauer, der Arbeitszeit und der Lohntaxen.⁷

Weil der Arbeitslohn dort nicht mehr durch Zunftrollen oder durch die lokale Gewohnheit festgelegt war, sondern auf freier Vereinbarung beruhte, stiegen die Gesellenlöhne nach Einführung der Gewerbefreiheit zunächst zwar an.⁸ Nichtsdestoweniger verschlechterte sich die Rechtsstellung der Handwerksgesellen mit der Einführung der Gewerbefreiheit aber doch dadurch, dass die Werkstatt- und Warenschau der Zünfte bzw. obrigkeitlicher Kontrollinstanzen weggefallen war. Damit oblag die Beurteilung der Arbeitsleistung der Gesellen allein dem Meister, dessen Qualitätsanforderungen nicht an objektive Maßstäbe gebunden waren. Schlechte Arbeit minderte nicht nur den Lohn, sondern führte auch schnell zu Entlassungen.⁹ Eben dieser schwankende Lohnanspruch aber war das einzige greifbare

¹ Im September 1814 führte Preußen in dem von ihm beanspruchten Teil Westfalens das Allgemeine Landrecht ein (Patent v. 9.9.1814, Pr. Ges.-Sammlung 1814, S. 89 ff.). Die komplexe Geschichte der Einführung des ALR in den übrigen Teilen der Provinz Westfalen ist dargestellt bei *Gerhard Deter*, Handwerksgerichtsbarkeit zwischen Absolutismus und Liberalismus, Berlin 1987, S. 117–119.

² Die Einführung der Gewerbefreiheit in Westfalen stellt sich als differenzierter Betrachtung bedürftiger Vorgang dar: Durch Gesetz v. 5.8.1808 wurde im Kgr. Westfalen die sog. Patentsteuer eingeführt (Kgl. Gesetz v. 5. August 1808, die Einführung einer Patentsteuer betreffend, in: Gesetzes-Bulletin des Kgr. Westfalen, 1808, S. 275).

³ Nach Einführung der Gewerbefreiheit im Rumpf-Preußen schwankte man auch dort zunächst zwischen der Anwendung von Handwerks- und Gesinde-recht; so ein Gesetzentwurf v. 1812, s. *Kurt von Rohrscheidt*, Vom Zunftzwange zur Gewerbefreiheit. Eine Studie nach den Quellen, Berlin 1898, S. 39.

⁴ Erl. v. 24.10.1820, in: Annalen der preußischen inneren Staatsverwaltung (Preußische Annalen) 1820, S. 874; Erl. v. 2.6.1824, a.a.O., 1824, S. 584; Erl. v. 15.3.1829, a.a.O. 1829, S. 149; Erl. v. 20.7.1829, a.a.O., 1829, S. 609.

⁵ Publicandum v. 15.11.1823, in: Annalen der preußischen Staatsverwaltung Bd. 7, 1823, S. 942.

⁶ Vgl. *Rohrscheidt*, Fn. 3, S. 589; VO v. 13.5.1819, in: Publicandum v. 15.11.1823, in: Annalen der preußischen inneren Staatsverwaltung Bd. 3, Berlin 1819, S. 537.

⁷ Lediglich im Bergbau bestand bis in die Mitte des 19. Jhdts. noch die Ordnung der vergangenen Zeit, charakterisiert durch Normallöhne, Mitwirkung der Bergbehörde bei der Einstellung der Arbeiter, aber auch Arbeitsschutz etc.; S. dazu z.B. *Adolf Zycha*, Deutsche Rechtsgeschichte der Neuzeit, 2. Aufl., Marburg 1949, S. 309.

⁸ Vgl. *Heinrich Heiser*, Das Baugewerbe in der Gewerbegesetzgebung der deutschen Staaten und des Deutschen Reiches seit 1800 bis zur Gegenwart, Würzburg-Aumühle 1939, S. 13.

⁹ *H. Gellbach*, Arbeitsvertragsrecht der Fabrikarbeiter im 18. Jahrhundert, München 1939, S. 33.

Recht, das dem zum Lohnarbeiter gewordenen Gesellen gegenüber dem Meister verblieben war.

II. Die Weiterentwicklung des handwerklichen Arbeitsrechts

Die Allgemeine Gewerbeordnung, auf Druck der Handwerkerbewegung nach jahrzehntelangen Vorarbeiten zustande gekommen und am 17.1.1845 endlich publiziert, stellte die Beziehungen zwischen den Meistern und ihren Gesellen formell auf eine neue Grundlage. Im Folgenden soll am Beispiel einiger bedeutsamer Regelungsgegenstände transparent gemacht werden, inwieweit der Liberalismus das Arbeitsrecht zu gestalten vermochte – oder aber an diesem Ziel scheiterte.

1. Die Strafbarkeit des Kontraktbruchs

Als Gegenstand von außerordentlicher politischer Bedeutung erwies sich die Strafbarkeit des Arbeitsvertragsbruchs, die das neue Recht normierte. Zahlreiche Staaten hatten den AG damals bereits die Möglichkeit eröffnet, die Gesellen mit Hilfe der Polizei an ihren Arbeitsplatz zurückzuschaffen und sie so zur Vertragserfüllung zu zwingen.¹⁰ Das Preußische Allgemeine Landrecht kannte eine solche Regelung zwar nicht, drohte den Gesellen aber eine empfindliche Strafe an, falls sie an Werktagen feierten, statt zu arbeiten. Nach § 359 II 8 ALR sollten Gesellen, die sich der Arbeit entzogen, mit »Gefängniß bey Wasser und Brot« bestraft werden, wobei die Strafandrohung von drei Tagen bis zu vier Wochen Zuchthaus reichte. Einer langen Tradition folgend, sollte die Strafandrohung die zumeist vermögenslosen und daher durch Schadensersatzforderungen wenig zu beeindruckenden AN zur Vertragstreue anhalten.

Die Bestimmungen über den Kontraktbruch widersprachen freiheitlichen Überzeugungen diametral. Gingen die Liberalen doch davon aus, dass das autonome Individuum seine Begabungen nur dann entfalten könne, wenn es den Arbeitsplatz frei wählen und auch wieder verlassen könne.¹¹ Die Funktion des Gesetzgebers und der Regierung war es deshalb nach dem liberalen Programm lediglich, diese Freiheit zu schützen und zu fördern, nicht aber zu behindern. Soweit die Theorie; in der Praxis aber nahmen sich die Liberalen stets mit größerer Verve der Verteidigung der Interessen der Eigentümer an, als dass sie denen Schutz boten, die nichts als ihre Arbeitskraft anzubieten hatten.¹² Diese Verengung ihres Auftrags rührte zum einen aus der Weigerung her zuzugeben, dass die Vertragsfreiheit solange faktisch nicht bestand, wie die Parteien nicht über eine gleichwertige Verhandlungsmacht verfügten.¹³ Zum anderen war in der »liberalen« Bürokratie, welche in Preußen vor 1850 für die Gesetze verantwortlich zeichnete, doch auch das Ideal des patriarchalischen Wohlfahrtsstaates des 18. Jahrhunderts lebendig geblieben. Daraus resultierte das sozialkonservative Element, welches jedenfalls dem frühen Liberalismus eignete.¹⁴ Als sich dann im Zuge der industriellen Revolution zeigte, dass sich das Idealbild einer klassenlosen, »mittleren« Bürgergesellschaft, wie sie der frühe Liberalismus vertreten hatte, nicht realisieren ließ, entwickelte sich dieser

nach 1850 mehr und mehr zur Klassenpartei des Besitzbürgertums.¹⁵ Die Folge war, dass der Einsatz der Liberalen für die Interessen der Gesellen stets nur abstrakt blieb; praktisch wurde er nie. Daher konnte der Liberalismus in der Arbeiterschaft keine größeren Erfolge mehr erringen.¹⁶

2. Die Vereinigungsfreiheit

Unter dem Druck der revolutionären Ereignisse garantierte die preußische Regierung schon im April 1848 das Vereinigungsrecht.¹⁷ Die Liberalen konnten ihre alte Forderung nach Assoziationsfreiheit auch in Gestalt des § 163 der – allerdings nicht rechtswirksam gewordenen – Paulskirchenverfassung v. 28.3.1849 durchsetzen, der lautete: »Die Deutschen haben das Recht, Vereine zu bilden. Dieses Recht soll durch keine vorbeugenden Maßnahmen beschränkt werden.«¹⁸ Die preußische revidierte Verfassung v. 31.1.1850 orientierte sich zwar an diesem Programmsatz (Art. 30), schränkte ihn sogleich aber wieder durch einen Gesetzesvorbehalt ein.¹⁹ Das zarte Pflänzchen grundrechtlich geschützter Freiheiten wurde eben bald von der schnell erstarkenden Reaktion wieder zertreten. Das am 11.3.1850 erlassene Vereinsgesetz stellte Vereinigungen mit politischer Zielsetzung unter polizeiliche Aufsicht und verbot ihnen jedweden Konnex mit anderen Vereinen.²⁰ Auch diese Gesetzgebung ließ sich mit den Grundsätzen des Liberalismus in keiner Weise vereinbaren. Denn der verstand sich im 19. Jahrhundert als der Vorkämpfer für politische Gleichheit und Demokratie, vor allem aber der Freiheit des Individuums.²¹ Andererseits aber brachte das

¹⁰ So z.B. in Hannover § 160 GewO v. 1. August 1847, Hannoversche Gesetzessammlung (Sammlung der Gesetze, Verordnungen und Ausschreibungen des Königreichs Hannover) I, S. 215 (galt nur für Handwerksgehilfen); ähnliche Bestimmungen kannte man in Bayern, Braunschweig und Österreich.

¹¹ J. Salwyn Schapiro, Was ist Liberalismus? In: Lothar Gall (Hrsg.), Liberalismus (= Neue Wissenschaftliche Bibliothek Bd. 85), 2. Aufl., Königstein 1980, S. 21 – 36 (27).

¹² So Harold J. Laski, Der Aufstieg des europäischen Liberalismus, in: Lothar Gall (Hrsg.), Liberalismus, wie Fn. 11, S. 123 – 133 (124).

¹³ Vgl. Harold J. Laski, Fn. 12, S. 126.

¹⁴ Vgl. Lothar Gall, Liberalismus ..., Fn. 15, S. 162 – 186 (171).

¹⁵ Lothar Gall, Liberalismus und »bürgerliche Gesellschaft«. Zu Charakter und Entwicklung der liberalen Bewegung in Deutschland, in: Ders. (Hrsg.), Liberalismus, wie Fn. 11, S. 162 – 186 (166, 167, 176).

¹⁶ S. Lothar Gall, Liberalismus ..., Fn. 15, S. 162 – 186 (186).

¹⁷ § 4 der Verordnung v. 6. April 1848, in: Preußische Gesetzessammlung 1848, S. 87 u. Art. 27 der Verfassung v. 5. Dezember 1848, a.a.O., S. 375.

¹⁸ Verfassung des deutschen Reiches v. 28. März 1849, in: Ernst Rudolf Huber (Hrsg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte Bd. 1, 3. Aufl., Stuttgart u.a. 1978, Nr. 108, S. 375 ff.

¹⁹ Revidierte Verfassungsurkunde für den preußischen Staat v. 31. Januar 1850, in: Ernst Rudolf Huber (Hrsg.), Dokumente ..., Fn. 18, Nr. 194, S. 501 ff.

²⁰ Nach dem Vereinsgesetz waren Versammlungen, in denen öffentliche Angelegenheiten beraten werden sollten, bei der Ortspolizeibehörde anzumelden. Dieser stand das Recht zu, die Zusammenkunft aufzulösen, wenn Vorschläge oder Anträge erörtert wurden, die als Aufforderung zu strafbaren Handlungen verstanden werden konnten. So Verordnung über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Mißbrauchs des Versammlungs- und Vereinigungsrechtes v. 11. März 1850, Preußische Gesetzessammlung 1850, S. 277 ff.

²¹ Lothar Gall, Einleitung, in: Ders. (Hrsg.), Liberalismus, Fn. 11, S. 7 – 19 (10); J. Salwyn Schapiro, Was ist Liberalismus?, Fn. 11, S. 26.

Erschrecken über die sich mit Macht entfaltenden Kräfte des Vierten Standes, die sich in der Achtundvierziger-Revolution entladen hatten, jedenfalls die liberale Rechte zu der Überzeugung, »dass Ouvriers im Staate nicht herrschen können«. Anderenfalls erhöhe sich eine Tyrannei, »die größer wäre als irgendeine«. ²² So standen viele Liberale der Aufhebung hergebrachter Beschränkungen in der sozialen und politischen Sphäre ambivalent gegenüber. Sie erkannten in ihrem Freiheitsideal Gefahren, die sie mit ihrer pointierten Rhetorik vom Fortschritt zu verdecken suchten.

3. Das Koalitionsverbot

Im ostelbischen Rumpfpreußen wurden mit der Einführung der Gewerbefreiheit 1810/11 auch die hergebrachten Koalitionsverbote für Handwerksgehlen aufgehoben. Anders dagegen in den Westprovinzen: Dort, wo, wie in den napoleonischen »Modellstaaten« Berg und Westphalen, das französische Recht eingeführt worden war, galten seither die Koalitionsverbote aus der Zeit der großen Revolution, welche im Code pénal formuliert worden waren. ²³ Seit die französischen Bestimmungen nach der Wiedererrichtung der preußischen Herrschaft im Rheinland und in Westfalen außer Kraft gesetzt worden waren, galt dann aber auch in den neuen Provinzen die völlige Koalitionsfreiheit.

Demgegenüber untersagte die preußische Gewerbeordnung v. 17. Januar 1845 ²⁴ den Gesellen und Lehrlingen ebenso wie den Fabrikarbeitern den Zusammenschluss zu »Verbindungen« ohne polizeiliche Erlaubnis und bedrohte den Verstoß hiergegen mit Geld- bzw. Gefängnisstrafe (§ 183). Der Streik oder die Aufforderung hierzu sollte gar mit Gefängnis bis zu einem Jahr bestraft werden (§ 182). Dass der preußische Gesetzgeber auch die Aussperrung verbot (§ 181), war dann zwar folgerichtig, konnte aber kaum als zureichendes Äquivalent erachtet werden. ²⁵ Den Anlass für die Einführung des strikten Koalitionsverbotes im Jahre 1845 hatten allerdings nicht die Arbeitsrechtsbeziehungen in Preußen geboten. Es waren vielmehr die damaligen Lohnkämpfe in England und Frankreich, welche es dem preußischen Gesetzgeber geraten erscheinen ließen, zu diesem rigorosen Mittel zu greifen, das von den Zeitgenossen zunächst jedoch noch keineswegs als illiberal erachtet und von den Gesellen auch kaum bemerkt wurde. Aus der uralten Wurzel des Korporationsgedankens wuchs der Wunsch nach Errichtung von spezifischen Gesellenvereinigungen, die mehr als bloße Krankenlenden sein sollten, aber bald wieder neu.

Im Jahre 1854 kam es jedoch zu einem Bundestagsbeschluss, wonach Arbeitervereine und Verbindungen, welche sozialistische, kommunistische oder einfach auch nur politische Ziele verfolgten, binnen einer Frist von zwei Monaten aufzuheben und zu verbieten waren. ²⁶ Wenngleich Preußen dieser Proposition nicht Gesetzeskraft verlieh, ²⁷ verhinderte die strenge polizeiliche Aufsicht über das gewerbliche Leben doch auch hier bereits jeden Ansatz organisierter Interessenvertretung der Arbeitnehmer in Handwerk und Industrie. ²⁸ Erst mit dem Wiedererstarken des Liberalismus gegen Ende der Fünfziger Jahre begann ein Umdenken in dieser Frage. Die wechselhafte Geschichte des Koalitionsverbotes in Preußen macht exemplarisch deutlich, dass der Liberalismus sich nicht nur als Vorkämpfer der Freiheit des Individu-

ums verstand, sondern sich ebenso nachdrücklich für die Freiheit ganzer Bevölkerungsgruppen einsetzte. ²⁹ Den Bürgern sollte das Recht zur kollektiven Wahrnehmung auch ihrer eigenen wirtschaftlichen Interessen zustehen. Daher wandten sich die Liberalen dezidiert gegen die gesetzliche Diskriminierung der Gesellen, welche von der Gewerbeordnung des Jahres 1845 gehindert wurden, sich zur Durchsetzung ihrer wirtschaftlichen Interessen zusammenzuschließen.

Der Liberalismus sah, ganz im Gegensatz zum Staat des aufgeklärten Absolutismus, in der kollektiven Interessenwahrnehmung der Gesellen gegenüber den Meistern auch keine Gefährdung der öffentlichen Ordnung oder des gemeinen Besten. Koalitionen unzufriedener Minderheiten gestand die liberale Überzeugung die volle Freiheit der Kritik und Propaganda zu, da sich die Missstände durch Verhandlungen ja abstellen ließen. Aus alledem folgt, dass der Liberalismus die Privilegien, welche sich die Meister in Gestalt der Zunftordnung seit einem halben Jahrtausend geschaffen hatten und die die Gewerbeordnung v. 1845 noch einmal wiederzubeleben versucht hatte, zu beseitigen entschlossen war; jedenfalls im Bereich der Koalitionsgesetzgebung förderte er die Interessen der Gesellen demnach nachhaltig. Die Häupter der dt. Freihandelschule, von *Prince-Smith*, *Schulze-Delitzsch*, *Lette* und *Michaelis*, begründeten als Abgeordnete der linksliberalen Fraktion im preußischen Abgeordnetenhaus die Anträge, mit denen die Liberalen 1862, 1863 und 1865 die Koalitionsfreiheit forderten. 1865 nahm die Versammlung einen Antrag des Abgeordneten *Schulze-Delitzsch* auf Beseitigung der Koalitionsbeschränkungen an. ³⁰ Trotz des entscheidenden Anteils der liberalen Parteien an der Einführung der Koalitionsfreiheit konnten diese die Arbeiterschaft aber nicht mehr für sich gewinnen. Zu lange hatten die Koalitionsverbote und das repressive Vereinsrecht die Integration der Arbeiter in eine liberale Wirtschafts- und Verfassungsordnung verhindert. Daher begann sich die Arbeiterschaft je länger desto entschiedener als Protestbewe-

²² So der liberale Abg. *Friedrich Daniel Bassermann*, hier zit. nach Theodor Schieder, Die Krise des bürgerlichen Liberalismus. Ein Beitrag zum Verhältnis von politischer und gesellschaftlicher Verfassung, in: Lothar Gall (Hrsg.), Liberalismus, Fn. 11, S. 187–207 (194).

²³ Die Koalitionen waren bereits durch ein französisches Gesetz aus dem Jahre 1791 strikt untersagt worden; so Gesetz v. 14.–17. Juni 1791; vgl. dazu G. Schönberg (Hrsg.), Handbuch der politischen Ökonomie und Volkswirtschaftslehre, 2. Bd., 4. Aufl., Tübingen 1896, S. 241.

²⁴ Preußische Gewerbeordnung v. 17. Januar 1845, in: Preußisches Gesetzblatt 1845, S. 41–78.

²⁵ Es musste schon die Zeitgenossen eigenartig berühren, dass die Gewerbeordnung die Innungen und Organisationen der Handwerksmeister energisch förderte, den Gesellen die korporative Interessenwahrnehmung aber verweigerte; so schon *Lujo Brentano*, Die Gewerkvereine im allgemeinen, in: J. Conrad, L. Elster, W. Lexis, E. Loening (Hrsg.), Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Bd., 2. Aufl., Jena 1900, S. 611–623 (620).

²⁶ S. dazu *Carl Julius Bergius*, Die preußischen Gewerbeordnungen, Leipzig 1857, S. 106.

²⁷ *Otto v. Gierke*, Das deutsche Genossenschaftsrecht Bd. 1: Rechtsgeschichte der deutschen Genossenschaft, Berlin 1868, Unveränderter Nachdruck Darmstadt 1957, S. 888 f.

²⁸ Ein preußisches Gesetz v. 24. April 1854 bestimmte aber, dass Angehörige des Gesindes und landwirtschaftliche Tagelöhner, die ihre Arbeitgeber mit Streiks bedrohten, zu Gefängnis bis zu einem Jahr verurteilt werden konnten.

²⁹ *Lothar Gall*, Einleitung, in: Ders., Liberalismus, Fn. 11, S. 10.

³⁰ S. dazu *August Steuer*, Die wirtschafts- und sozialpolitische Gesetzgebung des Norddeutschen Bundes (Phil. Diss. Breslau 1928), (Teildruck) Brieg 1928, S. 61 mwN.

gung gegen den seit 1866 kompromisswilligen und nun auch konservativen Interessen dienstbaren Liberalismus zu formieren.³¹

III. Die Beseitigung des handwerklichen Arbeitsrechts durch die Gewerbeordnung des Jahres 1869

Dennoch drängte die Vielzahl der freiheitlichem Denken widersprechenden Behinderungen, welche die Gewerbeordnung v. 1845 und die Verordnung v. 1849 geschaffen hatten, zunächst unaufhaltsam zur Katharsis. In der 1859 beginnenden hochliberalen Epoche unterstützten auch weite Teile der kleinbürgerlichen Schichten nochmals die liberalen Kräfte und deren manchesterlichen Glauben an die sich selbst erzeugende soziale Harmonie.

Die neue Gewerbeordnung befreite das Arbeitsverhältnis deshalb aus den verbliebenen, damals längst als obsolet empfundenen Bindungen.³² Die Modalitäten des Arbeitsvertrages wurden – wie schon in der Gewerbeordnung v. 1845 – ausdrücklich zum »Gegenstand freier Übereinkunft« zwischen den Gewerbetreibenden und ihren Gesellen erklärt (§ 105). Aus der Auflösung der ständisch gegliederten Sozial- und Wirtschaftsordnung werde, so unterstellten die Liberalen, ein breiter bürgerlicher Mittelstand erwachsen.³³

Die Sechziger Jahre des 19. Jahrhunderts hatten mit kindlichem Vertrauen an die Selbstheilungskräfte des Marktes geglaubt und sans gêne auch die Arbeitsverhältnisse dem freien Wettbewerb überantwortet. Mit dem Durchbruch der Industrialisierung und der kapitalistischen Produktionsweise bildete sich statt einer Bürgergesellschaft aber die moderne Klassenstruktur aus und verschärfte die »soziale Frage« zunächst nachhaltig. Die liberale Ideenwelt reduzierte sich im Verlauf dieser Entwicklung auf die Begründung des Führungsanspruchs des Besitz- und Bildungsbürgertums, während sie den Einfluss auf das Handwerk verlor. Schon bald, im Gefolge des Gründerkrachs 1873, wuchsen deshalb aber die Zweifel am schrankenlosen Liberalismus. Der Verein für Socialpolitik begann sich dem Prinzip des Laissez faire zu widersetzen und im Interesse der AN eine staatliche Sozialpolitik zu propagieren,³⁴ der, in den 80. Jahren vom Reichsgesetzgeber aufgenommen, in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts beeindruckende Erfolge nicht versagt blieben. Die Dynamik des Liberalismus aber hatte sich erschöpft.

IV. Fazit

Als das ALR in Kraft trat, war der Ausdruck »Liberalismus« noch ganz ungebräuchlich.³⁵ Der Arbeitsvertrag des Code civil und derjenige der preußischen Reformzeit setzte bald aber, ganz und gar dem liberalen Credo entsprechend, voraus, dass der Geselle, dem die Freiheit gewährt worden war, sich den Arbeitsplatz selbst zu suchen, seine Begabungen auch optimal entfalten und so sich selbst helfen werde. Diese Chance sollte ihm durch fortbestehende Privilegien der Arbeit-

geber nicht genommen werden. Die Beseitigung der freiheitsbeschränkenden Zunftordnung bedeutete daher einen tiefgreifenden sozialen Wandel, brachte die Mehrzahl der Meister von Beginn des Jahrhunderts aber gegen die neue Ordnung auf, während die größeren, prosperierenden Betriebe die Vorteile der liberalen Gegebenheiten zu nutzen verstanden. Die frühen Liberalen wie *Karl von Rotteck* und *Robert von Mohl* sprachen sich deshalb nur insoweit für die Gewerbefreiheit aus, als diese den Handwerkern den Weg in die berufliche Selbstständigkeit gewährleisten sollte.³⁶ Die meisten Gesellen allerdings vermochten von der Neuregelung der rechtlichen Beziehungen aufgrund des Überangebots an Arbeitskräften in der Zeit des Vormärz nicht zu profitieren. Insoweit war das liberale Versprechen, die größere Handlungsfreiheit werde das größtmögliche Wohl der Individuen wie der Allgemeinheit notwendig heraufführen, jedenfalls aus der Sicht der Gesellen und der kleinen Meister diskreditiert. Sie setzten mit der Gesetzgebung der Jahre 1845/1849 deshalb eine neue korporative Ordnung durch, die aber in Ermangelung effizienter Konkurrenzbeschränkung und aufgrund der staatlichen Bevormundung schnell wieder an Attraktivität verlor.

Mit dem neuerlichen Erstarken des Liberalismus in den Sechziger Jahren und in dessen Gefolge dem Erlass der Gewerbeordnung des Jahres 1869 lösten sich die seither geschaffenen Organisationsformen weitestgehend wieder auf, um erst am Ende des Jahrhunderts wiederbelebt zu werden. Da die Entwicklung seit dem Durchbruch der industriellen Revolution für die besitzlosen Schichten nicht die versprochene Freiheit des Individuums, sondern die bürgerliche Klassengesellschaft hervorbrachte, verlor der Liberalismus in diesem wachsenden Segment der Bevölkerung bald jeglichen Einfluss – und marginalisierte sich so dauerhaft.³⁷

31 S. dazu *Lothar Gall*, Liberalismus und »bürgerliche Gesellschaft«, Fn. 15, S. 177, 178, 186.

32 S. dazu *Gerhard Deter*, Zwischen Gilde und Gewerbefreiheit Bd. 1. Rechtsgeschichte des selbständigen Handwerks im Westfalen des 19. Jahrhunderts (1810–1869) (= Vierteljahresschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte. Beihefte Bd. 230.1), Stuttgart 2015, S. 281–284.

33 Vgl. *Lothar Gall*, Liberalismus ..., Fn. 15, S. 172.

34 S. dazu *Fritz Völkerling*, Der deutsche Kathedersozialismus, Berlin 1959; *Hans Jürgen Scheler*, Kathedersozialismus und wirtschaftliche Macht, Berlin 1973.

35 So *J. Salwyn Shapiro*, Was ist Liberalismus?, Fn. 11, S. 20.

36 *James J. Sheehan*, Liberalismus und Gesellschaft in Deutschland 1815–1848, in: *Lothar Gall* (Hrsg.), Liberalismus, Fn. 11, S. 208–231 (217).

37 Langfassung dieses redaktionell gekürzten Beitrags unter www.arbeitundrecht.eu

» Vor 100 Jahren: »Der § 153 der Gewerbeordnung wird aufgehoben.«

Prof. Dr. Michael Kittner, Hanau¹

Die Überschrift enthält den vollständigen Text eines Gesetzes vom 22. Mai 1918 (Reichsgesetzblatt, S. 423). Einige Jahre zuvor wäre dieses wohl kürzeste arbeitsrechtliche Gesetz in der deutschen Geschichte eine Sensation gewesen. Nun, im fünften Jahre des – damals noch nicht so benannten – Ersten Weltkrieges löste es nur noch müdes Achselzucken aus. Dabei handelte es sich, ein halbes Jahr vor der wirklichen Abdankung des Kaisers *Wilhelm II.*, um nichts weniger als die »Abdankung« des Inbegriffs der kaiserstaatlichen Repression gegen die Gewerkschaften.

1. Koalitionsfreiheit mit Widerhaken

Außer Spezialisten für Arbeitsrechts- und Sozialgeschichte des Kaiserreichs dürften heute nur noch wenige die beiden für dessen Koalitionsrecht geltenden Vorschriften der Gewerbeordnung von 1869 kennen.

»§ 152

(1) *Alle Verbote und Strafbestimmungen gegen Gewerbetreibende, gewerbliche Gehülfen, Gesellen oder Fabrikarbeiter wegen Verabredungen und Vereinigungen zum Behufe der Erlangung günstiger Lohn- und Arbeitsbedingungen, insbesondere mittels Einstellung der Arbeit oder Entlassung der Arbeiter, werden aufgehoben.*

(2) *Jedem Theilnehmer steht der Rücktritt von solchen Vereinigungen und Verabredungen frei, und es findet aus letzteren weder Klage noch Einrede statt.*

§ 153

Wer andere durch Anwendung körperlichen Zwanges, durch Drohungen, durch Ehrverletzung oder durch Verrufserklärung bestimmt oder zu bestimmen versucht, an solchen Verabredungen (§ 152) Theil zu nehmen, oder ihnen Folge zu leisten, oder Andere durch gleiche Mittel hindert oder zu hindern versucht, von solchen Verabredungen zurückzutreten, wird mit Gefängnis bis zu drei Monaten bestraft, sofern nach dem allgemeinen Strafgesetz nicht eine andere Strafe eintritt.«

Damit hatte der Norddeutsche Bund die bis dahin geltenden Koalitionsverbote für das Gros der gewerblich tätigen Arbeitnehmer aufgehoben (die GewO galt anschließend unverändert weiter im Deutschen Reich).² Das Projekt selbst war von liberalen Politikern seit 1862 im preußischen Abgeordnetenhaus betrieben worden.³ Dann setzte sich *Bismarck* selbst an die Spitze dieser Initiative, um die Arbeiter für seinen Staat zu gewinnen. Er wäre aber nicht der *Bismarck* gewesen, als den wir ihn kennen, hätte er das vorbehaltlos getan. Nach dem unmittelbaren Vorbild des sächsischen Gewerbegesetzes von 1861 (§§ 53 und 71) und entsprechenden Regelungen in Großbritannien 1824 und Frankreich 1864 wurden die zivilrechtliche Unverbindlichkeit der Vereinigungen⁴ angeordnet und »für alle Fälle« obrigkeitliche Repressions-

Instrumente vorgehalten. Schon damals kritisierten Liberale und Sozialdemokraten dies als »Sonderstrafrecht« gegen Arbeiter, das wegen seiner unklaren Tatbestände im Ergebnis doch wieder auf ein Koalitionsverbot hinaus laufen könnte.

Die Aufhebung des Koalitionsverbots war seitens der Regierung und der Unternehmer von einem sich aus mehreren Quellen speisenden Irrtum befördert worden, dass es »so schlimm nicht kommen werde«. Darin sahen sie sich gleich nach Abschluss des Gesetzgebungsprozesses getäuscht. Unmittelbar nach Ende des deutsch-französischen Krieges 1871 kam es zu einer auffälligen Häufung von Streiks, wobei nicht so recht klar war, ob sie hauptsächlich aus ihrer erstmaligen Legalität oder dem wirtschaftlichen Hintergrund der damaligen »Gründerzeit« resultierten. Wahrscheinlich wirkte beides. Für Regierung und Unternehmer war aber klar: Das durfte so nicht weitergehen!

2. »Roll back« mit Klassenrecht

So begann praktisch unmittelbar nach Gründung des Deutschen Reiches ein »roll back« des wirtschaftlichen und politischen Establishments. Dabei verschränkte sich der Kampf gegen die Gewerkschaften ideologisch und praktisch mit dem Kampf des kaiserlichen Regimes gegen die Sozialdemokratie. Für die Haltung der Unternehmer während des ganzen Kaiserreichs klassisch geworden ist der Ausspruch des langjährigen Geschäftsführers des »Centralverbands Deutscher Industrieller«, *Axel Henry Bueck*, im Jahre 1911: »Schließen sie sich fest und unerschütterlich zusammen, gewöhnen sie sich an den Gedanken, daß Ihnen ein furchtbarer Kampf aufgezwungen wird, daß Sie, um ihn zu bestehen, gewaltige Opfer bringen müssen, und daß das Ergebnis dieses Kampfes die Niederwerfung und Zertrümmerung der sozialdemokratischen Gewerkschaften sein muß«.⁵

¹ Zum Folgenden eingehend *Kittner*, Arbeitskampf, 2005.

² Für Landarbeiter, Dienstboten, Eisenbahner, Bergarbeiter, Schiffsleute, und Beschäftigte im öffentlichen Dienst fiel das Verbot erst später: für Bergarbeiter 1883, für alle anderen mit der Novemberrevolution 1918.

³ Vgl. *Volkmann*, Die Arbeiterfrage im preußischen Abgeordnetenhaus 1848–1869, 1968, S. 148.

⁴ Damit konnten z.B. Gewerkschaften Streikbrecher nicht ausschließen. In diesem Zusammenhang muss auch gesehen werden, dass Gewerkschaften als nicht-rechtsfähige Vereine keine Rechtspersönlichkeit waren und Vermögen nur über Treuhänder halten konnten, sowie dass der Tarifvertrag als ihr wichtigstes Instrument ohne normative Wirkung für die Mitglieder war. Auf all das bezog sich der berühmte Satz von *Philip Lotmar*: »Die Koalition ist frei, nämlich vogelfrei, und ein Koalitionsrecht ist noch zu schaffen« (Archiv für soziale Gesetzgebung und Statistik, Bd. 15, 63; vgl. *Hueck/Nipperdey*, Lehrbuch des Arbeitsrechts, II/1, 7. Aufl. 1967, S. 117).

⁵ BDI, Hrsg., Der Weg zum industriellen Spitzenverband, 1956, S. 40.

Der gemeinsame Nenner der unmittelbar nach der Reichsgründung einsetzenden Repressionspraxis lautete: Streiks und Boykotts (die damals noch ein verbreitetes Kampfmittel waren) müssen zwar wegen der Koalitionsfreiheit des § 152 GewO hingenommen werden, Existenz und Aktivitäten der Gewerkschaften werden aber mit allen zur Verfügung stehenden polizeilichen und strafrechtlichen Instrumenten zu behindern, am besten zu ersticken, versucht. Ein Kernelement dieses Waffen-Arsenals bildete § 153 GewO. Er wurde auf beiden Handlungsebenen eingesetzt: gegen einzelne Arbeitnehmer und gegen die Gewerkschaften als Ganzes.

Wenn in der Geschichte Beispiele für »Klassenrecht« in lupenreiner Ausprägung gesucht werden, so dürfte § 153 GewO in jeder Liste ganz oben stehen. Es war eine Vorschrift, die gezielt nur Arbeiter treffen sollte. Zwar galt ihr Wortlaut generell für »Vereinigungen«, also auch für solche der Unternehmer. Aber das war bloß eine formale Fassade. Denn mögliche Aktivitäten von Arbeitgebervereinigungen spielten sich typischerweise unter Ausschluss der Öffentlichkeit ab. Schon Adam Smith bemerkte hierzu anlässlich der Diskussion um die entsprechenden britischen Gesetze 1799/1800 sarkastisch: »*We seldom, indeed, hear of this combination, because it is the usual, and one may say, the natural state of things which nobody ever hear of.*«⁶

Aber die Justiz des Kaiserreichs gab sich mit der praktischen Irrelevanz von Strafdrohungen auch gegen Arbeitgeber nicht zufrieden. Sie nahm sie vielmehr mit Argumenten nahe der Rechtsbeugung explizit davon aus. Der klassische Problemfall betraf den Verruf von Arbeitgebern, die bei einem Streik aus der Kampffront ausscherten, durch ihre Verbandskollegen. Einer dieser Fälle war 1909 vom Reichsgericht zu entscheiden. Ein Schuhmachermeister verlangte Schadensersatz, weil seine Meistereinigung ihn beim Marineamt, einem regelmäßigen Kunden, mit dem Ziel angeschwärzt hatte, keine Marineaufträge mehr zu erhalten. Das RG entschied, dass § 153 GewO nicht anzuwenden sei. Denn: »*Wer durch Sonderabkommen mit dem Gegner die Einigkeit zerstört, schädigt die Interessen seiner Standesgenossen aufs schwerste.*«⁷ Folglich liege im Verhalten des Verbandes nichts Anstößiges. Dementsprechend wurden praktisch alle Verhaltensweisen von Arbeitgebern, die dem eigenen Zusammenhalt und dem Kampfe gegen Arbeiter und deren Gewerkschaften dienten und die formal eigentlich ein »Verruf« im Sinne des Gesetzes waren, für zulässig erklärt: unparitätische Arbeitsnachweise,⁸ schwarze Listen⁹ oder Vertragsklauseln, mit denen sich Arbeiter zum Verzicht auf Gewerkschaftsmitgliedschaft verpflichteten.¹⁰

Genau das Gegenteil erfuhren Arbeiter im Umgang mit Streikbrechern. Allein die Bezeichnung als solche zog die Bestrafung nach § 153 GewO nach sich. »Arbeitswillige« wurden von der Justiz nicht als Leute angesehen, die ihren Kollegen in den Rücken fielen. Vielmehr war die Gerichtspraxis geprägt von der Grundüberzeugung, »*daß das Recht der freien Selbstbestimmung des Arbeiters darüber, ob er arbeiten will, ein Rechtsgut ist, das eines energischen Schutzes in hohem Maße würdig und bedürftig ist.*«¹¹

Die »Deutsche Arbeitgeberzeitung« fasste den gesamten Rechtszustand nahezu triumphierend so zusammen: »*Man kann es nicht oft genug wiederholen, dass es verboten ist, einen Arbeiter zum Eintritt, aber erlaubt, ihn zum Austritt aus der Organisation zu zwingen* (Hervorhebung im Original)«.¹²

Alle gegen Arbeiter entschiedenen Fälle machen den eigentlichen »Piff« – man könnte auch sagen: die Ranküne – dieser Vorschrift deutlich, die einer Lektüre heute leicht entgeht: Die dort inkriminierten Handlungsweisen – »Drohung«, »Ehrverletzung«, »Verrufserklärung« – waren nämlich im Hinblick auf die Paragraphen des »normalen« Strafrechts nicht strafbar, weil typischerweise nur im Vorfeld »harter« Tatbestände wie z.B. Beleidigung, Nötigung oder Erpressung angesiedelt. Sie wurden es erst durch den Bezug auf die koalitionsbezogene Tätigkeit – und dies nur für Arbeiter! Außerdem war der Strafraum auffällig aggressiv: Gefängnis – nur Gefängnis, keine Geldstrafe¹³ – bis zu 3 Monaten (Strafen auf Bewährung gab es damals noch nicht). Außerdem konnte das Delikt stets auch von Amts wegen angeklagt werden (anders als bei einer Beleidigung, dem typischen Referenzfall des »normalen« Strafrechts).

3. »Verbot der Koalition« durch die (Rechtsprechungs-)Hintertür

Nicht lange nach Reichsgründung setzten Bemühungen ein, den Aufstieg der verhassten Sozialdemokratie und der ihnen verbundenen Gewerkschaften durch Änderung der Gesetze zu bremsen. Das geschah zunächst im ganz großen Maßstab mit dem von 1878 bis 1890 geltenden »Sozialistengesetz«. Es führte zwar anfangs zu erheblichen Rückschlägen für Partei und Gewerkschaften, ließ sie jedoch durch intensive Untergrundarbeit gestärkt dessen Ende überdauern. Danach bemühten sich der Kaiser und sein Umfeld um speziellere gesetzliche Änderungen, um gegen die aus ihrer Sicht ausufernde, sozialdemokratisch infizierte Streikpraxis vorzugehen.

Das mündete in einem gesetzgebungspolitischen Desaster: Auf Veranlassung des ehemaligen Chefs des Großen Generalstabes, Waldersee, beauftragte der Kaiser den Arbeitsminister, Posadowsky, ein neues Gesetz zur Streikbekämpfung vorzubereiten. Er selbst torpedierte freilich derartige Bemühungen fundamental. In einer Tischrede in Bad Oeynhausen am 6. September 1898 ließ er sich zu der Aussage hinreißen, dass jeder, »*der einen deutschen Arbeiter, der willig wäre, seine Arbeit zu vollführen, daran zu hindern sucht oder gar zu einem Streik anreizt, mit Zuchthaus bestraft werden soll.*«¹⁴ Damit hatte er das Stich-

⁶ Smith, *The Wealth of Nations*, 1776 (Neudruck 2003), S. 95.

⁷ RG 8.2.1909, *Recht* 1909, Nr. 1127.

⁸ RG 17.4.1904, *RGZ* 57, 418.

⁹ RG 29.5.1902, *RGZ* 51, 369.

¹⁰ RG 14.10.1909, *Gewerbe- und Kaufmannsgericht* 15, 369.

¹¹ Schöffengericht *Düsseldorf* 12.2.1912, zit. bei *Nestriepke*, *Das Koalitionsrecht in Deutschland. Gesetze und Praxis*, 1914, S. 117.

¹² »*Arbeitgeberzeitung*« 14.7.1907.

¹³ In den letzten Vorkriegsjahren wurde bei Verurteilungen wegen Beleidigung in 87 % und sogar wegen gefährlicher Körperverletzung in 66 % aller Fälle auf Geldstrafe entschieden (vgl. *Kittner*, *Arbeitskampf*, S. 302).

¹⁴ »Vorwärts«, Nr. 210 vom 8.9.1898; vgl. *Ritter*, *Die Arbeiterbewegung im Wilhelminischen Reich: Die Sozialdemokratische Partei und die Freien Gewerkschaften 1890–1900*, 1959, S. 39.

wort geliefert. Fortan war nur noch von einer geplanten »Zuchthausvorlage« die Rede, für die es nicht die geringste Chance auf eine parlamentarische Mehrheit gab. Das von der Regierung eingebrachte »Gesetz zum Schutze des gewerblichen Arbeitsverhältnisses« wurde am 20. November 1899 in zweiter Lesung mit so großer Mehrheit abgelehnt, dass es nicht einmal mehr zu einer Ausschussberatung kam. An dieser parlamentarischen Konstellation sollte es für arbeitskampfbezogene Gesetzesvorhaben für die Dauer des Kaiserreichs bleiben.

In dieser Situation schlug die Stunde des *Reichsgerichts*. Schon am 8. Oktober 1890, also nur zwei Monate nach Auslaufen des Sozialistengesetzes, hatte einer dessen Strafsenate entschieden, dass eine Gewerkschaft sich durch die Drohung mit einem Streik in Tarifverhandlungen einen »rechtswidrigen Vermögensvorteil« verschaffen wolle, ihre Verhandlungsführer sich mithin einer Erpressung schuldig machten.¹⁵ Diese Rechtsprechung wurde sofort von allen Seiten heftig kritisiert, sogar von den Zivilsenaten des *Reichsgerichts*, die ein Übergreifen auf den normalen Geschäftsverkehr zwischen Kaufleuten fürchteten.¹⁶ 1917 verdiente sich der junge *Hans Carl Nipperdey* seine ersten wissenschaftlichen Sporen mit einer Kritik daran in seiner Dissertation »Grenzen der Erpressung durch Drohung unter besonderer Berücksichtigung der modernen Arbeitskämpfe«. Es gab mehrere Anläufe, diese Rechtsprechung gesetzlich zu korrigieren, zuletzt im Zuge der Strafrechtsreform 1908. Sie scheiterten sämtlich, weil sie jeweils mit anderen Themen verwoben wurden, was in der Summe keine ausreichende Mehrheit mehr ermöglichte. Man muss allerdings auch sagen, dass die Gewerkschaften die Folgen dieser Rechtsprechung dadurch vermeiden konnten, dass sie eine unmittelbare Verknüpfung von Tarifverhandlungen und Streikaufruf vermieden.

Wesentlich dramatischer war die Instrumentalisierung des § 153 GewO durch das RG auf der strategischen Ebene. Man hält auch heute noch den Atem an wegen der Unverfrorenheit seines Auslegungskunststücks: Im Maurer- und Zimmerergewerbe in Magdeburg verhängte ein Vertrauensmann der Maurer-Gewerkschaft eine Sperre über die Baustelle eines Arbeitgebers, der anders als seine Kollegen den tariflichen Lohn nicht zahlen wollte. Daraufhin verurteilte das Landgericht *Magdeburg* diesen Vertrauensmann wegen eines Vergehens gegen § 153 GewO, und der Strafsenat des *RG*¹⁷ bestätigte dies am 30. April 1903 mit der Begründung: Der Begriff »andere« in § 153 GewO bezieht sich auch auf Arbeitgeber; eine zwischen diesen und Gewerkschaften bestehende Tarifgemeinschaft sei eine »Verabredung«. Diese atemberaubende Konstruktion, die sich ganz gewiss auch die Schöpfer des § 153 GewO im Jahre 1869 nicht hätten vorstellen können, hätte nun tatsächlich das Ende der Koalitionsfreiheit durch die Hintertür bedeutet. Damit war der Grundkonsens des Kaiserreichs, Streik und Boykott als solche straffrei zu lassen, verlassen worden. Sie stieß denn auch sofort auf breiten Protest auch aus bürgerlichen Kreisen und praktisch der gesamten Fachöffentlichkeit.¹⁸ Auch die Zivilsenate des *RG* entschieden dezidiert in anderem Sinne.¹⁹ Das blieb nicht ohne Eindruck. Am 18. Juni 1907 rückte das *RG* in Strafsachen mit verschlungenen, gesichtswahrenden Argumentationsketten von seiner Linie ab und verkündete, dass eine Streik- oder Boykottandrohung gegenüber dem Arbeitgeber für den Regelfall nicht mehr unter § 153 GewO falle.²⁰ Damit blieb es bei der Nutzung dieser Vorschrift zur Verfolgung einzelner Akteure.

4. Begrenzte Reichweite der Strafjustiz

Jede einzelne Verurteilung aufgrund des § 153 GewO ist auch heute noch geeignet, Abscheu zu evozieren. Das liegt an seiner intendierten Parteilichkeit, dem, was ihn als »Klassenrecht« ausweist. In der Breite zeugten davon zwei viel beachtete zeitgenössische Dokumentationen, heute vielleicht »Weißbuch« genannt: von *Carl Legien*, dem Vorsitzenden der Generalkommission der Gewerkschaften,²¹ und *Siegfried Nestriepke*.²² Sie haben unser Bild von der Klassenjustiz des Kaiserreichs nachhaltig geprägt und maßgeblich zu deren dauerhafter De-Legitimierung beigetragen.

Eine nüchterne historisch-empirische Betrachtung erlaubt über die – zweifellos zutreffenden – Schilderungen beider hinaus eine differenziertere Sicht (die dem Gesamtbefund seine Schärfe nicht nehmen, ihn aber anders konturieren wird).

Zunächst einmal ergeben die von *Legien* und *Nestriepke* vorgestellten Fälle eine Konkretisierung, in welchen Wirtschaftsbereichen sich die zugrunde liegenden Konflikte ereigneten: Es waren im Wesentlichen bis zu ihrer »Befriedung« in einem großen Arbeitskampf 1910 die Bauwirtschaft und danach verstreute Kleinbetriebe in unterschiedlichen Branchen. Sodann muss auf das letztlich doch begrenzte Ausmaß der Fälle hingewiesen werden. Die Reichsstatistik²³ verzeichnet zunächst deren kontinuierliche Abnahme: Von 9,5 Verurteilungen auf 1.000 an Streiks und Aussperrungen Beteiligten in den Jahren 1890–94 über 2,7 in den Jahren 1895–99 zu nur noch 1,8 in den Jahren 1909–13. Das deutet mit ziemlicher Sicherheit auf ein immer größeres Maß an Professionalisierung und Organisationsdisziplin bei Streiks hin, die es den Gewerkschaftern immer besser ermöglichte, nicht »in die Falle« zu laufen.

Schließlich relativieren die absoluten Zahlen das Ganze: Für die Jahre 1903 bis 1912 werden für ganz Deutschland insgesamt 10.536 Anklagen dokumentiert; das sind etwa 1.000 pro Jahr. Und: Davon wurde in 48% aller Fälle freigesprochen! Das zeigt: »Die Justiz« ist eine problematische Gesamtheit. Nicht alle Richter handelten so, wie wir es aus prominenten Fällen kennen. Das zeigt sich auch am Strafmaß: In der Breite bewegten sich die Verurteilungen am untersten Ende des Möglichen: weniger als 4 Tage: 40%; 4 bis 7 Tage: 32,3%; 1 Monat bis unter 3 Monate: 5,8%; drei Monate: 0,46%.²⁴

¹⁵ RGSt. 21, 114.

¹⁶ Vgl. *RG* 12.7.1906, *RGZ* 64, 52.

¹⁷ RGSt. 36, 236.

¹⁸ Vgl. *von Landmann*, *GewO*, 2. Band, 6. Auflage 1912, § 153 Anm. 2a, S. 836.

¹⁹ *RG* 12.7.1906, *RGZ* 64, 52.

²⁰ RGSt. 40, 226.

²¹ *Das Koalitionsrecht der deutschen Arbeiter, Theorie und Praxis*, 1899.

²² *Das Koalitionsrecht in Deutschland. Gesetze und Praxis*, 1914.

²³ Nachweise bei *Saul*, *Staat, Industrie, Arbeiterbewegung im Kaiserreich. Zur Innen- und Sozialpolitik des Wilhelminischen Deutschland 1903–1914*, 1974, S. 262 ff. Bis Mitte 1908 wurden nur 2 Verfahren gegen Arbeitgeber bekannt (a.a.O., S. 267).

²⁴ *Saul* sieht keine Anzeichen für eine besondere »Milde« der Gerichte im Verhältnis zur Rechtsprechung in »normalen« Fällen. Die hohe Zahl von Freisprüchen sei durch die Praxis allzu »forscher« Anklageerhebungen erklärbar (aaO., Fn. 23).

Diese »Ehrenrettung« der vielen unbekanntenen Richter an Amts- und Landgerichten ändert freilich nichts am Befund im Großen. Die wenigen Prozent der Richter, die Höchststrafen oder Strafen nahe daran verhängten, konnten sich des Beifalls ihrer Oberen sicher sein. Das war die »Linie«, die bis zuletzt verfolgt wurde. Auch wenn die Zahl der Verurteilten nach § 153 GewO immer mehr zurückging, lieferte jedoch jeder einzelne Fall einen neuen Märtyrer mit der unfehlbaren Quittung: eine tiefe und nicht heilbare Verbitterung der Arbeiter insgesamt, ihre nachhaltige Entfremdung vom Regime – eine der vielen Ursachen für die Revolution 1918. Die Grundintention des § 153 GewO, zu weit ausgreifende Streikaktivitäten einzudämmen, erwies sich letztlich als kompletter Fehlschlag.²⁵ Es blieb Symbolpolitik mit individuellen Opfern.

5. Bemühen um Arbeiterloyalität: »Zu wenig, zu spät«

Eines der zentralen Probleme des kriegführenden Kaiserreichs war das Bemühen um die Loyalität der Arbeiter. In dieser Hinsicht haben die Herrschenden im Grunde von Anfang an alles falsch gemacht, weil sie von ihrer Zentral-Prämisse, dass Arbeiter, Sozialdemokratie und Gewerkschaften der innere »Feind Nr. 1« seien, bis zuletzt nicht lassen wollten. Nach dem leicht gewonnenen »Burgfrieden« (auf Gewerkschaftsseite freilich auch von der Angst vor Verhaftungen und Vermögenskonfiskationen befördert) gingen sie ein erstes Mal 1916 substanziell auf diese zu: Um weitere Rüstungsanstrengungen mit dem »Hindenburgplan« zu gewährleisten, anerkannten sie Gewerkschaften als Teil einer Mitbestimmungs- und Schlichtungsstruktur und öffneten ihnen die Tore zu den Großbetrieben. An eine Abschaffung des § 153 GewO dachten sie damals freilich noch nicht im Traum, obwohl er seine Relevanz angesichts der während des Krieges

zum Erliegen gekommenen Arbeitskampftätigkeiten bereits völlig verloren hatte. § 153 GewO wurde hochgehalten als Symbol dafür, dass Kompromisse wie das Hilfsdienstgesetz nur kriegsbedingt und vorübergehend waren.

Zum Verzicht fand sich die Regierung erst ein Vierteljahr nach dem ausgedehnten Munitionsarbeiterstreik in Berlin und vielen anderen industriellen Regionen im Januar/Februar 1918 bereit – da war aber alles schon zu spät. Das Gesetz zur Aufhebung des § 153 GewO²⁶ wurde von den Gewerkschaften kaum eines Achselzuckens gewürdigt. Der Vorsitzende der Generalkommission der Gewerkschaften, *Carl Legien*, meinte über den Gesetzentwurf nur: »Da auch die Begründung des Entwurfs kurz und sachlich gehalten ist, so ist über ihn nichts weiter zu sagen.«²⁷ Sein eigenes Medium, das »Correspondenzblatt«, berichtete dazu überhaupt nichts! Statt dessen listete gleich im Anschluss an *Legiens* lakonische Bemerkung *Hugo Sinzheimer* unter der Überschrift »Bleibende Mängel im Koalitionsrecht« alles auf, was alles noch beseitigt werden müsste, um von einem wahrhaft »freien« Koalitionsrecht sprechen zu können, von der Beendigung der Erpressungsrechtsprechung, der Polizeipraxis gegen Streikposten und »schwarzen Listen« bis hin zu einer wahrhaften Anerkennung der Gewerkschaften.

Auch daran dachte das Establishment im Mai 1918 noch lange nicht. Es sollte aber schon ein halbes Jahr später als Frucht der Novemberrevolution Wirklichkeit werden.

²⁵ Dafür sorgten andere, nicht-strafrechtliche Mechanismen: der Ausschluss jeglicher Gewerkschaftsaktivitäten aus Bergbau und Schwerindustrie sowie den Großunternehmen der Chemie- und Elektroindustrie sowie des Maschinenbaus mit Hilfe »gelber« Werkvereine und eine immer effektivere Aussperrungspraxis in der übrigen Industrie (vgl. *Kittner*, *Arbeitskampf*, S. 318 ff.).

²⁶ § 152 wurde nie förmlich aufgehoben, was jedenfalls für dessen Abs. 2 allgemein erwartet wurde. Das RG stellte erst am 2.7.1925 eine Unvereinbarkeit mit der Weimarer Reichsverfassung fest (RGZ 111, 199).

²⁷ *Metallarbeiter-Zeitung* vom 11.5.1918, Nr. 19.

» Geschichte des centralen gewerkschaftlichen Rechtsschutzes*

Rudolf Buschmann, Kassel

A. Kontinuität und Wandel

Zwar gibt es eine wesentliche Funktion des Gewerkschaftlichen Centrums für Revision und Europäisches Recht (nachfolgend GC), Prozessvertretung vor dem BAG, erst seit 10 Jahren. Gleichwohl begegnet uns eine über 100-jährige Geschichte in unterschiedlichen Gestalten. Die Kompassnadel oszilliert zwischen verschiedenen Kursen und Tendenzen auf 3 Ebenen:

- Sozialrecht und/oder Arbeits- bzw. Verwaltungsrecht;
- Prozessvertretung und/oder Beratung, Information und Schulung,
- Eingliederung in die allg. Gewerkschaftsorganisation oder relative Ver selbstständigkeit.

B. Das Centralarbeitssekretariat¹

I. Gründung

Am Anfang stand **Sozialrecht**. Die Vertragsfreiheit der Arbeiter des 19. Jhdts. realisierte sich in Unterwerfungsverträgen unter vordemokratische Betriebsordnungen. **Arbeitsrecht**, d.h. zwingenden gesetzlichen Schutz und Kollektivrecht, hatten sie kaum. Stattdessen entstanden ab 1883 die gesetzliche Kranken-, Unfall-, Invaliden- und Altersversicherung, 1884 das Reichsversicherungsamt.² Insofern erscheint der Begriff der *Bismarckschen* Sozialgesetze ambitioniert. Sozialversicherungsgesetze wäre treffender. Die Arbeiter suchten Arbeitsrecht – sie fanden Sozialversicherung. Das ist kein minus, eher ein aliud. Die Gewerkschaften haben den Weg zu diesen Versicherungen und Ämtern nicht gewählt – aber sie sind ihn gegangen, sogar recht schnell. Damit hat die *Bismarcksche* Weichenstellung für lange Zeit die Strukturen des gewerkschaftlichen Rechtsschutzes vorgezeichnet.

Die seit 1894 entstehenden Arbeitersekretariate berieten gebührenfrei in arbeits-, arbeitsschutz-, miet-, zivil-, sozial- und strafrechtlichen Angelegenheiten,³ traten auch vor Gewerbegerichten auf.⁴ Schließlich gab es vor dem Rechtsberatungsmisbrauchsgesetz 1935 kein Anwaltsmonopol. Oft unterschieden sie nicht zwischen Organisierten und Unorganisierten. Immerhin beinhaltete ihre Einrichtung eine Teilautonomie von den Einzelgewerkschaften. Jene konnten Rechtsschutz nicht so fachkundig leisten wie Arbeitersekretariate mit intersektorialem Zuschnitt.⁵ Diese Erfahrung ist bis heute nicht widerlegt.

Besonders hartnäckige Gegner vor dem Reichsversicherungsamt, auch im Vergleich mit anderen Sozialversicherungsträgern, waren Berufsgenossenschaften, was sich aus ihrer arbeitgeberfinanzierten Stellung erklären lässt. Während sich diese regelmäßig durch Anwälte vertreten ließen, fehlte das Gegengewicht.⁶ August Müller formulierte hellsichtig: »Unter allen sozialen Gesetzen eignet sich keines so gut, um an ihm die Wichtigkeit der Arbeitersekretariate zu demonstrieren, wie das Unfallversicherungsgesetz.«⁷

1900 schrieben die Münchner Sekretäre *Timm* und *Mühlbauer* im Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands (nachfolgend CBL): »Als einer der größten Mängel muss es bezeichnet werden, dass vor der obersten Rechtsprechungsinstanz, dem Reichsversicherungsamt in Berlin, der Verletzte, dem es meist finanziell nicht möglich ist, persönlich zu erscheinen, sich auch nicht vertreten lassen kann. ...«⁸

Das ist der eigentliche Gründungsgedanke des Centralarbeitssekretariats (nachfolgend CAS). Sogar der SPD-Parteivorstand befürwortete seine Errichtung.⁹ 1902 beschloss der 4. Gewerkschaftskongress in Stuttgart seine Errichtung,¹⁰ lehnte zugleich eine besondere Organisation von Arbeitervertretervereinen in Form eines Verbandes ab.¹¹ Zu viel Selbstständigkeit war nicht gewünscht. Allerdings hatte die Generalkommission neben dem CAS keine weitere Rechtsabteilung, 1 Pfennig pro Mitglied und Quartal ließ keine großen Vereine zu, und das repressive Vereinsgesetz lud nicht dazu ein. Schließlich waren die Centralarbeitssekretäre zugleich Vordenker und Gewerkschaftsführer. Umgekehrt formuliert: Es gab keine getrennte gewerkschaftliche Rechtspolitik neben dem CAS.

II. Aufgaben

Das CAS wurde am 1.4.1903 bei der Generalkommission eröffnet. Die Aufgaben umfassten neben der Vertretung vor dem Reichsversicherungsamt die Koordination der Vertretung vor unteren Instanzen sowie Rechtsgut-

* Gekürzte Fassung eines Vortrags auf dem Kongress »10 Jahre Gewerkschaftliches Centrum für Revision und Europäisches Recht« am 4.12.2017 in Kassel.

1 Der Beschluss 1902 schreibt »Zentralarbeitssekretariat«. Im Correspondenzblatt dominiert »Centralarbeitssekretariat« – mit C. Daran knüpft die heutige Schreibweise »Centrum« an.

2 RVO und Angestelltenversicherungsgesetz kamen 1911, das Reichsknappenschaftsgesetz 1923, das AVAVG 1927 hinzu.

3 *Tenfelde*, Arbeitersekretäre, Heidelberg, 1993, S. 36.

4 *Tenfelde*, aaO., S. 33.

5 *Shin, Myoung-Hoon*, Die Arbeitersekretariate in der deutschen Arbeiterbewegung, Tönning 2007, S. 22.

6 *Shin*, S. 39.

7 *August Müller*, Arbeitersekretariate und Arbeiterversicherung in Deutschland, 1905, S. 162.

8 *Shin*, S. 39; CBL 1900, Nr. 27, S. 13.

9 *Shin*, S. 40; CBL 1901, Nr. 4, S. 62.

10 »Die Generalkommission hat in Berlin ein Zentralarbeitssekretariat zu errichten, welches die Rekurse, die von Mitgliedern der Gewerkschaften bei dem Reichsversicherungsamt anhängig gemacht werden, zu bearbeiten und für mündliche Vertretung der Rekurse in der Verhandlung vor dem Reichsversicherungsamt zu sorgen hat. ... Das Sekretariat untersteht der Kontrolle der Generalkommission. Zur Deckung der durch die Einrichtung des Zentralarbeitssekretariats entstehenden Ausgaben (die bis zum nächsten Gewerkschaftskongress den Betrag von 15.000 M pro Jahr nicht überschreiten dürfen) wird von den Gewerkschaften an die Generalkommission zu zahlende Beitrag von 3 auf 4 Pfennige pro Mitglied und Quartal erhöht.«

11 CBL 1902, S. 450.

achten für Gewerkschaften und Arbeitersekretariate.¹² Fortlaufend berichtet das CAS im CBL über seine Tätigkeiten, u.a. Zahlen der Schriftsätze mit Anträgen und Seitenzahl, Termine, aufgegliedert nach Rechtsbereichen und Einzelgewerkschaften, Auskünfte an Gewerkschaften und Mitglieder. Der eine Zusatzpfennig musste gegenüber den Gewerkschaften wohl legitimiert werden. Die Ausgaben wurden von Revisoren geprüft. Eine Revisorin war *Paula Thiede*, Namensgeberin für das Spreeufer mit der ver.di-Hauptverwaltung. Die Fall- und Erfolgszahlen stiegen rasch an: Von 1903–1913 wurden von insg. 13.564 Verfahren 6.654 (=49%) für die Versicherten günstig abgeschlossen. In fast 20% der Verfahren wurde Rechtsschutz abgelehnt.¹³ D.h. es gab eine Vorabprüfung der Erfolgsaussichten. Die vertretenen Arbeiter kostete der Rechtsschutz nichts. Dafür wurde gewerkschaftliche Organisierung konstitutiv.¹⁴ Das ist bis heute so geblieben.

Zusätzlich zur Prozessvertretung einwickelte das CAS eine anwachsende Publizistik. Neben Sozialversicherung ging es um Arbeitsrecht im weiteren Sinne – und dies in internationaler Perspektive: So berichtete das CBL 1903¹⁵ u.a. über Arbeiterpolitik in Rußland, Arbeiterschutz in Japan, N. Carolina und den Niederlanden, Arbeitsrat in Dänemark und Frankreich und vieles mehr. Ab 1912 gab es die »Arbeiterrechtsbeilage« zum CBL.¹⁶ Hinzu kamen fachspezifische Veröffentlichungen des CAS¹⁷ oder seiner Mitglieder.¹⁸ Im CBL (1907, 478) fasste *R. Wissell* seine Erfahrungen für Arbeitersekretäre zusammen:

1. Sei Vertreter des Rechts, mache aber im übrigen die Sache deiner Klienten zu der deinen!
2. Habe Geduld mit Deinen Klienten!
3. Sei kurz und klar!
4. In Zweifelsfällen verlaß Dich nicht darauf, daß Deine Auskunft richtig sein könnte!
5. Ehe Du viel erzählst, was Dein Klient schreiben soll, fertige den Schriftsatz selber an!
6. Erledige jede Sache gleich!
7. Von allen, auch den kleinsten Schriftsätzen, behalte eine Abschrift oder Kopie!
8. Führe von allen Sachen, in denen Du Schriftsätze anzufertigen hast, ein alphabetisches Verzeichnis!
9. Hefte Deine Akten!
10. Führe über jedes aus- und eingehende Schriftstück genau Buch!
11. Bei nicht ganz klaren Hinterbliebenensachen stelle den Antrag auf Erstattung der Invalidenversicherungsbeiträge!
12. Beantrage für den durch Unfall voraussichtlich dauernd erwerbsunfähig Gewordenen für die ersten 13 Wochen die Invalidenrente und danach die Erstattung der Invalidenversicherungsbeiträge!
13. Stütze Deine Berufungen so eingehend wie möglich und verlaß Dich nicht darauf, daß von Amts wegen Ermittlungen angestellt werden!
14. Bearbeite gleich, was Dir für den Jahresbericht tauglich erscheint! Alle Thesen werden konkretisiert und erläutert.

III. Personelles

Die Mitglieder des CAS waren intelligente Autodidakten, die ein akadem. Studium nach persönlicher Herkunft und Sozialisation nicht verwirklichen konnten und sich ihre besondere jur. Qualifikation in der Praxis erarbeitet haben. Zu nennen sind *Gustav Adolph Bauer*

(1870–1944), *Hermann Müller-Lichtenberg* (1868–1932), *Robert Schmidt* (1864–1943) und *Rudolf Wissell* (1869–1962), alle SPD.

■ **Gustav Adolf Bauer** war nach Volksschulabschluss in Königsberg 1884 Schreiber und Bürovorsteher in Anwaltskanzleien. 1895 gründete er den »Zentralverein der Bureauangestellten Deutschlands«, dem er bis zur Fusion mit dem »Verband der Verwaltungsbeamten der Krankenkassen« 1908 vorstand. Nachdem er 1902 seinen Arbeitsplatz wegen gewerkschaftlicher Tätigkeit verloren hatte, war er selbständiger Gastwirt und schon 1903 hauptamtlicher Leiter des CAS. Von 1908–1918 war er 2. Vorsitzender der Generalkommission, seit 1912 auch Aufsichtsratsvorsitzender der Volksfürsorge.

Von 1912–1925 war er Reichstagsabgeordneter. Reichskanzler *Max von Baden* berief ihn im Oktober 1918 zum Staatssekretär des Reichsarbeitsamtes. Am 13.2.1919 wurde er Reichsarbeitsminister im Kabinett *Scheidemann*, nach dessen Rücktritt am 21.6.1919 Reichskanzler. In dieser Eigenschaft unterzeichnete er den Versailler Vertrag, obwohl er dessen Bedingungen vehement ablehnte. Jedoch hatten seine Interventionen bei den Siegermächten keinen Erfolg.¹⁹ 1920 trat er nach dem *Kapp*-Putsch zurück. In der folgenden Regierung *Hermann Müller* (SPD) war er Schatz-, von Mai–Juni 1920 auch Verkehrsminister. 1921 war er im 2. Kabinett *Wirth* (Zentrum) Vizekanzler und Schatzminister.

■ (**Julius**) **Hermann Müller-Lichtenberg**, nicht zu verwechseln mit Reichskanzler *Hermann Müller*, war Lithograph, Vorsitzender des Senefelderbundes,²⁰ 1900 Arbeitersekretär in Bremen, 1905–1921 CAS, 1919–1920 u. 1928–1932 Reichstagsabgeordneter, 1924 Stv. ADGB-Vorsitzender, Verwaltungsrat beim Internat. Arbeitsamt, Genf, Mitglied des Staatsgerichtshofs für das Dt. Reich.

■ 1. Sekretär des CAS 1903 war **Robert Schmidt**. 1919 wurde er Ernährungsminister im Kabinett *Scheidemann*, als Nachfolger von *Wissell* zugleich Wirtschaftsminister, 1923 Vizekanzler und Minister für Wiederaufbau im Kabinett *Stresemann* I, 12/1929–3/1930 Wirtschaftsminister im Kabinett *Müller* II.

■ Der 1869 in Göttingen geb. Maschinenbauer **Rudolf Wissell**²¹ kam als Handwerksgehilfe nach Kiel, arbeitete dort von 1894–1901 als Dreher,

¹² Zahlen bei *Kehrmann*, Die Entwicklung des gewerkschaftlichen Rechtsschutzes, in: Die Arbeitsgerichtsbarkeit, FS Dt. Arbeitsgerichtsverband, 1994, S. 169 ff., 175; zu den Publikationen vgl. *Nörpel*, Arbeitsrechts-Praxis 1928, 1 ff.

¹³ Zahlen nach *Kehrmann*, S. 175.

¹⁴ »Das Institut ist von den Gewerkschaften ins Leben gerufen, die organisierte Arbeiterschaft bringt die Mittel auf; es ist selbstverständlich, dass dadurch auch der Kreis derjenigen, die ein Recht auf die Inanspruchnahme des Zentralarbeitssekretariats haben, sich auf Angehörige der Organisationen beschränken muss.« Formulierung auf dem Kongreß 1902, zit. *August Müller*, aaO., S. 81; CBL 1902, Nr. 14.

¹⁵ Übersicht in CBL 1903, S. 112.

¹⁶ Bis 1923; ab 1925 »Arbeiterrecht und Arbeiterversicherung«, vgl. Fn. 12.

¹⁷ »Gewöhnung an Unfallfolgen und anderes zur Rechtsprechung in Unfallrentenstreitsachen«/hg. vom Zentralarbeitssekretariat. – [Berlin]: Verl. Der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands, [1914]. – 132 S.

¹⁸ U.a. *H. Müller*, »Die Rechtsprechung in Unfallrenten-Streitsachen«, 1909; *ders./R. Wissell*, »Die Unfallversicherung in der Reichsversicherungsordnung«, 1912; *ders.*, Kommentar zum Reichsversorgungsgesetz, 1920.

¹⁹ *Churchill* bezeichnete dessen wirtschaftliche Bestimmungen später als böseartig und töricht, Memoiren, Der 2. Weltkrieg Bd. I, S. 22.

²⁰ Juristen bekannt durch BAG 4.5.1955, 1 AZR 493/54, AuR 1955, 315.

²¹ Würdigung in AuR 1959, 82.

ehrenamtlicher Vorsitzender des Kieler Metallarbeiterverbandes, ab 1901 Arbeitersekretär in Lübeck, 1909 Leiter des CAS. Von 1903 bis in die 20er Jahre redigierte er die Arbeiterrechtsbeilage des CBL. 1918 wurde er nach Auszug der USPD Mitglied des Rats der Volksbeauftragten; Februar – Juli 1919 Reichswirtschaftsminister, trat aber zurück, weil er sich als Befürworter der Gemeinwirtschaft nicht durchsetzen konnte. Darunter verstand er eine Kombination von Plan- und Marktwirtschaft.²² 1920 wurde er Sekretär und bis 1923 Mitglied des ADGB-Bundesvorstandes. 1928 – 1930 Arbeitsminister im Kabinett *Hermann Müller* (SPD). Im Oktober 1928 bestätigte er im Ruhreisenstreit den Schiedsspruch des Schlichters *Wilhelm Joetten*, den Wirtschaftsminister *Julius Curtius* (DVP) als »für die Unternehmer erträglich« einschätzte; 1 Tag später erklärte Arbeit-Nordwest gleichwohl die Angriffsaussperung.²³ Für seine Schrift »Des alten Handwerks Recht und Gewohnheit« ernannte ihn 1929 die jur. Fakultät der Uni Kiel, damals noch keine braune Musteruniversität, zum Dr. h.c. 1933 stimmte er gegen das Ermächtigungsgesetz, war nach Erstürmung der Gewerkschaftshäuser 2 Monate in Haft. 1954 – mit 85 Jahren – schrieb er in AuR²⁴ den heute noch ertragreichen Aufsatz »Vom Recht auf Arbeit«, in dem er sich u.a. mit historischen Quellen, etwa zum franz. Recht, auseinandersetzte.

Die SPD rekrutierte ihr Führungspersonal nicht zufällig aus jur. besonders qualifizierten Gewerkschaftern. Im Parteispektrum standen sie – wie viele Gewerkschafter – eher rechts. Dazu mögen ihre Aufsteigerbiographien beigetragen haben, auch Berufserfahrungen in einer systemimmanenten, »staatstragenden« Tätigkeit. Wer jahrelang Millimeterarbeit für Sozialversicherte leistet, strebt nicht danach, im »großen Kladderadatsch« den Kapitalismus umzustürzen. *Churchill* schreibt:²⁵ »Die Kaiser waren vertrieben worden, unbedeutende Leute wurden gewählt.« Das überzeugt nicht. Die Leute führten keine Kriege, bereiteten auch keine vor. Sie blieben in politischer Funktion ihren demokratischen Positionen treu. Und sie machten sich nicht wie *Noske* die Hände blutig oder wie *Nörpel* mit den Nazis gemein.

C. Von der Generalkommission zum ADGB

1919 mutierte die Generalkommission zum ADGB. Arbeitersekretäre wechselten in die Politik. Die ADGB-Satzung von 1919 nannte Prozessvertretung vor Reichsversicherungsamt, Oberschiedsgericht für die Angestelltenversicherung sowie Knappschafts-Oberschiedsgericht²⁶ als Aufgabe des CAS. 1923 wurde das CAS infolge inflationsbedingter Finanznot durch eine zentrale Rechtsabteilung ersetzt. Deren Verfahrenszahlen stiegen weiter:²⁷ 1930 insg. 1236 vor dem Reichsversicherungsamt, darunter 842 Unfall-, 160 Invaliden-, 27 Knappschaft-, 16 Kranken-, 11 Angestellten-, 47 Arbeitslosenversicherung, 108 Versorgung nach RVO – eindeutiger Schwerpunkt also in der Unfallversicherung. Prozessvertretung vor dem 1926 mit dem ArbGG gegründeten RAG war wegen des Anwaltszwangs nicht möglich. Gleichwohl gab es eine Verlagerung zum Arbeitsrecht, was sich in der ADGB-Satzung 1925 ausdrückte.²⁸

1923 war die Arbeiterrechtsbeilage inflationsbedingt eingestellt worden. 1925 erschien die Monatsbeilage »Arbeiterrecht und Arbeiterversicherung« zur Gewerkschaftszeitung, dem CBL-Nachfolger, und 1928 »Arbeitsrechts-Praxis« als jur. Monatszeitschrift des ADGB für Arbeitsrecht, Sozialversi-

cherung und soziale Verwaltung, Schriftleiter *Cl. Nörpel*.²⁹ Die Erstausgabe eröffnete mit *Sinzheimer* über den »Tarifvertrag als Rechtsquelle«.³⁰ In den nächsten 5 Jahren schrieben hier Autoren wie *Sinzheimer*, *Potthoff*, *Flatow*, *Kahn-Freund*, *Fraenkel*,³¹ *Neumann*, die für die demokratischen, wenn auch nicht herrschenden Traditionen des dt. Arbeitsrechts stehen. *Nipperdey*, *Hueck*, *Dersch*, *Dietz*, *Siebert* findet man hier nicht. Die Zeitschrift zeichnete die Entwicklung von Gesetzgebung und Rspr. nach und versuchte, sich in den wiss. Diskurs einzubringen. Im Bestreben nach fachlicher Anerkennung wurden der politische Hintergrund und der heraufziehende Abgrund weitgehend ausgeblendet. Selbst in der letzten Ausgabe vom April 1933 war wenig davon zu spüren, dass Terroristen gerade dabei waren, die Macht zu übernehmen bzw. schon übernommen hatten. Das Heft dokumentierte noch das NS-Gesetz über Betriebsvertretungen und wirtschaftliche Vereinigungen v. 4. April, das die Aussetzung von BR-Wahlen und die Entlassung von Gewerkschaftern, Sozialdemokraten und Kommunisten zum Inhalt hatte. Kurz darauf wurde man selbst Opfer des Terrors.

D. Jahre des Terrorismus

Die Nazi-Zeit beinhaltet einen vollständigen Bruch. Der 2. Mai 1933 bedeutete: Sturm auf Gewerkschaftshäuser, Verhaftung des ADGB-Vorstands incl. *Leipart*, *Graßmann*, *Wissell*, Verbot des ADGB und des gewerkschaftlichen Rechtsschutzes. § 66 AOG iVm. § 11 ArbGG übertrug die Postulationsfähigkeit von den Gewerkschaften auf die Dt. Arbeitsfront, DAF. Eine »Überführung« der Arbeitersekretariate in die DAF gab es nicht. Tatsächlich errichtete die DAF Rechtsberatungsstellen dort, wo vorher Arbeitersekretariate bestanden. Das RAG urteilte später, die DAF sei nicht Rechtsnachfolger der freien Gewerkschaften geworden, auch nicht über § 2 KSchG bzw. § 419 BGB, Vermögensübernahme. Wörtlich: »Die Umbildung, die sich im Zuge der nationalen Erhebung nicht unter Beobachtung der satzungsgemäßen Formen, sondern durch ein Eingreifen der NSDAP als der Inhaberin der Macht im Staate mit Billigung der legalen Staatsgewalt unter den Augen der Öffentlichkeit vollzogen hat, hat zu einer grundlegenden Umwälzung in der Organisation geführt.«³² Weiterhin übernahm

²² Vgl. *Naphtali*, Wirtschaftsdemokratie, Berlin 1928, Neuausg. Frankfurt/M, 1977.

²³ Vgl. *Mallmann*, AuR 2017, G 8.

²⁴ *Wissell*, AuR 1954, 129 ff.

²⁵ *Churchill*, Memoiren, Bd. I, S. 25.

²⁶ Vgl. *Potthoff*, Freie Gewerkschaften, S. 324; *Shin*, aaO., S. 174 mit Fn. 516.

²⁷ Zahlen aus *Shin*, aaO., S. 182.

²⁸ ... Aufgaben, »die Entwicklung des Arbeitsrechts fortschrittlich zu beeinflussen; die Durchführung der arbeitsrechtlichen Gesetze zu überwachen; die arbeitsrechtliche Judikatur und Lit. zu verfolgen und den angeschlossenen Gewerkschaften und Gewerkschaftsmitgliedern zur Kenntnis zu bringen; auf Anfragen Rechtsauskünfte zu erteilen; besonders auch den BR die Durchführung der Rechte aus dem Betriebsrätegesetz durch Unterstützung und Rat zu ermöglichen.« Zit. nach *Shin*, aaO., S. 174 mit Fn. 516.

²⁹ Speziell zu *Nörpel* vor und nach 1945 vgl. *Unterhinninghofen*, AuR 2018, G 1.

³⁰ *Sinzheimer*, Der Tarifvertrag als Rechtsquelle, AR-Prax 1928, 3 ff.

³¹ Beispielfhaft *Fraenkel*, Die Rechtsstellung des Gewerkschaftsfunktionärs als Prozessvertreter, AR-Prax 1928, 30 ff.

³² RAG 28.2.1934 – 274/33, JW 1934, 1063; weit. Nachw. bei *Reifner*, Gewerkschaftlicher Rechtsschutz – Geschichte des freigewerkschaftlichen Rechtsschutzes und der Rechtsberatung der DAF von 1894 – 1945, WZB Berlin, 1979, 90 ff.; *M. Bauer*, AuR 2011, 152.

das RAG das von *Dersch* und *Nipperdey* entwickelte Argument, die NSDAP habe die faktische Macht im Staate; ihre Akte seien öff.-rechtlicher Natur. »Die Stellung des Staatsrats *Dr. Ley* als Pfleger des beschlagnahmten freige- werkschaftlichen Vermögens ... bestimmt sich nicht nach bürgerlichem Recht, sondern nach staatspolitischen Erwägungen, insbes. nach dem mit der Beschlagnahme verfolgten Zweck.«³³ Erst recht erfolgte keine Über- führung der zentralen ADGB-Rechtsabteilung, vielmehr Gründung des Zentralbüros der DAF mit 9, später mehr Fachämtern.

Die Gewerkschaftspresse wurde verboten, so auch Arbeitsrecht- spraxis. Die Zeitschriften *NZA*, *Arbeitsrecht* und *Arbeitsgericht* wur- den zusammengefasst in die nationalsozialistische Zeitschrift »Deut- sches Arbeitsrecht« (Hrsg. *Mansfeld*).³⁴ Dort schrieben diejenigen, die zuvor in Arbeitsrechtspraxis nicht geschrieben hatten, dafür ihre Karrieren nach 1945 als flink gewandelte Demokraten fortsetzten und spä- ter³⁵ als Begründer des »Arbeitsrechtskartells« identifiziert wurden. O.g. Autoren der Arbeitsrechtspraxis konnten froh sein, mit dem Leben davon zu kommen.

Excurs: Am 6.,7. März und 2. Mai 1933 drangen SA- und Stahl- helm-Leute in das Kasseler Gewerkschaftshaus, Spohrstr. ein, zerstör- ten Möbel und Innenräume, zerschlugen Türen und warfen Fahnen, Bilder, Druckschriften (darunter Akten und Mitgliederverzeichnisse) durch die Fenster auf die Straße, verprügelten Gewerkschafter. RA *Freisler* sprach von »symbolischer Inbesitznahme«.³⁶

E. Über die Bundesrechtsstelle zum Centrum

Die 1000 Jahre dauerten nur 12. Seit 1953 gibt es **Arbeit und Recht** mit den Chefredakteuren *Willi Richter* (1955), *Fritz Willems* (1957), *Albert Gnade* (1973), *Rudolf Buschmann* (1992), *Peter Voigt* (2011), *R. Buschmann* (2013), *Michael Engesser* (2014), *Dorothee Müller- Wenner* (2016/2017), *Frank Siebens* (seit 2017). 1953 verzeichnet in Kassel auch die Gründung von *BAG* und *BSG*. Die **DGB-Bundes- rechtsstelle** (BRSt) als Außenstelle des DGB-Bundesvorstands, Abt. Sozialpolitik, folgt am 4.1.1954.³⁷ Die Aufgaben entsprechen denen der 20er Jahre.³⁸ Leiter der BRSt (bis 1959) wird der ehemalige Arbeitersekretär *Karl Debus*, gefolgt von *Erich Dähne* (1959), *Kurt Leingärtner* (1974), *Gert Siller* (1993), *Hans Schaller* (1997), *R. Buschmann* (1999). 1956 erklärt der IV. DGB Bundeskongress die Wahrnehmung der gew. Aufgaben vor den Gerichten der Arbeits-, Sozial-, Verwaltungs- und Finanzgerichtsbarkeit zu satzungsgemä- ßen Aufgaben des Bundes.

Der Eintritt von *A. Gnade* als AuR-Redakteur in die BRSt 1960 mar- kiert die Integration von Arbeits- und Sozialrecht, Prozessvertretung und Redaktion. Seit den 80er Jahren vertritt die BRSt (*K. Leingärtner*) in sozial-, seit den 90er Jahren in arbeitsrechtlichen Verfahren ständig vor dem *EuGH*. Zudem beteiligt sie sich an den eur. Netzwerken *Netlex* sowie *Litigation Network*. Sie organisiert 3 Großveranstaltungen in Kassel: 1994: 40 Jahre Arbeitsrecht in der Demokratie – 40 Jahre Arbeit und Recht; 1995: 100 Jahre gewerkschaftlicher Rechtsschutz; 1996: Tarifautonomie in Gefahr.³⁹ Daraus entwickelt sich das HBS-Forum.

1998 bringt das Gesetz zur Änderung der BRAO und anderer Gesetze, hier §§ 11 ArbGG, 73, 166 SGG die Postulationsfähigkeit der

DGB Rechtsschutz GmbH vor Arb- und Sozialgerichten einschließlich *BSG*. 1998 gehen alle DGB-Rechtsstellen mit Ausnahme der BRSt nach § 613a BGB auf die GmbH über; die BRSt verbleibt beim DGB. Die mit Sozialrechtsschutz betrauten Beschäftigten gehen 1999 über. Der arbeitsrechtliche Teil, die Redaktion *AuR*, wird 2001 nach Erfurt ver- legt,⁴⁰ verbunden mit personellen Maßnahmen und Einschränkungen, zudem Wachstum im öff. Fernverkehr. 2008 wird dies korrigiert. Trotz dieser Dys-Synergieeffekte erfüllen Arbeits- und Sozialrechtler ihre Aufgaben einschließlich Vertretung vor dem *EuGH*.

Zum Abschluss eine Erfolgsgeschichte: Das 2007 verabschiedete Rechtsdienstleistungsgesetz bringt die Postulationsfähigkeit auch vor dem *BAG*. Darauf basiert die Gründung des GC, Kassel, erster Leiter *Reinold Mittag*, Nachfolger *Karsten Jessolat*. Bald gibt es wieder Verbin- dungen zwischen Prozessvertretung und Redaktion im GC. Seitdem verzeichnet es stetig steigende Fallzahlen und ist mit Abstand die füh- rende Vertretung von Arbeitnehmerinteressen vor *BAG*, *BSG*, *BVerwG*, *EuGH* und *EGMR*.

F. Lehren aus über 100 Jahren

Arbeits- und Sozialrecht hängen näher zusammen als Sozial- und Ver- waltungsrecht. Wie gut, dass sich Pläne zur Justizreform nicht durchge- setzt haben. Fachlich steigen die Ansprüche. Dazu gehört Verfassungs- recht, Europarecht incl. eur. Sozialcharta und EMRK. Viel wurde geleis- tet. Maßgebliche *EGMR*-Urteile werden in Deutschland nach hiesiger Übersetzung zur Kenntnis genommen, nicht zu vergessen die *IAO*. Die Juristen des Centrums bringen sich in den wiss. Diskurs ein, u.a. über gewerkschaftsnahe Medien. Höchsttrichterliche *Rspr.* und *h.M.* sind nicht alleiniger Maßstab. *U. Engelen-Kefer* sprach auf dem Kongress »40 Jahre Arbeitsrecht in der Demokratie« von einer steten Herausforde- rung an die *h. M.*⁴¹ Gewerkschaftlicher Rechtsschutz ist keine private Versicherung, sondern unmittelbare Grundrechtsausübung und gelebte Solidarität.⁴² Das ist auch das Vermächtnis der Centralarbeitersekretä- re, die Maßstäbe für alle Nachfolgenden gesetzt haben.

³³ RAG 29.9.1934, 134/34, JW 1935, 74.

³⁴ Hierzu *Becker*, Arbeitsrechtliche Fachzeitschriften 1933/34, AuR 2016, G 21.

³⁵ *Wahsner*, KJ 1974, 369.

³⁶ *Krause-Vilmar*, Die nationalsozialistische Machtergreifung in der Stadt Kassel, 1999.

³⁷ Meldung in AuR 1954, 60.

³⁸ Vertretung von Gewerkschaftsmitgliedern vor dem *BSG*; Auswertung der *Rspr.* von *BSG* und *BAG*, Erteilung von Rechtsauskünften an Gewerkschaftsvorständ- de und DGB-Rechtsstellen; Information über wichtige Fragen des Arbeits- und Sozialrechts, die zur Entscheidung beim *BAG* oder *BSG* anstehen oder über die entschieden worden ist.

³⁹ Beiträge und Berichte dokumentiert in AuR 1994, 113 ff.; 1995, 289 ff.; 1996, 329 ff.

⁴⁰ Noch 1996 waren als Sparmaßnahmen begründete Pläne zur Verlegung der BRSt. nach Düsseldorf, um dort frei gewordene Räume zu nutzen, verworfen worden. 2000 zog der DGB nach Berlin um.

⁴¹ *Engelen-Kefer*, AuR 1994, 126.

⁴² *BAG* 30.8.1983, 1 AZR 121/89, AuR 1984, 50; *Engelen-Kefer*, AuR 1995, 301 f.

» Realität in Bewegung – Das italienische Arbeitsrecht im 20. Jahrhundert

Prof. Giovanni Cazzetta, Ferrara*

1. Das Arbeitsrecht im 20. Jahrhundert beginnt und endet mit einer Krise. Es wurzelt in der Krise des ausgehenden 19. und beginnenden 20. Jahrhunderts, die zur Abkehr von der dem gemeinen Vertragsrecht zugrundeliegenden Gleichheitsidee führte, und dem abstrakten Gegensatz zwischen Individuum und Staat; sein Ende (viele würden sagen: sein Tod) kommt mit der Krise des Sozialstaats und der Rückkehr zum »reinen Zivilrecht«; eine Rückkehr, die sich als Abkehr von der Unterordnung des Marktes unter die soziale Gerechtigkeit oder der Abschaffung der »Erklärung der Rechte auf freien Vertragsschluss«, wie dies *Marshall* in der Mitte des vergangenen Jahrhunderts optimistisch aufgedrückt hat, manifestiert.

Das 20. Jahrhundert – so sagte gegen dessen Ende der Soziologe *Aris Accornero* – war das Jahrhundert der ARBEIT. An die Stelle dieser ARBEIT, im Singular, und damit war gemeint die Industrie- oder Manufakturarbeit, die einförmig sei und einförmig mache, traten Arbeiten: vielgestaltig, unstabil und immer weniger geschützt.¹ In diesen Jahren fragten sich die Juristen, ob es für das Arbeitsrecht noch eine Zukunft gebe; sie fragten sich: was denn die Zukunft des Fachs sei angesichts des Wandels der weisungsabhängigen Arbeit und der Erosion der »vier Säulen«, die das Arbeitsrecht des 20. Jahrhunderts stützten: des Nationalstaats, der großen Fabrik, der Vollbeschäftigung und der Vertretung der Arbeitnehmer durch die Gewerkschaften.²

Die Dynamismen der Globalisierung der letzten beiden Dekaden haben die Debatte über die Zukunft des Fachs immer hitziger werden lassen, da die Idee des Arbeitsrechts und die Grundprinzipien, die seine Entwicklung und die Errungenschaften des vergangenen Jahrhunderts geleitet haben, immer mehr zerbröckelten. Die Bindungswirkung von Gesetz und Kollektivvertrag wird immer schwächer, und sogar die Arbeitsrechtler, die wesentliche Beiträge über das Thema geschrieben haben, geben zu, dass es eine »teilweise Entmystifizierung« des Prinzips gibt; Solidarität wird angeführt, um den Horizont der Menschenrechte universalistisch auszudehnen, aber gleichzeitig zeigt sie sich im Nahbereich im Niedergang begriffen; man stellt wieder auf eine Verbindung zwischen Arbeit und Staatsbürgerschaft ab, um Arbeitnehmern Freiheiten zurückzugeben, indem sie von restriktiven Regelungen befreit werden; aber gleichzeitig wird diese Verbindung durch die Notwendigkeiten des Marktes aufgelöst, der sich immer weiter von dem Modell der Emanzipation der Arbeit entfernt, das die europäischen Verfassungen nach dem zweiten Weltkrieg eingeführt hatten.

Angesichts einer Krise, die den konzeptionellen Apparat, die Werteaxiome und sogar den Daseinszweck des Arbeitsrechts als solchen umkehrt, erscheint die Arbeitsrechtswissenschaft deplatziert und quasi suspendiert zwischen Katastrophenstimmung und Fideismus, Blick in die Vergangenheit auf der Suche nach Kontinuitätslinien und Diskontinuität hinsichtlich der traditionellen Lehre, aufgelegtem Streit über Meinungsverschiedenheiten und Erwartungen einer »Rückkehr« zu entgegengesetzten Punkten: eine Rückkehr zur »Reinheit« des Zivilrechts, zum geläufigen Schuldrecht der Marktgesellschaft; oder eine Rückkehr zu einer stärkeren Rolle des Staates, die ein Gegengewicht sein soll zum »Verschwinden des Öffentli-

chen«, zur Delegitimierung der Verfassung, zum Wüten der Privatisierung des Rechts, die von der intensiven neoliberalen Welle getragen wird.

Verständnis der Gegenwart, Fragen bezüglich der Zukunft und Wiederherstellen der Erinnerung gehen zusammen, ändern den Daseinszweck des Arbeitsrechts, seine wichtigsten Charakteristika, seine genetischen Bestandteile, seine »wirklichen« Grundlagen einschließlich seines historischen Weges. Die Fragestellung: »Welche Zukunft hat das Arbeitsrecht?« schlägt so wiederholt um in die Fragestellung: »Welche Vergangenheit hat das Arbeitsrecht?«

Ich werde hier nicht versuchen, ausgehend von der Krise in der Gegenwart, eine »wirkliche« Geschichte des Arbeitsrechts zu finden; ich werde lediglich einige Spannungsfelder im Prozess der Schaffung des Paradigmas des Arbeitsrechts im Italien des 20. Jahrhunderts ansprechen im Hinblick darauf, ob und wie sie sich heute wieder auf-tun. Ich werde zwei Hauptmomente im Arbeitsrecht des 20. Jahrhunderts unterscheiden: der erste gekennzeichnet dadurch, dass die »zivilrechtliche Verfassung« (des allgemeinen Zivilrechts) im Mittelpunkt steht; der zweite durch die Bekräftigung, dass fortschrittlicher Weise die republikanische *auf der Arbeit gegründete* Verfassung im Mittelpunkt steht. Ich werde auf den Streit eingehen, ob das Arbeitsrecht zum öffentlichen Recht oder zum Zivilrecht gehört (ein Streit, der zwar für unnütz erklärt wurde, aber das gesamte 20. Jahrhundert andauerte und heute besonders wütend tobt), und auf die Spannung durch die Behauptung einer »selbständigen« Identität des Fachs, wobei ich insbesondere das Gewicht berücksichtigen werde, das dem Eingreifen des Gesetzes (des Staates) im individuellen Arbeitsverhältnis und im Gewerkschaftsrecht zuzumessen ist.

2. Die erste Forderung nach einer Sonderrolle des Arbeitsrechts geht von der Zentralität des allgemeinen Zivilrechts im 19. Jahrhundert aus. Zur Jahrhundertwende richtete sich die Forderung nach einem spezifischen Recht für die Arbeit (»Arbeiterrecht«, »soziales Zivilrecht«, »Recht der Zukunft«, »soziales Recht«, »kollektives Recht«) gegen die Gewissheiten der Verteidiger des unwandelbaren Charakters des allgemeinen Zivilrechts, gegen die formalen Unterscheidungen zwischen dem »Sozialen« und dem »Juristischen«, zwischen der »juristischen Frage« und der »sozialen Frage«, die sich immer weniger dafür eignen, die Probleme individueller und kollektiver Arbeitsverträge zu erfassen.

Obwohl das Arbeitsrecht eine Abkehr vor diesen Unterscheidungen darstellt, ist es am Anfang auf jeden Fall tief von ihnen geprägt. In den einschlägigen juristischen Werken jener Zeit finden sich widerstreitende Auslegungen des »Übergangs vom Alten zum Neuen«: die Verbreitung von Solidarismus und von Sozialkritik am juris-

* Aus dem Spanischen von *Torsten Walter*, LL.M. (Leicester) und Prof. Dr. *Thorsten Keiser*, LL.M.

1 *A. Accornero*, *Era il secolo del Lavoro*, Bologna, 1997.

2 *M. D'Antona*, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi d'identità?* (1998), in ders. *Opere*, Milano, 2000, S. 221–247.

tischen Individualismus findet nicht zufällig in den selben Jahren statt wie die Perfektionierung abstrakter formaler Konstruktionen, die nicht selten programmatisch die Indifferenz des Rechts gegenüber den sozioökonomischen Inhalten zum Programm machten. Im Übrigen genügt es, daran zu denken, dass die ersten Sozialgesetze und die gesetzliche Arbeitsunfallversicherung (das entsprechende italienische Gesetz stammt von 1898) als Ausnahmeregeln verstanden wurden, als »Privileg«, getrennt vom System, nicht in der Lage, das allgemeine Recht zu beeinflussen. In den ersten derartigen Gesetzen ließ sich einerseits das »Recht der Zukunft« erahnen, aber andererseits waren sie nur Übergangslösungen, ohne Eingriffswirkung auf den Vertrag, auf die Haftung und das Eigentum, das heißt, auf den »permanenten«, »echten«, »unabänderlichen« Kern der bürgerlich-rechtlichen Verfassung.³

In den Jahren, in denen es mit dem Simplizismus und dem Reduktionismus aus dem 19. Jahrhundert zu Ende ging, spiegelte das Arbeitsrecht voll die Doppelgesichtigkeit der juristischen Kultur wider. Einerseits provozierte die Idee eines allgemeinen Zivilrechts, das durch unabdingbare Normen (mit sozialer und solidarischer Vision) umgewandelt wird, Zittern und Angst davor, dass die ganze Rechtsmaterie im öffentlichen Recht aufgeht. Auf der anderen Seite manifestierten sich die Rebellion gegen das allgemeine Vertragsrecht und die Tendenz, dieses im Einklang mit dem neuen gesellschaftlichen Wandel zu modifizieren, zunehmend in den Versuchen zur dogmatischen Erfassung der Industriegesellschaft. Darüber hinaus war der Individualvertrag von zwingendem Recht geprägt, und der Kollektivvertrag – ein Hybrid zwischen Gesetz und Vertrag, Vertrag sui generis, Schöpfung der Praxis oder des Gewohnheitsrechts – ließ die Notwendigkeit einer Revision und Überwindung traditioneller juristischer Kategorien immer deutlicher werden.

3. Der Widerspruch zwischen Abschottung und Öffnung des Arbeitsrechts bezüglich des allgemeinen Zivilrechts zeigte sich in vollem Umfang in den unterschiedlichen Haltungen zur Intervention des Gesetzgebers. Basierend auf unterschiedlichen Begründungen und gesellschaftlichen Vorstellungen wurde diese begrüßt oder abgelehnt, für notwendig oder überflüssig gehalten, als Wohltat oder Gefahr eingeschätzt. Zu der Kritik, vor allem von *Ludovico Barassi*, an der »verhängnisvollen Modeerscheinung, für alles den Staat zuständig zu machen«, und zur Angst vor der Abschaffung privater Freiheiten durch öffentliches Recht gesellte sich die Ablehnung jener, welche das Gesetz als Hindernis für die Schaffung neuer kollektiver Rechtsnormen ansahen. Von diesen erhoffte man sich die Herausbildung eines Ordnungsrahmens für künftige Individualverträge. Außerdem sollten kollektive Rechtsnormen die Basis einer »Wissenschaft des Arbeiterrechts« bilden. Das illusorische Vertrauen auf die Möglichkeit, im bürgerlichen Staat ein »soziales Recht« zu erlangen, war in dieser Zeit auch spöttisch kommentiert worden von Autoren, die im Gefolge von *George Sorel* gesetzliche Eingriffe als »künstliche«, außerrechtliche Interventionen ansahen, die dem »natürlichen, unabhängigen und autonomen« Recht der Gewerkschaften entgegenstanden.⁴

In der Krise des modernen Staates, dessen einseitige Konzentration auf Individuen und Staat vor allem in den luziden Schriften von *Santi Romano* als »zu starke Vereinfachung« erkannt wurde, erschien das Hauptproblem vor allem in der Schwierigkeit zu bestehen, den gesellschaftlichen Pluralismus, die »Autonomie der Gruppen« mit der staatlichen Souveränität und der individualistischen Ausrichtung des Zivilrechts in Einklang zu bringen.⁵

Als der Einfluss der sozialen Spezialgesetze auf das allgemeine Rechtssystem immer mehr ins Bewusstsein trat (bei gleichzeitiger Auflösung der »bequemen Unschärfe bezüglich seiner privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Einstufung«⁶) manifestierten sich die unterschiedlichen Einschätzungen gegenüber der staatlichen Intervention auch im Bereich des Tarifvertrags. Auf der einen Seite wurde die Eignung der »öffentlich-rechtlichen« Intervention durch staatliches Gesetz zur Befriedung, Absorption oder Negation eines dämonisierten sozialen Konflikts betont. Auf der anderen Seite wurde sie abgelehnt, um den Wert des Rechts zu betonen, welches aufgrund der Aktion gesellschaftlicher Organisationen und der Tarifvertragsabschlüsse entstand. Stolz wurde dieses als »autonom« dargestellt, geeignet zur Ablösung von Gesetz und staatlicher Kontrolle.

Die Konfrontation zwischen den unterschiedlichen Spielarten der staatlichen Intervention zerriss auch die arbeitsrechtlichen Systemwürfe. Die traditionelle Basis der Unterscheidung zwischen »dem Öffentlichen« und »dem Privaten« wurde brüchig, jedoch gelang es auch mit der Referenz auf ein »autonomes« soziales Recht als eine Art Mittelweg oder dritte Dimension des Juristischen nicht, sich in vollem Umfang von den Prägungen der Dichotomie öffentlich/privat und der zentralen Stellung zivilrechtlicher Konstruktionen zu lösen.

Der faschistische Korporatismus kündigte emphatisch einen Umsturz an, ein »neues Recht«, als »unabhängigen juristischen Strang des geltenden Rechtssystems«, als »autonome Ordnung als Selbstzweck«, die über den herkömmlichen Differenzierungen des Rechts stehen sollte. Während sich jedoch die Streitigkeiten an der Verbindung von staatlicher Einheitlichkeit und Pluralität der Rechtsordnungen entzündeten, wurde die *dritte Dimension* in gelenkter Gesetzgebung und politischer Ideologie des Faschismus begraben, durch Einbettung in den autoritären und bürokratischen Rahmen des realen Korporatismus.⁷

Der Korporatismus verstand sich als Antwort auf die Krise des modernen Staates, als neues und komplettes System einer Organisation von Rechtsquellen. Die pluralistischen Ansätze der Theorie von *Santi Romano*, die Diskussionen über die Notwendigkeit einer Überwindung des Monopols des Staates über das Recht, einer Auflösung der Verbindung zwischen Staat und Recht verloren sich schnell in terminologischen Streitigkeiten bezüglich der Konstruktion des faschistischen Staates als höherer Einheit und Synthese dessen, was sich daraus ableiten lässt, unter Ausschluss von »antietatistischen Theorien«

3 Unter diesem Gesichtspunkt ist die Haltung von *Ludovico Barassi*, dem umstrittenen »Vater« des italienischen Arbeitsrechts, exemplarisch. Mit »Il contratto di lavoro nel diritto civile italiano« (Der Arbeitsvertrag im italienischen Zivilrecht, Mailand 1901) versuchte *Barassi* die Allgemeingültigkeit der Prinzipien des allgemeinen Zivilrechts erneut zu bestätigen, die Fähigkeit der »echten, unwandelbaren Struktur« der Rechtswissenschaft, die sich vollziehenden sozialen Wandlungen zu bewältigen, im Gegensatz zur »Neuerungsmanie« vieler, die »die Fahne der Reformen schwenken« und »gewaltsame Veränderungen« des Privatrechts durch staatlichen Zwang verlangen.

4 *S. Panunzio*, *Il socialismo giuridico. Esposizione critica*, Genova, S. 31 ff.

5 Vgl. *P. Grossi*, *Introduzione al Novecento giuridico*, Roma-Bari, 2012

6 *F. Carnelutti*, *Infortuni sul lavoro* (Studi), Roma, 1913, S. XIV.

7 Der reale Korporatismus wirkte sich vor allem auf das kollektive Arbeitsrecht aus: das Gesetz 563/1926 verbot den Streik und unterdrückte definitiv die Tarifautonomie, in dem es eine faschistische Einheitsgewerkschaft zur »Repräsentation« der Arbeiter einrichtete; eine zur Unterzeichnung von Tarifverträgen legitimierte Instanz, welche auf alle Angehörigen dieser Kategorie bezogen waren. 1927 wurde die *Carta del Lavoro* verabschiedet, ein Manifest der Prinzipien des Korporatismus im Bereich der Arbeitswelt. Trotz unterschiedlicher Deutungsversuche blieb sie jedoch toter Buchstabe. Die Korporationen (als öffentliche Körperschaften) wurden offiziell erst 1934 eingerichtet, ohne jemals konkrete Handlungsspielräume zu erlangen.

und jeglicher Bindung an Gesetze.⁸ Dort, wo man besonders intensiv nach dem »kollektiven Interesse« suchte, »jenseits von privaten und öffentlichen Interessen«, »verbunden mit der Anerkennung der Existenzberechtigung gesellschaftlicher Körperschaften oder zur Schöpfung von Rechtsordnungen berufenen organisierten kollektiven Einheiten«⁹, gelangte man in Wahrheit zu einer Absorption der intermediären Gewalten durch den Staat. Wer sich in der Krise das Korporativismus an Bilder der korporativen mittelalterlichen Stadt klammerte und an den bleibenden Wert der korporativen Idee glaubte, musste eine Divergenz von Theorie und Praxis konstatieren.

4. Die Rechtskultur der Nachkriegszeit musste sich dem Problem des Arbeitsrechts in der Demokratie stellen. Es war ein Neubeginn im Schatten der Vergangenheit. Hin und hergerissen zwischen einer Perspektive der Neubewertung des Zivilrechts und der Sehnsucht nach dem realen Korporativismus oder einer dritten Dimension des Sozialen, war die Wende zur Demokratie von einem tiefen Misstrauen gegenüber staatlicher Intervention belastet. Die Akzentuierung einer klaren Abgrenzung zwischen dem Öffentlichen und dem Privaten war unvermeidlich. Je mehr sich die rechtswissenschaftlichen Streitigkeiten entzündeten, umso mehr trat die bereits in der Krise des Korporativismus vorhandene ‚Divergenz zwischen Theorie und Realität‘ hervor. Sie vergrößerte sich angesichts der »Realität in Bewegung« der Zeit nach der Befreiung. Es war eine Realität, in der die neugewonnene Tarifautonomie sich noch in einem Bereich mit Restbeständen korporativistischen Rechts bewegte.

Die Frage der Zugehörigkeit des Arbeitsrechts zum Privatrecht oder zum öffentlichen Recht, die Frage der staatlichen Eingriffe im Individualarbeitsrecht, im kollektiven Arbeitsrecht oder bei der sozialen Sicherheit stellten sich nun erneut im Zusammenhang mit vielschichtigen wie unrealistischen Forderungen entweder nach Rückkehr zur reinen Ordnung des präfaschistischen Italiens oder deren Überwindung. Während der Übergangszeit verschärfte sich in dem nach dem Fall der korporativen Ordnung entstandenen Vakuum die Probleme, die sich in den Anfängen des Arbeitsrechts als eigene Disziplin innerhalb des allgemeinen Zivilrechts gezeigt hatten.

Jedenfalls waren sich auch die Privatrechtler bewusst, dass die Lücke, die durch den Wegfall des korporativen Rechts bei der Regulierung des Arbeitslebens entstanden war, nicht wieder durch allgemeines Zivilrecht zu füllen war. Was man dabei verschwie, war das kollektive Arbeitsrecht. »Vorher« – schrieb *Francesco Santoro Passarelli* – existierte das korporative Recht, nun könne sich diese Disziplin »in das Arbeitsrecht im weiteren Sinne integrieren«; dabei verlor er zunächst kein Wort über das kollektive Arbeitsrecht.¹⁰

5. Dem von der verfassungsgebenden Versammlung »konstruierten« Arbeitsrecht gelang es nicht, den Knoten zu lösen, der sich durch die Herausbildung der Tarifautonomie einerseits und die »Normalisierung des Rechtsgebiets«, wie es euphemistisch hieß, andererseits gebildet hatte. Es blieben Widersprüche zwischen den innovativen Prinzipien der Verfassung und einer »realen Situation«, die durch individuelle Arbeitsbeziehungen mit autoritärer Prägung bestimmt war (die Freiheit der Kündigung wurde weiterhin nicht infrage gestellt, starke Beschränkungen des Streikrechts dauerten fort, die Tarifautonomie konnte sich insgesamt nur mit Mühe behaupten).¹¹ Die Verfassung schien nicht in der Lage zu sein, bis in die Fabriken vorzudringen.

Leidenschaftliche Kontroversen über die Nichtanwendung der Verfassung oder die Notwendigkeit, über ihre nur »programmatischen« Prinzipien hinauszugehen, um »alle« fundamentalen Rechte zu

garantieren, standen nun genau im Zentrum der Diskussion über das Arbeitsrecht. Dieses wurde zu einem »Laboratorium von Prinzipien«, zu einem Feld, in dem sich Freiheit und Gleichheit in der Demokratie herausbilden sollten, um ein Gesellschaftsmodell zu verwirklichen, das nicht außerhalb, sondern innerhalb der bestehenden Rechtsordnung angesiedelt sein sollte.¹² Eine ernsthafte Umsetzung des in der Verfassung gefundenen Kompromisses konnte sich nicht auf die Forderung nach einer Intervention des staatlichen Gesetzgebers beschränken. Es musste auch die in eben dieser Verfassung enthaltenen Priorität der pluralistischen Gesellschaft und ihrer konkreten Dynamiken, Interessen und Konflikten gegenüber dem Staat anerkannt werden. Die als Neuerungen in der Verfassung aufgenommenen Arbeiterrechte konnten nicht nur »von oben« herausgebildet werden, sondern mussten sich auch »von unten« im lebendigen Kontakt mit der Dynamik der sozialen Beziehungen entwickeln.

6. 1960 kam es mit dem Werk »Introduzione allo studio della autonomia collettiva« von *Gino Giugni* zu einer Zäsur in den arbeitsrechtlichen Debatten. In diesem Werk bezog sich der Autor eingehend auf die Praxis, auf das »lebende Recht«, auf die »effektive juristische Realität«, auf »Realitäten in Bewegung«. Gleichzeitig rief er die »pluralistische Theorie« (im Sinne eines Pluralismus der Rechtsordnungen, wie ihn *Santi Romano* beschrieben hatte) in Erinnerung, sowie das »originäre Recht der sozialen Verbände«. Die positivistische Sichtweise auf das Arbeitsrecht war damit überwunden. Gleichzeitig änderten sich Identität und Daseinsgrundlage des Arbeitsrechts tiefgreifend. »Die Disziplin (...) findet ihre Daseinsgrundlage jenseits der Meinungsverschiedenheiten über ihre Autonomie oder ihre Eigenschaft als Spezialgesetz. Kennzeichnend ist für sie vielmehr die Grundhaltung, den Juristen stets mit der schwierigen Aufgabe der rechtlichen Bewertung jeweils neuer juristischer Realitäten konfrontieren zu müssen, also mit Realitäten in Bewegung.«¹³

Die Diskontinuität mit der Tradition (nicht nur von Seiten des öffentlichen Rechts, sondern auch von Seiten des Privatrechts) liegt der Hand. Die Kritik am Rechtspositivismus und an den vorkonstitutionellen formalistischen Konzepten verbindet sich nun mit der Polemik gegen die Erbschaft des Korporativismus sowie gegen die Ideologie der übergeordneten Herrschaft des Unternehmens und der Nation oder gegen die noch im Verfassungstext enthaltenen korporativistischen Elemente.¹⁴

1970 trat dann das Statuto dei lavoratori in Kraft. Dieses vereinigte die Förderung von Individualrechten und gewerkschaftlicher Aktion, sowie den Schutz der Würde und Freiheit des Arbeiters sowohl als

8 Zusammenfassend siehe G. Cazzetta, *L'autonomia del diritto del lavoro nel dibattito giuridico tra fascismo e Repubblica* (1999), jetzt in ders., *Scienza giuridica e trasformazioni sociali. Diritto e lavoro in Italia tra Otto e Novecento*, Milano, 2007, S. 171 ff.; I. Stolzi, *Ordine corporativo. Poteri organizzati e organizzazione del potere nella riflessione giuridica dell'Italia fascista*, Milano, 2007; U. Romagnoli, *Il lavoro in Italia. Un giurista racconta*, Bologna, 1995, S. 120 ff.

9 W. Cesarini Sforza, *Corso di diritto corporativo*, Padova, Cedam 1932, S. 8–9; Ders., *Il corporativismo come esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè, 1942, S. IV.

10 F. Santoro Passarelli, *Nozioni di diritto del lavoro*, Napoli, 1945, S. 1–2.

11 Vgl. L. Gaeta (Hrsg.), *Prima di tutto il lavoro. La costruzione di un diritto del lavoro all'Assemblea Costituente*, Roma, 2014.

12 Vgl. P. Costa, *Diritti e democrazia*, in A. Pizzorno, (Hrsg.), *La democrazia di fronte allo Stato*, Milano, 2010, S. 25 ff.

13 Giugni, *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Milano, 1960, S. 20.

14 Besonders relevant in diesem Sinne, F. Mancini, *Il problema dell'articolo 39. Libertà sindacale e contratto collettivo 'erga omnes'* (1963), in ders., *Costituzione e movimento operaio*, Bologna, 1976, S. 133 ff.

Individuum wie als Teil des Kollektivs. Damit gelang eine virtuose Verbindung von Privat- und Öffentlich, von Individuum und Kollektiv, sodass unterschiedliche Wege zur Verwirklichung der verfassungsrechtlichen Garantien zusammengeführt wurden, in Synergie von Gesetzgebung, Rechtsprechung und Doktrin.

*** Qui forse (oppure all'inizio del 7) un rigo che richiami il raggiungimento dello »Statuto dei lavoratori« nel 1970***.

7. In den 1970er Jahren beginnt jedoch eine Phase der Unsicherheit für das Arbeitsrecht. Die Industriearbeit wird von der Krise des Fordismus heimgesucht; es zeigt sich ein schrittweiser Verlust der zentralen Position der Arbeiterklasse in Gesellschaft, Politik und Kultur. Bald kündigt sich mit der »Thatcher-Ideologie« (in Verbindung mit den Thesen von *Hayek*) das Aufzwingen einer Vertragsfreiheit an, welche »Privilegien« bestimmter Klassen negierte. Dies war quasi ein Rückschritt zur Marktgesellschaft, zum rücksichtslosen allgemeinen Vertragsrecht des 19. Jahrhunderts. Er stellte sich wie eine Umkehr dar,

eine schicksalhafte »Transition rückwärts« in Bezug auf den Verlauf des Arbeitsrechts im 20. Jahrhundert.

Was bleibt nun vom Arbeitsrecht des 20. Jahrhunderts in der gegenwärtigen Krise des Rechts?

Sehr wenig, wenn man an die Gegenwart denkt, mit ihrer »Rückkehr zur reinen Lehre« von gestern, die das Fach durch das Wiederaufkommen des Streits über seine Autonomie und Besonderheit, über seine zivil- oder öffentlich-rechtliche Grundlage zerreißt. Dagegen sehr viel, wenn man an die Verbindung zwischen dem Kampf für die Rechte und der juristischen Wirklichkeit denkt, die das Arbeitsrecht des 20. Jahrhunderts geprägt hat. Es ist deshalb von Vorteil, sich diese Wort *Giugnis* von vor mehr als einem halben Jahrhundert ins Gedächtnis zu rufen: »In der Haltung, immer den Juristen für die schwierige Aufgabe heranzuziehen, neue Realitäten juristisch zu erfassen, Realitäten in Bewegung, liegt der tiefste Existenzgrund des Arbeitsrechts.« Die Rechtswissenschaft bedarf einer solchen Haltung heute mehr denn je.

» 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 comune 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.