

# Arbeit und Recht

Deutsches und Europäisches Arbeitsrecht

## Arbeit und Rechtsgeschichte 2020

- **Thorsten Keiser**  
Editorial
- **Hagen Trübenbach**  
Von Sklaverei bis Griggs v. Duke Power Co. Zur Entwicklung  
des US-amerikanischen Antidiskriminierungsrechts und  
dessen internationaler Rezeption Seite **G1**
- **Michael Kittner**  
Betriebsrätegesetz 1920: Vorgeschichte und  
Zustandekommen Seite **G5**
- **Pascal Annerfelt**  
Den Spatz in der Hand oder die Taube auf dem Dach –  
Die Massenstreikdebatte 1905/06 Seite **G9**
- **Daniel Hlava, Michael Kittner**  
»Packt Eure Kittel und geht nach Hause« –  
Erinnerungen an den Arbeitskampf 1984 um die  
35-Stunden-Woche Seite **G13**
- **Wolf-Dieter Rudolph**  
Tarifvertragsverordnung – auch ein Vorläufer  
des Betriebsrätegesetzes Seite **G17**
- **Rudolf Buschmann**  
Streit um Ladenschluss Seite **G21**

Mehr lesen unter:

[www.arbeitundrecht.eu](http://www.arbeitundrecht.eu)

## Arbeit und Recht

Sonderausgabe  
Mai 2021

## Herausgeber

Deutscher Gewerkschaftsbund

## Geschäftsführender Herausgeber

RA Wolfgang Apitzsch

## Redaktion

Frank Siebens (Verantwortlicher Redakteur)

Marco Veeck (Redakteur)

Prof. Dr. Thorsten Keiser (Redakteur für Rechtsgeschichte)

Andrea Baczyk (Assistenz)

Leslie Schilling (Koordination im Verlag)

## Anschrift der Redaktion

c/o DGB Rechtsschutz GmbH

Wilhelm-Leuschner-Str. 81, 60329 Frankfurt/Main

Tel. 0 69/35 35 17 15 8, Fax 0 69/35 35 17 17 1

E-Mail: arbeitundrecht@bund-verlag.de

## Verleger

Bund-Verlag GmbH

## Geschäftsführer

Rainer Jöde

## Geschäftsbereich Zeitschriften

Bettina Frowein

## Anschrift des Verlages

Bund-Verlag GmbH, Emil-von-Behring-Straße 14,

60439 Frankfurt/Main

(ladungsfähige Anschrift)

Tel.: 0 69/79 50 10–0, Fax 0 69/79 50 10–18

## Leser- und Aboservice, Helpdesk AuR-Online

Bund-Verlag GmbH, 60424 Frankfurt/Main

Tel. 0 69/79 50 10–96, Fax 0 69/79 50 10–12

E-Mail: abodienste@bund-verlag.de

## Anzeigen

Peter Beuther (verantwortlich)

Thorsten Kauf

Tel. 0 69/79 50 10–602/Fax –12

thorsten.kauf@bund-verlag.de

Es gilt die Anzeigenpreisliste Nr. 22, gültig ab 01.01.2021

Arbeit und Recht erscheint 11× im Jahr einschließlich Online-Version, Online-Archiv und 6× jährlich Zeitschrift für Soziales Recht Jahresbezug einschließlich Mehrwertsteuer 220,20 €.

Einzelheft 19,20 € / Ausland 220,20 € zzgl. Versandkosten;

Vorzugspreis für Studenten und Referendare 108,00 €

Institutionspreis (inkl. IP-Adresse für Online-Nutzung)

304,80 € zzgl. Versandkosten

Abbestellungen mit einer Frist von 6 Wochen zum Jahresende.

Die zur Abwicklung des Abonnements erforderlichen Daten werden nach den Bestimmungen der DSGVO und des BDSG verwaltet.

Namentlich gekennzeichnete Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung der Herausgeber, des Verlegers oder der Redaktion wieder.

## Urheber- und Verlagsrechte

Alle in dieser Fachzeitschrift veröffentlichten Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung – auch auszugsweise – bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages.

## Umschlag und Layout

Ute Weber, Geretsried

## Druckvorstufe und Druck

Druckvorstufe: Da-TeX Gerd Blumenstein, Leipzig

Druck: Druckerei Marquart GmbH,

Saulgauer Str. 3, 88326 Aulendorf

## Bezug Einbanddecken und Buchbindeservice

Tel. 02776/92288-0 oder

bund-verlag@schaefermedien.de

Arbeit und Recht ist deutsches Mitglied der

**International Association of Labour Law Journals**

**Publications Around the World**

www.labourlawjournals.com

# Arbeit und Rechtsgeschichte 2020

Das Jahr 2020 brachte für die Rechtsgeschichte besondere Herausforderungen mit sich. Während viele dogmatische Aufsätze aus dem Bereich des geltenden Arbeitsrechts mit online Ressourcen bewältigt werden können, bleibt die Rechtsgeschichte auf Bibliotheken und Archive angewiesen. Seit dem Frühjahr des vergangenen Jahres bestehen aufgrund der Corona-Pandemie erhebliche Hindernisse bei der Nutzung dieser zentralen Forschungsressourcen. Gerade im vergangenen Frühjahr waren Bibliotheken oft wochenlang geschlossen. Archive schränkten ihre Öffnungszeiten ein, sodass die Benutzung nur in sehr knappen Zeiträumen möglich war, was umfangreiche Recherchen oft unmöglich machte. Hinzu kamen Reisebeschränkungen, die ebenfalls den Zugang zu Materialien erschwerten. Dem Engagement und der Flexibilität unserer Autoren ist es zu verdanken, dass trotz der widrigen Umstände auch im Jahr 2020 die Beiträge der Rubrik »Arbeit und Rechtsgeschichte« ohne Verzögerung erscheinen konnten.

Inhaltlich waren zwei der Beiträge wiederum von den Ereignissen aus der Gründungsphase der Weimarer Republik geprägt, deren Jahrestag zu einer Fülle an rechtshistorischen Reflexionen geführt hatte. »Arbeit und Rechtsgeschichte« reiht sich in diese Forschungsbewegung ein, mit den Beiträgen von Michael Kittner und Wolf-Dieter Rudolph zur Entstehung des Betriebsrätegesetzes von 1920 bzw. zur Tarifvertragsverordnung, die hier in einem funktionalen Zusammenhang zum Betriebsrätegesetz erneut analysiert wird. Einem Thema an der Schnittstelle von Rechts- und Sozialgeschichte widmet sich darüber hinaus Pascal Annerfelt mit der Analyse der Massenstreikdebatte von 1905/06. Unverminderte Aktualität besitzt der Streit um den Ladenschluss, den Rudolf Buschmann in historischer Perspektive behandelt. Hagen Trübenbach wendet den Blick zur Rechtsordnung der USA und zeichnet die Entwicklungslinien des dortigen Antidiskriminierungsrechts unter seinen besonderen politischen Bedingungen nach, was angesichts der Bedeutung des Themas auch in Europa wichtige historische Hintergründe erschließt. Eine mit Methoden der Oral-History bereicherte jüngste Zeitgeschichte kommt ebenfalls nicht

zu kurz, indem von Daniel Hlava und Michael Kittner an den Kampf um die 35-Stundenwoche erinnert wird.

Für das Jahr 2021 erhoffen wir uns eine Verbesserung der Bedingungen für Forschung und wissenschaftlichen Austausch. Auch wenn die Lage nach wie vor schwierig ist, steht fest, dass die »Initiative Arbeitsrechtsgeschichte« ihre Aktivitäten fortsetzen wird. In diesem Sinne wünsche ich auch im Namen von Gerd Bender (Max-Planck-Institut für Rechtsgeschichte und Rechtsphilosophie) eine anregende Lektüre.

*Prof. Dr. Thorsten Keiser,  
LL.M., JLU-Gießen*

## » Von Sklaverei bis Griggs v. Duke Power Co. Zur Entwicklung des US-amerikanischen Antidiskriminierungsrechts und dessen internationaler Rezeption

Hagen Trübenbach, LL.M. (Madison), Gießen<sup>1</sup>

Antidiskriminierungsregeln haben in den letzten 50 Jahren einen festen Platz in den Arbeitsrechtsordnungen westlicher Länder eingenommen und die dortige Arbeitswelt wesentlich verändert. Während offene Diskriminierungen gegen Frauen oder Minderheiten früher weit verbreitet waren, sind sie heute nur noch Ausnahmefälle. Beim Aufschlagen der Stellenangebote einer zeitgenössischen US-amerikanischen Tageszeitung wird man z. B. nicht mehr auf den Schriftzug »white only« stoßen. Zu einer gerechteren Arbeitswelt haben zudem Verbote mittelbarer Diskriminierung<sup>2</sup> beigetragen. So wird es etwa schwer sein, heutzutage einen AG in Deutschland zu finden, der seinen überwiegend weiblichen Teilzeitkräften ein geringeres Stundenentgelt zahlt als seinen vorwiegend männlichen Vollzeitkräften. Doch trotz des großen Einflusses des Antidiskriminierungsrechts wird die Historie des Rechtsgebiets in Deutschland im Vergleich zu anderen Teilgebieten des Arbeitsrechts nur stiefmütterlich behandelt. Dies liegt z. T. daran, dass weder Deutschland noch ein anderes europäisches Land, sondern die Vereinigten Staaten das Mutterland des modernen Antidiskriminierungsrechts sind. Da jedoch der Entstehungskontext für das Verständnis und die Weiterentwicklung eines so dynamischen Rechtsgebiets unerlässlich ist, wirft dieser Beitrag einen Blick auf die Entwicklungsgeschichte des arbeitsrechtlichen Diskriminierungsschutzes jenseits des Atlantiks. Im Fokus stehen dabei 2 Meilensteine: zum einen die Einführung des Civil Rights Act of 1964, zum anderen die Entwicklung der Rechtsfigur der mittelbaren Diskriminierung und deren Rezeption im Rest der Welt.

### I. Der Weg zum Civil Rights Act of 1964

Zum Zeitpunkt der Unabhängigkeitserklärung der Vereinigten Staaten im Jahr 1776 war mit der Sklaverei<sup>3</sup> das Gegenstück freier gleichberechtigter Arbeit in allen 13 Gründungsstaaten rechtlich anerkannt und vor allem in den Südstaaten weit verbreitet.<sup>4</sup> Während das Rechtsinstitut im Norden des Landes zuletzt in New Jersey 1804 abgeschafft wurde, hielten die Südstaaten bis zur Niederlage im Bürgerkrieg im Jahr 1865 daran fest. Doch auch nach dem Ende der Sklaverei sahen sich Afroamerikaner offener und tiefgreifender Diskriminierung im Arbeitsleben ausgesetzt. Sie hatten idR. nur Zugang zu den unbeliebtesten und schlechtbezahltesten Arbeitsstellen und nur geringe Aufstiegsmöglichkeiten. Die Hauptgründe dafür waren fehlende Bildung, Vorurteile von AG sowie die Furcht von AG vor Konflikten mit rassistischen Vertragspartnern oder Angestellten.<sup>5</sup> Darüber hinaus stießen sie idR. auf Ablehnung durch Gewerkschaften, wodurch ihnen u. a. kollektiv ausgehandelte Arbeitsbedingungen und grundlegende Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten versagt blieben.<sup>6</sup> Besonders prekär war die Situation in den Südstaaten. Dort endeten arbeitsbezogene Konflikte teilweise in Lynchmorden und Gewerkschaften betrieben aktiv Kampagnen für die Ausgrenzung von Afroamerikanern.<sup>7</sup>

Obwohl die 1868 eingeführte *equal protection clause* im 14. Zusatzartikel der Verfassung die Gleichberechtigung aller US-Amerikaner vorschrieb, hatten Afroamerikaner zusätzlich mit diskriminierenden Gesetzen zu kämpfen. Hierzu zählten zum einen Gesetze zur

Rassentrennung in öffentlichen Einrichtungen (die sog. *Jim Crow laws*). Diese traten nach dem Bürgerkrieg vor allem im Süden in Kraft und wurden vom U.S. Supreme Court in der berühmten Entscheidung *Plessy v. Ferguson*<sup>8</sup> auf Grundlage der *separate but equal doctrine* für verfassungsgemäß erklärt. Zum anderen führten viele Südstaaten als Reaktion auf die *equal protection clause* dem Anschein nach neutrale Arbeitsgesetze ein, die jedoch mittelbar die untergeordnete Stellung von Afroamerikanern perpetuieren sollten. Weit verbreitet waren bspw. gesetzliche Konventionalstrafen. Diese sollten den Marktmechanismus zulasten afroamerikanischer Plantagenarbeiter manipulieren, indem sie einen Überbietungswettbewerb zwischen weißen Plantagenbetreibern um Arbeitskraft während der Erntezeit verhinderten.<sup>9</sup>

### 1. Die frühe Bürgerrechtsbewegung und das Thema Arbeit

Angesichts dieser Umstände überrascht es nicht, dass die Gleichberechtigung im Arbeitssektor von Beginn an eines der zentralen Anliegen der afroamerikanischen Bürgerrechtsbewegung war. So auch innerhalb der ersten beiden großen nat. Bürgerrechtsorganisationen, die Anfang des 20. Jhd. gegründet wurden.<sup>10</sup> Die Aktionen der *National Association for the Advancement of Colored People (NAACP)* und *National Urban League (NUL)* auf dem Gebiet der Arbeit waren jedoch fast ausschließlich tatsächlicher Natur. Man konzentrierte sich auf die Aus- und Weiterbildung afroamerikanischer Arbeiter und leistete Überzeugungsarbeit gegenüber AG und Gewerkschaften, die zur Gleichbehandlung auf freiwilliger Basis motiviert werden sollten.<sup>11</sup> Vor allem die NAACP war zwar auch auf der rechtlichen Ebene

<sup>1</sup> Der Autor ist Wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht und Rechtsgeschichte der Justus-Liebig-Universität Gießen (Prof. Dr. Thorsten Keiser, LL.M.).

<sup>2</sup> Siehe etwa § 3 Abs. 2 AGG, s 19 EqA 2010 oder 42 U.S.C. § 2000e-2(k).

<sup>3</sup> Siehe zum Rechtsinstitut der Sklaverei *Brown/Webb*, *Race in the American South*, S. 63 ff.

<sup>4</sup> Umfassende Statistiken hierzu enthält U.S. Department of Commerce, *Historical Statistics of the United States, 1789–1945, 1949*, S. 25 ff.

<sup>5</sup> *Carle*, *A Social Movement History of Title VII Disparate Impact Analysis*, 63 Fla. L. Rev. 251, 263 f. (2011); siehe zu Konflikten zwischen afroamerikanischen und weißen Arbeitern *Tuttle*, *Labor Conflict and Racial Violence*, 10 J. Labor Hist. 401 (1969).

<sup>6</sup> Siehe *Hill*, *The Problem of Race in American Labor History*, 24 Rev Am Hist. 189, 194 (1996); *Carle* (Fn. 5) 265.

<sup>7</sup> Siehe *Arnesen*, *The African-American Working Class in the Jim Crow Era*, 41 IL-WCH 58, (1992).

<sup>8</sup> 163 U.S. 537 (1896).

<sup>9</sup> Siehe hierzu *Roback*, *Southern Labor Law in the Jim Crow Era*, 51 U. Chi. L. Rev. 1161, 1163 ff. (1984).

<sup>10</sup> Siehe zur Bedeutung des Themas Arbeit in der frühen Bürgerrechtsbewegung *Carle*, *Debunking the Myth of Civil Rights Liberalism*, 77 Fordham L. Rev. 1479, 1530 (2009); *Carle* (Fn. 5) 260 ff.; *Armfield*, *Eugene Knicke Jones, The National Urban League and Black Social Work, 1910-1940*, 2012, S. 53.

<sup>11</sup> Siehe *Weiss*, *The National Urban League, 1910-1940*, 1974, S. 27.

ne aktiv. Die rechtlichen Bemühungen der Organisation – insbes. durch Lobbyarbeit und die gezielte Unterstützung von Gerichtsverfahren – fokussierten sich allerdings auf das Wahl- und Strafprozessrecht sowie auf das Bildungssystem.<sup>12</sup> Susan Carle – Professorin an der American University und Expertein für die Rechtsgeschichte der Bürgerrechtsbewegung – nennt für diese Schwerpunktsetzung 3 Gründe:<sup>13</sup> Erstens und vornehmlich die rechtlichen Rahmenbedingungen. Die sog. *Lochner era* (1897–1937) war geprägt von einer fundamental liberalen Rspr. des U.S. Supreme Courts. In dieser Phase erklärte das Gericht nahezu alle wirtschaftspolitischen Regulierungen des Privatrechts als Verletzung der Vertragsfreiheit für verfassungswidrig und legte die Gesetzgebungskompetenz des nat. Gesetzgebers in Wirtschaftsfragen sehr eng aus.<sup>14</sup> Zweitens waren sich die Aktivisten ihrer geringen politischen Durchschlagskraft bewusst. Und drittens betrachteten viele Aktivisten das Prinzip der Vertragsfreiheit als Gegenstück zur Sklaverei und lehnten folglich staatliche Arbeitsregulierungen ab.

Der Fokus der Bürgerrechtsorganisationen veränderte sich in den 1930er Jahren im Zuge der Großen Depression. Dafür sorgte z.T. die schwierige wirtschaftliche Situation, die auf dem Arbeitsmarkt stark zu spüren war und Rufe nach neuen und radikaleren Maßnahmen lauter werden ließ.<sup>15</sup> Noch bedeutsamer war jedoch eine Veränderung der Rechtslage. Der U.S. Supreme Court erklärte zwar zunächst konsequent die wirtschaftsregulierenden Reformgesetze für verfassungswidrig, die Präsident Franklin D. Roosevelt als Teil des *New Deals* auf den Weg brachte. Infolge des steigenden öff. und politischen Drucks (bspw. Roosevelts berüchtigter *court packing plan*) gab das Gericht seine liberale Rspr. beginnend mit der Entscheidung *West Coast Hotel Co. v. Parrish*<sup>16</sup> aus dem Jahr 1937 allerdings immer weiter auf. In der Folge erklärte es tiefgreifende nat. Arbeitsrechtsgesetze wie den National Labor Relations Act (NLRA)<sup>17</sup> und den Fair Labor Standards Act (FLSA)<sup>18</sup> für verfassungskonform und signalisierte damit, dass der rechtliche Weg für die Regulierung des privaten Arbeitsrechts nunmehr frei ist.<sup>19</sup>

## 2. Erfolge im Norden

Mit dem Ende der *Lochner era* entwickelte sich die Einführung von Antidiskriminierungsregeln zum Schutz afroamerikanischer Arbeiter zu einem der Hauptziele der Bürgerrechtsbewegung. Veränderungen in der US-amerikanischen Gesellschaft während und infolge des 2. Weltkriegs sorgten dafür, dass diese Forderung, zumindest in den Nordstaaten, zu einem realistischen Bestreben heranwuchs. Dazu zählten:<sup>20</sup> Die Stärkung der Wahlkraft für die Ziele der Bürgerrechtsbewegung durch die Migration von Afroamerikanern in die Industriezentren des Nordens. Die vielen großen Verdienste afroamerikanischer Soldaten im Krieg. Und der Schock der US-amerikanischen Gesellschaft über die Diskriminierungsausmaße in Europa – insbes. im Dritten Reich. Nach jahrelanger politischer Arbeit angeführt durch die NAACP, die NUL und den American Jewish Congress (AJC)<sup>21</sup> gelang im Staat New York der erste Durchbruch.<sup>22</sup> 1945 trat dort mit dem *Ives Quinn Act* das erste Gesetz in Kraft, das eine Diskriminierung aufgrund von Rasse, Religion, Hautfarbe oder nat. Herkunft im privaten Erwerbsleben untersagte.<sup>23</sup> Dem Beispiel New Yorks folgten in den nächsten Jahren viele Staaten aus dem Norden und Westen des Landes. Im Jahr 1963 hatten 24 Staaten ein vergleichbares Antidiskriminierungsverbot eingeführt.<sup>24</sup>

## 3. Der Durchbruch auf nationaler Ebene

Den Bemühungen für einen vergleichbaren nat. Rechtsakt stand jedoch ein besonderes Hindernis entgegen: der Widerstand sowohl republikanischer als auch demokratischer Abgeordneter aus den Südstaaten. Die negativen Stimmen aus dem Süden gepaart mit den unterschiedlichen Ansichten zur rechtlichen Diskriminierungsbekämpfung der Befürworter machten die Einführung eines nat. Gesetzes zur Herkulesaufgabe. Allerdings drängte die in den 1950er und 60er Jahren immer stärker werdende Bürgerrechtsbewegung auf ein solches Vorhaben. Die Forderung nach Einführung eines Antidiskriminierungsgesetzes für die Privatwirtschaft wurde durch Demonstrationen (z. B. der Marsch auf Washington oder die Birmingham Kampagne), *freedom rides*, *sit-ins* und andere Protestformen öffentlichkeitswirksam nach vorgetragen. Vor allem die in die US-amerikanischen Wohnzimmer übertragenen Fernsehbilder von gewalttätig aufgelösten Protesten sorgten für einen immer größeren Rückhalt der Ziele der Bürgerrechtsbewegung in der Bevölkerung. Am Ende war es vor allem Angst vor einer fortschreitenden Eskalation der Gewalt, die schließlich einen Kompromiss im Kongress ermöglichte und zur Unterzeichnung des Civil Rights Acts of 1964 (CRA) durch Präsident Lyndon B. Johnson führte.<sup>25</sup> Einer der wichtigsten Abschnitte des neuen Gesetzes war *Title VII*, der die Gleichberechtigung in der Arbeitswelt regelte. Das Herzstück dieses Regelungskomplexes bildete das grundlegende Diskriminierungsverbot in § 703 (a)(1):<sup>26</sup>

### (a) Employer practices

*It shall be an unlawful employment practice for an employer*

*(1) to fail or refuse to hire or to discharge any individual, or otherwise to discriminate against any individual with respect to his compensation, terms, conditions, or privileges of employment, because of such individual's race, color, religion, sex, or national origin; [...]*

12 Mack, A Short Biography of the Civil Rights Act of 1964, 67 S.M.U.L. Rev. 229, 235 (2014).

13 Carle (Fn. 5) 269 f.; Mack, Rethinking Civil Rights Lawyering and Politics in the Era before Brown, 115 Yale L.J. 256, 304 (2005).

14 Siehe etwa *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905) – Verfassungswidrigkeit eines regionalen Arbeitszeitgesetzes; *Hammer v. Dagenhart*, 247 U.S. 251 (1918) – Verfassungswidrigkeit eines nationalen Gesetzes zur Regulierung von Kinderarbeit.

15 Carle (Fn. 5) 274.

16 300 U.S. 379 (1937).

17 *NLRB v. Jones & Laughlin Steel Corporation*, 301 U.S. 1 (1937); siehe zur Historie des Gesetzes Kohler AuR 2017, G 9.

18 *United States v. Darby Lumber Co.*, 312 U.S. 100 (1941).

19 Siehe zur Veränderung der Rechtslage Mack (Fn.12) 236 f.; Mack (Fn. 13) 299 ff.

20 Carle (Fn. 5) 275 f.

21 Siehe zur Zusammenarbeit zwischen NAACP und AJC Biondi, To Stand and Fight: The Struggle for Civil Rights in Postwar New York City, 2006, S. 15 f.

22 Chen, Racial Conservatism and the Politics of Fair Employment Legislation in New York State, 1941-1945, 92 J. Am. Hist. 1238, 1249 (2006); Carle (Fn. 5) 276.

23 1945 N.Y. Laws 458, §§ 125-127; siehe auch *Spector*, Dignified Jobs at Recent Wages: Reviving an Economic Equity Model of Employment Discrimination Law, 36 Berkeley J. Emp. & Lab. L. 123, 135 (2015).

24 Mack (Fn. 12) 240.

25 Zu den Hintergründen der Einführung des CRA Rosenberg, The 1964 Civil Rights Act: The Crucial Role of Social Movements in the Enactment and Implementation of Anti-Discrimination Law, 49 St. Louis U.L.J. 1147, 1148 ff. (2005).

26 Civil Rights Act of 1964, Pub.L. No. 88-352 § 703.

## II. Vom Civil Rights Act of 1964 zur Rechtsfigur der mittelbaren Diskriminierung

*Title VII* trat erst ein Jahr nach Erlass des CRA in Kraft. Dadurch sollte AG und Gewerkschaften ausreichend Zeit eingeräumt werden, um ihre Personalstrukturen an die neuen gesetzlichen Vorgaben anzupassen. Während viele AG dieser Aufforderung gewissenhaft nachkamen, etablierten sich insbes. im Süden des Landes allerdings auch Umgehungstaktiken. Um *Title VII* nach außen hin gerecht zu werden, verbannten diese AG zwar offene Rassendiskriminierungen aus ihrer Personalpraxis. Sie ersetzten diese jedoch durch neutrale Ein- oder Aufstiegsvoraussetzungen, die die übergeordnete Rolle weißer Arbeiter aufrechterhalten sollten, indem sie überproportional viele Afroamerikaner ausschlossen. Zu diesen Voraussetzungen zählten etwa jahrelange Berufserfahrung, akadem. Abschlüsse oder tadellose polizeiliche Führungszeugnisse.<sup>27</sup>

Da *Title VII* keine klare Regelung zu entnehmen war, entwickelten sich in Rspr. und Lit. alsbald unterschiedliche Ansichten zu diesen Praktiken. Als Kernfrage kristallisierte sich heraus, ob neutrale Personalrichtlinien gegen § 703 (a) verstoßen, die Minderheiten überproportional benachteiligen und keinen konkreten Bezug zur Arbeitsleistung haben. Die überwiegende Rspr. und Lit. sowie die nat. Antidiskriminierungsbehörde EEOC bejahten einen Verstoß gegen *Title VII*.<sup>28</sup> Bspw. entschied ein kalifornisches Gericht, dass eine Einstellungsrichtlinie für Mechaniker im Metallgewerbe gegen *Title VII* verstößt, die mehrmals von der Polizei verhafteten Bewerbern den Zugang zur Einstellung verschließt. Das Gericht führte zur Begründung an, dass dieses Einstellungshindernis in vorhersehbarer Weise überproportional vielen Afroamerikanern den Zugang zu Arbeit versperrt, ohne einen Rückschluss auf die Befähigung zum Mechaniker zuzulassen.<sup>29</sup> Die Gegenseite argumentierte hingegen, dass eine Diskriminierung stets vorsätzliches Handeln voraussetze.<sup>30</sup>

### 1. Die Grundsatzentscheidung des U.S. Supreme Courts

Angesichts der großen praktischen Bedeutung und der konfliktierenden Rspr., schien es bald nur noch eine Frage der Zeit bis zu einer abschließenden Klärung der Frage durch den U.S. Supreme Court zu sein. Und tatsächlich nahm das oberste Gericht im Juni 1970 mit *Griggs v. Duke Power Co.*<sup>31</sup> (*Griggs*) die zweite Entscheidung zur Überprüfung an, die in Washington zu der Problematik vorgelegt wurde. Der entscheidende Gesichtspunkt bei der Annahme der Entscheidung war wohl folgender: *Griggs* stand in direktem Widerspruch zu der zuvor zur Überprüfung abgelehnten Entscheidung eines anderen Berufungsgerichts<sup>32</sup> und löste damit einen Rechtsprechungskonflikt auf Berufungsebene (sog. *circuit split*) aus.<sup>33</sup>

#### a) Der Sachverhalt

Angeführt von *Willie Griggs* erhoben 13 Afroamerikaner im Oktober 1966 eine Sammelklage wegen vermeintlich diskriminierender Personalpraktiken gegen ihre AG, die Duke Power Company. Das UN wendete in der Arbeitsstätte der Kl. in North Carolina vor Inkrafttreten des CRA offen diskriminierende Personalrichtlinien an. Danach hatten Afroamerikaner nur Zugang zum *labor department*, der schlechtbe-

zahltesten von 5 Abteilungen. Genau am Tag des Inkrafttretens von *Title VII* schaffte Duke Power einerseits alle formalen Zugangsbeschränkungen für Afroamerikaner ab. Andererseits verschärfte das UN seine Personalrichtlinien in zweierlei Hinsicht: Es führte das Bestehen zweier Intelligenztests als Einstellungserfordernis für alle Abteilungen außer dem *labor department* ein und weitete die bereits bestehende Voraussetzung eines High-School-Abschlusses für Beförderungen aus. Beide Voraussetzungen benachteiligten Afroamerikaner überproportional. Bspw. verfügten im Jahr 1960 in North Carolina 34 % weißer und nur 12 % afroamerikanischer Männer über einen High-School-Abschluss. Einen Bezug zur Arbeitsleistung hatten weder der Abschluss noch die Intelligenztests. Vielmehr sagte der Vizepräsident des UN selbst aus, dass sie lediglich die allg. Befähigung der Belegschaft erhöhen sollten. Einen Diskriminierungsvorsatz lehnte die Tatsacheninstanz dennoch ab, da Duke Power die neuen Richtlinien einheitlich anwendete und weniger gebildete Kräfte, darunter auch einen der Kl., finanziell beim Erwerb eines Schulabschlusses unterstützte.

#### b) Das Urteil

Die Hauptrolle in dem vom Vors. Richter *Warren Burger* verfassten und einstimmig beschlossenen Urteil zur Rs. *Griggs* nahmen die Ziele ein, die der Kongress mit *Title VII* verfolgte. *Burger* führte zunächst aus, dass das Gesetz die Barrieren in der Arbeitswelt beseitigen sollte, die durch die strukturelle Benachteiligung von Afroamerikanern in der Vergangenheit aufgebaut wurden. Diesem Ziel stünden auch neutrale Arbeitgeberpraktiken entgegen, wenn sie den vor 1965 entstandenen Zustand »einfrieren«. In diesem Zusammenhang verwies er auf die weiterhin spürbaren Folgen der Benachteiligung von Afroamerikanern im Bildungssystem z. Zt. der Rassentrennung.<sup>34</sup> Das Gericht habe aufgrund dieser nachwirkenden Folgen in *Gaston County v. United States*<sup>35</sup> das Bestehen eines Lesetests als Voraussetzung für eine Wahlregistrierung für rechtswidrig erklärt, da es zu einer indirekten Beschränkung des Wahlrechts für Afroamerikaner führte. Im Folgenden wendete sich *Burger* den Grenzen des Diskriminierungsschutzes zu. Das Gesetz sehe nicht vor, dass Personen allein deshalb bei Auswahlentscheidungen bevorzugt werden sollen, weil sie vor 1965 Diskriminierungen erlitten oder einer Minderheit angehören. Der

<sup>27</sup> *Belton*, Comparative Review of Public and Private Enforcement of Title VII of the Civil Rights Act of 1964, 31 Vand. L. Rev. 905, 927 (1978); *Blumrosen*, The Duty of Fair Recruitment under the Civil Rights Act of 1964, 22 Rutgers L. Rev. 465, 496 ff. (1968).

<sup>28</sup> *Arrington v. Mass. Bay Transp. Auth.*, 306 F. Supp. 1355, 1359 (D. Mass. 1969); *Dobbins v. Int'l Bhd. of Elec. Workers*, 292 F. Supp. 413, 433 (S.D. Ohio 1968); *Cooper/Sobol*, Seniority and Testing under Fair Employment Laws, 82 Harv. L. Rev. 1598, 1637 ff. (1969) m.w.N.; 35 Fed.Reg. 1233 (Aug. 1, 1970).

<sup>29</sup> *Gregory v. Litton Sys., Inc.*, 316 F. Supp. 401, 403 (C.D. Cal. 1970).

<sup>30</sup> *Griggs v. Duke Power Co.*, 292 F. Supp. 243, 251 (M.D.N.C. 1968); *Jones v. Lee Way Motor Freight, Inc.*, 300 F. Supp. 653, 654 (W.D. Okla.); *Rachlin*, Title VII: Limitations and Qualifications, 7 B.C. Indus. & Com. L. Rev. 473, 489 (1965).

<sup>31</sup> 401 U.S. 424 (1971).

<sup>32</sup> *Local 189, United Papermakers v. United States*, 397 U.S. 919 (1970).

<sup>33</sup> *Belton* (Fn. 25) 941 ff.

<sup>34</sup> Die für Afroamerikaner bestimmten Schulen waren (deutlich) schlechter ausgestattet als ihre für Weiße eingerichteten Pendanten. Außerdem hatten Afroamerikaner nur sehr beschränkten Zugang zum Hochschulwesen. Bspw. akzeptierte 1948 nur eine Rechtsfakultät in den gesamten Südstaaten afroamerikanische Studenten. Hierzu *Klarman*, *Brown v. Board of Education and the Civil Rights Movement*, 2007, S. 34 ff., 73 ff.

<sup>35</sup> 395 U.S. 285 (1969).

Gesetzgeber habe vielmehr nur sicherstellen wollen, dass ausschließlich die Qualifikationen eines Bewerbers und nicht dessen Hautfarbe, Geschlecht usw. bei Auswahlentscheidungen des AG eine Rolle spielen. Auf dieser Grundlage stellte *Burger* zugunsten der Kl. fest, dass Arbeitgebermaßnahmen dann gegen *Title VII* verstoßen, wenn sie wesentlich mehr Afroamerikaner als Weiße benachteiligen (*substantial adverse impact*) und kein zwingendes Erfordernis für den Geschäftsbetrieb darstellen (*no business necessity*). Ergänzend stellte er zudem klar, dass es auf einen Vorsatz nicht ankomme, da der Gesetzgeber diskriminierende Ergebnisse von Arbeitgeberpraktiken und nicht nur rassistisch motivierte Arbeitgeberpraktiken unterbinden wollte.

## 2. Die weitere Entwicklung in den USA

Die Auswirkungen der *Griggs*-Entscheidung auf die US-amerikanische Arbeitswelt waren gewaltig. 2 Jahre nach Veröffentlichung der Entscheidung hatte – wohl auch motiviert durch zahlreiche erfolgreiche Arbeitnehmerklagen – eine weitreichende Compliance auf Arbeitgeberseite mit der neuen Rspr. stattgefunden.<sup>36</sup> Das Konzept der mittelbaren Diskriminierung selbst wurde zum einen von der Rspr. bis heute stetig konkretisiert und weiterentwickelt.<sup>37</sup> Ein Beispiel für eine Entscheidung mit grundlegender Bedeutung ist *Albemarle Paper Co. v. Moody*.<sup>38</sup> Darin stellte der *U.S. Supreme Court* u. a. fest, dass eine Arbeitgebermaßnahme trotz Notwendigkeit für den Geschäftsbetrieb diskriminierend ist, wenn der Kl. darlegen kann, dass die Maßnahme zur Erreichung des Geschäftsziels nicht erforderlich war. Ein weiterer Meilenstein war die Entscheidung *Washington v. Davis*,<sup>39</sup> in der das Gericht feststellte, dass das Konzept nur im Privat- und nicht auch im Verfassungsrecht Anwendung findet. Ein Verstoß gegen die *equal protection clause* setze vielmehr eine staatliche Maßnahme mit Diskriminierungsvorsatz voraus. Zum anderen wirkte auch der Kongress bei der Weiterentwicklung der heute in den USA als *disparate impact theory* bekannten Rechtsfigur mit. Um einige im Kapitol auf Missfallen gestoßene Gerichtsentscheidungen zu korrigieren, legte der Gesetzgeber im Rahmen des Civil Rights Act of 1991 eine komplexe Definition der Rechtsfigur im neu eingefügten § 703 (k)(1) nieder.<sup>40</sup>

## 3. Die Rezeption der disparate impact theory

Die neuen Entwicklungen in den Vereinigten Staaten fanden bald im Rest der Welt Beachtung. Nachdem 1974 der Entwurf für ein Gesetz zur Bekämpfung von Geschlechtsdiskriminierung in das britische Parlament eingeführt wurde, besuchte der britische Innenminister die USA und erkundigte sich u. a. nach den Erfahrungen mit *Title VII*. In der Folge fügte man ein ausdrückliches Verbot der mittelbaren Diskriminierung in den Entwurf ein, der ein Jahr später in Form des Sex Discrimination Act in Kraft trat. Auf diesem Wege fand das Konzept der mittelbaren Diskriminierung auch Eingang in das australische Recht, da australische Gesetzgeber auf regionaler und nat. Ebene ab Mitte der 1970er Jahre Antidiskriminierungsgesetze nach britischem Vorbild einführten. In Kanada existierten bereits Mitte der 1970er mit *Title VII* vergleichbare Antidiskriminierungsgesetze. Allerdings legten konservativ besetzte Berufungsgerichte diese lange Zeit eng aus, bis der *Canadian Supreme Court* 1985 das Konzept der mittelbaren Diskriminierung in einem Fall zur Religionsdiskriminie-

rung<sup>41</sup> anerkannte.<sup>42</sup> Doch nicht nur im angelsächsischen Rechtsraum, sondern auch im internat. Recht hat das Konzept ausdrücklich oder im Wege der Auslegung breite Anerkennung gefunden. Beispiele hierfür sind Art. 1 des IAO-Übereinkommens Nr. 111<sup>43</sup> oder das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW).<sup>44</sup> Gleiches gilt für das Recht der EU. Erstmals wurde das Konzept auf eur. Ebene vom *EuGH* als »versteckte« Diskriminierung im Jahr 1974 in der Rs. *Sotgiu* aufgegriffen.<sup>45</sup> Weiter etabliert wurde es 2 Jahre später dann zum einen durch die Gleichbehandlungsrichtlinie RL 76/207/EWG, die in Art. 2 Abs. 1 ausdrücklich mittelbare Diskriminierung aufgrund des Geschlechts untersagte. Und zum anderen im Jahr 1981 wiederum durch den *EuGH*. In der prominenten *Jenkins*-Entscheidung – die Anträge des GA nahmen ausdrücklich Bezug auf die *Griggs*-Entscheidung<sup>46</sup> – wendete das Gericht das Konzept erstmalig auf den in Art. 119 Abs. 1 EGV (heute Art. 157 Abs.1 AEUV) niedergelegten Entgeltgleichheitsgrundsatz an.<sup>47</sup>

## III. Resümee

Es war ein langer und steiniger Weg bis zur Einführung des CRA. Es dauerte 188 Jahre und bedurfte eines grundlegenden Rechtsprechungswechsels des *U.S. Supreme Courts* sowie eines unermüdlichen Einsatzes der Afroamerikanischen Bürgerrechtsbewegung, bis das Ziel 1964 endlich erreicht wurde. Am Ziel angekommen, zeigte sich jedoch, dass man bloß eine erste Etappe auf der langen Reise bis zu einer diskriminierungsfreien Arbeitswelt zurückgelegt hatte. Die Folgen vergangener Benachteiligungen waren und sind in Gesellschaft und Arbeitswelt so tief verwurzelt, dass eine stetige Weiterentwicklung des Rechts erforderlich ist, um tiefsitzende Diskriminierungen endgültig zu beseitigen. Der erste grundlegende Schritt bei der Bekämpfung verdeckter Diskriminierungen wurde 1971 abermals in den USA verwirklicht: die Entwicklung und Anerkennung des Konzepts der mittelbaren Diskriminierung. Damit übernahmen die Vereinigten Staaten eine Vorreiterrolle in einem Prozess, der mittlerweile auf die gesamte westliche Welt übergreifen hat und bis heute andauert.

<sup>36</sup> *Garrow*, Toward a Definitive History of *Griggs v. Duke Power Co.*, 67 Vand. L. Rev. 197, 230 ff. (2014).

<sup>37</sup> Zur Weiterentwicklung durch die Rspr. *Rutherglen*, Disparate Impact, Discrimination, and the Essentially Contested Concept of Equality, 74 Fordham L. Rev. 2313 (2006).

<sup>38</sup> 422 U.S. 405, 425 (1975).

<sup>39</sup> 426 U.S. 229 (1976).

<sup>40</sup> Pub. L. No. 102-166, 105 Stat. 1071 (1991).

<sup>41</sup> *Blinder & Canadian Human Rights Commission v. Canadian National Railway Co.*, [1985] 25 C.R. 56.

<sup>42</sup> Siehe zur Rezeption im angelsächsischen Rechtsraum *Hunter/Shoben*, Disparate Impact Discrimination: American Oddity or Internationally Accepted Concept, 19 Berkeley J. Emp. & Lab. L. 108, 115 ff. (1998).

<sup>43</sup> *Nielsen*, Concept of Discrimination in ILO Convention No.111, 43 Int'l & Comp. L.Q. 827, 844 ff. (1994).

<sup>44</sup> *Hunter/Shoben* (Fn. 42) 122.

<sup>45</sup> *EuGH* 12.2.1974, Rs. 152/73, Slg. 1974, 153 (Rn. 11), *Sotgiu*.

<sup>46</sup> GA *Warner*, Schlussantr. v. 28.1.1981, Rs. 96/80, *Jenkins*, S. 936.

<sup>47</sup> *EuGH* 31.3.1981, Rs. 96/80, Slg. 1981, 911 (Rn. 11 ff.), *Jenkins*.



## Betriebsrätegesetz 1920: Vorgeschichte und Zustandekommen

Prof. Dr. Michael Kittner, Hanau

Vor 100 Jahren, am 12. Februar 1920, ist das »Betriebsrätegesetz« (BRG) im Reichsgesetzblatt veröffentlicht worden.<sup>1</sup> Das gibt unvermeidlich Anlass zum Nachdenken im Namen des damit verbundenen 100-Jahres-Jubiläums. Es ist gewissermaßen ein »Nachklang« der Jubiläen zur Novemberrevolution und dem Stinnes-Legien-Abkommen 1918 – mit dem gemeinsamen Nenner eines demokratischen und sozialen Aufbruchs, der Erst-Ausgabe einer Arbeitsverfassung, wie sie in nunmehr in 70 Jahren Bundesrepublik zur Reife gelangt ist: Tarifvertrag und Betriebsverfassung als deutschlandtypisches Modell einer dualen Interessenvertretung. Dieser Beitrag geht auf bislang eher unterbelichtete Aspekte der Entstehung des BRG ein.

### I. Arbeiter-Ausschüsse im Stinnes-Legien-Abkommen

Wenn man vom BRG als »Frucht der Revolution« spricht, gerät unvermeidlich das Stinnes-Legien-Abkommen vom 15. November 1918 in den Blick. Mit ihm schufen Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften die Grundlagen der neuen Arbeitsverfassung.<sup>2</sup> Für unseren Zusammenhang interessieren seine Bestimmungen zur Mitbestimmung. Dazu hieß es unter Ziffer 7:

»Für jeden Betrieb mit einer Arbeiterschaft von mindestens 50 Beschäftigten ist ein Arbeiterausschuß einzusetzen, der diese zu vertreten und in Gemeinschaft mit dem Betriebsunternehmer darüber zu wachen hat, dass die Verhältnisse des Betriebes nach Maßgabe der Kollektivvereinbarungen geregelt werden.«

An diesem Text fällt sofort auf, dass in ihm keine Rede von »Betriebsräten« ist, sondern von »Arbeiter-Ausschüssen«. Sie gab es als freiwillige Einrichtung aufgrund der Gewerbeordnung seit 1891, im bayerischen und preußischen Bergbau seit 1900 bzw. 1905 obligatorisch.<sup>3</sup> Das Hilfsdienstgesetz von 1916<sup>4</sup> hatte sie für sog. kriegswichtige Betriebe zwingend eingeführt. Das Stinnes-Legien-Abkommen sah sie nun für Friedenszeiten dauerhaft vor.

### II. Gewerkschaftskonzepte von 1917/18 für die Nachkriegszeit

Nach den Erfahrungen mit dem Hilfsdienstgesetz hatte sich bei den Gewerkschaften endgültig die Vorstellung von der Nützlichkeit von Arbeiter-Ausschüssen verfestigt. Sie wollten diese über das Kriegsende hinaus auch in Friedenszeiten behalten (die Unternehmer dagegen eher nicht). Demgemäß fanden Arbeiter-Ausschüsse schon in der »Gemeinsamen Eingabe der Richtungsgewerkschaften und Angestelltenverbände an den Bundesrat und Reichstag mit Forderungen zur Übergangswirtschaft« vom 30. Juni 1917 eine knappe Erwähnung: »Die Arbeiter- und Angestelltenausschüsse haben Anträge, Wünsche und Beschwerden der Arbeiter ihres Betriebes in bezug auf Lohn- und Arbeitsverhältnisse zu prüfen und mit eigener Äußerung zur Kenntnis des Unternehmers zu bringen.«<sup>5</sup> Daneben forderten Gewerkschaften weiterhin die Errichtung von Arbeitnehmerkammern.

Diese Forderungen tauchten teilweise vertieft und detaillierter in einem »Sozialpolitischen Aktionsprogramm der Freien Gewerkschaften« vom Januar 1918<sup>6</sup> auf. Arbeiterausschüsse wurden darin erneut im Zusammenhang mit einem neu zu schaffenden Kammer-System behandelt: »... mit den Aufgaben der Wahrnehmung und Vertretung der Interessen der im Betriebe tätigen Arbeiter und Angestellten, sowie der Verhandlung über Anträge, Wünsche und Beschwerden betreffend die Arbeits- und Arbeiterverhältnisse der Arbeiter bzw. Angestellten mit dem Unternehmer.«

Dass dieses Vorhaben noch während des Krieges in Angriff genommen wurde, erwartete aber offenkundig niemand. Die allgemeine Lesart lautet: Die kaiserliche Reichsleitung kam bis zum Kriegsende Opposition und Gewerkschaften nicht weiter entgegen als bis zur Aufhebung des § 153 GewO mit Gesetz vom 12. Mai 1918.<sup>7</sup> Das stimmt – aber nur, wenn allein der gesetzgeberische Output betrachtet werden. Daneben gab es aber erstaunlich viel Bewegung.

### III. Die Arbeiter-Ausschuss-Initiative des Reichswirtschaftsamtes

Natürlich waren die Gewerkschaften nicht die Einzigen, die Überlegungen zur Nachkriegswirtschaft anstellten. Auch in der Regierung machte man sich Gedanken für diese Zeit. Daraus entwickelten sich gesetzgeberische Initiativen teils schon im Reichstag, teils erst im Regierungsapparat, über die erstaunlich wenig bekannt ist; sie sind jedoch bedeutsam für die unmittelbare Vorgeschichte des BRG.

Als erstes zeigt sich das mit dem Gesetzentwurf für ein Arbeitskammergesetz vom 10. April 1918.<sup>8</sup>

Mit diesem griff die Regierung erklärtermaßen die entsprechenden Vorstellungen der Gewerkschaften auf. Bei dieser Gelegenheit bezog sie ausdrücklich die Frage der Einführung obligatorischer Arbeiter- und Angestelltenausschüsse nach der für die Nachkriegszeit erwarteten Aufhebung des Hilfsdienstgesetzes ein. Seit der ersten parlamentarischen Behandlung am 1. Mai 1918 war zunächst die Einsicht gewachsen, dass die Ausschussfrage im Kammergesetz nicht so gut aufgehoben wäre, vielmehr die Bestimmungen der GewO über Arbeiterausschüsse (s.o. § 10) einer generellen Überprüfung bedürften.

Das tat das Reichswirtschaftsamte, indem es am 27. Juli 1918 regierungsintern einen »Gesetzentwurf über pflichtmäßige Errichtung von Arbeiterausschüssen und Angestelltenausschüssen« auf den Weg brach-

<sup>1</sup> RGL 147.

<sup>2</sup> Deutscher Reichsanzeiger vom 18. 11. 1918, Nr. 273 (vgl. Kittner, Klassenkompromiss zur Unzeit - Stinnes-Legien-Abkommen 1918, SR 2019, 118; Krüger, Das Stinnes-Legien-Abkommen 1918-1924, 2018).

<sup>3</sup> Arbeiter-Ausschüsse hatten ihrerseits einen langen informellen Vorlauf in der Selbst- oder Mitverwaltung betrieblicher Sozialeinrichtungen für Arbeiter (vgl. Däubler/Kittner, Geschichte der Betriebsverfassung, 2020, S. ■).

<sup>4</sup> Vgl. Wroblewski, AuR 2018, G 21.

<sup>5</sup> Abgedruckt in: Quellen zur Geschichte der deutschen Gewerkschaftsbewegung, Bd. 1, 1985, S. 360, 367.

<sup>6</sup> Abgedruckt in: Quellen, a.a.O., S.407, 408.

<sup>7</sup> Vgl. Kittner, AuR 2018, G 9.

<sup>8</sup> Vgl. Däubler/Kittner, Geschichte der Betriebsverfassung, S. ■.

te.<sup>9</sup> Der erste Satz der Begründung sagte alles: »Die gesetzliche Einführung der Pflicht, ständige Arbeiterausschüsse und Angestelltenausschüsse zu errichten, ist eine der dringlichsten sozialpolitischen Forderungen, die von Arbeitern und Angestellten für die Zeit nach dem Krieg erhoben werden.« Deren Interessen wollte die Regierung mit ihrem Gesetzentwurf nachkommen. Die diesbezüglichen Inhalte sollten dort geregelt werden, wo die Materie vor Schaffung des Hilfsdienstgesetzes angesiedelt war: in der GewO. Deshalb firmierte alles unter »Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung« (27. Juli 1918). Dort sollte nach § 138 g ein neuer Unterabschnitt mit dem Titel »Bestimmungen für Betriebe, in denen in der Regel mindestens fünfzig Arbeiter beschäftigt werden« mit insgesamt 21 Paragraphen eingefügt werden – ein veritables Gesetz im Gesetz! Der Umfang und die sachliche Substanz dieses Vorschlags veranlassten das Reichswirtschaftsamt schon bei der ersten Vorlage zu der fürs erste unbeantworteten Frage, ob nicht »die Regelung der Materie in einem selbständigen Gesetz vorzuziehen sei.«

Diese Antwort lieferte es nur etwa 6 Wochen später selbst, indem es am 4. September, ohne eigene Begründung dafür, einen solchen Entwurf in den Regierungsumlauf brachte.<sup>10</sup> Aus den bislang 21 Paragraphen in der Gewerbeordnung waren 25 geworden, nunmehr in dem »Entwurf eines Gesetzes über Arbeiterausschüsse und Angestelltenausschüsse in gewerblichen Betrieben«. In der Substanz waren beide Entwürfe weitestgehend gleich.<sup>11</sup> Auch ohne dass es ausdrücklich gesagt worden wäre: Die Aufnahme der Arbeiterausschüsse in ein eigenes Gesetz bedeutete eine enorme öffentliche Aufwertung des Themas, und es war eindeutig so gewollt! Alles in allem: Wäre es nicht zur Revolution gekommen, wäre sicher von einer veritablen sozialstaatlichen Weiterentwicklung der Arbeiterausschüsse gesprochen worden.

Die Begründung des Entwurfs war, da nur für den regierungsinternen Gebrauch bestimmt, von bemerkenswerter Offenheit. So sprachen die Verfasser darüber, dass diese Vorhaben im Reichstag »eifrige Unterstützung« seitens der den »bedeutenden Arbeiterverbänden nahestehenden Parteien, dem Zentrum, der Sozialdemokratie und der fortschrittlichen Volkspartei, erfahren.« Von den übrigen Parteien sei »eine wohlwollende Haltung, jedenfalls kaum in nennenswertem Maße eine ausgesprochene Gegnerschaft zu erwarten.« Auch die Einschätzung der Unternehmerreaktionen war erstaunlich optimistisch.: »Auch von Seiten des Unternehmertums wird ernstlicher Widerstand nicht zu erwarten sein; denn die auf Grund des Hilfsdienstgesetzes mit den obligatorischen Arbeiterausschüssen und Angestelltenausschüssen gemachten Erfahrungen haben die früher in weiteren Kreisen dagegen gehegten Bedenken vielfach gemindert, zum Teil haben sie sogar zu einer Wandlung der Anschauungen geführt.«

Daraus schlussfolgerte das Reichswirtschaftsamt, »dass eine solche Einrichtung geschaffen werden muß, um in größeren Betrieben den Arbeitern und Angestellten eine Verständigung mit ihrem Arbeitgeber über ihre Wünsche und Bedürfnisse im Wege der Verhandlung zu ermöglichen und damit dem sozialen Frieden zu dienen, dessen das deutsche Wirtschaftsleben namentlich in der Zeit des Überganges von der Kriegswirtschaft in die Friedenswirtschaft dringend bedürfen, der aber dann gerade besonders gefährdet sein wird.«

Die zentrale Vorschrift beider Entwürfe lautete:

»§ 138 g i

(1) Dem Arbeiterausschusse liegt es ob, das gute Einvernehmen innerhalb der Arbeiterschaft des Betriebs oder der Betriebsabteilung und zwischen der Arbeiterschaft und dem Betriebsunternehmer

zu fördern. Hat Anträge, Wünsche und Beschwerden der Arbeiterschaft, die sich auf die Betriebseinrichtungen, die Löhne und sonstige Arbeitsverhältnisse des Betriebs oder auf die mit dem Betriebe verbundenen Wohlfahrtseinrichtungen beziehen, zur Kenntnis des Betriebsunternehmers zu bringen und sich darüber zu äußern.

(2) Kommt eine Einigung zwischen dem Betriebsunternehmer und dem Arbeiterausschuß nicht zustande, so kann der Ausschuß die im Arbeitskammergesetz vorgesehene Einigungsstelle anrufen.«

An dieser Stelle gab es eine – wahrscheinlich bewusst eingebaute – Unklarheit, die noch zur Sollbruchstelle hätte werden können. Der Reichstagsabgeordnete *Ickler* hatte schon in der parlamentarischen Diskussion des Arbeitskammergesetzes darauf hingewiesen, dass die Fragen von »Einlassungszwang und Vollstreckbarkeit« eines Einigungs-Spruches offen seien.<sup>12</sup> Dazu kam eine ganze Reihe von prozeduralen Vorschriften, darunter zur Kostentragung für die Ausschussarbeit, eine bezahlte Arbeitsfreistellung der Ausschussmitglieder sowie ein Behinderungs- und Maßregelungsverbot.

Die Planung der Regierung im Sommer 1918 sah für den 24. September eine »kommissarische Beratung« der beteiligten Ressorts vor (geladen sollten werden »die Herren Staatssekretäre des Reichs-Marineamts, des Reichs-Justizamts und des Reichs-Postamts, die Herren Minister des Innern, der Justiz, für Handel und Gewerbe, für Landwirtschaft, Domänen und Forsten, des Krieges und der öffentlichen Arbeiten, der Herr Präsident des Reichsbankdirektoriums und das Reichsamt für die Verwaltung der Reichseisenbahnen« – also »tout le monde« im damaligen Machtssystem, ein Indiz für die große Bedeutung, die man diesem Thema beimaß – ein gutes auch dafür, welche Relevanz es unter den veränderten Bedingungen der Revolution gewinnen sollte! Als nächsten parlamentarischen Termin hatte man Ende Oktober anvisiert, wo ein Reichstags-Unterausschuss Ergebnisse zum Arbeitskammer-Projekt vorgelegt haben wollte.

Daraus wurde jedoch nichts. Statt eines wohl vorbereiteten Übergangs in die Friedenswirtschaft kam die Revolution.

#### IV. Von autonomer Interessenvertretung zum Hilfsorgan der Gewerkschaften

Nach diesem Vorlauf kann das Stinnes-Legien-Abkommen nur als Überraschung bezeichnet werden. Denn mit seiner Formulierung war nur ganz wenig übrig geblieben von der doch bereits sehr elaborierten »Betriebsverfassung« des Reichswirtschaftsamtes vom September 1918. Es ist offenkundig, dass die Partner des Abkommens, vor allem

<sup>9</sup> GStA PK, I. HA Rep. 120 Ministerium für Handel u. Gewerbe, BB VII Nr. 9 adh. 3 Bd. I.

<sup>10</sup> GStA PK, I. HA Rep. 120 Ministerium für Handel u. Gewerbe, BB VII Nr. 9 adh. 3 Bd. I.

<sup>11</sup> Im zweiten Entwurf enthielt zusätzlich eine Strafbarkeit des Arbeitgebers bei Behinderung der Ausschusswahlen und –tätigkeit sowie die Möglichkeit der Landeszentralbehörde, »für bestimmte Bezirke oder Gewerbebezüge die Wahlberechtigung oder die Wählbarkeit von Ausländern allgemein oder unter Beschränkungen zuzulassen« (das spätere BRG gab das aktive Wahlrecht allen Arbeitnehmern, das passive nur Deutschen (§ 20)).

<sup>12</sup> Vgl. 155. Sitzung des Reichstags vom 1.5.1918, Stenographische Protokolle S. 4859.

die Gewerkschaften, wenig Neigung zeigten, den Ausschüssen eine Existenz mit eigenständiger arbeitspolitischer Relevanz einzuräumen.

Das »Warum« beantwortet sich leicht: Die Gewerkschaften hatten aus den Munitionsarbeiterstreiks von 1917/18 noch den Schrecken einer von ihnen nicht kontrollierten Basis-Bewegung in den Knochen. Und die Revolution selbst war ja die ultimative Bestätigung dieses Phänomens. Also nimmt es nicht wunder, dass ihnen an einer institutionellen Verfestigung betrieblicher Machtstrukturen in Form von Arbeiter-Ausschüssen wenig lag. Und so bot deren Einordnung in die neue Welt der Tarifverträge nach dem Konzept von *Hugo Sinzheimer*<sup>13</sup> eine schlüssige und kommode Lösung.

In diesem Sinne versuchte der Rat der Volksbeauftragten so bald wie möglich Pflöcke einzuschlagen. Dieser Zeitpunkt schien gekommen, nachdem der Erste Reichskongress der Arbeiter- und Soldatenräte am 18. Dezember 1918 den Weg für eine parlamentarische Demokratie frei gemacht hatte.<sup>14</sup> Wenige Tage später erließ der Staatssekretär im Reichsarbeitsamt, der frühere Gewerkschafter *Gustav Bauer*, die TarifvertragsVO vom 23. Dezember 1918.<sup>15</sup> Mit ihr wurde erstmals eine Rechtsgrundlage für Tarifverträge geschaffen und dabei Arbeiterausschüsse eingerichtet, als deren Hauptaufgabe die Überwachung von Tarifverträgen festgelegt wurde; eigene Mitbestimmungskompetenzen erhielten sie nur im Rahmen eines Tarifvorbehalts.

Sei es deswegen, sei es wegen der aufgeheizten Stimmung der ersten Monate des Frühjahrs 1919: Dieses neue Recht wurde zunächst praktisch nicht umgesetzt. *Friedrich Sitzler*, der für das BRG inhaltlich verantwortliche leitende Ministerialbeamte und prominente Kommentator berichtete, dass die in der Revolution gebildeten betrieblichen Gremien zunächst nicht daran dachten, neuen Institutionen zu weichen.<sup>16</sup>

## V. Die »zweite Revolution«: Von »Räten« zu »Betriebsräten«

Über die Praxis der Arbeiter-Ausschüsse unmittelbar nach Erlass der TVVO wissen wir so gut wie nichts. Aber dieser »Sparversion« einer Betriebsverfassung war ohnehin kein langes Leben beschieden. Denn bei weiten Teilen der Arbeiterschaft wuchs das Gefühl, um die Früchte der Revolution gebracht zu werden. Diese Grundhaltung verschärfte alle Arbeitskonflikte der folgenden Zeit. Die größten ereigneten sich kurz nach den Wahlen zur Nationalversammlung im mitteldeutschen Bergbau, im Ruhrgebiet und in der Berliner Metallindustrie. In beiden Fällen war die Rede von »Generalstreiks«. Ihre Besonderheit waren Forderungen nach betrieblicher Mitbestimmung, nun ausdrücklich durch »Betriebsräte«, die jeweils nach Schlichtung durch den Reichsarbeitsminister Eingang in die Verhandlungsergebnisse fanden.

In Mitteldeutschland wurden »Grundsätze über die Errichtung von Betriebsräten« und eine »Vorläufige Dienstanweisung für den Betriebsrat« vereinbart. Beide enthielten ein weitgefasstes generelles Mitbestimmungsrecht mit Letztentscheidung durch die staatliche oder tarifliche Schlichtung« und dazu als Novum ein Einsichtsrecht in Betriebsvorgänge (die Vorstufe zum Bilanzsichts-Recht im BRG).<sup>17</sup>

»1. Der Betriebsrat ist die Vertretung aller Arbeiter des Betriebes.

...

3. Drei vom Betriebsrat aus seiner Mitte bestimmten Personen, darunter mindestens einem Angestellten, die, soweit es sich nicht um neueröffnete Betriebe handelt, mindesten 1 Jahr lang in dem Unter-

nehmen tätig gewesen sind, ist auf Wunsch Einblick in alle Vorgänge des Betriebes zu gewähren, soweit gesetzliche Bestimmungen dem nicht entgegenstehen.

...

10. Streitigkeiten zwischen Betriebsleitung und Betriebsrat entscheiden die zuständigen gesetzlichen Körperschaften, sofern nicht durch das Zusammenwirken der Betriebsräte mit den wirtschaftlichen Organisationen der Arbeitnehmer einerseits und den wirtschaftlichen Organisationen der Arbeitgeber andererseits besondere Schlichtungsstellen errichtet werden.«

Beim Streik der Angestellten in der Metallindustrie Berlin lag der Schwerpunkt auf einem Mitbestimmungsrecht bei Einstellungen und Kündigungen mit verbindlichem Letztentscheidungsrecht beim Schlichtungsausschuss.<sup>18</sup>

»Gegen jede Einstellung, von der dem Angestelltenausschuß Kenntnis zu geben ist, kann dieser innerhalb 5 Tagen Einspruch erheben, wenn wichtige berechnete Interessen der Angestellten-schaft dadurch verletzt werden.

...

Ist über den Einspruch eine Einigung zwischen der Geschäftsleitung und dem Angestelltenausschuß nicht zu erzielen, so kann letztere innerhalb drei Tagen nach Beendigung der Verhandlungen den zuständigen Schlichtungsausschuß anrufen.

...

Der Angestelltenausschuß ist berechtigt, der Kündigung von angestellten, von der ihm Kenntnis zu geben ist, ohne aufschiebende Wirkung zu widersprechen, wenn er der Ansicht ist, daß wichtige Gründe der Entlassung entgegenstehen, welche die Entlassung als gegen die berechtigten Interessen der Angestellten-schaft des Betriebs verstößend oder als eine nicht durch die Verhältnisse des Betriebs bedingte unbillige Härte gegen den betreffenden Angestellten erscheinen lassen.

Der Angestelltenausschuß ist verpflichtet, die Gründe und das Beweismaterial bereits in der Verhandlung mit der Geschäftsleitung zum Vortrag zu bringen. Ist eine Einigung nicht zu erzielen, so kann der Angestelltenausschuß nach Beendigung der Verhandlungen den Schlichtungsausschuß anrufen. Dieser entscheidet endgültig.«

<sup>13</sup> Vgl. *Sinzheimer*, Das Rätssystem, Zwei Vorträge zur Einführung in den Rätegedanken, 1919 Wiederabdruck in Kahn-Freund/Ramm, Hrsg., *Hugo Sinzheimer, Arbeitsrecht und Rechtssoziologie*, Bd. 1, 1976, S. 325 ff.).

<sup>14</sup> Vgl. Stenographischer Kongressbericht, 1919, Wiederabdruck 1972, Sp. 176.

<sup>15</sup> RGBL. I 1456; zur Biographie Bauers vgl. Buschmann, *Geschichte des centralen gewerkschaftlichen Rechtsschutzes*, AuR 2018, G 13.

<sup>16</sup> Reichsarbeitsblatt 1928 II (nichtamtl. Teil), Nr. 13.

<sup>17</sup> Deutscher Reichsanzeiger vom 20.3.1919, Nr. 65.

<sup>18</sup> Vgl. Vereinbarung zwischen dem Verband der Berliner Metallindustrie und der Vertretung der beteiligten Angestelltenverbände und der Streikleitung, betreffend das Mitbestimmungsrecht bei Einstellungen und Entlassungen vom 19.4.1919, abgedruckt in: *Hoener/Wehrle*, *Arbeitsrecht*, 1920, S. 264.

Die Reichsregierung begriff und handelte schnell. Ihr war klar, dass sie den revolutionär gesinnten Arbeitnehmern ein praktikables Angebot für ihre Wünsche nach Beteiligung an wirtschaftlichen Entscheidungen machen musste. Das mündete in die zu Art. 165 führende Verfassungsdebatte und als ersten konkreten Schritt in Arbeiten an dem nun »Betriebsrätegesetz« genannten Gesetz über betriebliche Interessenvertretungen (von dem nun klar war, dass es »üppiger« auszufallen hätte als das Provisorium in der TVVO).

Die äußere Form dieses Umschwenkens der Regierung war denkwürdig: Der Arbeitsminister, *Bauer*, ließ das Verhandlungsergebnis aus Mitteldeutschland im »Reichsanzeiger« auf der ersten Seite unter »Bekanntmachung« kommentarlos abdrucken und diese schließen mit den Worten »Berlin, den 15. März 1919. Der Reichsarbeitsminister. Bauer.«<sup>19</sup> Die »Bekanntmachung« erklärte nach akribischer Nennung aller Konfliktparteien (darunter neben Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften das »Aktionskomitee Halle für den Generalstreik in Mittel-Deutschland«), dass »am 12. März 1919 in Weimar bis zur endgültigen gesetzlichen Regelung folgende Vereinbarung für das mitteldeutsche Streikgebiet getroffen (wurde).«

## VI. Gesetzgebungsverfahren

Die Arbeit am Gesetz schien zunächst verhältnismäßig unkompliziert zu verlaufen. Denn obwohl die Spitzenverbände der Unternehmer (VDI und VDA) zunächst in einer großen Besprechung beim Arbeitsminister *Bauer* am 15. Mai 1919 an einem Referentenentwurf zunächst grundsätzliche Kritik übten<sup>20</sup> und dann im Juli einen eigenen Gegenentwurf vorlegten,<sup>21</sup> ließen sie sich dann doch überraschend schnell auf einen konsentierten Text ein. Die Regierung konnte einen unter Hinzuziehung von Sachverständigen von Arbeitgebern und Gewerkschaften erarbeiteten Entwurf vom 9. August 1919 veröffentlichen.<sup>22</sup> Dieser Entwurf nahm ausdrücklich Bezug auf die beiden Streikergebnisse.

Danach gingen die Dinge ihren parlamentarischen Gang, in dessen Verlauf die DDP als Sprachrohr der Arbeitgeber immer weitere Abstriche am Regierungsentwurf verlangte. Daraufhin wurden im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens – insbesondere in den Ausschussberatungen vom 23. September bis zum 18. Dezember 1919 – wesentliche Punkte aufgegeben wurden:<sup>23</sup>

- das Recht einer Betriebsversammlung, den Betriebsrat jederzeit durch Missbilligungsbeschluss zum Rücktritt zu zwingen, und
- das Einspruchsrecht gegen individuelle Einstellungen und Entlassungen mit der Möglichkeit, dass ein Schlichtungsausschuss verbindlich entscheidet.

Im endgültigen Gesetz entfiel dieses Abberufungsrecht ersatzlos, aus dem Widerspruchsrecht bei Einstellungen wurde ein Mitwirkungsrecht zur Erstellung einer Einstellungsrichtlinie, und bei Kündigungen kam es zur bekannten Lösung des Widerspruchs wegen unzumutbarer Härte mit dem Wahlrecht des Arbeitgebers zwischen Abfindung und Weiterbeschäftigung. Insbesondere dieser Kompromiss war umstritten, war doch die Mitbestimmung bei Kündigungen durch die Bezugnahme des Regierungsentwurfs auf das Berliner Streikergebnis vorher für so zentral befunden worden (und der Berliner Angestelltenstreik vor allem darum geführt worden war). Die Vorlage einer Betriebsbilanz wurde zwar von den Arbeitgebern und der DDP ebenso vehement bekämpft, konnte von ihnen aber nicht völlig verhindert werden, weil an dieser Stelle die SPD mit dem Bruch der Koalition gedroht hatte. Nach Abschluss der Ausschussberatungen wurde das Gesetz schließlich in 3. Lesung am 18. Januar 1920 im Reichstag verabschiedet<sup>24</sup> und am 4. Februar 1920 im Reichsgesetzblatt veröffentlicht.<sup>25</sup>

Seine Verabschiedung bleibt für immer mit einem der dramatischen Ereignisse der nachrevolutionären Zeit verbunden:<sup>26</sup> Am Tag der zweiten Lesung des Gesetzes, dem 13. Januar 1920, hatten die Berliner KPD und USPD zu einer Demonstration unmittelbar vor dem Reichstag aufgerufen, und nach einer Konfrontation mit den Sicherheitskräften gab es 42 Tote und etwa 100 Verletzte – eine der blutigsten Demonstrationen in der deutschen Geschichte (über den genauen Verlauf der Ereignisse und die Frage, wer an der Eskalation Schuld trug, herrschen bis heute Unklarheit und Streit). Die Verabschiedung des Gesetzes verhinderte das nicht, aber die Fronten für seine praktische Umsetzung waren auf der »Linken« so verhärtet wie nur möglich.

<sup>19</sup> Deutscher Reichsanzeiger vom 20.3.1919, Nr. 65.

<sup>20</sup> GStA PK, I. HA Rep. 120 Ministerium für Handel u. Gewerbe, BB VII Nr. 9 adh. 5 Gen. Bd. 1.

<sup>21</sup> RDI, VDA etc. am Mitglieder der Nationalversammlung, Juli 1919, betr. Entwurf eines Gesetzes über Betriebsräte (GStA PK, I. HA Rep. 120 Ministerium für Handel u. Gewerbe, BB VII Nr. 9 adh. 3 Bd. 1). Dort ist auch der Referenten-Entwurf als »Regierungsentwurf« betitelt abgedruckt.

<sup>22</sup> Deutscher Reichsanzeiger vom 9.8.1919, Nr. 179, Erste Beilage.

<sup>23</sup> Eingehend *Weber*, Gescheiterte Sozialpartnerschaft – Gefährdete Republik?, 2010, S. 248 f.

<sup>24</sup> Stenographischer Bericht der Nationalversammlung, 140. Sitzung, Sp. 4474 ff.

<sup>25</sup> RGBl. 147. Am Tag danach wurde eine Wahlordnung zum Betriebsrätegesetz erlassen (RGBl. 175).

<sup>26</sup> Vgl. *Weipert*, Vor den Toren der Macht. Die Demonstration 13. Januar 1920 vor dem Reichstag, in: Jahrbuch für die Forschungen zur Geschichte der Arbeiterbewegung, 2012/II, S. 16.



## Den Spatz in der Hand oder die Taube auf dem Dach – Die Massenstreikdebatte 1905/06

Pascal Annerfelt, Goethe-Universität Frankfurt am Main<sup>1</sup>

*Streiks kommen in der Bundesrepublik eine klar umrissene Aufgabe zu: Als letztes Mittel der Gewerkschaften zur Erzwingung des Abschlusses von Tarifverträgen mit Arbeitgeberverbänden oder einzelnen Arbeitgeber\*innen. Politische Streiks, also solche, deren Zielsetzung sich unmittelbar an staatliche Stellen richten, hingegen sind nicht zugelassen. Weder innerhalb der Parteien, noch der Gewerkschaften gibt es ernsthafte Debatten darum, dass Arbeitsniederlegungen ein probates Mittel der politischen Auseinandersetzung wären. Das war jedoch nicht immer so. Gerade Anfang des letzten Jahrhunderts wurde ein erbitterter Streit um die politische Legitimität sogenannter Massenstreiks geführt. Dabei standen sich nicht nur die Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) und die Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands als gewerkschaftlicher Dachverband gegenüber. Auch die Vertreter\*innen der verschiedenen Flügel der als Einheit gedachten politischen Arbeiterbewegung stritten teils erbittert. Die sogenannte Massenstreikdebatte fand ihren vorläufigen Höhe- und Schlusspunkt mit dem Mannheimer Abkommen von 1906. Der vorliegende Beitrag soll zum einen die historischen Bedingungen der Massenstreikdebatte beleuchten. Dabei sollen die Protagonist\*innen und ihre Positionen dargestellt werden. Zum anderen sollen die politischen Nachwirkungen beleuchtet werden.*

### I. Vorgeschichte

Zu Beginn des Deutschen Kaiserreiches (1871-1918) spielten sich Arbeitskämpfe vor allem lokal ab und hatten selten mehr als 5.000 Beteiligte.<sup>2</sup> Nachdem man Anfang der 1880er Jahre den Gewerkschaften etwas mehr Spielraum gelassen hatte, erfolgte 1886 der Paukenschlag in Form der Bismarckschen Sozialistengesetze. Umgesetzt wurden diese zum Beispiel durch den Streikerlass des preußischen Innenministers von *Puttkamer* vom 11. 4. 1886, Startsignal »zu einem neuen allgemeinen behördlichen Verfolgungsfeldzug«.<sup>3</sup> Denn auch wenn die bisherigen Streikbewegungen noch vergleichsweise zahm gewesen waren, so hatten sie doch Ängste bei den Herrschenden geweckt. So erklärte besagter von *Puttkamer* vor dem Reichstag »jeden Streik für ein Stück Umsturz« und mahnte, »hinter jedem Streik lauere die Hydra der Revolution«.<sup>4</sup> Doch wenn die Sozialistengesetze ein Ziel verfehlten, dann die Gewerkschaften auf Staatskurs zu trimmen. Vielmehr erhöhte sich die Anzahl der Streiks und der Streikbeteiligten sogar noch. Von Anfang 1889 bis Anfang 1890 etwa beteiligten sich an 1.131 Streiks in Deutschland fast 400.000 Arbeiter\*innen.<sup>5</sup>

Ende des 19. Jahrhunderts gab es 3 bedeutende Gewerkschaftsorganisationen im Deutschen Reich: Die liberalen Hirsch-Dunkerschen Gewerkvereine, die christlichen Gewerkschaften und die sozialistisch orientierten sogenannten Freien Gewerkschaften. Nachdem die Bismarckschen Sozialistengesetze 1890 aufgehoben worden waren und die Freien Gewerkschaften wieder weitestgehend legal agieren konnten,<sup>6</sup> entwickelten sich deren Mitgliedszahlen beständig nach oben. Hatten sie 1890 noch knapp 295.000 Mitglieder, so waren es zur Jahrhundertwende bereits mehr als doppelt so viele und bis 1905 sogar fast 1,5 Million.<sup>7</sup> Geleitet wurden sie von der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands. Wenn auch heute noch eine starke Nähe zwischen SPD und Deutschem Gewerkschaftsbund (DGB)

besteht, so ist diese keinesfalls mehr vergleichbar mit ihrem Verhältnis Anfang des 20. Jahrhunderts. Die als selbstverständlich erachtete Einheit von SPD und Freier Gewerkschaftsbewegung war dabei vor allem geprägt von einem klaren Führungsanspruch der Partei. Die Gewerkschaften hatten sich mit einer Rolle als Vorfeldorganisation für die Rekrutierung und Ausbildung von Genoss\*innen zu begnügen. Auf dem SPD-Parteitag in Köln 1893 wurde den freien Gewerkschaften und ihrer Führung mit großer Mehrheit die Gleichberechtigung neben der Partei versagt.<sup>8</sup>

Unter der Führung *Carl Legiens*, ab 1890 Vorsitzender der Generalkommission der Gewerkschaften, erhöhten sich jedoch nicht nur die Mitgliedszahlen der Freien Gewerkschaften. Sie begannen auch zusehends sich von der SPD zu emanzipieren. Man wollte eigene, kurzfristige Erfolge erkämpfen, statt sich den langfristigen revolutionären Zielen der Partei unterzuordnen. Dies ist auch vor dem Hintergrund verschärfter betrieblicher Auseinandersetzungen zu sehen. »Die Jahre 1890-1895 bezeichnen die erste Periode der tariflichen Zentralisation der Unternehmer\*innen und der systematischen Anwendung des Mittels der Aussperrung, um den Widerstand der Arbeiter\*innen zu brechen.«<sup>9</sup> Die Gewerkschaften hatten also allerhand zu tun, um Tarifverträge gegen den Widerstand der Arbeitgeber\*innen durchzusetzen. Während die Arbeitgeberseite teilweise gezielt den Konflikt suchte, um sich beispielsweise den Zeitpunkt eines Arbeitskampfes aussuchen zu können, begannen die Gewerkschaften vermehrt, Statuten und Regularien zu verabschieden. Zentrales Element wurde dabei die Genehmigungspflicht von Arbeitskämpfen durch den Gewerkschaftsvorstand, um unkontrollierte, wilde Streiks zu verhindern.<sup>10</sup> Zu groß war die Angst, diese könnten die Gewerkschaften finanziell und organisatorisch schwächen. Tatsächlich mussten etwa 1/3 aller Streiks erfolglos abgebrochen werden, was neben den hohen Kosten durch Streikunterstützung auch an der staatlichen Repression lag. Hinzu kam, dass der noch junge *Kaiser Wilhelm II.* mit seinen sogenannten Februar-Erlassen 1890 den Arbeiter\*innen und Gewerkschaften erstmals Hoffnung auf rechtliche Anerkennung und betriebliche Mitbestimmung gemacht hatte. Im folgenden Jahr gab es dann mit der Novellierung der Reichsgewerbeordnung auch erste diesbezügliche Fortschritte.<sup>11</sup>

<sup>1</sup> Pascal Annerfelt ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Arbeitsrecht und Bürgerliches Recht unter Berücksichtigung der europäischen und internationalen Bezüge des Arbeitsrechts von Prof. Dr. Bernd Waas.

<sup>2</sup> Nestriepke, Die Gewerkschaftsbewegung, 1. Bd., 1920, S. 213 f.

<sup>3</sup> Schippel, Sozialdemokratisches Reichstagshandbuch, 1902, S. 740 ff.

<sup>4</sup> Ebenda.

<sup>5</sup> Fricke, Die Deutsche Arbeiterbewegung 1869-1890, 1964, S. 310 f.

<sup>6</sup> Die rechtliche Situation der Gewerkschaften zur Zeit des Kaiserreichs freilich war deutlich komplexer, die staatlichen Repressionen fanden auf verschiedenen Ebenen und in unterschiedlicher Gestalt statt. Für weiterführende Informationen diesbezüglich empfehle ich insbesondere: Kittner, Arbeitskampf: Geschichte, Recht, Gegenwart, 2005, 23.-25. Kapitel.

<sup>7</sup> Schneider, Kleine Geschichte der Gewerkschaften, 2. Aufl. 2000, S. 579 f.

<sup>8</sup> Eichler, Von Köln nach Mannheim, 1992, S. 1.

<sup>9</sup> Umbreit, 25 Jahre Deutsche Gewerkschaftsbewegung, 1890-1915, 1915, S. 33 f.

<sup>10</sup> Ebenda.

<sup>11</sup> Krause, RdA 2009, 129, 130.

## II. Reform oder Revolution

Auf dem vom 8.–13. 5. 1899 in Frankfurt am Main stattfindenden 3. Gewerkschaftskongress ging *Carl Legien* dann auf offenen Konfrontationskurs zur SPD. Den revolutionären Bestrebungen der Partei erteilte er eine klare Absage: »Gerade wir, die gewerkschaftlich organisierten Arbeiter wünschen nicht, daß es zu dem sogenannten Kladderadatsch kommt und daß wir genöthigt sind, auf den Trümmern der Gesellschaft Einrichtungen zu schaffen, gleichviel ob sie besser oder schlechter sind, wie die jetzigen.«<sup>12</sup> Es ginge unter den gegebenen historischen Umständen nun zuallererst um die Verbesserung der materiellen Lebensbedingungen der Arbeiterklasse: »Wir Gewerkschaftler sind der Meinung, daß eine Lösung der sozialen Frage, daß eine Umgestaltung der heutigen Staats- und Gesellschaftsordnung zu einer besseren Ordnung nur erfolgen kann, wenn der erhaltende Theil der Gesellschaft, wenn die Arbeiterschaft ausreichend genährt, geistig und physisch gesund ist.«<sup>13</sup> Der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands ging es also primär um eine Verbesserung der konkreten wirtschaftlichen Situation der Arbeiter\*innen, es »standen Reformen der aktuellen Verhältnisse und nicht die künftige proletarische Revolution im Mittelpunkt.«<sup>14</sup> Schon von *Puttkamer* hatte 1886 das Verhältnis des revolutionären Flügels der Sozialdemokratie zum Streikrecht treffend eingeschätzt: »Den Führern dieser revolutionären Bewegung pflegt der Lohnkampf nicht Mittel zur Erreichung eines bestimmten, an und für sich legitimen Erfolges, z. B. einer Lohnerhöhung oder einer Verkürzung der Arbeitszeit, zu sein, sondern er ist ihnen Selbstzweck, die (...) sich ergebende Kluft zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern zu einer unüberbrückbaren zu erweitern.«<sup>15</sup> Denn natürlich ging es großen Teilen der SPD vor allem darum, den Interessengegensatz zwischen Kapital und Arbeit als so fundamental darzustellen, dass im Ergebnis die Unausweichlichkeit einer sozialen Revolution deutlich würde. Teil dieser Strategie war, das Mittel des Streiks möglichst oft zur Anwendung zu bringen, da im Rahmen von Arbeitskämpfen besagter Interessengegensatz am deutlichsten wurde. Dem trat *Legien* 1900 in einem Grundsatzpapier entschieden entgegen. Für ihn blieb der Streik »stets das vornehmlichste und ausschlagende Mittel im Gewerkschaftskampfe« und dürfe »nur dann zur Anwendung gelangen, wenn alle anderen Mittel versagen.«<sup>16</sup> Wobei aber auch *Legien* dem Streik ein pädagogisches Element zusprach, nämlich »die Arbeiter zur Classenerkenntnis zu bringen und zur Solidarität zu erziehen«.

## III. Kongresse und Resolutionen

Die Wirtschaftskrise von 1904–1906 trat eine regelrechte Streiklawine in Europa los, von der auch Deutschland nicht verschont blieb. So streikten Anfang 1905 über 200.000 Bergarbeiter im Revier.<sup>17</sup> Mit einer Resolution ihres Kongresses vom 22.–27. 5. 1905 in Köln wandten sich die freien Gewerkschaften explizit gegen eine Vereinnahmung des Arbeitskampfes für originär politische Zwecke: »Der Kongreß hält daher auch alle Versuche, durch die Propagierung des politischen Massenstreiks eine bestimmte Taktik festlegen zu wollen, für verwerflich; er empfiehlt der organisierten Arbeiterschaft, solchen Versuchen energisch entgegenzutreten.«<sup>18</sup> Hintergrund dieser offenen Kampfansage an die Partei war ein »hinsichtlich Mitgliederzahl, Finanzstärke und Kampfkraft kometenhafter Aufstieg der Freien Gewerkschaften.«<sup>19</sup> 4 Monate später, beim Parteitag der SPD vom 17.–23. 9. 1905 in Jena, kam dann die Retourkutsche. Die SPD verabschiedete eine Resolution, welche forderte, dass die Arbeiterklasse »mit allen ihr zu Gebote ste-

henden Mitteln jedem Anschlag auf ihre Menschen- und Staatsbürgerrechte entgegenzutreten« habe »und immer wieder die volle Gleichberechtigung« fordern müsse. »Als eines der wirksamsten Kampfmittel, um ein solches politisches Verbrechen an der Arbeiterklasse abzuwehren oder um sich ein wichtiges Grundrecht für ihre Befreiung zu erobern«, betrachtete der Parteitag »die umfassendste Anwendung der Massenarbeitseinstellung.«<sup>20</sup> Alle Parteigenoss\*innen wurden aufgerufen, einer Gewerkschaft beizutreten. Gleichzeitig wurde festgehalten, dass die klassenbewussten Mitglieder einer Gewerkschaft die Pflicht hätten, sich der SPD anzuschließen und für diese propagandistisch tätig zu werden.<sup>21</sup> Der Partei lag vor allem viel am Kampf um ein allgemeines, gleiches, direktes und geheimes Wahlrecht. Denn Preußen und weitere Einzelstaaten des Deutschen Kaiserreichs hielten an ihrem 3-Klassen-Wahlrecht fest, welches den Großteil der Wahlberechtigten benachteiligte und dabei insbesondere nennenswerte Wahlerfolge der SPD verhinderte.

## IV. Das Mannheimer Abkommen von 1906

Beim vom 23.–29. 9. 1906 in Mannheim stattfindenden SPD-Parteitag brachte *August Bebel* dann eine Resolution ein, welche noch durch Zusatzanträge von *Carl Legien* und *Karl Kautsky* erweitert wurde. Sie zielte in erster Linie auf eine vollständige Gleichberechtigung von SPD und freien Gewerkschaften bei gleichzeitiger engerer Zusammenarbeit der jeweiligen Führungsgremien. Zudem beinhaltete sie einen inhaltlichen Kompromiss bezüglich der Haltung zum Mittel des Massenstreiks.<sup>22</sup> Bezeichnenderweise durfte *Carl Legien* als Korreferent neben dem Parteivorsitzenden *Bebel* auftreten.<sup>23</sup> Dieser wies auf die Gefahren eines neuen Sozialistengesetzes hin und betonte, dass der politische Massenstreik nur »die ultima ratio, das letzte und zwar friedliche Mittel unserer Partei«<sup>24</sup> sein dürfe. Dieses könne zwar sowohl offensiv als auch defensiv zum Einsatz kommen, jedoch nur im Rahmen der bestehenden Ordnung.<sup>25</sup>

Der Resolution, zumeist als »Mannheimer Abkommen« bezeichnet, gelang es, den Frieden zwischen SPD und Gewerkschaften wie-

<sup>12</sup> *Schuster*, Chronologie der deutschen Gewerkschaftsbewegung von den Anfängen bis 1918, Stichtag: 8./13. Mai 1899, 1999 (Digitale Bibliothek der Friedrich-Ebert-Stiftung, <http://library.fes.de/fulltext/bibliothek/00148/00001290.html>, zuletzt abgerufen am 02. 12. 2020).

<sup>13</sup> Ebenda.

<sup>14</sup> *Kempfen*, Hugo Sinzheimer, 2017, S. 30.

<sup>15</sup> *Schippel* (Fn. 3), S. 740ff.

<sup>16</sup> *Legien*, Ziele und Mittel der deutschen Gewerkschaftsbewegung, 1900, in: Sozialistische Monatshefte, 1900, S. 109 ff.

<sup>17</sup> *Kalbitz*, in: *Papcke* (Hrsg.), Anpassung oder Widerstand? Gewerkschaften im autoritären Staat, 1969, S. 65.

<sup>18</sup> Protokoll der Verhandlungen des Fünften Kongresses der Gewerkschaften Deutschlands, abgehalten in Köln a. R. v. 22. bis 27. 5. 1905, S. 30.

<sup>19</sup> *Eichler* (Fn. 9), S. 1.

<sup>20</sup> Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, abgehalten zu Jena v. 17. bis 23. 9. 1905, S. 142 f.

<sup>21</sup> Ebenda.

<sup>22</sup> *Eichler* (Fn. 9), S. 1.

<sup>23</sup> *Griep*, Die deutsche Sozialdemokratie und die freien Gewerkschaften 1905/1906, 1964, S. 344.

<sup>24</sup> Protokoll Mannheim, S. 238, zitiert nach: *Griep* (Fn. 23), S. 345.

<sup>25</sup> Protokoll Mannheim (Fn. 24), S. 231 f.

derherzustellen, ohne dass eine Seite ihr Gesicht verlor. Zwar wurde der Jenaer Parteitagbeschluss grundsätzlich bestätigt und jegliche Debatte über den Sinn des Kölner Gewerkschaftsbeschlusses für erledigt erklärt. Gleichzeitig wurde aber betont, dass die Gewerkschaften eine der SPD gleichberechtigte Rolle im Kampf um soziale Rechte einnehmen. Die Überwindung der bürgerlichen Gesellschaft und des Lohnsystems könne nur gemeinsam erfolgen. Hierfür sei man auf »gegenseitige Verständigung und Zusammenwirken angewiesen.« Daher werde es auch zukünftig keinen politischen Massenstreik geben, ohne dass man sich vorher mit der Generalkommission der Gewerkschaften abgestimmt hätte.<sup>26</sup> Zusammenfassen lassen sich die verschiedenen Positionen zum Massenstreik wie folgt: Als Mittel ausgeschlossen wurde er grundsätzlich von keiner der an der Diskussion beteiligten Parteien. Umstritten war der richtige Zeitpunkt, also ob es erst des Aufbaus einer noch größeren und mächtigeren Gewerkschaft bedürfte. Des Weiteren, ob er nur als defensives Mittel zur Verteidigung bestehender Rechte oder auch offensiv zur Erkämpfung neuer eingesetzt werden dürfte. Und ob der Staat als Adressat eines solchen überhaupt in Frage käme, spaltete die Gemüter.<sup>27</sup> Die Begrifflichkeit Massenstreik war übrigens bewusst zur Abgrenzung des als anarchistisch verrufenen Generalstreiks entstanden. Das Konzept Massenstreik unterschied daher im Unterschied zum auf direkte Machtergreifung und soziale Revolution gerichteten Generalstreik 2 Merkmale: »sein Defensivcharakter und sein Maß an bereits vollzogener Integration.«<sup>28</sup> In gewisser Weise hatte die staatliche Politik von Zuckerbrot und Peitsche im Kaiserreich dazu geführt, dass die deutsche Arbeiterbewegung verstärkt nach staatlichen Spielregeln agierte.

## V. Unterschiedliche Ansichten und Umgangsweisen

Die beiden großen Organisationen der deutschen Arbeiterbewegung waren zwar scheinbar wieder versöhnt, vom Tisch war die Debatte aber damit noch nicht. *Rosa Luxemburg*, welche kurz vor dem Parteitag aus ihrem finnischen Exil nach Deutschland zurückgekehrt war, gehörte zu denjenigen Protagonist\*innen, welche sich aufgrund ihrer politischen Position nicht mit dem Kompromiss zufrieden gaben. Schon im Vorfeld hatte sie sich über die von ihr so benannten »Opportunisten« um *Bebel*, *Legien* und *Co.* verächtlich geäußert: »Platzen sollen sie' die *Heine*, *Hue* und wie das Gesindel heißt.«<sup>29</sup> Sie gehörte somit zu dem Teil der Kritiker\*innen, welche das Mannheimer Abkommen als »Sieg des gewerkschaftlichen Reformismus« bzw. »Kapitulation der Partei vor den Gewerkschaften«<sup>30</sup> ansah. Unmittelbar im Anschluss an den Parteitag veröffentlichte sie im Auftrag des Vorstandes der sozialdemokratischen Landesorganisation Hamburgs und der Vorstände der sozialdemokratischen Vereine von Altona, Ottensen und Wandsbek das Grundsatzpapier »Massenstreik, Partei und Gewerkschaften«.<sup>31</sup> Darin macht sie die russische Revolution von 1905 als Wendepunkt in der Debatte um die Funktion des Streiks aus. Erstmals wurden Arbeitskämpfe hierbei systematisch zum Zwecke der politischen Machtübernahme eingesetzt. Dafür zitiert sie auch *Engels*, welcher im »allgemeinen Streik« den »Hebel, der zu Einleitung der sozialen Revolution angesetzt wird« erblickte. *Hugo Sinzheimer* hingegen gehörte zu den Theoretikern, die schon frühzeitig an einer Verrechtlichung der Thematik beteiligt waren. So stellte er sich 1909 die Frage, »ob die Beteiligung an einem Generalstreik während des Bestandes eines Arbeitsvertrages ein Vertrags-

bruch der Organisation ist, die den Arbeitstarifvertrag auf Arbeiterseite abgeschlossen hat.«<sup>32</sup> Eine absolute Friedenspflicht verneinte er aber im Ergebnis, da sich die Gewerkschaften ihres Selbsthilferechts wohl kaum entblößen würden. Zwei Beispiele dafür also, wie eine solche Debatte entweder rein politisch oder rein juristisch geführt werden konnte. Keinesfalls unterschätzt werden sollte jedoch, dass die russische Revolution von 1905 eben nicht nur revolutionären Optimismus in der deutschen Sozialdemokratie hervorrief. Denn auch wenn die deutsche Monarchie bei weitem nicht mehr so autoritär regierte wie ihr russisches Pendant, so hatte die blutige Niederschlagung der Aufstände in Russland, insbesondere am sogenannten Petersburger Blutsonntag vom 22. 1. 1905 doch die Gefahr jeglicher revolutionärer Bewegung vor Augen geführt. Denn auch das Außerkrafttreten der Bismarckschen Sozialistengesetze war noch keine 15 Jahre her. Das Jahr 1905 stellt also einen entscheidenden Wendepunkt in der deutschen Gewerkschaftspolitik dar, da seitdem grundsätzlich eine »Integrativtaktik«<sup>33</sup> verfolgt wurde.

## VI. Auf dem Weg zu allgemeinem Wahl- und Tarifrecht

Der sozialdemokratische Parteipolitiker *Eduard Bernstein* erkannte noch 1906, wo die Reise für die deutsche Gewerkschaftsbewegung langfristig hinführen sollte. Er sah in »starken Organisationen der Arbeiterklasse eines der wirksamsten Mittel (...) zur Verminderung der Streiks«.<sup>34</sup> Perspektivisch werde der Arbeitskampf »nur noch Mittel für die Erreichung abgegrenzter Ziele« sein, »Tarifverträge, Tarifämter, Schiedsgerichte sind die Vorboten dieser Zukunft«.<sup>35</sup> Auf dem SPD Parteitag in Jena vom 14.–20. 9. 1913 stellte *Rosa Luxemburg* nochmals einen Antrag zum politischen Massenstreik als Mittel zur Erkämpfung eines allgemeinen Wahlrechts. Zwar verwarf der Parteitag ihren Änderungswunsch zum Antrag des Parteivorstandes. Dieser stellte sich jedoch wiederum nicht grundsätzlich gegen den Massenstreik und begrüßte »das wiedererwachte Interesse weiter Parteikreise an der Frage des politischen Massenstreiks«. Er sah nur immer noch nicht die Voraussetzungen für einen solchen erfüllt und forderte daher »die Parteigenossen und die Parteieninstanzen auf, alle Maßregeln zu ergreifen, damit das deutsche Proletariat bei den kommenden Kämpfen für alle Fälle gerüstet dasteht«.<sup>36</sup>

Der 1. Weltkrieg sorgte jedoch erst einmal dafür, dass Streiks weitestgehend zum Erliegen kamen. Am 2. 8. 1914 beschloss eine Kon-

<sup>26</sup> Protokoll Mannheim (Fn. 24), S. 305.

<sup>27</sup> *Kalbitz*, in: *Papcke* (Fn. 18), S. 67.

<sup>28</sup> *Kalbitz*, in: *Papcke* (Fn. 18), S. 64.

<sup>29</sup> *Luxemburg*, Briefe an Karl und Luise Kautsky, S. 108. Zitiert nach: *Griep*, (Fn. 24), S. 334.

<sup>30</sup> *Eichler* (Fn. 9), S. 2.

<sup>31</sup> *Luxemburg*, Massenstreik, Partei und Gewerkschaften, 1906.

<sup>32</sup> *Sinzheimer*, Generalstreik und Tarifvertrag, 1909, in: *Kahn-Freund/Ramm*, Hugo Sinzheimer. Arbeitsrecht und Rechtssoziologie. Gesammelte Aufsätze und Reden. Band 1, 1976, S. 145.

<sup>33</sup> *Papcke* (Hsg.), Anpassung oder Widerstand? Gewerkschaften im autoritären Staat, Vorwort, S. 9.

<sup>34</sup> *Bernstein*, Der Streik, Sein Wesen und sein Wirken, 1906, S. 108.

<sup>35</sup> Ebenda.

<sup>36</sup> Protokoll über die Verhandlungen des Parteitages der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, abgehalten in Jena vom 14. bis 20. 9. 1913, S. 192 ff.

ferenz der Gewerkschaftsvorstände in Berlin den »Abbruch aller Lohnkämpfe und die Sistierung der Auszahlung weiterer Streikunterstützung.«<sup>37</sup> Die Burgfriedenspolitik hatte zumindest von Seiten der Gewerkschaftsspitzen auch noch bis kurz vor Kriegsende Bestand. Noch 1917 bekundeten sie in einem Schreiben an das Kriegsamt »ihre Bereitschaft, die Regierung bei der Unterdrückung der Streikbewegung zu unterstützen.«<sup>38</sup> Der Verlauf der Novemberrevolution von 1918/19 verdeutlichte dabei die tiefen Gräben in der deutschen Sozialdemokratie und Gewerkschaftsbewegung. Während derer gemäßigter Flügel mit dem Stinnes-Legien-Abkommen die Arbeitsbeziehungen weitestgehend institutionalisierte und dafür die Revolution abhakte, blies der Spartakusbund um *Rosa Luxemburg* am 7. 1. 1919 zum Generalstreik und zum Sturz der Regierung *Ebert*. Am 15. 1. wurde *Luxemburg* zusammen mit *Karl Liebknecht* von Freikorps entführt und ermordet, mindestens unter Duldung der sozialdemokratischen Regierung. Ihre theoretischen Einschätzungen zur Dynamik des Massenstreiks hingegen wurden ein Jahr später bestätigt. Als am 13. März 1920 reaktionäre Freikorps mit dem sogenannten Kapp Putsch versuchten, die Mitte-Links-Regierung von SPD, Zentrum und DDP zu stürzen, konnte dies vor allem durch den größten Generalstreik der deutschen Geschichte verhindert werden. Damit bewahrheitete sich, was *Rosa Luxemburg* schon 14 Jahre zuvor propagiert hatte, nämlich »daß der Massenstreik nicht künstlich »gemacht«, nichts ins Blaue hinein »beschlossen«, nicht »propagiert« wird, sondern daß er eine historische Erscheinung ist, die sich in gewissem Moment aus den sozialen Verhältnissen mit geschichtlicher Notwendigkeit ergibt.«<sup>39</sup> Denn obwohl *Carl Legien* einer der frühesten Gegner des politischen Massenstreiks gewesen war, so blieb ihm angesichts der Gefahr einer Militärdiktatur und Vernichtung der noch so jungen Weimarer Demokratie gar keine andere Wahl, als den Generalstreik zu organisieren. Sein letztes großes Werk, bevor auch er Ende 1920 verstarb. Mit Einführung der parlamentarischen Demokratie und der Tarifautonomie war für viele der Punkt erreicht, an dem weitere revolutionäre Bestrebungen überflüssig geworden waren. So war beispielsweise für *Sinzheimer* »klar geworden, dass die stattdessen favorisierte autonome gewerkschaftliche Tarifpolitik auch eine sozialpolitisch hinreichende Absicherung der Arbeiterklasse bringen würde, wenn der normative Effekt der Tarife permanent und verlässlich gesichert war.«<sup>40</sup> Andererseits kann das Abkommen im historischen Kontext aber auch als »Verzichterklärung auf einen wie auch immer beschaffenen wirtschaftsdemokratischen Staat«<sup>41</sup> gesehen werden.

## VII. Nachwirkungen

Auf ihrem 10. Kongress Mitte 1919 hoben die Freien Gewerkschaften das Mannheimer Abkommen offiziell auf und bekundeten ihre parteipolitische Neutralität.<sup>42</sup> Dies ist nicht nur mit der mittlerweile erfolgten Spaltung der politischen Arbeiterbewegung in SPD, USPD und KPD zu erklären, sondern sicherlich auch mit den erreichten Erfolgen und dem damit einhergehenden gesteigerten Selbstvertrauen der Gewerkschaften: »Die politischen Meinungskämpfe der Arbeiter dürfen die Stoßkraft ihrer wirtschaftlichen Interessenvertretung, der Gewerkschaften, nicht schwächen.«<sup>43</sup> Diskussionen um die grundsätzliche Ausrichtung von Gewerkschaften, konfliktorisch oder kooperativ, begleiten diese durchaus bis heute. War die SPD über lange Zeit in der Bundesrepublik immer noch stark organisatorisch und personell mit den DGB-Gewerkschaften verflochten, so scheint dieses Bündnis spätestens seit der Regierung *Schröder* und ihrer Agenda 2010 zu bröckeln. Der gewerkschaftliche Widerstand gegen staatliche Vorhaben spielt sich zwar immer noch zumeist auf der Straße ab, jedoch eben nicht in Form massiver Arbeitsniederlegungen. Der weitestgehend erfolglose Generalstreik vom 12. 11. 1948<sup>44</sup> sowie die durch Androhung flächendeckender Streiks erreichte Übereinkunft zur Montan-Mitbestimmung 1951 sollten die Ausnahme bleiben.<sup>45</sup> Mit der Stabilisierung der sozialen Marktwirtschaft und der parlamentarischen Demokratie wurden jedoch auch deren Spielregeln akzeptiert. Die Gewerkschaften haben ihre Rolle im politischen System der Bundesrepublik gefunden. Vor 100 Jahren hieß es da noch: »Die Gewerkschaften dürfen sich jedoch nicht auf die enge, berufliche Interessenvertretung ihrer Mitglieder beschränken, sie müssen vielmehr zum Brennpunkt der Klassenbestrebungen des Proletariats werden, um den Kampf für den Sozialismus zum Siege führen zu helfen.«<sup>46</sup>

37 *Nestriepke* (Fn. 2), S. 34.

38 Correspondenzblatt der Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands Nr. 17 v. 28. 4. 1917, S. 163.

39 *Luxemburg* (Fn. 31).

40 *Kempfen* (Fn. 15), S. 46.

41 *Kalbitz*, in: *Papcke* (Fn. 18), S. 70.

42 *Schneider* (Fn. 5), S. 154 f.

43 Protokoll der Verhandlungen des zehnten Kongresses der Gewerkschaften Deutschlands, abgehalten zu Nürnberg vom 30. Juni bis 5. Juli 1919, S. 56. Zitiert nach: *Schneider* (Fn. 5), S. 520 f.

44 Hierzu ausführlicher: *Kittner* (Fn. 5), S. 557.

45 *Kalbitz*, in: *Papcke* (Fn. 18), S. 76.

46 Protokoll der Verhandlungen des 10. Kongresses der Gewerkschaften Deutschlands, abgehalten zu Nürnberg vom 30. 6. bis 5. 7. 1919, S. 56. Zitiert nach: *Schneider* (Fn. 5), S. 521.

## » Packt Eure Kittel und geht nach Hause« – Erinnerungen an den Arbeitskampf 1984 um die 35-Stunden-Woche

Interview von Dr. Daniel Hlava\* mit dem damaligen Justiziar der IG Metall, Prof. Dr. Michael Kittner

### I. Kampf gegen das Arbeitgeber-Tabu

Daniel Hlava: Die Tarifaueinandersetzung in der Metall- und Elektroindustrie 1984 um den Einstieg in die 35-Stunden-Woche bei vollem Lohnausgleich mündete in einen 7-wöchigen erbitterten Arbeitskampf mit den meisten Beteiligten in der Geschichte der Bundesrepublik. Es war auch eine gesellschaftliche Auseinandersetzung. Du hast dabei als Justiziar der IG Metall zentrale juristische und organisatorische Aktivitäten koordiniert. Warum führte die Tarifrunde im Jahre 1984 zu so einem großen Konflikt?

Michael Kittner: Arbeitszeit ist immer ein Grundsatzthema, es geht um die Verfügungsrechte des Arbeitgebers, seine Flexibilität beim Personaleinsatz auf der einen Seite, die Begrenzung der Arbeitsbelastung der Beschäftigten und individuelle Flexibilitätswünsche auf der anderen Seite. Dazu wurde die 35-Stunden-Woche 1984 ausdrücklich mit dem Ziel der Beschäftigungssicherung begründet. Demgegenüber war die Ablehnung jeder Art von Arbeitszeitverkürzung zentraler Bestandteil des 1965 beschlossenen »Katalogs der zu koordinierenden lohn- und tarifpolitischen Fragen« der BDA, allgemein bekannt als »Tabu-Katalog«. Damit war ein zutiefst antagonistischer Konflikt unvermeidlich, dessen Verlauf wie Ausgang völlig offen war und bei dem sich auch die Politik keineswegs neutral verhielt.<sup>1</sup>

### II. Die »kalte« Aussperrung vor Augen

Daniel Hlava: Nachdem der Gewerkschaftstag der IG Metall sich 1983 grundsätzlich für die 35-Stunden-Woche entschieden hatte und dann konkrete Forderungen beschlossen worden waren, musste man ersichtlich auf einen harten Arbeitskampf gefasst sein. Wie seid Ihr das angegangen?

Michael Kittner: So wie die Dinge damals lagen, war nur ein Arbeitskampf im Tarifgebiet Nordwürttemberg/Nordbaden realistisch. Sich darauf vorzubereiten, hieß von den Arbeitskämpfen 1963, 1971 und 1978 als erwartbarem Muster auszugehen: erst Warnstreiks (1984 wurden es über 800.000 Streikende in mehr als 2.500 Betrieben), dann Urabstimmung und Teilstreik, dann Aussperrung im Tarifgebiet und dann Arbeitseinstellungen aufgrund mittelbarer Arbeitskämpffolgen, von uns »kalte« Aussperrung genannt. Was das angeht, ging die Wirtschaftsabteilung der IG Metall damals von 1,7 Millionen Beschäftigten im gesamten Produktionsverbund der Automobilindustrie aus. Davon war der überwiegende, aber nicht klar abgegrenzte Teil in der streikrelevanten Metallindustrie beschäftigt. Das war das maximale Risiko-Potenzial, das uns bei den Vorbereitungen vor Augen stand. Die letzten konkreten Erfahrungswerte stammten aus den Arbeitskämpfen 1971 mit 235.000 und 1978 mit 132.000 kalt Ausgesperrten. Für derart von einem Arbeitskampf Betroffene sah die Satzung der IG Metall keine Unterstützungsleistungen vor. Und dass man einen Streik nicht erfolgreich führen kann, wenn Hunderttausende Mitglieder materiell unversorgt auf der Straße liegen, ist offenkundig.

Daniel Hlava: Aber dafür gab es doch damals eigentlich Kurzarbeitergeld. Das Bundessozialgericht hatte 1975 ein Urteil gefällt, wonach ein Ruhen des Kurzarbeitergeldes im Arbeitskampf nur in sehr engen Grenzen möglich war.<sup>2</sup> Und außerdem gab es damals noch die Neutralitäts-

anordnung der Bundesanstalt für Arbeit von 1973 – bei einigermaßen differenzierten Forderungen in einzelnen Tarifgebieten wäre hier doch mit Kurzarbeitergeld zu rechnen gewesen.<sup>3</sup>

Michael Kittner: In einer idealen Welt, vielleicht! In der realen Welt wäre es leider verdammt blauäugig gewesen, einfach darauf zu vertrauen. Wir hatten es ja schon einmal erlebt, dass ein Präsident der Bundesanstalt für Arbeit im Arbeitskampf das Kurzarbeitergeld gegen das geltende Recht verweigerte – Josef Stingl im Jahre 1971. Und was sollten wir vom Präsidenten des Jahres 1984 erwarten? Heinrich Franke war so wie sein Vorgänger vorher CDU-Bundestagsabgeordneter gewesen und von Helmut Kohl nach Nürnberg befördert worden. »Honi soit, qui mal y pense«<sup>4</sup>, sagt man da auf gut Französisch. Also habe ich seinerzeit, deutlich im Vorfeld des späteren Konflikts, in einer vertraulichen Aktennotiz an die beiden IG-Metall-Vorsitzenden dargelegt, dass unsere Mitglieder angesichts der in vielen Details differenzierten Forderungen aufgrund des damaligen § 116 AFG<sup>5</sup> und der Neutralitätsanordnung im Arbeitskampf Anspruch auf Kurzarbeitergeld haben müssten. Gleichwohl bestehe die große Gefahr, dass der Präsident der Bundesanstalt für Arbeit – mit ähnlicher Argumentation wie sein Vorgänger Stingl im Jahre 1971 – die überall gleiche Forderung nach der 35-Stunden-Woche zum Vorwand nehmen könnte, um die Zahlung von Kurzarbeitergeld abzulehnen.

### III. Praktische Vorarbeit – »Arbeitskampfordner«

Daniel Hlava: Wie habt Ihr die IG Metall auf das vorbereitet, was da bundesweit auf sie zukommen würde?

Michael Kittner: Wir hatten uns einerseits auf einen »konventionellen« Arbeitskampf mit allen organisatorischen Vorkehrungen und

\* Wissenschaftlicher Referent im Hugo Sinzheimer Institut für Arbeits- und Sozialrecht.

1 Vgl. Kittner, Arbeitskampf, 2005, S. 706 ff.

2 Vgl. BSG 9.9.1975, 7 RA 5/73, AuR 1976, 315.

3 Vgl. Kittner, Arbeits- und Sozialordnung, 20. Aufl. 1995, Nr. 4a.

4 »Ein Schelm, wer Böses dabei denkt«.

5 § 116 AFG idFv. 25.6.1969 – 23.5.1986:

(1) Durch die Gewährung von Arbeitslosengeld darf nicht in Arbeitskämpfe eingegriffen werden.

(2) Ist der Arbeitnehmer durch Beteiligung an einem inländischen Arbeitskampf arbeitslos geworden, so ruht der Anspruch auf Arbeitslosengeld bis zur Beendigung des Arbeitskamps.

(3) Ist der Arbeitnehmer durch einen inländischen Arbeitskampf, an dem er nicht beteiligt ist, arbeitslos geworden, so ruht der Anspruch auf Arbeitslosengeld bis zur Beendigung des Arbeitskamps, wenn

1. der Arbeitskampf auf eine Änderung der Arbeitsbedingungen in dem Betrieb, in dem der Arbeitnehmer zuletzt beschäftigt war, abzielt oder

2. die Gewährung des Arbeitslosengelds den Arbeitskampf beeinflussen würde.

Die Bundesanstalt kann Näheres durch Anordnung bestimmen; sie hat dabei innerhalb des Rahmens des Satzes 1 die unterschiedlichen Interessen der von den Auswirkungen der Gewährung oder Nichtgewährung Betroffenen gegeneinander abzuwägen.

(4)....

Unwägbarkeiten einzustellen, andererseits war klar, dass die Herausforderung von strategischer Dimension die Bewältigung der »kalten Aussperrung« unter der »worst-case«-Annahme einer negativen Entscheidung der Bundesanstalt für Arbeit sein würde – also Szenarien mit Hunderttausenden von Beteiligten und Betroffenen. Dazu sagt der Geschäftsbericht der IG Metall ganz prosaisch: »Bereits im Vorfeld des Kampfes um die 35-Stunden-Woche war absehbar, dass das Arbeitskämpfrecht und insbesondere die kalte Aussperrung eine zentrale Rolle in einem Arbeitskampf spielen würden. Deshalb erstellte eine Arbeitsgruppe der Juristen in der IG Metall-Vorstandsverwaltung in Zusammenarbeit mit den Abteilungen Organisation, Tarifpolitik und Beitrags- und Leistungswesen eine Handlungsanleitung, die mit den Arbeitskämpfrichtlinien zusammengefasst und nach Abstimmung mit den Bezirksleitungen allen Verwaltungsstellen rechtzeitig vor Beginn des Arbeitskampfes zur Verfügung gestellt wurde. Der Arbeitskämpfordner war eine wichtige praktische Hilfe und Orientierung.«<sup>6</sup> Darauf bin ich noch heute stolz. Wir haben damals alle in einem Arbeitskampf denkbaren Handlungsabläufe mit den dazu gehörenden Handlungsanweisungen auf hunderten Seiten aufgeschrieben und in einem DIN A4-Ordner zusammengefasst. Dann haben wir die ganze Organisation mit vielen Konferenzen und Einzelschulungen darauf trainiert. Im Arbeitskampf selbst war das dann alles abrufbar (einschließlich der Formulare für die Zahlung von Streikunterstützung). Wir haben dafür die bürokratisch-unpräzise Bezeichnung »Arbeitskämpfordner« gewählt, um keinen politischen Streit über die Inhalte vorweg zu provozieren. Das hat gut funktioniert (meines Wissens ist dieser ständig aktualisierte »Ordner« auch heute die Organisationsanweisung für Arbeitskämpfe).

#### IV. »Minimax«?

*Daniel Hlava: Kommen wir zum Streik selbst, der nicht ganz nach Plan begann. Die IG Metall hatte zunächst nur 13.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in 13 Betrieben in Nordwürttemberg/Nordbaden zum Streik aufgerufen. Daraus ist ihr unter der Überschrift »Minimax« der Vorwurf gemacht worden, mit geringstmöglichem Einsatz eine größtmögliche Wirkung auf Kosten der Arbeitslosenversicherung erzielen zu wollen.*

Michael Kittner: Das ist in der Tat eine so denk- wie merkwürdige Angelegenheit. Die Ausgangslage war so, dass die IG Metall, wollte sie in den ökonomisch und organisationspolitisch dafür infrage kommenden Betrieben streiken, gar nicht anders konnte, als Fernwirkungen im Gesamtkomplex der Automobilindustrie auszulösen. Die allermeisten der Streik-Betriebe waren auch schon in den Arbeitskämpfen 1971 und 1978 als erste in den Streik geführt worden. Nur – in diesen beiden Fällen waren daneben auch gleich die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mehrerer Automobilunternehmen mit zum Streik aufgerufen worden. Da gab es gleich hohe Streikzahlen zwischen 80.000 und 115.000 und die Frage der mittelbaren Wirkungen wurde davon überdeckt. Bei nur 13.000 Streikenden musste es ins Auge springen, dass wenige Streikende sehr schnell sehr viele mittelbare Betroffene zur Folge haben würden. Und eben so klar war, dass das der IG Metall in der Öffentlichkeit angelastet werden würde, obwohl die dafür ursächliche Logistikkette (»just-in-time«) von den Unternehmen unter Kostenminimierungsaspekten aufgebaut worden war. Dies wurde zwar auch im IG Metall Vorstand thematisiert, jedoch setzte die Bezirksleitung Stuttgart ihr Streikkonzept ohne substanzielle Diskussion als »alternativlos« durch. Insbesondere der damalige Hauptkassierer,

Norbert Fischer, verwies darauf, dass so am Beginn deutlich niedrigere Streikkosten entstünden.

*Daniel Hlava: Wie hat denn dieses Streikkonzept funktioniert?*

Michael Kittner: Gar nicht, und zwar praktisch ganz schnell und politisch mit fatalen Langzeitwirkungen. Schon am zweiten Streiktag drohte die Firma Daimler-Benz damit, im Werk Sindelfingen 22.000 Beschäftigte ohne Lohnzahlung nach Hause zu schicken. Darauf hin versammelten sich etwa 11.000 Beschäftigte in Sorge um Entgelt oder Unterstützungsleistungen zu einer Demonstration vor den Fabriktoren und verlangten, in den Streik einbezogen zu werden. Der damalige Stuttgarter Bevollmächtigte (und spätere IG-Metall-Vorsitzende) Klaus Zwickel wusste sich nicht anders zu helfen, als den Versammelten zuzurufen: »Geht jetzt in den Betrieb zurück, packt Eure Kittel und geht nach Hause«. Das war nicht anders als eine nicht satzungsgemäße Ausweitung des Streiks. Sie wurde später vom IG-Metall-Vorstand ohne viel Aufhebens förmlich bestätigt, und die Betroffenen kamen dadurch in den Genuss einer satzungsgemäßen Arbeitskämpfunterstützung.

*Daniel Hlava: Du sprichst von »fatalen Langzeitwirkungen«?*

Michael Kittner: Die IG Metall bemühte sich fortan, eine rationale, plausible Begründung für ihre Streiktaktik zu formulieren. So erklärte z. B. ihr Erster Vorsitzender, Hans Mayr, im Gesetzgebungsverfahren zur Änderung des § 116 AFG, der Einstieg mit so wenig Streikenden sei erfolgt, »um die Arbeitgeber zu bewegen, in dieser kurzen Zeitspanne vielleicht doch noch zu einem Kompromiss zu kommen.«<sup>7</sup> Das war zwar eine zeitlos richtige Erklärung für jeden Streikbeginn, nur konnte er damit angesichts des bekannten, fundamentalen Dissenses zwischen den Konfliktparteien nicht viele überzeugen. Die öffentliche Wahrnehmung wurde vielmehr dominiert durch die von den Arbeitgebern propagierte »Minimax«-Version. Das Traurige daran war, dass sie sich auf Zeugenschaft aus der IG Metall selbst berufen konnten. Präsident und Hauptgeschäftsführer von Gesamtmetall, Werner Stumpfe und Dieter Kirchner, zitierten im Bundestag genüsslich ein Flugblatt der Stuttgarter IG-Metall-Bezirksleitung: »Wir müssen mit dem geringsten Aufwand die größtmögliche Wirkung erzielen. Wir werden den Unternehmen gezielt Nadelstiche versetzen, Nadelstiche, die wehtun.«<sup>8</sup> Nun – diese »Nadelstiche« erwiesen sich als der berühmte »Schuß ins eigene Knie«. Das Flugblatt wurde – zugegeben, neben anderen Argumenten – zur suggestiven Begründung für die spätere Änderung des § 116 AFG benutzt. Den für seinen Inhalt als Tarifsekretär mitverantwortlichen Walter Riestler holte diese Sache aber nochmals ein. Nunmehr als Zweiter Vorsitzender der IG Metall, hatte er Jahre später vor dem Bundesverfassungsgericht skeptischen bis amüsierten Richtern darzulegen, warum sein damaliges Flugblatt so nicht gemeint gewesen sei und das Streikkonzept wirklich nur für Verhandlungen auf niedrigstmöglichem Konfliktniveau sorgen sollte.

#### V. Dimensionen des Arbeitskampfs

*Daniel Hlava: Zurück zum Verlauf des Arbeitskampfs. Wie entwickelte er sich nach diesem wenig erfreulichen Auftakt?*

Michael Kittner: Die IG Metall erhielt »Schützenhilfe« von ganz unerwarteter Seite – den Metallarbeitgebern. Sie hatten nämlich hin-

<sup>6</sup> Geschäftsbericht der IG Metall 1983 bis 1985, Justitiariat, S. 129.

<sup>7</sup> Am 26. 2. 1986 vor dem Bundestagsausschuss für Arbeit- und Sozialordnung (10. Wahlperiode, 91./92./93. Sitzung, Drs. 752 – 2450).

<sup>8</sup> Kirchner, BT-Protokoll, a.a.O., S. 43; Stumpfe, a.a.O., S. 13.

sichtlich mittelbar stillgelegter Betriebe die spiegelbildlichen Probleme der IG Metall: Auch ihre Satzung sah keine Unterstützungsleistungen für mittelbar Betroffene innerhalb des umkämpften Tarifgebiets vor. Und auch bei ihnen standen diese Unternehmen »auf der Matte«. Die Arbeitgeber lösten dieses Problem, indem sie ab der zweiten Streikwoche die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in allen Betrieben mit über 2.000 Beschäftigten aussperrten (ab 18. Juni 1984 sperrten sie auch in Betrieben mit über 1.000 Beschäftigten aus). Von da an lief innerhalb des umkämpften Tarifgebiets alles nach eingespielten Mustern, so wie in den Arbeitskämpfen von 1963, 1971 und 1978. Hinzu kamen ab dem 21. Mai 1984 Streik und Aussperrung in Hessen. Zum strategisch bedeutsamen Schauplatz entwickelten sich aber die Betriebe außerhalb der beiden Kampfgebiete, die wegen des Ausbleibens von Vormaterial oder Abnahmeverweigerung die Arbeit einstellten. Am Ende gab es in den Kampfgebieten 63.000 Streikende, 170.000 Ausgesperrte sowie 58.000 »kalt« Ausgesperrte. Dazu kamen 300.000 mittelbar Betroffene außerhalb.

## VI. Kampf gegen die »kalte« Aussperrung

*Daniel Hlava: Das war wohl die dramatischste Seite des Arbeitskampfes, und ihre Bewältigung hat sicher gewaltiger Anstrengungen bedurft.*

Michael Kittner: Nun, »Bewältigung« klingt mir fast zu positiv. Ich habe das alles als ein ziemlich verzweifelt Ringen um den Durchhaltewillen der »kalt« Ausgesperrten in Erinnerung. Schon vier Tage nach Streikbeginn, am 18. Mai 1984, verfügte der BA-Präsident *Franke*, dass kalt ausgesperrten Arbeitnehmern das Kurzarbeitergeld versagt werden sollte. Von da an lief der Kampf gegen die Arbeitseinstellungen in den betroffenen Betrieben. Was die praktische Seite vor Ort angeht, muss man sich nochmals die rechtlichen Rahmenbedingungen in Erinnerung rufen: Das *Bundesarbeitsgericht* billigte den Betriebsräten kein Mitbestimmungsrecht darüber zu, *ob* die Arbeit eingestellt wurde, sondern nur, *wie* das zu organisieren war.<sup>9</sup> Damit hatten sie nur einen sehr kurzen Hebel mit informellen Einflussmöglichkeiten je nach betrieblichen Kräfteverhältnissen. Und das geriet unabhängig aller kampftaktischen Willkür des Arbeitgebers im Einzelfall zwangsläufig dann an seine Grenzen, wenn es tatsächlich kein Vormaterial mehr gab oder die Halden nicht abgenommener Teile überliefen.

*Daniel Hlava: Ihr habt doch sicherlich nach Abschluss des Arbeitskampfes eine Untersuchung über den praktischen Ablauf aller mittelbaren Arbeitseinstellungen vorgenommen.*

Michael Kittner: Ja, das hatte der Vorstand mit maximalem Nachdruck von allen Verwaltungsstellen verlangt, weil uns klar war, wir werden das für politische Diskussionen und weitere gerichtliche Auseinandersetzungen benötigen. Ich kann das Ergebnis hier nur ganz knapp zusammenfassen. Es belegte das hohe Maß an Manövrierefreiheit der Unternehmen bei Beginn und Ende des Arbeitskampfes: »In 74,4 % aller bekannt gewordenen Fälle (269) haben die Unternehmen zunächst die Einstellung der Arbeit wegen mittelbarer Arbeitskämpfe angekündigt, diese Arbeitseinstellung dann jedoch auf Betreiben des Betriebsrates entweder völlig zurückgenommen (11 %) oder zeitlich später oder bezogen auf weniger Beschäftigte durchgeführt. In 77,3 % aller Fälle ist die Arbeit schon am Tage der Arbeitsaufnahme in Nordwürttemberg/Nordbaden (3. Juli) oder sogar noch früher wieder aufgenommen worden, obwohl Lieferungen aus den Arbeitskampfgebieten noch gar nicht angekommen sein konnten.«<sup>10</sup> Gesamtmetall hat

später in der Bundestagsanhörung bestätigt, dass unsere Untersuchung zutreffend war.<sup>11</sup>

## VII. Brechen die Dämme?

*Daniel Hlava: Gab es bis zu dem Zeitpunkt, an dem mit der Aufhebung des »Franke-Erlasses« zu rechnen war, die IG Metall-Mitglieder also auf Kurzarbeitergeld hoffen durften, besonders kritische Momente?*

Michael Kittner: O ja! Die regionalen und örtlichen Funktionäre hatten ab der zweiten Streikwoche alle Hände voll zu tun, unsere Leute »bei der Stange zu halten«. Aber nach einer gewissen Zeit drohten insbesondere in Bayern die Dämme zu brechen. Von dort kam das Verlangen, der Vorstand der IG Metall möge Unterstützungsleistungen für die »kalt« Ausgesperrten bewilligen, worauf dieser sich natürlich keineswegs einlassen konnte. Das spitzte sich zu in einer Beiratssitzung, an der es »Spitz auf Knopf« stand, ob der Vorstand die satzungsmäßige Verweigerung solcher Zahlungen würde durchhalten können. Ich denke heute noch voller Bewunderung an *Hans Mayr*, dem das mit seiner ganzen persönlichen Autorität und Kaltblütigkeit gelang. Was mich angeht, so habe ich nur die große Beklommenheit und meine weichen Knie in Erinnerung, als er mich ans Rednerpult rief, um den Beiratsmitgliedern Hoffnung auf die Sozialgerichte zu vermitteln.

*Daniel Hlava: Hast Du eine Erklärung dafür, warum sich die Situation gerade in Bayern als kritisch erwies?*

Michael Kittner: Der Hauptgrund dürfte die anders als in Baden-Württemberg und Hessen nicht direkt in den Arbeitskampf einbezogene Automobilindustrie gewesen sein. Und hier stand BMW in vorderster Front als ein Unternehmen, das starken Druck aufbaute. Besonders bitter war dabei die Haltung des Gesamtbetriebsratsvorsitzenden *Kurt Golda*, der nach seinem legendären Beitrag zur Rettung von BMW im Jahre 1959 seine Verbundenheit mit dem Unternehmen und der Eigentümerfamilie Quandt immer auch öffentlich betonte. Er wandte sich direkt gegen die IG Metall, was zweifelsfrei den Druck auf sie erhöhte. Vielleicht wirkte sich auch die Tatsache aus, dass es in Bayern keine langjährige Mobilisierungserfahrung in Tarifbewegungen gab, weil dort nach dem Streik 1954 bis 1983 die Friedenspflicht immer einen Monat länger dauerte, was damals als »Bayernmonat« bezeichnet wurde.

## VIII. Gegen den »Franke-Erlass«

*Daniel Hlava: Parallel zum Kampf gegen die kalte Aussperrung in den Betrieben liefen die Bemühungen zur Aufhebung des »Franke-Erlasses«. Was wurde da unternommen?*

Michael Kittner: Das lief auf zwei Ebenen: politisch und gerichtlich. Für uns gab es das allem übergeordnete Ziel, den Arbeitskampf erfolgreich durchzustehen, am besten unter Aufhebung des »Franke-Erlasses«, notfalls aber auch ohne das. Das heißt, wir mussten unser Hauptaugenmerk immer auf die Herstellung und Bewahrung eines politischen Widerstandswillens unserer Mitglieder richten, denn wir konnten uns nicht darauf verlassen, dass wir vor Gericht Erfolg haben würden. So verlangten wir unverzüglich vom Bundesarbeitsminister,

<sup>9</sup> Vgl. BAG 22. 12. 1980, 1 ABR 2/79, AP Nr. 70 zu Art. 9 GG Arbeitskampf.

<sup>10</sup> Geschäftsbericht der IG Metall 1983 bis 1985, S. 133.

<sup>11</sup> Vgl. *Kirchner*, BT-Protokoll, a.a.O., S. 74; *Kittner*, a.a.O., S. 116.

Norbert Blüm, der als IG-Metall-Mitglied in dieser ganzen Angelegenheit frontal gegen seine Gewerkschaft operierte,<sup>12</sup> die Aufhebung des »Franke-Erlasses« im Wege der Rechtsaufsicht. Nachdem er das – wie leicht vorherzusehen – abgelehnt hatte, organisierten wir schon am 28. Mai eine Kundgebung von 250.000 Menschen gegen den Erlass in Bonn. Gerichtlich hatten wir seine Aufhebung für die IG Metall am Sozialgericht *Frankfurt am Main* und in einem Musterprozess für Betriebsräte am Sozialgericht *Bremen* beantragt. In Frankfurt dauerte es nach einigen Wirren (wir hatten zunächst die Richterin wegen Besorgnis der Befangenheit abgelehnt, weil sie sich in unseren Augen mit einer Entscheidung zu lange Zeit ließ) bis zum 12. Juni, bis das Gericht den »Franke-Erlass« für rechtswidrig erklärte.<sup>13</sup>

## IX. »Besondere Schlichtung«

*Daniel Hlava: Der Arbeitskampf wurde schließlich durch eine »Besondere Schlichtung« aufgrund der Schlichtungs- und Schiedsvereinbarung für die Metallindustrie beendet. Wie kam es dazu?*

Michael Kittner: Die Schlichtung kam nach über vier Wochen Streik zustande, unmittelbar nach der Entscheidung des Sozialgerichts *Frankfurt am Main*. Da dürfte nämlich bei den Metallarbeitgebern die Hoffnung geschwunden sein, die IG Metall würde unter dem Druck ihrer unbezahlt »kalt« ausgesperrten Mitglieder einknicken. Nur ein kleiner Kreis erfuhr davon, dass *Hans Mayr* nach Italien zum dort weilenden früheren Bundesminister und Baugewerkschafts-Vorsitzenden, *Georg Leber*, geflogen war, um ihn für einen Schlichtungsvorsitz zu gewinnen. Die Verabredung ging dahin, dass die Arbeitgeber *Leber* als stimmberechtigten Vorsitzenden im Tausch gegen Einstimmigkeit für einen Schlichtungsvorschlag akzeptierten (nicht stimmberechtigter Vorsitzender auf Vorschlag der Arbeitgeber wurde der Arbeitsrechtsprofessor *Bernd Rütters*). Danach war stets von der »Leber-Schlichtung« und später vom »Leber-Kompromiss« die Rede.<sup>14</sup>

*Daniel Hlava: Aber die Schlichtung selbst war doch zweifelsohne erfolgreich?*

Michael Kittner: Das kann man mit Sicherheit so sagen. Der größte Erfolg lag darin, dass ein derart spektakulärer, langanhaltender Konflikt vollkommen ohne Einmischung des Staates mit dem Mittel der selbst verabredeten Schlichtung gelöst werden konnte. Das macht die deutsche Metallindustrie und dabei vor allem die IG Metall historisch und auch im Weltmaßstab so einzigartig. In der Nacht vom 25. auf den 26. Juni 1984 wurde der Durchbruch erzielt: 38,5 Stunden in der Woche bei Festlegung der persönlichen Arbeitszeit durch die Betriebsparteien. Zu diesem Aspekt gab es dann in der IG Metall viel Kritik, vor allem vom für Arbeitsrecht zuständigen Vorstandsmitglied, *Karl-Heinz Janzen*. Über die Rolle von »Schorsch« *Leber* in der Schlichtung drang nicht viel nach außen. Ein persönliches Erlebnis mit ihm ließ mich allerdings stark daran zweifeln, dass ihm vor dem Hintergrund

seiner Erfahrungen in der Bauwirtschaft als Branche ohne Arbeitskämpfe die Mechanismen eines derartigen Großkonflikts wirklich bewusst waren. Gegen Ende der Schlichtung nahm er mich nämlich beiseite und fragte (ziemlich wörtlich): »Du, Kollege *Kittner*, nimm es mir bitte nicht übel, aber ich wollte Euch schon die ganze Zeit einmal fragen, warum Ihr mich erst jetzt geholt habt. Wenn Ihr das schon nach einer Woche Streik gemacht hättet, hättet Ihr Euch doch den ganzen langen Arbeitskampf sparen können.«

## X. Kampf um den »Streikparagrafen« 116 AFG

*Daniel Hlava: Mit dem Arbeitskampf war der Kampf für Euch nicht zu Ende. An ihn schloss sich eine mehrjährige intensive politische und nochmals gerichtliche Auseinandersetzung um den § 116 AFG<sup>15</sup> an.*

Michael Kittner: Schon im Arbeitskampf gab es Presseberichte, die nie dementiert wurden, dass *Helmut Kohl* den Arbeitgebern für den Verzicht auf eine bundesweite Aussperrung die Änderung des § 116 AFG zugesagt habe. Danach eröffnete die Bundesregierung 1985 ein Gesetzgebungsverfahren zur Änderung dieses »Streikparagrafen«, wie er fortan hieß. Hiergegen machte vor allem die IG Metall mobil, wobei sie eindrucksvoll vom DGB und den übrigen Einzelgewerkschaften unterstützt wurde. Höhepunkte der anschließenden Auseinandersetzung waren eine Demonstration während der Arbeitszeit am 6. März 1986 mit einer Million und ein »Arbeitnehmvotum« des DGB im April 1986 mit 7,6 Millionen Beteiligten. Nach einer mehrtägigen Sachverständigenanhörung im Deutschen Bundestag kam das ab dem 1. April 1986 geltende Gesetz schließlich mit den Stimmen von CDU/CSU und FDP zustande. Auf die Verfassungsbeschwerde der IG Metall erklärte das *Bundesverfassungsgericht* das Gesetz schließlich als »noch« verfassungsgemäß.<sup>16</sup> Über all das könnte man ein zweites Interview von gleicher Länge führen.

<sup>12</sup> Das zog natürlich das verbreitete Verlangen nach *Blüms* Ausschluss aus der IG Metall nach sich. Dabei war ich sehr unvergnügt daran beteiligt, das abzubiegen.

<sup>13</sup> Höchststrichterlich bestätigt wurde das vom BSG am 15.5.1991 (BSG 15.5.1991, 7 RA 26/89, AP Nr. 2 zu § 116 AFG).

<sup>14</sup> Hierzu gibt es eine weitere Merkwürdigkeit. *Bernd Rütters* schrieb mir nämlich, dass die Bezeichnung »Leber-Schlichtung« unzutreffend sei, weil er durch Absprache der Stuttgarter Tarifvertragsparteien ebenfalls Stimmrecht besessen habe. Im Vorstand der IG Metall, der über eine solche Modifikation der Schlichtungsvereinbarung hätte entscheiden müssen, war davon nie die Rede – übrigens wohl auch nicht bei Gesamtmetall (vgl. 125 Jahre Gesamtmetall, Perspektiven aus Tradition, Bd. I 1890 – 1990, 2016, S. 525).

<sup>15</sup> Heute § 160 SGB III.

<sup>16</sup> BVerfG 4.7.1995, 1 BvF 2/86, 1 BvF 1/87, 1 BvF 2/87, 1 BvF 3/87, 1 BvF 4/87, 1 BvR 1421/86, AuR 1996, 33; vgl. *Kocher u. a.*, Noch verfassungsgemäß?, HSI-Schriftenreihe Bd. 18, 2017; *Deinert*, Gibt es Neues zum »Streikparagrafen«? Arbeitskampf zwischen Arbeitsrecht und Sozialrecht, AuR 2010, 290.



## Tarifvertragsverordnung – auch ein Vorläufer des Betriebsrätegesetzes

Wolf-Dieter Rudolph, Peine, Berlin

Das Betriebsrätegesetz 1920 (BRG) – ein Meilenstein der Sozialpolitik – entstand nicht aus dem Nichts. Vielmehr basierte es auf Vorgängerregelungen,<sup>1</sup> zu welchen die Tarifvertragsverordnung (TVVO) v. 23. 12. 1918 zählt.<sup>2</sup> Gegliedert ist die TVVO in 3 Abschnitte: Der erste enthielt grundlegende Regelungen zum Tarifvertragsrecht, der 3. Regelungen zur Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten. Im 2. Abschnitt ging es um Arbeiter- und Angestelltenausschüsse. Diese können als unentbehrliche »Brücke« zwischen den im Hilfsdienstgesetz (HDG) v. 5. 12. 1916<sup>3</sup> enthaltenen Vorgaben zu den Ausschüssen und dem BRG angesehen werden. Durch die TVVO wurde eine kontinuierliche Existenzgrundlage für Ausschüsse gewährleistet.

Während über das HDG und das BRG bereits vor und insbesondere nach Inkrafttreten ausgiebig in der gesamten Presse berichtet wurde,<sup>4</sup> fand der 2. Abschnitt der TVVO schon 1918/19 nicht die Beachtung, welche er verdient hätte. Auch zum 100. Jahrestag der TVVO erfolgte vornehmlich eine Würdigung der Regelungen zum Tarifvertragsrecht.<sup>5</sup> Dabei wurden die 3 Komplexe nicht grundlos in einer VO geregelt – sie gehören systematisch zusammen.

### I. Damalige Situation und Entwicklung

Die Revolution im November 1918 hatte zu einer reichsweiten Ausbreitung von sich zumeist als Arbeiter- und Soldatenräte bezeichnenden Gremien geführt. Am 9.11. kam es in Berlin zur Bildung von Arbeiter- und Soldatenräten. Am selben Tag – nach Ausrufung der Republik und Abdankung des Kaisers – wurden die Regierungsgeschäfte Friedrich Ebert (SPD) übertragen, der am 10.11. eine aus je 3 Vertretern der SPD und USPD bestehende provisorische Reichsregierung (Rat der Volksbeauftragten) bildete. Die am selben Tag tagende Vollversammlung der Berliner Arbeiter- und Soldatenräte wählte einen ab 11.11. tätig gewordenen Vollzugsrat,<sup>6</sup> welcher als Aufgabe u. a. die Kontrolle der Regierung hatte. Die ersten sozialpolitischen Maßnahmen der provisorischen Regierung erfolgten bereits am 12.11. mittels des Regierungsprogramms.<sup>7</sup> In dem Aufruf wurde u. a. das Außerkrafttreten des HDG mit Ausnahme der die Schlichtung regelnden Bestimmungen verkündet. Damit entfiel die Rechtsgrundlage für die nach dem HDG gebildeten Ausschüsse. Das »Kriegsnotgesetz« sollte automatisch einen Monat nach Friedensschluss außer Kraft treten (§ 20 HDG). Darin lag der Grund für das schnelle Tätigwerden der Regierung, um letztlich Kontinuität und Weiterexistieren der Ausschüsse zu gewährleisten.

Am 15.12. kam es zum Abschluss des nach den maßgeblichen Verhandlungsführern benannten »Stinnes-Legien-Abkommens«.<sup>8</sup> Erstmals erkannten alle wesentlichen Arbeitgeberverbände die Gewerkschaften als »berufene Vertreter der Arbeiterschaft« an. Für jeden Betrieb mit einer Arbeiterschaft von mind. 50 sollte ein Arbeiterausschuss eingesetzt werden, welcher die geltenden TV überwachen sollte. Mit dem Abkommen wurden im Wesentlichen alle aus der Vorkriegszeit stammenden Forderungen der freien Gewerkschaften erfüllt.<sup>9</sup> Allerdings bedeutete das Abkommen auch Akzeptanz des bestehenden Wirtschaftssystems und Absage an eine umfassende Sozialisierung, welche damals von großen Teilen der Arbeiterschaft und vielen Räten gefordert wurde.

Der v. 16. - 21.12. in Berlin tagende 1. Kongress der Arbeiter- und Soldatenräte nahm mit der mehrheitlichen Entscheidung für die Durchführung von Wahlen zur Nationalversammlung eine entscheidende Weichenstellung vor – der Weg zur parl. Demokratie war frei. Die Vertreter einer wie auch immer ausgestalteten Räte Demokratie konnten sich nicht durchsetzen. Gleichwohl blieben die Räte in den nächsten Monaten als bedeutender Machtfaktor bestehen. Insgesamt war die politische Lage äußerst unsicher – die Regierung kämpfte mit zahlreichen innen- und außenpolitischen Problemen. In Teilen des Reiches herrschten Unruhen und z.T. bürgerkriegsähnliche Zustände. Das galt insbesondere für die Reichshauptstadt als Hochburg linker Kräfte: Die Weihnachtstage verliefen äußerst »blutig«; ab 5. 1. 1919 kam es zu einem Aufstandsversuch von links. Auch drohte aufgrund diverser separatistischer Bestrebungen und der unklaren Ostgrenze zum neu entstandenen Polen aus damaliger Sicht ein Auseinanderbrechen des Reiches.<sup>10</sup> Berücksichtigt werden muss dabei, dass ab 11. 11. 1918 lediglich ein auf 30 Tage befristeter Waffenstillstand mit der Gefahr eines Wiederaufflammens der Kampfhandlungen bestand. Keine Kontrolle hatte die Regierung in den aufgrund der Waffenstillstandsbedingungen besetzten Gebieten im Westen – hier wurde die Umsetzung des 2. Abschnitts der TVVO von den Besatzungsmächten verhindert.<sup>11</sup>

Ein Bsp. für die damalige, auch für den Zeitgenossen unklare Situation hinsichtlich der Machtverhältnisse: Der Vollzugsrat hatte den Gewerkschaften am 15.11. die Vertretung der wirtschaftlichen Interessen aller Beschäftigten zugestanden und diese ermächtigt, »sämtliche erforderlichen Maßnahmen zu treffen«.<sup>12</sup> Daraufhin veröffentlichte der Berliner Gewerkschaftsvorstand noch am selben Tag eine Erklärung über die sofortige Auflösung und Neuwahl der Ausschüsse.<sup>13</sup> Die neugewählten Ausschüsse sollten bei allen Aktivitäten immer erst die vorherige Zustimmung der Gewerkschaft benötigen – also ausübende Organe der Gewerkschaften sein. Diese Erklärung sorgte für erhebliche Verwirrung – etliche AG erklärten unter Berufung darauf alle ohne Gewerkschaft getroffenen Vereinbarungen für nichtig oder verweigeren Verhandlungen mit den Gremien.<sup>14</sup> Auf seinen Fehler reagierte der

1 VO über Tarifverträge, Arbeiter- und Angestelltenausschüsse und Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten, RGBl. 1918, S. 1456.

2 Die TVVO wurde am 27. 12. 1918 verkündet und trat gem. § 32 damit in Kraft.

3 Dazu jüngst Wroblewski, AuR 2018, G 21.

4 Selbst die Provinzpresse enthielt detaillierte Infos zum BRG.

5 Vgl. z. B. Höpfner, ZFA 2019, 108.

6 Zu dessen Arbeit *Materna*, Der Vollzugsrat der Berliner Arbeiter- und Soldatenräte, 1978.

7 RGBl. 1918, S. 1303.

8 Dazu jüngst Kittner, SR 2019, 118.

9 Es wurde u. a. als wichtigstes Dokument dt. Sozialpolitik gesehen. Siehe Seidel, Die Gewerkschaften nach dem Kriege, 1925, S. 101.

10 Zur damaligen Lage *Holste*, Warum Weimar?, 2017.

11 Rothkugel, Das Problem der Arbeiterausschüsse, 1921, S. 63.

12 Dazu *Materna* (Fn. 6), S. 86.

13 Vorwärts v. 16. 11. 1918, Abdruck in: Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED (Hrsg.), Dokumente und Materialien zur Geschichte der deutschen Arbeiterbewegung, Bd. 2, 1957, S. 400.

14 *Baudis*, Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte 1968/IV, S. 146.

Vollzugsrat am 16.11. auch mittels im Reichsanzeiger<sup>15</sup> veröffentlichter Klarstellung, wonach bis zur endgültigen Neuwahl von Fabrikarbeiter-räten alle bestehenden Ausschüsse im Amt bleiben. Betont wurde, dass diesen »das Kontroll- und Mitbestimmungsrecht über alle aus dem Produktionsprozess entstehenden Fragen« zusteht. In der Folge und um seinerseits Pflöcke einzuschlagen, erarbeitete der Vollzugsrat Richtlinien für die »Wahl von Betriebsräten und über deren Aufgaben«.<sup>16</sup> Diese vermochte der Berliner Gewerkschaftsvorstand nicht zu akzeptieren. Die damit verbundene quasi Unterstellung unter den Vollzugsrat wurde strikt abgelehnt. Unter Bezugnahme auf das »Stinnes-Legien-Abkommen« sollten nach Ansicht des Gewerkschaftsvorstands Ausschüsse nur ausübende Organe der Gewerkschaften sein – auch wird ausdrücklich »die Zusammenfassung« aller Beschäftigten in einem Gremium abgelehnt. Man bestand auf Durchführung von Neuwahlen gemäß der Erklärung v. 15.11.<sup>17</sup>

## 1. Entstehungsgeschichte

Die Grundlage des 2. und 3. Abschnitts der TVVO bildete ein bereits unter der kaiserlichen Regierung im Reichswirtschaftsamt ausgearbeiteter Entwurf.<sup>18</sup> Entscheidende Person war der Staatssekretär im Reichsarbeitsamt *Gustav Bauer* (SPD), ein Vertrauter *Eberts*. Der bereits im Kaiserreich als Staatssekretär amtierende *Bauer*<sup>19</sup> zählte vor Amtsantritt als stv. Vorsitzender der Generalkommission und Mitglied des SPD-Parteiausschusses zu den führenden SPD-Reichstagsabgeordneten.<sup>20</sup> Seine Position zur Rätebewegung war eindeutig ablehnend – er befürchtete »russische Zustände«.<sup>21</sup> Bereits kurz nach der Revolution ordnete *Bauer* die Ausarbeitung der TVVO an,<sup>22</sup> wobei Vertreter der AG und Gewerkschaften mitwirkten.<sup>23</sup> Es gab 2 Entwürfe. Erstaunlicherweise ließ der in der Regierung für Sozialpolitik zuständige Volksbeauftragte *Barth* (USPD) *Bauer* im Grunde freie Bahn – von nicht berücksichtigten Änderungswünschen abgesehen.<sup>24</sup> Dabei stand der 2. Abschnitt im Widerspruch zu den politischen Forderungen der USPD, wo ein Großteil der Mitglieder eher eine Rätedemokratie, auf jeden Fall eine wichtige Rolle der Räte favorisierte. Offenkundig bedeutete die TVVO für damalige Betrachter eine wesentliche Verschlechterung gegenüber dem in der Revolution Erreichten.<sup>25</sup> Die Forschung konnte den Umfang der Beschäftigung der Regierung mit der TVVO aufgrund der Akten nicht feststellen.<sup>26</sup>

## 2. Politischer Hintergrund

*Bauer* selbst begründete die Regelungen des 2. Abschnitts in einer Denkschrift für die Nationalversammlung wie folgt: Infolge der Aufhebung des HDG war eine gesetzliche Regelung für die Errichtung von Ausschüssen erforderlich; dabei sollten diese nicht nur gegen etwaiges Infragestellen durch AG abgesichert, sondern auch der Geltungsbereich und die Aufgaben erweitert werden. Insbesondere sollten die Inhalte des »Stinnes-Legien-Abkommens« gesetzlich abgesichert werden.<sup>27</sup> Die TVVO ermöglichte den Gewerkschaften eine Machtposition, was auch von vielen zumindest der SPD angehörenden Gewerkschaftsfunktionsträgern so gesehen wurde. Diese lehnten die neuen Arbeiterräte sowie deren z.T. umfangreiche Mitbestimmung auch in wirtschaftlichen Angelegenheiten strikt ab. In ihnen wurde eine unliebsame Konkurrenz gesehen. Man beanspruchte das gerade erst vereinbarte Monopol für die Interessenvertretung der Arbeiterschaft

und wollte über TV mitbestimmen. Diese gerade gewonnene Machtposition und letztlich auch die Existenzberechtigung der Gewerkschaften sah man als gefährdet.<sup>28</sup> Die Arbeiter-/Betriebsräte agierten im Grunde wie die freien Gewerkschaften in der Vorkriegszeit: Mittels kurzfristig beschlossener Streiks oder Aktionen wurden teilweise erhebliche Lohnerhöhungen und Verbesserungen der Arbeitsbedingungen durchgesetzt. Das störte das »Geschäft« der Gewerkschaften, die sich in einer schwierigen Lage befanden, da ihnen spätestens seit den großen Januarstreiks 1918 die Kontrolle über große Teile der Arbeiterschaft entglitten war – was auch den AG nicht verborgen blieb. Auch die politischen Aktivitäten einiger Räte waren unerwünscht (»Bolschewistische Gefahr«).

## II. Inhalt der TVVO

### 1. Geltungsbereich

Das HDG sah die obligatorische Errichtung von Arbeiter- bzw. Angestelltenausschüssen in allen kriegs- und versorgungswichtigen Betrieben mit mind. 50 Arbeitern/Angestellten vor. Auch das »Stinnes-Legien-Abkommen« sah einen Schwellenwert von 50 vor. Die TVVO ging weit über das HDG hinaus. Nicht nur in gewerblichen, sondern auch in landwirtschaftlichen und weiteren Betrieben, in Verwaltungen und Büros des Reichs, der Bundesstaaten, Gemeinden, Kommunalverbänden, Trägern der reichsgesetzlichen Arbeiter- und Angestelltenversicherung waren obligatorische Ausschüsse zu wählen, sofern idR. mind. 20 Arbeiter bzw. Angestellte beschäftigt waren (§§ 8, 9). Ausgenommen waren nur die Verkehrsanstalten des Reichs und der Bundesstaaten (Eisenbahn/Post), wobei hier eine Errichtung durch besondere VO erfolgte.<sup>29</sup> Durch VO v. 18. 1. 1919<sup>30</sup> wurde der 2. Abschnitt der TVVO auf Bergwerksbetriebe ausgedehnt, deren Ausschüsse bis dahin auf anderer Grundlage gebildet wurden. Später folgten auf Länderebene

15 Abdruck in: Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED (Hrsg.) (Fn. 13), S. 402.

16 Abdruck in: Institut für Marxismus-Leninismus beim ZK der SED (Hrsg.) (Fn. 13), S. 460.

17 Vorwärts v. 28. 11. 1918, Abdruck in: (Fn. 13), S. 484.

18 *Melzer*, Die Gesetzgebung des Rats der Volksbeauftragten (1918/19), Diss. jur. Hamburg 1986, S. 234.

19 Zu *Bauer*: *Hansen/Tennstedt* (Hrsg.), Lexikon zur Geschichte der deutschen Sozialpolitik 1871-1945, Bd. 2, 2018, S. 10; *Buschmann*, Geschichte des centralen gewerkschaftlichen Rechtsschutzes, AuR 2018, Nr 7/8, G13.

20 *Bauer* war Angehöriger des informellen, aber einflussreichen »David-Kreises«, einer Gruppe von revisionistischen und reformistischen Sozialdemokraten und gehörte während des Krieges dem mächtigen »Kriegsausschuss« des Reichstages an. Siehe *Rintelen*, Ein undemokratischer Demokrat: Gustav Bauer, 1993, S. 104, 135.

21 *Rintelen* (Fn. 20), S. 179.

22 *Hainke*, Vorgeschichte und Entstehung der TVVO v. 23. 12. 1918, Diss. jur. Kiel 1987, S. 100.

23 *Baudis* (Fn. 14), S. 167.

24 *Hainke* (Fn. 22), S. 104 f.

25 Diese Kritik erfolgte schon im Vorfeld durch den AFA-Vorsitzenden *Aufhäuser* (USPD) in einem Schreiben an die Regierung. Siehe *Rintelen*, (Fn. 20), S. 178.

26 *Hainke* (Fn. 22), S. 104.

27 *Bauer*, Arbeitsrecht und Arbeitsschutz, Sozialpolitische Maßnahmen der Reichsregierung seit November 1918, 1919, S. 8.

28 IdS. *Heinemann*, Sozialistische Monatshefte 1919, S. 13, 17.

29 *Bauer* (Fn. 27), S. 14.

30 RGBl. 1919, S. 64.

ne spezielle Vorgaben für die Bildung von Beamtenausschüssen.<sup>31</sup> Wichtig war die in § 8 enthaltene Regelung, wonach Ausschüsse auch dann zu errichten waren, wenn der Schwellenwert regelmäßig nur in bestimmten Zeiten des Jahres erreicht wurde. Nach wie vor gab es also keine einheitliche Interessenvertretung für alle Beschäftigten – damals eine tagespolitische Forderung und in der Praxis häufig durch Arbeiterräte realisiert.

## 2. Wahl

Neben dem 3. Abschnitt blieb de facto ein weiterer Teil des HDG bestehen. Alle nach dem HDG gewählten Ausschüsse sollten bis zu einer Neuwahl im Amt bleiben (§ 8) – eine wichtige Klarstellung. Das galt auch für gem. § 134 h GewO gewählte Ausschüsse/Vertretungen. Keine Neuwahl musste dann durchgeführt werden, wenn aufgrund eines nach TVVO für allg. verbindlich erklärten TV eine Vertretung der Beschäftigten bestand (§ 12). Eine Frist für eine Neuwahl war wegen der Rückkehr der Kriegsteilnehmer nicht gesetzt worden.<sup>32</sup> In vertretungslosen Betrieben etc. sollte sie unverzüglich erfolgen. Zur Vermeidung ständiger Wahlen verfügte das Reichsarbeitsamt Folgendes: Wo vor kurzem gewählt wurde und das Wahlverfahren im Wesentlichen mit dem nach TVVO übereinstimmt, sollte der Ausschuss weiter bestehen können, sofern dieses dem Wunsch der Beschäftigten entspricht.<sup>33</sup> Die Kontinuität des HDG sowie der Brückenschlag zum BRG wird auch anhand der Vorschriften zum Wahlverfahren/-recht deutlich. Schon *Bauer* wies darauf hin, dass »hinichtlich der Wahlen die bisherigen Bestimmungen im Wesentlichen beibehalten« wurden.<sup>34</sup> Die Ausschüsse wurden in unmittelbarer und geheimer Wahl nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewählt (§ 11). Bei Durchführung der Wahl mussten die bereits in der WO zum HDG enthaltenen Vorgaben eingehalten werden.<sup>35</sup> Dazu zählten eine ganze Reihe heute noch geltender Regelungen.<sup>36</sup> Zur Bestellung des Wahlvorstandes war der AG verpflichtet (§ 11 Nr. 2). Der 3-köpfige Wahlvorstand sollte aus der Gruppe der »ältesten« Wahlberechtigten bestehen. Der Vorsitzende war mit Stimmenmehrheit zu wählen – andernfalls war das älteste Mitglied automatisch Vorsitzender (§ 11 Nr. 2). Zur Größe des zu wählenden Ausschusses wurde in der TVVO klargestellt, dass dieser aus je 3 Mitgliedern und ebenso vielen Ersatzmitgliedern bestehen muss (§ 11 Nr. 3). Ansonsten galt, wie bereits in der HDG-WO (§ 2), folgende Größe: bei bis zu 250 Beschäftigten mind. 5 Mitglieder. Für je 50 weitere Beschäftigte erhöhte sich die Zahl um 1 Mitglied. Bei mehr als 500 Beschäftigten musste der Ausschuss aus mind. 10 Mitgliedern bestehen. Ersatzmitglieder waren immer in der doppelten Anzahl der Gremiumsgröße zu wählen.<sup>37</sup> Wahlberechtigt und wählbar waren alle mind. 20 Jahre alten männlichen und weiblichen Arbeiter/Angestellten, welche sich im Besitz der bürgerlichen Ehrenrechte befanden. Hierdurch erfolgte eine Umsetzung der Regierungserklärung v. 12.12., wonach die Teilnahme an Wahlen allen mind. 20-jährigen ermöglicht werden sollte – in der HDG-WO betrug das Alter 21. Als Angestellte galten alle Versicherungspflichtigen bzw. Angestellte, die versicherungspflichtig sein würden, wenn nicht das Jahreseinkommen 5.000 Mark übersteigt oder diese älter als 60 sind (§ 9). Nicht als Angestellte galten Generalbevollmächtigte und die im Handels-/Genossenschaftsregister eingetragenen Vertreter (§ 9). Per Erlass sah sich das Reichsarbeitsministerium gehalten klarzustellen, dass auch Prokuristen und zwar auch im Fall der Gesamtprokura unter »im Handelsregister eingetragene Vertreter« fallen.<sup>38</sup>

## 3. Amtsdauer

Wie das HDG enthielt die TVVO keine Vorschriften zur Amtsdauer. Das wurde mit der Vorläufigkeit der TVVO begründet, denn man hoffte auf eine umfassende gesetzliche Regelung »in nicht zu langer Zeit«.<sup>39</sup>

## 4. Schutzbestimmungen

§ 14 TVVO enthält einige heute noch geltende Schutzbestimmungen: Ausschussmitglieder durften wegen der Amtsübernahme und Art der Amtsausübung weder benachteiligt noch beschränkt werden. Auch wurde klargestellt, dass eine »Minderung der Entlohnung« sowohl wegen der Wahlteilnahme als auch wegen Ausschuss-Arbeit nicht zulässig ist.<sup>40</sup> Anderslautende Vertragsbestimmungen wurden als nichtig bewertet. Die TVVO enthielt diesbezüglich strafrechtlichen Schutz: Bei Verstößen drohte eine Geldstrafe bis zu 300 Mark oder Haft, sofern andere Vorschriften keine härtere Strafe vorsahen.

## 5. Geschäftsführung

Zur Geschäftsführung enthält die TVVO wenig. Wie im HDG musste auf Verlangen von mind. 1/4 der Mitglieder eine Sitzung durchgeführt sowie der beantragte Beratungsgegenstand auf die Tagesordnung gesetzt werden (§ 13). Dieser Minderheitenschutz wurde nicht nur ins BRG aufgenommen (§ 29), sondern entspricht heutiger Rechtslage.

## 6. Kompetenzen

Die in § 13 enthaltenen Aufgaben/Befugnisse gingen über die der Vorgängerregelungen weit hinaus. Die Ausschüsse sollten nun ein Organ zur Sicherung der Durchführung der TV sein. Es bestand die Pflicht, »in Gemeinschaft mit dem AG« die Einhaltung der Inhalte geltender TV zu überwachen. Außerdem wurde den Ausschüssen das Recht zugestanden, bei Nichtgeltung eines TV im Betrieb im Einvernehmen mit der Gewerkschaft bei der Regelung der Löhne und sonstigen Arbeitsbedingungen mitzuwirken – also selbst Tarifverhandlungen zu führen. Neu war auch die Aufgabe der Mitwirkung

31 So entsprechende Regelungen in Preußen v. 24. 3. 1919, Abdruck in: v. *Schulz*, Tarifverträge, Schlichtung von Arbeitsstreitigkeiten, Betriebsrätegesetz, 4. Aufl. 1920, S. 146.

32 Verfügung des Reichsarbeitsministers v. 31. 1. 1919, Abdruck in: *Bauer* (Fn. 27), S. 118, 120.

33 RGBl. 1919, S. 64.

34 *Bauer* (Fn. 27), S. 14.

35 *Flatow*, Das Recht der Übergangszeit, 1919, S. 6.

36 3 Beispiele: Einspruch gegen Wählerliste, ungültige Vorschlagslisten und Bekanntmachung des Wahlergebnisses durch zweiwöchigen Aushang.

37 Dazu *H. Schulz*, Die Wahl der Arbeiterausschüsse und der Angestelltenausschüsse, 1917, S. 12.

38 RGBl. 1918, S. 1456.

39 RGBl. 1919, S. 64.

40 Daraus wurde gefolgert, dass Ausschüsse berechtigt sind, ihre Tätigkeiten, insbesondere Sitzungen während der Arbeitszeit, ohne drohender Entgelteinbußen für die Teilnehmer durchzuführen. Das BRG enthielt hier eine schlechtere Regelung. Siehe *Baßler*, Betriebsräte-Zeitung 1920, S. 160.

auf dem Gebiet des Unfall- und Gesundheitsschutzes. Das beinhaltet in unter die GewO fallenden Betrieben eine Unterstützung und Zusammenarbeit mit der Gewerbeaufsicht.<sup>41</sup> Diese wurde mittels einzelstaatlicher Erlasse wesentlich erweitert. So hatten z. B. in Preußen die Gewerbeaufsichtsbeamten nicht nur die Ausschüsse an Betriebsbesichtigungen zu beteiligen, sondern sollten auch als Ansprechpartner für Fragen und Probleme fungieren. Dabei erfüllten sie in der Praxis eine Beraterfunktion, da es auch um die Einführung in die Pflichten und aktuelle Probleme ging.<sup>42</sup> Die Ausschüsse hatten das »gute Einvernehmen« innerhalb ihrer Gruppe sowie zwischen den Beschäftigten und dem AG zu fördern. Genau wie bereits bei den seit 1891 bestehenden Ausschüssen musste weiterhin vor Erlass einer Arbeitsordnung der Ausschuss angehört werden (§ 134 d GewO).

Weitergehende Rechte – insbesondere Mitwirkung bei personellen Einzelmaßnahmen – gab es erst einmal nicht. In einer Verfügung v. 31. 1. 1919<sup>43</sup> wird allerdings darauf hingewiesen, dass eine Mitwirkung bei Entlassungen/Einstellungen sowie allen das Arbeitsverhältnis betreffenden Fragen mittels einer Vereinbarung mit dem AG genauso möglich ist wie aufgrund eines TV oder Schiedsspruches.<sup>44</sup> Der unbefriedigende Zustand hielt nicht lange an: Nach einigen im Rahmen der Demobilisierung erlassenen VO wurden den Ausschüssen Befugnisse bei der Festlegung der Arbeitszeit sowie Entlassungen zugestanden. Bei Nichtvorliegen einer tariflichen Regelung mussten Beginn und Ende der Arbeitszeit sowie Pausen vom AG im Einverständnis mit dem Ausschuss festgelegt werden.<sup>45</sup> Angestelltenausschüsse mussten angehört werden, wenn z. B. infolge von Unglücksfällen oder Betriebsstörungen die festgelegten Arbeitszeiten verändert werden sollten – erfolgen musste die Anhörung nach Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde.<sup>46</sup>

Vor Kündigungen hatte der AG den jeweiligen Ausschuss anzuhören.<sup>47</sup> Führte der Wiedereinstellungsanspruch von Kriegsteilnehmern zu Kündigungen anderer, musste die soziale Auswahl im Benehmen mit dem Ausschuss erfolgen.<sup>48</sup> Der erstmalig gestaltete Sonderschutz von Schwerbeschädigten sah vor, dass diese erst nach Ausschussanhörung entlassen werden durften.<sup>49</sup> Ganz so schwach, wie es scheint, waren die Ausschüsse zumindest auf dem Papier nicht: Bei Streitigkeiten konnte der Schlichtungsausschuss angerufen werden (§ 20 TVVO). Allerdings blieb ein Schiedsspruch wirkungslos, wenn er von einer Partei abgelehnt wurde (§ 28 TVVO).

### III. Parallelstrukturen

Gustav Bauer wies am 31. 1. 1919 in einer Verfügung<sup>50</sup> darauf hin, dass die TVVO die alleinültige Regelung für die Ausschussarbeit enthält und Ausschüsse weder mit politischen Angelegenheiten noch Betriebsvorgängen, insbesondere den Produktions- und Absatzfragen etwas zu tun haben. In der Praxis sah es teilweise anders aus. In vielen Betrieben existierten Parallelstrukturen. Zwar gab es Ausschüsse, gleichzeitig aber auch ein weiteres Gremium – bezeichnet als Arbeiter- bzw. Betriebsrat oder Aktionsausschuss. Diese Gremien waren z.T. aus HDG-Ausschüssen hervorgegangen, oft von neuen Mitgliedern ergänzt oder vollständig neu gebildet. In solchen Fällen führten die Ausschüsse häufig nur ein Schattendasein oder verschwanden völlig. Ursache war, dass diese ohne Rechtsgrundlage gebildeten Gremien sich erhebliche Rechte erkämpft hatten – wenige sogar Einfluss auf wirtschaftliche Entscheidungen hatten – und von daher in der Belegschaft größere Resonanz fanden. Zudem war die

Wahl einer gemeinsamen Interessenvertretung ein Anliegen großer Teile der Arbeiterschaft. Entspr. Forderungen erhoben aber häufig auch die Ausschüsse selbst. 2 Beispiele hierfür sind eine Versammlung der Arbeiter- und Angestelltenausschüsse im März 1919 in München<sup>51</sup> und beider Ausschüsse der Fa. Carl Zeiss in Jena im Juli 1919, wobei der Forderung eine Abstimmung der Belegschaft vorausging.<sup>52</sup>

### IV. Zur Arbeit der Ausschüsse

Wohl auch des kurzen Zeitraumes der Geltung des 2. Abschnitts geschuldet (1/19 – 2/20), gibt es soweit ersichtlich keine umfassende Darstellung der Arbeit der TVVO-Ausschüsse.<sup>53</sup> Rothkugel nahm 1921 eine Auswertung der Jahresberichte der Gewerbeinspektoren vor.<sup>54</sup> Ergebnis: Während in großen Betrieben die Wahlen »glatt« liefen, gab es bei kleineren häufig Probleme. Aufgrund von Unkenntnis des Wahlverfahrens wurde oft nicht geheim gewählt, z.T. erfolgte die Wahl auf Versammlungen durch Zuruf. Häufig wurde die Verhältniswahl nicht beachtet. Laut den Berichten gab es wohl kaum einen die Voraussetzungen erfüllenden Betrieb, in dem kein Ausschuss existierte. Kritisch bemerkt wurde, dass viele Ausschüsse anfangs ihre Rechte nicht kannten und sich einfach Rechte wie eine völlige Freistellung von der Arbeit oder Betriebsbegehungen ohne Benachrichtigung des AG herausnahmen. Laut den Berichten waren die Ausschüsse hauptsächlich mit Lohnfragen und mit der Mitwirkung bei personellen Maßnahmen beschäftigt. Eine Feststellung trifft wohl auch heute noch zu: Der Einsatz der Gremien hinsichtlich der Unfallverhütung ließ in vielen Betrieben zu wünschen übrig.

41 Flatow/Kahn-Freund, Betriebsrätegesetz, 13. Aufl. 1931, S. 20.

42 Rothkugel (Fn. 11), S. 60.

43 RGBl. 1919, S. 64.

44 Feig/Sitzler, Betriebsrätegesetz, 9. u. 10. Aufl. 1922, S. 18. Siehe zu einem Beispiel für einen Schiedsspruch: Mitbestimmungsrecht bei Einstellungen und Entlassungen für Angestellte in der Berliner Metallindustrie (19. 4. 1919), Abdruck in: Hoener/Wehrle, Arbeitsrecht, 2. Aufl. 1921, S. 312.

45 Anordnung über die Regelung der Arbeitszeit gewerblicher Arbeiter v. 23. 11. 1918 sowie VO über die Regelung der Arbeitszeit der Angestellten während der Zeit der wirtschaftlichen Demobilisierung v. 18. 3. 1919. Abdruck in: Bauer (Fn. 27), S. 115 u. 132.

46 VO Arbeitszeit für Angestellte v. 18. 3. 1919, Abdruck in: Bauer (Fn. 29), S. 132.

47 VO über die Einstellung, Entlassung und Entlohnung gewerblicher Arbeiter während der Zeit der wirtschaftlichen Demobilisierung v. 4. 1. 1919 (RGBl. 1919, S. 8) und VO über die Einstellung, Entlassung und Entlohnung der Angestellten während der Zeit der wirtschaftlichen Demobilisierung v. 24. 1. 1919 (RGBl. 1919, S. 100.).

48 VO über die Freimachung von Arbeitsstellen während der Zeit der wirtschaftlichen Demobilisierung v. 28. 3. 1919, Abdruck in: Bauer (Fn. 27), S. 124.

49 VO über Beschäftigung Schwerbeschädigter v. 9. 1. 1919 (RGBl. 1919, S. 28).

50 RGBl. 1919, S. 64.

51 Auer (Hrsg.), Krauss-Maffei, 1988, S. 131.

52 E. Schulz, Konfliktreicher Neubeginn, 2010, S. 27.

53 Eine Vielzahl von Informationen findet sich in Darstellungen der lokalen Geschichte der Gewerkschaften, Sozialdemokratie und der Arbeiterbewegung sowie in Publikationen über Unternehmens-/Firmengeschichte.

54 Rothkugel (Fn. 11), S. 57–63, 77–83.



## Streit um Ladenschluss

Rudolf Buschmann, Kassel

### I. Gewerbeordnungs- und Arbeitsrecht

Ladenschlussrecht gehört nicht zum Arbeitsrecht im engeren Sinne, sondern zum Gewerbeordnungsrecht mit dem Ziel »gesunder Wettbewerbsverhältnisse zwischen Ladeninhabern insofern, als einer übermäßigen Konkurrenz durch willkürliche Ladenöffnungszeiten gegenübergestellt werden sollte.«<sup>1</sup> Seine arbeitnehmerschützende Tendenz<sup>2</sup> ergibt sich im Wege der Drittwirkung aus dem gewerberechtlichen Schließungsgebot an Ladeninhaber und der Gesetzesbindung der Überwachungsbehörden. Er dient mittelbar der Einhaltung der Arbeitszeitbestimmungen für Ladenangestellte, soll zumindest ihre Kontrolle wirksamer machen, darüber hinaus die zulässige Arbeitszeit auf die (Tageszeiten der) Werkzeuge verteilen und – soweit er Verkaufsstellen ohne Angestellte einbezieht – gleiche Wettbewerbschancen herbeiführen.<sup>3</sup> Tatsächlich sind Arbeitszeit und Ladenschluss so eng verknüpft, dass AN und ihre Gewerkschaften auch letzteren verwaltungsgerichtlich einklagen können.<sup>4</sup> Unmittelbar arbeitsrechtlichen Charakter hat § 17 LSchlG (des Bundes). Umgekehrt beeinflusst Arbeitszeit das Ladenöffnungsverhalten. Ohne Beschäftigte lassen sich die meisten Läden zwar öffnen, aber nicht betreiben.

Die **Schnittstelle zwischen Gewerbeordnungs- und Arbeitsrecht** drückt sich historisch in unterschiedlichen Konfrontationen aus, deren Merkmale sich bis heute unabhängig von wechselnden gesetzlichen Standorten und Bestimmungen wenig verändert haben: Auseinandersetzungen von Ladeninhabern mit der Gewerbeaufsicht bilden ebenso die Ausnahme wie solche mit Aufsichtsbehörden im Arbeitszeitrecht. Konflikte um längere/kürzere Ladenöffnung entsprechen denen um längere/kürzere Arbeitszeiten und konfrontieren größere Einzelhändler einerseits, AN, BR und Gewerkschaften andererseits, letztere oft unterstützt von kleinen Selbstständigen und Kirchen, die aus unterschiedlichen Gründen ein Interesse an kommerzfreien Zonen haben. Im Focus stehen Ladenöffnungen zur Nachtzeit, an Sonnabenden, Sonn- und Feiertagen, dies alles gesteigert im Weihnachtsgeschäft. Bis zur vollständigen Anerkennung gewerkschaftlicher Klagerechte gegen rechtswidrige Verkaufssonntage vollzog sich die Durchsetzung eher über das Gewerbe- bzw. das Lauterkeitsrecht nach dem UWG. Schließlich beeinträchtigen rechtswidrige Öffnungen (Vorsprung durch Rechtsbruch) die Interessen der Beschäftigten ebenso wie die gesetzestreuer Wettbewerber.<sup>5</sup> Gesetzessystematisch damit verknüpft ist das historische Mit- oder Gegeneinander konkurrierender Bestimmungen auf Reichs-/Bundes-, Landes- und Gemeindeebene, die mal im Gewerbe-, mal im Arbeitszeitrecht angesiedelt waren (GewO, VO, AZO, LSchlG, LÖG).

### II. Ansätze im Kaiserreich

Die Verknüpfung der Arbeitsruhe an Sonn- und Feiertagen mit entsprechenden Gewerbeverboten reicht bis in die Antike zurück.<sup>6</sup> Gesetzlichen Ladenschluss gibt es in Deutschland seit dem **Arbeiterschutzgesetz** (lex Berlepsch) v. 1.6.1891.<sup>7</sup> In Ergänzung zu dem in §§ 105 b GewO ff. geregelten Verbot der Beschäftigung von Arbeitern an Sonn- und Feiertagen bestimmte § 41 a GewO: »Soweit nach den Bestimmungen der §§ 105 b - 105 h Gehülfen, Lehrlinge und Arbeiter im

Handelsgewerbe an Sonn- und Festtagen nicht beschäftigt werden dürfen, darf in offenen Verkaufsstellen ein Gewerbebetrieb an diesen Tagen nicht stattfinden. Weitergehenden landesgesetzlichen Bestimmungen des Gewerbebetriebes an Sonn- und Festtagen steht diese Bestimmung nicht entgegen.« Der nächtliche Ladenschluss folgte bald im gleichen Gesetz: §§ 139 e u. f GewO, eingeführt durch Novelle v. 30. 6. 1900,<sup>8</sup> legten ihn grds. auf 21 - 5 Uhr morgens fest.<sup>9</sup> § 41 a GewO wurde erst durch das Ladenschlussgesetz 1956 abgelöst, § 139 e u. f schon 1919.

### III. Nächtlicher Ladenschluss in der Weimarer Republik

Die **Demobilmachungs-VO** nach Kriegsende gestalteten den werktäglichen Ladenschluss parallel zur allg. Arbeitszeitbegrenzung neu. Auf die VO über Sonntagsruhe im Handelsgewerbe und in Apotheken v. 5. 2. 1919<sup>10</sup> folgte die VO über die Regelung der Arbeitszeit der Angestellten während der Zeit der wirtschaftlichen Demobilmachung v. 18. 3. 1919.<sup>11</sup> Deren § 9 verlangte die grds. *Schließung offener Verkaufsstellen von 7 Uhr abends - 7 Uhr morgens*.<sup>12</sup> Die ausdrücklich auf die Demobilmachung bezogene VO blieb nach mehrmaligen Verlängerungen zunächst bis 17. 11. 1923 in Kraft.<sup>13</sup> § 1 der auf Grundlage des »Ermächtigungsgesetzes« v. 8. 12. 1923<sup>14</sup> von der Reichsregierung erlassene AZVO v. 21. 12. 1923<sup>15</sup> verlieh der VO v. 18. 3. 1919 incl. Ladenschluss »von neuem Gesetzeskraft«. Art. II des »Arbeitszeitnotgesetzes« v. 14. 4. 1927<sup>16</sup> nahm die VO von 1919 in Bezug, änderte § 10, nicht aber § 9. Da Änderungen zum Ladenschluss nicht vorgesehen waren, verlieh

1 BVerfG 20. 5. 1952, 1 BvL 3/51, BVerfGE 1, 283.

2 BVerwG 23. 3. 1982, NJW 1982, 2513.

3 BVerfG 29. 11. 1961, BB 1961, 1181; 16. 1. 2002, 1 BvR 1236/99, AuR 2002, 465 mit Anm. Buschmann; BVerwG 23. 3. 1982, NJW 1982, 2513.

4 Nachw. bei Buschmann/Ulber, Arbeitszeitrecht, Kompaktcommentar zum ArbZG mit Nebengesetzen und Eur. Recht, 2019, § 14 LSchlG Rn. 12 ff.

5 BGH 7. 11. 1980, I ZR 160/78, BGHZ 79, 99-103, Rn. 18; 23. 3. 1995, I ZR 92/93, NJW 1995, 2168; 7. 6. 1996, I ZR 114/94, NJW 1996, 2577.

6 Ausführlich Mosbacher, Sonntagsschutz und Ladenschluss, Berlin 2007, S. 28 ff.; Richardi, Grenzen industrieller Sonntagsarbeit, 1988

7 RGBl. S. 261;

8 RGBl. S. 321.

9 Ausnahmen nach 9:00 Uhr abends für unvorhergesehene Nothfälle sowie an höchstens 40 von der Ortspolizeibehörde zu bestimmenden Tagen bis spätestens 10:00 Uhr abends; weitere Ausnahmen nach näherer Bestimmung der höheren Verwaltungsbehörde in Städten unter 2000 Einwohnern und ländlichen Gemeinden.

10 RGBl. S. 176.

11 RGBl. S. 315.

12 Ausnahmen nach Bestimmung der Ortspolizeibehörde vor 7:00 Uhr morgens, jedoch nicht vor 5:00 Uhr für Lebensmittelgeschäfte; bis spätestens 9:00 Uhr abends an jährlich höchstens 20 Tagen für alle Verkaufsstellen.

13 Verlängerungen durch Gesetze v. 30. 3. 1922, Art. I Abs. 1 u. 2 Ziff. 5, RGBl. I S. 285; v. 26. 10. 1922, Art. I, RGBl. I S. 802; v. 23. 3. 1923, Art. I, RGBl. I S. 215; VO v. 29. 10. 1923, RGBl. I S. 1037, letztere auf Grundlage des »Ermächtigungsgesetzes« v. 13. 10. 1923, RGBl. I S. 943.

14 RGBl. I S. 1179.

15 RGBl. I S. 1249.

16 RGBl. I S. 109.

§ 1 der VO des Reichsarbeitsministers vom gleichen Tage der VO v. 18.3.1919 »von neuem Gesetzeskraft«. 17 1929 erfolgte das Gesetz über den Ladenschluss am 24. Dezember, 18 nach dem offene Verkaufsstellen an diesem Tage nur bis 5:00 Uhr nachmittags, Verkaufsstellen, die ausschließlich oder überwiegend Lebensmittel, Genussmittel oder Blumen verkaufen, bis 6:00 Uhr nachmittags geöffnet sein durften. § 24 der AZO v. 26.7.1934<sup>19</sup> bzw. §§ 22 f. der AZO v. 30.4.1938<sup>20</sup> übernahmen die Regelungen zum Ladenschluss an Werktagen und am 24.12., während der Schutz vor Sonntagsöffnungen in § 41 a GewO verblieb - systematisch getrennt von den Werktagen, aber in einem Gesetz mit dem Sonntagsarbeitsschutz in §§ 105a - 105g GewO. Die AZO blieb als vorkonstitutionelles Gesetzes-(nicht Verordnungs-)arbeitszeitrecht<sup>21</sup> bis 1994 in Kraft, seine Ladenschlussbestimmungen bis 1956.

#### IV. Herbert Wehner im Sächsischen Landtag

Während die Gesetzgebung auf Reichsebene stattfand, gab es heftige Auseinandersetzungen um konkrete Ladenöffnungen und Arbeitszeiten in den Ländern. Pars pro toto stehen Ausführungen des damaligen KPD-Abg., späteren Bundesministers, SPD-Fraktions- und stv. Parteivorsitzenden *Herbert Wehner* im Sächsischen Landtag 1930,<sup>22</sup> die an aktuelle Auseinandersetzungen erinnern:

»Es muss in diesem Zusammenhang gesehen werden, dass durch die zur Verfügungstellung von Sonntagen zum Verkauf keineswegs eine wesentliche Erhöhung des Umsatzes, sagen wir einmal der kleinen Gewerbetreibenden usw. erfolgt. Wir wissen im Gegenteil aus der Praxis, dass diese Sonntage vor Weihnachten letzten Endes nichts anderes sind als Gelegenheit zu einer Parade der großen Geschäfte, einer Parade, bei der letzten Endes nichts anderes herauskommt als ein Besuch der Warenhäuser, als ein Besuch der großen Geschäfte, ohne dass dabei von einem großen fühlbaren Nutzen, sagen wir, der kleinen und mittleren UN die Rede sein könnte ... Es wird jetzt ernsthaft nicht nur hier in Sachsen, sondern auch im Reiche darüber diskutiert, ob man in diesem Jahre bei dem 5-Uhr-Ladenschluss bleiben soll. Es wird über die Frage der freien Sonntage usw. diskutiert, so dass aller Voraussicht nach über die wahrscheinlich hier schon von der Regierung konzessionierten Verschlechterungen noch mit weiteren Verschlechterungen, Willkürmaßnahmen der Unternehmer zu rechnen ist. Daß diese Behauptung berechtigt ist, zeigt uns ein Blick in die Berichte der Gewerbeaufsichtsbeamten über das Jahr 1929. Gerade über die unteren Angestellten, gerade über die Warenhausangestellten, die Einzelhandelsangestellten überhaupt sind hier eine ganze Menge aufrüttelnder Beispiele vorhanden ... Trotzdem – also trotz der bestehenden VO – gewähren einige Städte immer wieder Ladenschluß um 20.00 Uhr oder gar 21 Uhr in den Vorweihnachtswochen. Man hat nichts dagegen unternommen. Auch der Bericht der Gewerbeaufsichtsbeamten sagt nicht, dass man dagegen irgendwie auch nur mit einem Teilerfolg eingeschritten wäre. Man ist nicht eingeschritten. Man erklärt, dass man nicht in der Lage gewesen sei, hier etwas zu unternehmen. Dieselbe Erklärung gaben überall die UN ab, dieselbe Erklärung gibt auch dieser Bericht der Gewerbeaufsichtsbeamten ab. Es sind gerade für die Angestellten in den Warenhäusern, in den Betrieben des Einzelhandels usw. Überschreitungen der Arbeitszeit üblich. Es heißt z. B. an einigen Stellen, dass man ein Verfahren, das bereits gegen einen UN eingeleitet war, einstellen musste, weil der UN seinen Filialleitern bzw. Filialleiterinnen die Erklärung abgegeben hatte, dass sie unter allen Umständen verpflichtet seien, die festgelegte Arbeitszeit einzuhalten. Er hatte ihnen aber gleichzeitig keine Möglichkeit gegeben, da sie die einzigen waren, die in diesem Geschäft

*ihren Dienst zu verrichten hatten, während der Zeit, da das Geschäft nach strenger Anweisung offen zu halten war, dies Geschäft zu verlassen, so dass faktisch diese Angestellten gezwungen waren, in der Zeit, während der sie arbeiten mussten, gleichzeitig das Mittagsbrot zu sich zu nehmen, und die sonstigen sog. Pausen auf diese Weise ihnen vor allen Dingen verlorengegangen sind. Auch hier sagen die staatlichen Aufsichtsorgane, daß man nichts machen könne, weil der UN den Formalitäten gerecht geworden ist und erklärt hat: Jawohl die Angestellten sind verpflichtet, die festgelegte Arbeitszeit einzuhalten, obwohl er sich doch ganz klar darüber Rechenschaft ablegen konnte, daß bei den vorhandenen Möglichkeiten eine Einhaltung dieser Vorschriften nicht einmal möglich war, natürlich zum Schaden der Angestellten.«*

#### V. Kompromisse im Ladenschlussgesetz

Als nach Kriegsende einzelne Länder eigene Regelungen erließen, entschied das *BVerfG*,<sup>23</sup> dass die Fortgeltung einer Norm als Bundesrecht nach Art. 125 GG nicht von einem Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung (Art. 72 Abs. 2 GG) abhängt, dass § 22 AZO idFv. 30.4.1938 nach Art.125 GG als Bundesrecht fortgelte und das Ladenschlussrecht erschöpfend regelt, somit keine Länderzuständigkeit bestehe. Zu einer Zusammenfassung der werk- und sonntäglichen Ladenschlusszeiten kam es dann im Ladenschlussgesetz (LSchlG) v. 28.11.1956.<sup>24</sup> Die allg. Ladenschlusszeiten wurden auf 18.30 Uhr - 7 Uhr, an langen Sonnabenden ab 18 Uhr, an kurzen ab 14 Uhr festgelegt. §§ 22 f. AZO sowie § 41 a GewO wurden aufgehoben. Die auf ein Gutachten von Prof. *Maunz* gestützte Verfassungsbeschwerde (VB) einer Uni-Buchhandlung gegen das LSchlG wies das *BVerfG* 1961 zurück.<sup>25</sup> Ab 1957 wurden zusätzliche Ladenöffnungen am ersten Sonnabend im Monat (»langer Sonnabend«), ab 1960 an 4 Adventssonabenden jeweils bis 18 Uhr zugelassen. So blieb es in die 80er Jahre. In der Praxis wurden die gesetzlich erlaubten Ladenöffnungszeiten lange Zeit nicht ausgenützt. Viele Geschäfte öffneten um 9:00 Uhr, schlossen um 18:00 Uhr und praktizierten unter Berücksichtigung der Pausen einen 8-Std.-Tag für Vollzeitbeschäftigte.

#### VI. Arbeitszeit keine unternehmerische Entscheidung

Für juristischen Erkenntnisgewinn sorgte der Kaufhof Göppingen.<sup>26</sup> In der Einigungsstelle (ESt.) standen sich Vorstellungen des BR (Arbeitszeitende 18:00 Uhr) und der Geschäftsleitung (18:30 Uhr) gegenüber. Die ESt. beschloss 18:20 Uhr. Die Geschäftsleitung focht diesen Spruch an. Er greife in den Kernbereich der unternehmerischen

17 Bekanntmachung der n.F. der AZVO v. 14.4.1927, RGBl. I S. 110.

18 Gesetz über den Ladenschluss am 24. Dezember v. 13.12.1929, RGBl. I S. 72.

19 RGBl. I S. 803.

20 RGBl. I S. 447.

21 *BVerfGE* 22, 1 (12f.).

22 *Herbert Richard Wehner*, KPD, MdL, Rede in der 15. Sitzung des 5. Sächs. Landtages v. 25.11.1930, in: *Herbert Wehner, Frühe Reden*, La Fleur Verlag, Krefeld, 1984.

23 *BVerfG* 20.5.1952, 1 BvL 3/51, *BVerfGE* 1, 283-299.

24 BGBl. I S. 875.

25 *BVerfG* v. 29.11.1961, 1 BvR 760/57, *BVerfGE* 13, 237.

26 Anschauliche Schilderung der Problematik und Einzelheiten bei *Kittner*, 50 Urteile, Frankfurt/M 2019, Nr. 27 zu BAG 31.8.1982, 1 ABR 27/80, BAGE 40, 107; *BVerfG* 18.10.1986, 1 BvR 1426/83, NJW 1986, 1601.

Entscheidungsfreiheit ein. Der 1. Senat des BAG in der Besetzung mit den Berufsrichtern *Kissel*, *Seidensticker* und *Matthes* folgte dem nicht. Unternehmerfreiheit gelte im Rahmen der Mitbestimmung und nicht umgekehrt! Vergeblich war auch die VB des Konzerns. Der 3er-Ausschuss des 1. Senats des *BVerfG* bestätigte, dass es keinen Grundsatz der Mitbestimmungsfreiheit unternehmerischer Entscheidungen gebe. Das Recht, die Arbeitszeit bestimmen zu können, sei allein aus dem Arbeitsvertrag und nicht aus dem Eigentum abgeleitet. Bezeichnend, dass diese heute noch maßgeblichen höchstrichterlichen Erkenntnisse gelegentlich als Ladenschlussentscheidungen bezeichnet werden, obwohl sie nur die Arbeitszeiten betreffen.

## VII. Dienstleistungsabend

In 1980er Jahren nahm der wirtschaftlich/politische Druck auf verlängerte Öffnungszeiten zu, zunächst in Teilbereichen. 1986 wurde § 8 Abs. 2 a (Lex Klett-Passage) eingefügt, um in Einkaufspassagen vor einem Bahnhof wie in Stuttgart längere Ladenöffnungen zu ermöglichen.<sup>27</sup> Mit dem Gesetz zur Einführung eines **Dienstleistungsabends** v. 10. 7. 1989<sup>28</sup> wurde donnerstags Ladenöffnung bis 20.30 Uhr möglich.<sup>29</sup> Der »Schlado« führte zu heftigen Konflikten mit Einzelhandels-BR. Als die UN nämlich mit Inkrafttreten des Gesetzes donnerstags länger verkaufen wollten, verwiesen BR auf bestehende Betriebsvereinbarungen (BV), die ein Arbeitszeitende um 18:30 Uhr festlegten, und ihre Arbeitszeit-Mitbestimmung. Das LSchlG ist keine vorrangige gesetzliche Regelung iSd. § 87 Abs. 1 Eingangssatz. Die Hauptgemeinschaft des Dt. Einzelhandels HDE forderte dies vergeblich. Kaufhäuser beantragten Mehrarbeit und riefen erfolglos Einigungsstellen an.<sup>30</sup> Teilweise winkten sie mit Prämien und Sonderzahlungen. Die MTV Einzelhandel ließen regelmäßige Mehrarbeit indes nicht zu; die Arbeitszeit-BV waren in ihrem Bestand vom gesetzlichen Ladenschluss unabhängig und ungekündigt. Wo UN einseitig die Arbeitszeit am langen Donnerstag verlängerten, wurden einstweilige Verfügungen beantragt und erlassen.<sup>31</sup> Waren somit die BR, die ihre jur. Möglichkeiten nutzten, durchaus erfolgreich, gelang es nicht, massenhaften Widerstand zu organisieren. Überwiegend gaben BR nach, die Arbeitszeiten folgten den geänderten Ladenöffnungszeiten, wenn auch ohne juristische Not.

## VIII. Tarifierung des Arbeitszeitendes im Verkauf

So forderte die Gewerkschaft HBV den Abschluss eigenständiger TV über das tägliche Arbeitszeitende im Verkauf (nicht Ladenschließung). Die bisherigen MTV regelten die Dauer der wöchentlichen, nicht die Lage der täglichen Arbeitszeit. Als die AG über das Thema gar nicht reden wollten, standen Arbeitskämpfmaßnahmen an. Die Arbeitgeberseite argumentierte mit Unterstützung des Kartellamts,<sup>32</sup> diese seien wegen Verstoßes gegen tarifliche Friedenspflichten sowie Kartellrecht unzulässig. Ein tarifiertes Arbeitszeitende beschränke den Wettbewerb. Mit dieser Argumentation wurden gegen HBV 4 einstweilige Verfügungen und 117 Unterlassungsklagen anhängig gemacht. Eilfertig untersagte die 9. Kammer des ArbG *Düsseldorf*<sup>33</sup> der Gewerkschaft für den gesamten Landesbezirk NRW durch einstweilige Verfügung ohne mündliche Verhandlung »irgendwelche Arbeitskämpfmaßnahmen zur Unterstützung der Forderung auf Abschluss eines TV über das Ende der täglichen Arbeitszeit im Verkauf bis zur Entscheidung in der Hauptsache.« Die Gewerkschaft musste ihre Aktionen abbrechen und konnte sie auch nicht aus dem Stand wiederauf-

nehmen, als das LAG *Düsseldorf* korrigierte, dass das tägliche Arbeitszeitende im Handel durchaus tariflich regelbar ist, keine Friedenspflicht entgegensteht und solche TV nicht unter das GWB fallen.<sup>34</sup> Später bestätigten BAG und BGH diese zutreffende Position.<sup>35</sup> Wöchentliche Arbeitszeitdauer und tägliches -ende sind unterschiedliche Regelungsgegenstände. Es gab also keine Friedenspflicht. TV unterliegen nicht dem Kartellrecht. So brachte auch diese Auseinandersetzung rechtlichen Erkenntnisgewinn, hier über die Relativität tariflicher Friedenspflichten und das Verhältnis von Tarif- und Kartellrecht. Prozessual zeigte sich die Fragwürdigkeit der einstweiligen Verfügung (erst recht ohne mündl. Verhandlung) gegen Streiks, auch wenn sie in höherer Instanz keinen Bestand hat. Arbeitskämpfmaßnahmen lassen sich nicht auf Knopfdruck wieder einschalten, wenn sie einmal infolge einer gerichtlichen Verfügung abgesetzt sind. So war die Gewerkschaft juristisch erfolgreich, konnte aber nicht das angestrebte tarifliche Arbeitszeitende, sondern nur Sonderregelungen für die Zeit nach 18:30 Uhr durchsetzen.

## IX. Hochzeit des Neoliberalismus

Mit Gesetz v. 30. 7. 1996<sup>36</sup> wurde der gesetzliche Ladenschluss weiter zurückgenommen, werktags von 20 Uhr - 6 Uhr, sonnabends ab 16 Uhr, an 4 langen Sonntagen vor Weihnachten ab 18 Uhr,<sup>37</sup> was mit der Aussicht auf »Beschäftigungsgewinne infolge verlängerter Öffnungszeiten«<sup>38</sup> begründet wurde, die indes noch ausstehen. Nach der klassischen Formulierung *Zmarzlik*<sup>39</sup> war das Gesetz v. 1956 der Kompromiss zwischen allen beteiligten Gruppen der Einzelhändler, Beschäftigten, Gewerkschaften sowie Kunden, die Fassung von 1996 nur der Kompromiss zwischen den damaligen Regierungsparteien CDU/CSU/FDP.

Seit 1999 kam es zu spektakulären **Durchbrechungen des Ladenschlusses**, vor allem durch Sonntagsöffnungen in den neuen Bundesländern und Berlin, gestützt auf die Bäderregelung des § 10, die Öffnung für sog. Verkaufssonntage nach § 14, Ausnahmen im öffentlichen Interesse nach § 23 oder die Verordnungsermächtigung für Bahnhöfe (Einkaufszentren mit Gleisanschluss) nach § 8 Abs. 2 a mit der Folge verwaltungsgerichtlicher Korrekturen nach Klagen von Wettbewerbern, Kirchen oder AN.<sup>40</sup> Mit Beschluss des BT v. 15. 5. 2003<sup>41</sup> wurde

27 Zu verfassungsrechtlichen Bedenken *Stober*, BB 1986, 659 ff.

28 BGBl. I S. 1382.

29 Dazu *Buschmann*, AiB 1988, 124; AiB 1990, 31.

30 So Einigungsstelle Horten Osnabrück 27. 9. 1989, Est. Horten Münster und Kaufhof Wuppertal Barmen 2. 10. 1989; das ArbG *Düsseldorf* 19. 10. 1998, 11 BV 111/89 lehnte die Bestellung als offensichtlich unzuständig ab.

31 Bspw. ArbG *Frankfurt* 3. 10. 89, 3 BvGa 26/89, *Bremen* 4. 10. 1989, 3 BvGa 29/89, *Bochum* 5. 10. 1989, 4 Ga 34/89, Mönchengladbach 23. 12. 1989, 4 BVGa 11/89.

32 *Kulka*, RdA 1988, 336; *Immenga*, Grenzen des kartellrechtlichen Ausnahmebereichs Arbeitsmarkt, Zur Zulässigkeit tarifvertraglicher Regelung von Laden-schlusszeiten, München 1989.

33 ArbG *Düsseldorf* (*Bommermann*) 27. 11. 1987 sowie 4. 12. 1987, 9 Ga 87/87.

34 LAG *Düsseldorf* 16. 12. 1988, 2 Sa 553/88, AiB 1989, 159, Anm. *Buschmann* mwN.

35 BAG 27. 6. 1989, NZA 1989, 969; BGH 25. 6. 1991, KZR 16/90; KG 21. 2. 1990, NZA 1991, 24; *Kerwer*, NZA 1999, 1317.

36 BGBl. I S. 1186.

37 *Zmarzlik*, DB 1996, 1774; *Hintloglou*, AiB 1996, 573.

38 IFO-Institut, München 1995.

39 *Zmarzlik/Rogendorf*, Fn. 10.

40 Vgl. Kommentierung bei *Buschmann/Ulber* zum LSchlG; Übersichten bei *Rozeck*, NJW 1999, 2921; *Kohte*, AuR 1999, 453; *Kerwer*, NZA 1999, 1313.

41 BGBl. I S. 658.

der Sonnabend-Ladenschluss dem an anderen Werktagen, d. h. 20 Uhr, angeglichen (§ 3 Abs. 1). Aufgehoben wurden der vorzeitige Ladenschluss an Sonnabenden bei weiteren Verkaufssonntagen nach § 14 Abs. 1 Satz 2 a. F., einzelne Sonderbestimmungen sowie die VO über Ladenschlusszeiten für Verkaufsstellen auf Personenbahnhöfen nicht bundeseigener Eisenbahnen. Konflikte entstanden durch flächendeckende Ausnahmeregelungen der Länder anlässlich der **Fußball-Weltmeisterschaft 2006**, gestützt auf § 23 Abs. 1 LSchlG. Vor allem das dort geforderte dringende öffentliche Interesse ließ sich nicht belegen.<sup>42</sup> Um gerichtliche Überprüfung zu erschweren, wurde überwiegend nicht das Mittel der Rechtsverordnung, sondern der Allgemeinverfügung genutzt. Insg. belegt diese Praxis den Unwillen von Politikern, angesichts der von Anzeigen des Einzelhandels lebenden Tagespresse die verbindlichen Bestimmungen des LSchlG zu exekutieren.

Der Handel gab sich damit nicht zufrieden: Gestützt auf Art. 12 GG wurden VB<sup>43</sup> gegen das Gesetz bzw. gegen gerichtliche Unterlassungsentscheidungen auf Grundlage dieses Gesetzes eingelegt. Mit Urteil v. 9.6.2004<sup>44</sup> wies das BVerfG die VB des Kaufhof-Konzerns gegen eine Unterlassungsverfügung des KG zurück. Zwar seien die Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG idFv. 1994 nicht erfüllt. Das Gesetz gelte jedoch gem. Art. 125 a Abs. 2 Satz 2 GG als Bundesrecht fort. Materiell sei es verfassungsgemäß. Diverse EuGH-Entscheidungen bestätigten die Vereinbarkeit des gesetzlichen Ladenschlusses mit Europarecht, insbesondere Wettbewerbsrecht.<sup>45</sup>

## X. Föderalismusreform – Ladenschluss Land – Arbeitszeit Bund

Die Koalitionsvereinbarung von CDU/CSU/SPD v. 11.11.2005 kombinierte Unvereinbares, nämlich Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für Ladenschluss auf die Länder bei gleichzeitiger Begrenzung auf 4 Sonntagsöffnungen im Jahr. Logiker werden unschwer feststellen, dass der Bund diese Begrenzung nicht exekutieren kann, wenn er nicht mehr zuständig ist. So kam es auch. Das **Gesetz zur Änderung des GG v. 28.8.2006**<sup>46</sup> übertrug die Gesetzgebungskompetenz für den Ladenschluss als Teil des Wirtschaftsrechts in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auf die Länder. Nach Art. 125 a Abs. 1 GG konnte das LSchlG durch Landesrecht ersetzt werden. Seitdem haben alle Bundesländer bis auf Bayern Länder-»Ladenöffnungsgesetze« verabschiedet, die tendenziell Nacht-, Sonn- und Feiertagsöffnungen ausweiten. Manche Länder verspürten einen Flexibilisierungsrausch. So sollten nach § 3 Abs. 1 des Berliner Gesetzes Verkaufsstellen an **Adventssonntagen** ohne Anlass von 13-18.00 Uhr öffnen dürfen. Am 1.12.2009 stellte das BVerfG auf VB der Kirchen die Unvereinbarkeit dieser Regelungen mit Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 iVm. Art. 140 GG/Art. 139 WRV fest.<sup>47</sup>

Die Übertragung betrifft indes nur Ladenschluss »als Teil des Wirtschaftsrechts«. Arbeitszeitrecht als Teil des Arbeitsschutzrechts bleibt in der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes nach Art 74 Abs. 1 Nr. 12 GG. Man mag rätseln,<sup>48</sup> ob den damaligen Akteuren die Divergenz zwischen Ladenschluss und Arbeitszeit bewusst war. Schwer vorstellbar, aber realistisch ist der Gedanke, dass diese nur wirtschaftsrechtlich kommunizierten und schlicht nicht im Blick hatten, dass auch Handel auf Arbeit beruht.

Aus der Zulässigkeit der Ladenöffnung folgt nicht eo ipso die Zulässigkeit der Beschäftigung, insbes. an Sonntagen. Diese richtet sich nach Arbeitszeitrecht. Der Bund hat mit dem ArbZG von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht. Nach

Art. 73 III GG steht den Ländern eine Abweichungskompetenz für weitere Sonntagsarbeit nicht zu.<sup>49</sup> Dies gilt ausdrücklich auch im Handel, zumal § 13 Abs. 3 Nr. 2 a ArbZG die Beschäftigung von AN im Handel an Sonn- und Feiertagen spezifisch anspricht.<sup>50</sup> Darüber hinausgehende Arbeitszeitflexibilisierungen in Länder-Ladenöffnungsgesetzen sind mangels Kompetenz unwirksam.

So sieht es auch das BVerfG.<sup>51</sup> Danach erfasst die Länderkompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG nicht die Arbeitszeit. § 17 LSchlG bleibt weiterhin in Kraft und ist nicht durch Ländergesetze abgelöst. Sonntagsarbeit im Handel ist zulässig nur im Rahmen von § 17 LSchlG (Bund), § 10 Abs. 1 Nr. 9 sowie § 13 Abs. 3 Nr. 2 ArbZG. Länderbestimmungen mit darüber hinausgehenden Flexibilisierungen bzw. Öffnungen sind unzulässig und unwirksam. Es bleibt den Ländern frei, unter Berücksichtigung ihrer Landesverfassungen strengere Arbeitszeitschutzbestimmungen zu überlassen.

## XI. Fazit

Vergangene und aktuelle Kontroversen weisen viel Gemeinsames auf: Ladenschluss lässt sich ohne Arbeitszeiten praktizieren, Ladenöffnung nicht! Ein tatsächlicher Zusammenhang einerseits – zwei autonome Rechtsdisziplinen andererseits. Historisch ist Ladenschluss auch eine spezifische Antwort auf die strukturelle individuelle und kollektive Unterlegenheit von Verkäuferinnen. Streben nach Shopping around the clock stand und steht gegen Arbeits- und Sonntagschutz. Länder und Gemeinden nehmen nicht selten Partei für ersteren Impetus – in Corona-Zeiten zuletzt mit Ausnahmeverordnungen nach § 15 ArbZG. Ob sich eine Pandemie mit Sundayshopping bekämpfen lässt, kann man mit Fug und Recht bezweifeln. Von dem historischen Ladenschluss, für den *Herbert Wehner* eintrat, ist wenig mehr geblieben als ein arbeitszeit- und verfassungsrechtliches Minimum. So lässt der geschichtliche Streit um Ladenschluss Widersprüche zwischen Kapital und Arbeit u.a. in Form eines Konflikts zwischen zwei Rechtsdisziplinen auftreten. Die Geschichte des Ladenschlusses belegt neben Triumphen der Kommerzialisierung zugleich eine lange Kette richterlicher Korrekturen eilfertiger staatlicher bzw. behördlicher Deregulierung.

42 VG Weimar 8.6.2006, 8 E 759/06, AuR 2006, 249; Kühn, AuR 2006, 257, mwN. zur Rspr. der VG im einstweiligen Rechtsschutz.

43 5x allein der Metrokonzern und seine Tochtergesellschaften.

44 BVerfG 9.6.2004, 1 BvR 636/02, AuR 2004, 270; dazu Rozek, AuR 2005, 169.

45 EAS-Balze, B 3100, Rn. 1; EuGH 28.2.1991, C-332/89 u. 312/89; 16.12.1992, C-304/90 u. C-169/90; 2.6.1994, C-69/93 u. C-258/93; 20.6.1996, C-418/93 u.a., EAS, aaO.

46 BGBl. I S. 2034 f.

47 BVerfG 1 BvR 2857 u. 2858/07, AuR 2010, 167; dazu Rozek, AuR 2010, 148; Kühn, AuR 2010, 299.

48 Mosbacher, aaO., S. 233 ff.; Buschmann, Ohne Sonntag gibt es nur noch Werktage, AiB 4/2007, 197.

49 VG Berlin 30.11.2011, 35 K 388.09.

50 Ebenso Buschmann, AiB 2007, 202; Kühling, AuR 2006, 384; Kühn, AuR 2006, 418; Kämmerer/Thüsing, GewArch 2006, 266; Kittner/Zwanziger/Deinert/Heuschmid-Heuschmid, § 27 Rn. 325; Deinert/Kittner, RdA 2009, 265; Rengeling/Szczekalla in: Dolzer/Kahl/Waldhoff/Graßhoff, BK, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Rn. 145; Richardi, AuR 2006, 380; Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 6. Aufl., Art. 74 Rn. 92; weitere in BVerfG 14.1.2015, 1 BvR 931/12, Rn. 6 der abw. Meinung Paulus genannte Autoren; noch offen gelassen in BVerfG 1.12.2009, 1 BvR 2857 u. 2858/07, AuR 2010, 167; a. A. Kingreen/Pieroth, NVwZ 06, 1221; Anzinger/Koberski, § 18 ArbZG, Rn. 32: Länderkompetenz erfasst auch Arbeitszeit im Einzelhandel; VerfGH Sachsen 21.6.2012, Vf. 77-II-11, juris.

51 BVerfG 14.1.2015, 1 BvR 931/12, AuR 2015, 157.



Berg / Kocher / Schumann (Hrsg.)

## Tarifvertragsgesetz und Arbeitskampfrecht

Kompaktcommentar

7., aktualisierte und neubearbeitete Auflage

2021. 1.188 Seiten, gebunden

€ 98,-

ISBN 978-3-7663-6961-1

[www.bund-verlag.de/6961](http://www.bund-verlag.de/6961)

# Tarif- und Arbeitskampfrecht auf dem neuesten Stand

Klar, prägnant und verständlich erläutert der Kompaktcommentar das Tarifvertragsgesetz und das Arbeitskampfrecht einschließlich der völker- und europarechtlichen Grundlagen. Dabei berücksichtigt er die aktuelle Entwicklung der Rechtsprechung und der tarifpolitischen und wissenschaftlichen Diskussion.

Als neuer Schwerpunkt werden in der Neuauflage die Aufgaben und Rechte des Betriebs- und Personalrats bei der Anwendung der Tarifverträge und im Arbeitskampf erläutert. Zahlreiche Praxistipps und mehr als 80 Stichworte zum Arbeitskampf machen das Werk zu einem anerkannten Arbeitsmittel, insbesondere für die Tarifpraxis, Gewerkschafts- und Rechtssekretäre, Rechtsanwälte, Betriebs- und Personalräte und die Gerichtsbarkeit.

### Die Schwerpunkte der 7. Auflage:

- › Aktuelle Rechtsprechung zum Arbeitskampf- und Tarifrecht
- › Tarifverträge und Streiks in der Arbeit der Betriebs- und Personalräte
- › Digitalisierung und neue Arbeitskampfformen
- › Streikrecht in der Daseinsvorsorge und für Beamte und Kirchenbeschäftigte
- › Typische Inhalte von Tarifverträgen
- › Erfahrungen mit dem Tarifeinheits- und Tarifautonomiestärkungsgesetz

### Einfach online bestellen:

1. Einsteigen auf [www.bund-verlag.de/6961](http://www.bund-verlag.de/6961) 2. Daten eingeben 3. Absenden oder Coupon ausfüllen und abschicken:

Expl.	Best.-Nr. 978-3-7663-	Autor / Kurztitel	Preis / €
	6961-1	Berg / Kocher / Schumann (Hrsg.) Tarifvertragsgesetz und Arbeitskampfrecht	98,-

Absender:  Frau  Herr

Name / Vorname:

Firma / Funktion:

Straße / Nr.:

PLZ / Ort:

Telefon:

E-Mail:

Datum / Unterschrift:

Postfach  
60424 Frankfurt am MainInfotelefon:  
069 / 79 50 10-20Fax:  
069 / 79 50 10-11E-Mail:  
kontakt@bund-verlag.de[www.bund-verlag.de](http://www.bund-verlag.de)

### Immer topaktuell informiert sein

- Ja, ich möchte den kostenlosen Newsletter für **Betriebsräte** nutzen.  
 Ja, ich möchte den kostenlosen Newsletter für **Personalräte** nutzen.  
 Den Newsletter kann ich jederzeit wieder abbestellen.



Buschmann / Ulber

## Arbeitszeitrecht

Kompaktcommentar zum Arbeitszeitgesetz  
mit Nebengesetzen und Europäischem Recht

2019. 713 Seiten, gebunden

€ 84,90

ISBN 978-3-7663-6866-9

[www.bund-verlag.de/6866](http://www.bund-verlag.de/6866)

# Arbeitszeiten, die erlaubt sind

Der neue Kompaktcommentar zum Arbeitszeitrecht bietet den aktuellen Überblick über den gesetzlichen Rahmen zulässiger Arbeitszeiten. Er gibt Hinweise zu den Gestaltungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten von Betriebsräten und Personalräten. Das Europarecht prägt zunehmend die Entwicklungen im Arbeitszeitrecht. Der Kompaktcommentar dokumentiert und erläutert deshalb besonders die Europäische Arbeitszeitrichtlinie und die aktuelle Diskussion um die Flexibilisierung der Arbeitszeit.

Die Autoren betrachten die aktuellen Entwicklungen und den neuesten Stand der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und der nationalen Gerichte, insbesondere zu

- > Arbeitszeiterfassung (EuGH-Urteil vom 14.5.2019)
- > Pausen- und Ruhezeiten
- > Nacht- und Schichtarbeit
- > Bereitschaftsdienst und Rufbereitschaft
- > Sonn- und Feiertagsarbeit
- > Wege- und Reisezeiten
- > Umkleide- und innerbetrieblichen Wegezeiten

### Vorteile auf einen Blick

- > Erläutert und kommentiert die bedeutsamen Normen einschließlich des Europarechts
- > Bindet die aktuelle europäische und nationale Rechtsprechung ein
- > Berücksichtigt die aktuelle Diskussion um die Flexibilisierung der Arbeitszeit
- > Stellt die Mitbestimmungsrechte von Betriebsräten und Personalräten dar

### Einfach online bestellen:

1. Einsteigen auf [www.bund-verlag.de/6866](http://www.bund-verlag.de/6866) 2. Daten eingeben 3. Absenden  
oder Coupon ausfüllen und abschicken:

Expl.	Best.-Nr. 978-3-7663-	Autor / Kurztitel	Preis / €
	6866-9	Buschmann / Ulber Arbeitszeitrecht	84,90

Absender:  Frau  Herr

Name / Vorname:

Firma / Funktion:

Straße / Nr.:

PLZ / Ort:

Telefon:

E-Mail:

Datum / Unterschrift:



Postfach  
60424 Frankfurt am Main

Infotelefon:  
069 / 79 50 10-20

Fax:  
069 / 79 50 10-11

E-Mail:  
[kontakt@bund-verlag.de](mailto:kontakt@bund-verlag.de)

[www.bund-verlag.de](http://www.bund-verlag.de)

### Immer topaktuell informiert sein

- Ja, ich möchte den kostenlosen Newsletter für Betriebsräte nutzen.  
 Ja, ich möchte den kostenlosen Newsletter für Personalräte nutzen.  
 Den Newsletter kann ich jederzeit wieder abbestellen.