

Gewerkschaften und Grundgesetz*

Prof. Dr. Konrad Zweigert, geboren 1911, Studium der Rechtswissenschaften in Grenoble, Göttingen und Berlin; 1948 Professor in Tübingen, 1951-1956 Bundesverfassungsrichter, emeritierter Professor an der Universität Hamburg, Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Privatrecht.

Dr. Dieter Martiny, geb. 1944, Studium der Rechtswissenschaften in Hamburg, Heidelberg, Freiburg und München, ist Wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht in Hamburg.

Die folgende Untersuchung soll ein Beitrag zu der Frage sein, welchen Handlungsspielraum die Verfassung den Gewerkschaften bietet. Unsere These in diesem Zusammenhang ist: Die Verfassung hat die Verteilungskämpfe zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen — namentlich zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern — vorausgesetzt. Das Verfassungsrecht regelt den Ablauf dieses Prozesses. Es versucht aber nicht, das Austragen des Konflikts zu erschweren oder ihn gar einseitig zu entscheiden.

Verfassungslage

In Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes wird — fast wortgleich mit Art. 159 der Weimarer Reichsverfassung — als Menschenrecht für jedermann und für alle Berufe die Freiheit gewährleistet, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden. Zum Schutz der Koalitionsfreiheit wird hinzugefügt: Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, und hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig. Dieses Individualgrundrecht erlaubt es Arbeitnehmern, sich zu Gewerkschaften zusammenzuschließen und sich gewerkschaftlich zu betätigen. Andere Grundrechte, die gewerkschaftliches Engagement schützen, sind die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) und die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG).

Die Verfassung sagt jedoch nichts über den Schutz der gebildeten Koalition selbst und ihre Betätigung. Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes bedarf daher mehrfacher Ergänzung. Die Rechtsprechung hat klargestellt, daß nicht nur die Koalitions-

* Es handelt sich um eine leicht gekürzte Fassung des in: Ulrich Borsdorf, Hans O. Hemmer, Gerhard Leminsky, Heinz Markmann (Hrsg.): Gewerkschaftliche Politik: Reform aus Solidarität. Zum 60. Geburtstag von Heinz O. Vetter, Köln 1977, erschienenen Aufsatzes. Auf die Fußnoten wurde in der vorliegenden Fassung verzichtet.

freiheit des einzelnen, sondern auch die Koalition als solche den Schutz der Verfassung genießt. Die individuelle Koalitionsfreiheit bliebe wertlos, wenn nicht auch der in Ausübung dieses Rechtes gebildete Verband geschützt würde. Die kollektive Koalitionsfreiheit umfaßt den Bestand der Gewerkschaften (institutionelle Garantie) und ihre Betätigung, die funktionelle Garantie. Zur Koalitionsbetätigung gehört etwa das arbeitsrechtliche Kampfmittel des Streiks und das Recht, in den Betrieben durch gewerkschaftliche Vertrauensleute präsent zu sein. Dieses Gruppengrundrecht, das den Gewerkschaften Bestandsschutz und Betätigungsschutz sichert, ist die Grundlage ihrer Organisation und Arbeit.

Der Begriff der Gewerkschaft taucht in der Verfassung zwar nicht auf. Unproblematisch ist indessen, daß Gewerkschaften Koalitionen sind. Trotzdem gibt es keine anerkannte juristische Beschreibung dessen, was Gewerkschaften sind. Regelmäßig werden einige Merkmale genannt: Freiwilligkeit des Zusammenschlusses in — was umstritten ist — privatrechtlicher Form, darüber hinaus Gegnerfreiheit, Unabhängigkeit von Staat und Dritten, grundsätzlich eine überbetriebliche Organisation, schließlich ein gewisser Umfang- auch an Mitgliedern- und eine Festigkeit der Organisation, die eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit ihrer Zielsetzung, die Gestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen, bietet. Da all dies bei den großen Gewerkschaften ohne Zweifel gegeben ist, sollen hier keine - ohnehin nicht sehr fruchtbaren - Definitionen versucht werden.

Auch die innere Organisation der Gewerkschaften regelt die Verfassung nicht. Daß Gewerkschaften jedoch über eine demokratische Struktur verfügen müssen, dürfte von Rechts wegen geboten sein. Das Recht zum Beitritt zu einer Gewerkschaft gibt gleichzeitig das Recht, an der Willens- und Meinungsbildung der Koalition teilzunehmen. In neuerer Zeit ist häufig der einleuchtende Gedanke vertreten worden, daß das Mindestmaß an Garantien, das die Parteien dem Einfluß ihrer Mitglieder zu bieten haben (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG), entsprechend für die Gewerkschaften gelten muß. Dabei geht es nicht so sehr um die juristische Form - die Struktur der Gewerkschaften unterliegt nach allgemeiner Auffassung primär dem Vereinsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches und ihren verbandsautonomen Satzungen -, sondern um die Berücksichtigung der gewerkschaftlichen Basis, die Willensbildung von unten nach oben. Die gewerkschaftliche Organisation ist das Ergebnis der Einsicht, daß auf längere Sicht nur solidarisches Handeln die Lage der Arbeitnehmer verbessern kann. Wenn heute oft nicht mehr die betriebliche Ebene, sondern die zentrale Organisation die entscheidende Rolle spielt, entsteht - wie in anderen Organisationen auch - die Gefahr der Bürokratisierung. Um dem zu begegnen, muß die Beteiligung an gewerkschaftlichen Institutionen so beschaffen sein, daß den Vertretenen nicht nur Resignation und Apathie verbleibt. Die gewählten Delegiertenversammlungen auf den verschiedenen Ebenen müssen insbesondere wirksame Kontrollrechte gegenüber den jeweiligen Gewerkschaftsverwaltungen haben.

Das Existenzrecht der Koalitionen ist ebenso wie das individuelle Grundrecht der Koalitionsfreiheit nicht gesetzlich beschränkbar, wenn man von einer hier nicht interessierenden entsprechenden Anwendung des Art. 9 Abs. 2 GG (Verstoß gegen die Strafgesetze und Verfassungsordnung) absieht. Problematisch ist allein die Reichweite der Funktionsgarantie, weil die Verfassung in Art. 9 Abs. 3 nur einen Rahmen gesetzt hat. Von Interesse für das gewerkschaftliche Betätigungsfeld ist zunächst, wie weit die — vom Grundgesetz ebenfalls nicht fixierte — „Wahrung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ geht. Unter „Arbeitsbedingungen“ fallen alle regelungsbedürftigen Fragen des Arbeitsverhältnisses. Wichtigste Betätigung auf diesem Gebiet ist der Tarifabschluß. Auch betriebliche Umweltbedingungen — betriebsverfassungsrechtliche Fragen eingeschlossen — sind hierher zu rechnen. Zwar besteht eine Tendenz, gewerkschaftlicher Tätigkeit eine Legitimation möglichst nur im ökonomischen Bereich zuzusprechen und hier wieder die bloßen Arbeitsbedingungen zu betonen. Tatsächlich kann aber der Auftrag der Koalitionen nicht so eng aufgefaßt werden. Zu den Wirtschaftsbedingungen zählen allgemein die wirtschafts- und sozialpolitischen Verhältnisse, soweit sie Arbeitnehmer betreffen, einschließlich der beruflichen Bildung, der Altersversorgung und der Vermögensbildung. Die Gewerkschaften dürfen daher auch auf die Verteilung des Sozialproduktes und die Wirtschaftsordnung Einfluß nehmen, wenngleich viele dieser Fragen nicht von den Koalitionen selbst, sondern nur vom Gesetz geregelt werden können.

Im Rahmen des Art. 9 Abs. 3 GG können die Koalitionen die ihnen zugänglichen Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen in eigener Verantwortung und im wesentlichen ohne staatliche Einflußnahme gestalten. Das Bundesverfassungsgericht hat dies eine öffentliche Aufgabe genannt. Zur Erfüllung dieses Auftrages ist die Rechtsordnung verpflichtet, insbesondere ein Tarifvertragssystem im Sinne des modernen Arbeitsrechts sowie ein Arbeitskampfsystem zur Verfügung zu stellen. Den Inhalt ihrer Vereinbarungen kann der Staat den Koalitionen jedoch nicht vorschreiben.

Zwar haben die Gewerkschaften auf dem Gebiet der Gestaltung des Arbeitslebens eine staatsentlastende Funktion. Das Grundgesetz siedelt sie jedoch mit Recht nicht in den Vorschriften über den Staatsaufbau an, weil sie staatliche Macht weder verkörpern noch ausüben. Die Gewerkschaften sind lediglich - wie andere Gruppen auch - in einer Reihe von Körperschaften und Ausschüssen vertreten. Die Gewerkschaften nehmen hier im allgemeinen als Repräsentanten der Arbeitnehmer an Selbstverwaltungsaufgaben teil. Außerdem bestehen unterschiedliche Mitwirkungsrechte in einzelnen Zweigen der Gerichtsbarkeit, wie etwa die Bestellung von Beisitzern in Arbeits- und Sozialgerichten.

Wie fragmentarisch das Grundgesetz die Arbeitsverfassung regelt, zeigt sich darin, daß es - anders als etwa die bayerische und die hessische Landesverfassung - nicht einmal das historisch gewachsene Betriebsrätewesen garantiert. Gerade das

Bestehen einer rechtlich selbständigen Organisation von Betriebsräten einerseits und von Gewerkschaften andererseits unterscheidet Deutschland vor allem von den angelsächsischen Staaten. Dieser Dualismus erlaubt eine weitgehende Anerkennung der negativen Koalitionsfreiheit dahingehend, daß kein fühlbarer Zwang auf einen Gewerkschaftsbeitritt ausgeübt werden darf. Er läßt es auch vertretbar erscheinen, daß die Rechte, die den deutschen Gewerkschaften im Betrieb und im Arbeitskampf zustehen, vergleichsweise gering sind. Der Ausbau des überbetrieblichen Tarifwesens hat nämlich weite Teile des Lohnkonflikts aus dem Betrieb herausgenommen. Andererseits können viele innerbetriebliche Konflikte ohne direkte Einschaltung der Gewerkschaft zwischen Betriebsrat und Arbeitgeber ausgetragen werden. Schränkt man den gewerkschaftlichen Einfluß auf der Betriebsebene jedoch zu sehr ein, so besteht die Gefahr einer Entfremdung gegenüber den Arbeitnehmern. Diese Unterschiede zwischen Deutschland und anderen Ländern zeigen bereits, daß die verfassungsrechtliche Gewähr der Koalitionsfreiheit allein die konkrete Gestalt der Arbeitsverfassung nicht kennzeichnet. Von ebenso großer Bedeutung sind dafür die betriebliche und überbetriebliche Mitbestimmung, das Tarifvertragssystem und die Regelung der Arbeitskämpfe.

Konkretisierung durch die Rechtsprechung

Industrielle Konflikte sind heute in Deutschland organisierter und institutionalisierter als früher. Anders als etwa in Frankreich, wo nur wenige Voraussetzungen für die Rechtmäßigkeit eines Streiks bestehen und insoweit weitestgehende Streikfreiheit herrscht, wird hierzulande überwiegend eine Kanalisierung solcher Konflikte befürwortet und ein entsprechendes Regelwerk als unerlässlich angesehen. Das Grundgesetz hat jedoch keine Schranken der Koalitionsbetätigung definiert. Selbst das Streikrecht ist nicht in der Verfassung geregelt, da man sich seinerzeit über seine Einzelheiten nicht schlüssig werden konnte. Für das Koalitions- und Arbeitskampfrecht fehlt es außerdem - abgesehen vom Betriebsverfassungs- und Tarifrecht - überwiegend an Vorschriften in einfachen Gesetzen. Daher ist für die Grenzen der Betätigung der Gewerkschaften die Rechtsprechung von wesentlicher Bedeutung.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Notwendigkeit von Verteilungskämpfen anerkannt, sich aber darauf beschränkt, nur einige große Linien zu ziehen. Es hat lediglich mehrfach das Recht auf Werbung und Präsenz in den Betrieben präzisiert, im übrigen aber zur Koalitionsbetätigung die Auffassung vertreten, Art. 9 Abs. 3 GG überlasse den Koalitionen grundsätzlich die Wahl der Mittel, die sie zur Erreichung ihres Zweckes für geeignet halten. Was die Zulässigkeit der Aussperrung angeht, so hat das Gericht, das in jüngster Zeit sonst nicht gerade durch Wortkargheit aufgefallen ist, im Jahre 1975 jede Stellungnahme mit Sorgfalt vermieden.

Das dichte Netz von Entscheidungen, das inzwischen ein recht detailliertes Arbeitskampf- und Gewerkschaftskampfrecht bildet, wurde vor allem vom Bundesar-

beitsgericht geknüpft. Dieses Gericht hat nicht gezögert, die regulierende Funktion in der Problematik zu übernehmen und festzulegen, was seiner Meinung nach adäquate Mittel der Auseinandersetzung sind. Insbesondere hat es den Arbeitskampf ziemlich genau geregelt: der Streik ist die Ultima ratio, und er darf nur für tariflich regelbare Ziele geführt werden. Das Privileg der Gewerkschaften, daß nur sie Arbeitskämpfe für Arbeitnehmer organisieren dürfen, ist ein Präsent der Rechtsprechung—allerdings ein Geschenk, dessen wesentliche Auswirkung, nämlich die empfindliche Einschränkung spontaner Arbeitsniederlegungen, sie nicht froh werden läßt. Sind bereits die Bedingungen des Arbeitskampfes bemerkenswert detailliert, so sind es die Folgen nicht minder: Schadenersatzpflichten der Gewerkschaften bei rechtswidrigen Streiks, aber auch unerfreuliche Möglichkeiten bei erlaubten Arbeitskämpfen, etwa indem der einzelne Arbeitnehmer im Anschluß an einen Streik „wegrationalisiert“ werden darf. Auch zu den Grenzen der Tarifmacht hat sich das Gericht geäußert. Seiner Ansicht nach besteht zum Beispiel ein Verbot von tariflichen Differenzierungsklauseln, das es unmöglich macht, bestimmte Leistungen (etwa ein erhöhtes Urlaubsgeld) nur den organisierten Arbeitnehmern zu gewähren. Soweit es schließlich um die Einschränkung der Gewerkschaftsarbeit geht, besitzt das Gericht auch Erfindungsgabe. So wurde postuliert, innerbetriebliche Gewerkschaftswerbung dürfe keine „unsachlichen“ Angriffe gegen die Arbeitgeberchaft enthalten.

Kennzeichnend für alle diese Fragen ist, daß sie nicht unmittelbar aus der Verfassung beantwortet, sondern in „freier Rechtsfindung“ entschieden wurden. Die Rechtsprechung, die entscheiden muß, in welchem Umfang die Gewerkschaften ihre Funktionen ausüben dürfen, steht sicherlich vor einer schwierigen Aufgabe. Gerichte, die die Aufgabe der Rechtsschöpfung wahrnehmen und die gesellschaftlichen Verhältnisse gestalten wollen, müssen sich allerdings fragen lassen, nach welchem Sozialmodell sie Recht sprechen. Das Modell der Rechtsprechung ist in erster Linie ein Ordnungsmodell, das einen überschaubaren und regelbaren Prozeß voraussetzt und bestimmten Werten verpflichtet ist. Einfach zu streiken, nur um die eigenen Arbeitsbedingungen zu verbessern, erscheint nachgerade als unanständig, wo es doch vor allem um das „Allgemeinwohl“ und die „Ordnung des Arbeitslebens“ gehen soll, und zwar um eine „sinnvolle“. Das hat zunächst einmal den Blickwinkel von der individuellen auf die kollektive Koalitionsfreiheit verschoben. Die richtige Erkenntnis, daß die Koalitionsfreiheit auch die Koalition selbst schützt, wächst sich unversehens dahin aus, daß die Koalitionen primär und eigentlich Träger des Grundrechts sind. Dies wiederum leistet einem mehr institutionellen Modell Vorschub, bei dessen Ausbildung noch weitgehend die gleiche Versuchung besteht, die Kahn-Freund schon in seiner Arbeit über das soziale Ideal des Reichsarbeitsgerichts beschrieben hat: die Erhaltung des Wirtschaftsfriedens wird hoch veranschlagt; Störungen des Arbeitsablaufs sollen möglichst vermieden werden. Der Betrieb als Einheit, die Interessen des Betriebes und das reibungslose Funktionieren der Volkswirtschaft wer-

den als ein den Auseinandersetzungen der Parteien übergeordnetes Drittes betont und zur Einschränkung der Interessenvertretung der Arbeitnehmer verwendet. Andererseits werden der Arbeitgeberseite nur wenige Beschränkungen zugemutet, die gegen ihre Interessen laufen könnten.

Die Bedenken gegen eine solche Sicht liegen auf der Hand. Zum einen wird die harmonisierende Interpretation nur partiell verwendet. So werden Kampfbeschränkungen „im Interesse des Betriebes“ verlangt. Geht es aber um Fragen der Mitbestimmung, so wird der Betrieb sogleich wieder als Sondervermögen in möglichst ausschließlicher Verfügungsgewalt des Arbeitgebers hingestellt. Zum anderen wirkt sich die 'Aufrechterhaltung des Wirtschaftsfriedens auf beide Seiten nicht gleichmäßig aus. Denn die gegenwärtige Verteilung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Macht läßt regelmäßig die Organisation, welche Arbeitnehmerinteressen vertritt, als den „Angreifer“ erscheinen. Das wird bereits bei einem Tarifabschluß sichtbar, der lediglich Inflationsverluste ausgleichen soll. Ferner fließt über Begriffe wie „Funktionsfähigkeit“, „Gleichgewichtigkeit“ und ähnliches die Tendenz zur Aufrechterhaltung des Status quo ein.

Hier soll nicht gegen die Regelung durch Fallrecht argumentiert werden. Ein solches System ist an sich flexibel, kann unter Umständen rascher reagieren als der Gesetzgeber. Verfassungsrechtlich ist jedoch eines hervorzuheben. Solange Art. 9 Abs. 3 GG die einzige wesentliche Rechtsquelle ist, besteht die Gefahr, daß Lösungen, die nicht immer einsichtig sind und die durchaus zur Disposition des Gesetzgebers und der Tarifvertragsparteien stehen, von der Arbeitsrechtsprechung als die allein verfassungsmäßigen hingestellt werden. Damit verschwimmt die Grenze zwischen dem durch einfaches Gesetz regelbaren Arbeitsrecht und dem Verfassungsrecht; einzelne arbeitsrechtliche Regeln werden zugleich als geltendes Verfassungsrecht ausgegeben.

Das bisherige Fallrecht könnte zwar vom Bundesverfassungsgericht in Frage gestellt werden. Dieses höchste Gericht lehnt es jedoch im allgemeinen ab, für die hier anstehenden Probleme - etwa die Grenzen der Tarifmacht und die Zulässigkeit der Aussperrung - verfassungsrechtliche Gebote zu entwickeln und verweist zurückhaltend auf den Freiraum der Koalitionen. Praktisch bedeutet das aber Entscheidungsfreiheit für die Arbeitsrechtsprechung. Denn das Bundesarbeitsgericht regelt unter Berufung auf das Verfassungsrecht mit Fleiß und im Detail einen Bereich, der in toto wohl nicht einmal dem Gesetzgeber offenstünde. Die Gewerkschaften hoffen überwiegend auf einen Wandel der BAG-Rechtsprechung oder eine ihnen günstige Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Das oberste Bundesgericht wird es sich aber wohl versagen, das Normengebäude des BAG zum Einsturz zu bringen. Der Ruf nach dem Gesetzgeber wiederum könnte im Widerspruch zur Koalitionsautonomie stehen. Außerdem würde ein Gesetz an der bisherigen Rechtsprechung - insbesondere zum Arbeitskampfrecht - nur schwer vorbeigehen können.

Zur Problematik verfassungsrechtlichen Argumentierens

Die Gewerkschaften sind eine Reaktion auf die kapitalistische Wirtschaftsordnung. Ihre gegenwärtige Struktur und ihre Funktionen setzen diese Wirtschaftsform voraus. Darin, daß ihnen heute eine bestimmte Rolle zukommt, liegt der Zwang zu einer Reihe von Kompromissen begründet, die sich in ihrer Programmatik und ihrem Handeln erkennen lassen. Zum einen sind die Gewerkschaften - gewollt oder ungewollt — Hüter der gegenwärtigen Wirtschaftsverfassung. Ihr Bestreben, Arbeitsplätze und den Status quo zu sichern, zeigt eine deutlich konservative Komponente. Die kritischen Worte vom „Versicherungsbetrieb“ oder „Verband von Arbeitsplatzbesitzern“ und die lobenden vom „Ordnungsfaktor“ und „Sozialpartner“ gehen in diese Richtung. Zum anderen sehen die Gewerkschaften jedoch den Konflikt zwischen den Inhabern der Produktionsmittel und den Nichtbesitzenden sehr deutlich. Insofern zielt ihre Programmatik darauf ab, die Trennung des arbeitenden Menschen von der Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel aufzuheben und ihm möglichst die Teilhabe am vollen Arbeitsertrag zu sichern. Wollten die Gewerkschaften mit der konsequenten Verwirklichung des letztgenannten Auftrages Ernst machen, so könnten sie eine Veränderung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung anstreben, die die Stellung der abhängig Beschäftigten entscheidend verbessert. Dafür dürfen sie jedoch nur die Mittel verwenden, die ihnen das Koalitions- und Arbeitskampfrecht dieser Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung zugesteht. Es sieht aber nur - wie sich versteht - die Mittel vor, die die Grundmuster der bestehenden Ordnung nicht gefährden. Vertreter der Rechtswissenschaft neigen daher häufig dazu, die Gewerkschaften zwar als Ordnungsfaktor vorbehaltlos anzuerkennen, aber eine erhebliche Beschränkung ihrer Betätigungsfreiheit zu verlangen. In der Auseinandersetzung um die Handlungsfreiheit der Gewerkschaften nehmen verfassungsrechtliche Argumente heute besonderen Raum ein. Als Grund dafür wurde bereits der Mangel an einfacher Gesetzgebung genannt; das hohe Ansehen der Verfassung und die Wirkkraft des Bundesverfassungsgerichts kommen hinzu. Die Folge davon sind intensive und zweckorientierte Bemühungen zur Konkretisierung verfassungsrechtlicher Positionen.

Daß die Verfassungsordnung den Rahmen für Auseinandersetzungen um einzelne gewerkschaftliche Reformvorhaben bildet, ist an sich begrüßenswert. Verfassungsrecht in diesem Bereich läßt sich jedoch nicht im luftleeren Raum betreiben. Wie immer ist die Stellungnahme zu einzelnen Fragen beeinflußt von einem bestimmten Vorverständnis über eine sinnvolle Wirtschaftsverfassung, vorhandene oder geleugnete Ineressengegensätze und von einer Einschätzung der gesellschaftlichen Wirklichkeit. Zum Beispiel wird das Marktgeschehen zur „Ordnung“ überhöht, der spontane Streik dagegen ist „wild“. Schon aus der Wortwahl läßt sich leicht ablesen, welche Position eingenommen wird. Dazu ist hinsichtlich der Rechtsprechung bereits einiges gesagt worden. Es gilt jedoch auch für die wissenschaftliche Diskussion. Wenn Verfassungsrecht nicht widersinnig werden soll - etwa in dem

Sinne, daß jede Seite außer ihren Anwälten stets auch „ihre“ Verfassungsrechtler findet —, dann müssen gerade die Grundannahmen offengelegt und diskutiert werden. Immerhin ist verblüffend, daß - den Kernbereich gewerkschaftlicher Tätigkeit wie Arbeitskampfführung und Tarifvertragsabschluß ausgenommen — kaum etwas nicht irgendwann einmal als „verfassungswidrig“ bezeichnet worden ist. Und selbst auf diesen Gebieten hat man wesentliche Einschränkungen vornehmen wollen. Man denke an Auseinandersetzungen um die - nunmehr auch vom BAG für zulässig gehaltenen - Warnstreiks und an die Versuche, die Tarifvertragsfreiheit einer besonderen Gemeinwohlkontrolle zu unterwerfen.

Soweit Fortschritte auf tarifvertraglichem oder gesetzgeberischem Wege erreicht werden sollen, mag der Widerstand dagegen teilweise darin begründet sein, daß sie aus konservativer Sicht eigentlich immer die Grenze des gerade noch Zuträglichen erreichen oder bereits überschreiten. Insofern ist diese Haltung nur Ausdruck der bekannten Tendenz, das Bestehende als möglichst verfassungsmäßig geboten und unantastbar hinzustellen. Viele - im übrigen sehr scharfsinnige - verfassungsrechtliche Analysen beruhen auch einfach auf der Annahme, das gewerkschaftliche Verlangen werde unübersehbare betriebliche und gesamtwirtschaftliche Schäden hervorrufen, unternehmerische Initiativen und den Wettbewerb beeinträchtigen. Wenn aber die verfassungsrechtliche Wertung nur auf Fiktionen, negativen Zukunftserwartungen und unsicheren Prognosen beruht, wird sie unglaublich. Hier wird in Zukunft wesentlich mehr auf wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Erkenntnisse Rücksicht zu nehmen sein.

Ein weiteres Beispiel einer unreflektierten Parteinahme ist dieses: Im Verfassungsrecht ist häufig von Koalitionsparität, im Arbeitskampfrecht von Kampfparität die Rede. Darunter wird die Gewährleistung gegenseitiger Gleichheit und Gleichgewichtigkeit von organisierter Arbeitnehmer- und Arbeitgeberschaft verstanden. Dagegen ist nichts einzuwenden, wenn man davon ausgeht, daß die Parität von Kapital und Arbeit erst durch die Koalitionsfreiheit unter Einschluß von Tarifautonomie und Mitbestimmung erreicht werden soll. Häufig werden aus dem Gebot der Parität jedoch Einschränkungen für die den Koalitionen - und in Sonderheit den Gewerkschaften - zu Gebote stehenden Mittel abgeleitet. Indem aber vorwiegend auf die Koalitionen abgestellt wird, tritt die faktische Unterlegenheit der einzelnen Arbeitnehmer gegenüber Arbeitgebern und Unternehmern in den Hintergrund. Damit wird aber leicht übersehen, daß erst durch die Garantie der Koalitionsfreiheit die im Arbeitsrecht insgesamt bestehende Vormachtstellung der Arbeitgeberseite potentiell ausgeglichen werden kann. Es geht daher nicht an, bereits die Ausübung dieses Rechts unter den Vorbehalt der Parität zu stellen.

Hinzu kommt, daß sich auch die tatsächlichen Machtverhältnisse kaum abschätzen lassen. Es kann nicht gesagt werden, nach welcher empirischen Methode sie gemessen und nach welchem normativen Maßstab sie bewertet werden. Am einfach-

sten und bequemsten erscheint es daher - und das wird auch praktiziert -, den Ist-Zustand als Gleichgewicht zu begreifen. Schranken der Koalitionsfreiheit können jedoch nur der Verfassung selbst entnommen werden, die aber ihrerseits eine Versteinigung der gegenwärtigen Verhältnisse gerade nicht fordert. Beschränkungen der Koalitionsfreiheit auf diesem Wege zu begründen, ist daher nicht gerechtfertigt. Tatsächlich kann man dem Grundgesetz nur entnehmen, daß das Aushandeln der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite gleichermaßen übertragen ist.

Eine weitere „Gleichheit“ dergestalt, daß keine soziale Evolution stattfinden darf und der Arbeitnehmerseite keine neuen und besseren Rechtspositionen zugestanden werden dürfen, postuliert es nicht. Schließlich kann auch kein Gleichgewicht im Sinne einer völlig druckfreien Ruhelage zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen erwartet werden, zumal ihre Auseinandersetzung kollektives Arbeitsrecht, normative tarifvertragliche Regelungen, erzeugen soll: Arbeitgeber und Gewerkschaften werden wie zwei Pferde vor den Karren der Rechtserzeugung gespannt. Solange sie aber gleichstark in entgegengesetzte Richtungen ziehen, steht der Karren, kommt keinerlei Normproduktion zustande. Nicht Blockade, sondern Wandel muß das Ziel sein.

Als Ergebnis läßt sich festhalten, daß in der Diskussion um die Betätigungsfreiheit Formern nicht helfen, die auf eine Wahrung des Status quo hinauslaufen und aus denen dann Einschränkungen der gewerkschaftlichen Betätigung abgeleitet werden. Grenzen der Koalitionsfreiheit lassen sich nur aufgrund einer Analyse der einzelnen Betätigungsmöglichkeiten finden. Soweit dabei auf die gesellschaftliche Wirklichkeit abgestellt wird, müssen die Aussagen dazu objektiv überprüfbar sein. Wenn Parteilichkeit und Spekulationen mit verfassungsrechtlichen Argumenten bemäntelt werden, so diskreditiert das nur die Verfassungsauslegung.

Ziele und Mittel der Gewerkschaften

Die Satzung des DGB nennt unter seinen Aufgaben ausdrücklich den Ausbau und die Sicherung des sozialen und demokratischen Rechtsstaates und seiner freiheitlich-demokratischen Grundordnung sowie die Verteidigung der Grundrechte. Daraus wird deutlich, daß sich die Gewerkschaften als Mitträger der freiheitlich-demokratischen Grundordnung verstehen. Ihr Eintreten für die Entfaltung von Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit auch im Arbeitsleben entspricht dem Auftrag der Verfassung. Daß die Gewerkschaften eine soziale Evolution in Richtung auf eine gerechtere Vermögensverteilung erstreben, steht ebenfalls im Einklang mit dem Grundgesetz. Es besteht auch kein Widerspruch zwischen dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) und einer Lohnpolitik, die bestehende Einkommensunterschiede nicht bloß fortschreibt, sondern sich vorwiegend der unteren Einkommensgruppen annimmt. Da Art. 9 Abs. 3 GG kein starres Festhalten an einem be-

stimmten Zustand verlangt, besitzen die Gewerkschaften in der Koalitionsfreiheit ein Grundrecht, das ein ständiges Beeinflussen der sozialen und wirtschaftlichen Entwicklung bewußt ermöglicht.

Wichtigstes Instrument zur Verfolgung gewerkschaftlicher Ziele ist immer noch der Tarifvertrag. In Zukunft wird es wohl hauptsächlich darum gehen, die verfassungsmäßig garantierte Tarifaufonomie zu wahren und zu nutzen sowie Angriffe auf die Tarifmacht abzuwehren. Klassische Themen der Tarifpolitik sind bislang vor allem Lohn, Arbeitszeit und Urlaub. Komplexe wie Rationalisierungsschutz und Humanisierung der Arbeit kommen mehr und mehr hinzu. Die Tarifpraxis bietet auch Beispiele, wie trotz nicht sonderlich günstigen Richterrechts eine vernünftige Praxis begründet werden kann. Nämlich: Durch die Vereinbarung sogenannter „Maßregelungsklauseln“ verpflichten sich die Arbeitgeber, keine Maßnahmen gegenüber Arbeitnehmern zu ergreifen, die sich an nichtgewerkschaftlichen Streiks beteiligt haben. Damit wird der Diskriminierung nichtgewerkschaftlicher Streiks durch die Rechtsprechung begegnet.

Die Koalitionen haben das Recht, das zu regeln, was ihnen zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ihrer Mitglieder notwendig erscheint. Angesichts der Weite des Bereichs der „Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ ist allerdings zu bezweifeln, ob die Möglichkeiten von Tarifabschlüssen wirklich ausgeschöpft werden. Das gilt etwa für die Beteiligung der Arbeitnehmer am Produktivvermögen und die Investitionslenkung. Auch die Regeln des Arbeitskampfes sind nach der Rechtsprechung tarifdispositiv. Daher ist es möglich, die Kampfregeln tariflich festzulegen. Dabei kann nicht nur — wie schon jetzt in Schlichtungsabkommen — das Haftungsrisiko begrenzt werden, auch die Aussperrung könnte tariflich geregelt werden. Wenngleich in der Praxis ein vollständiges Verbot der Aussperrung nicht durchsetzbar sein dürfte, so könnte sie doch wenigstens eingeschränkt werden.

Ob es gelingen wird, auf tarifvertraglichem Wege noch wesentliche Verbesserungen des Individualarbeitsrechts zu erreichen, scheint weniger eine Frage verfassungsrechtlicher Zulässigkeit als der praktischen Tarifpolitik zu sein. Dieses Gebiet ist heute bereits durch einen ausgeprägten Dualismus von gesetzgeberischen Maßnahmen und tarifvertraglichen Regelungen gekennzeichnet. Daher liegt es nahe, Fortschritte vor allem vom Gesetzgeber zu erwarten. Dies hat den Vorteil, daß Mindestbedingungen für alle — auch die nicht tarifgebundenen — Arbeitnehmer niedergelegt werden. Der Nachteil solchen Verhaltens liegt darin, daß die Tarifvertragsparteien unter Umständen auf den Gesetzgeber warten, während dieser die Aufgabe eher bei den Tarifvertragsparteien angesiedelt sieht. Tarifverträge wirken nicht mehr innovativ, das eigene Betätigungsfeld wird freiwillig eingeschränkt. Zu bedenken ist auch, daß eine erfolgreiche Tarifvertragspraxis Fakten schafft, die ihrerseits eines Tages gesetzliche Anerkennung und Verallgemeinerung finden können.

Das Bestreben, den Weg des Tarifvertrages zu verlassen, geht freilich nicht nur von den Gewerkschaften aus. Das zeigt die Auseinandersetzung, ob die Regelungsmacht der Tarifvertragsparteien überschritten wird, wenn man die Rechtsstellung der gewerkschaftlichen Vertrauensleute in Tarifverträgen festlegt. Sollte sich die Auffassung der Arbeitgeberseite durchsetzen, es sei gar nicht zulässig, dies tarifvertraglich oder durch Betriebsvereinbarung zu fixieren, so gehört nicht viel Phantasie dazu, sich vorzustellen, daß der Gesetzgeber dann aufgefordert wird, tätig zu werden. Dazu ist er verfassungsrechtlich fähig. Beispiele solcher Gesetzgebung existieren bereits im Ausland.

Häufig wird aus dem Umstand, daß sich einzelne wirtschafts- und sozialpolitische Ziele von Regierung und Gewerkschaften decken und das Parlament Reformgesetze im Interesse der Arbeitnehmer verabschiedet, geschlossen, man habe es mit einem „Gewerkschaftsstaat“ zu tun. Dies geht freilich an der Wirklichkeit vorbei. Das Schlagwort vom „Gewerkschaftsstaat“ bezieht sich vor allem darauf, daß die Gewerkschaften im Parlament, vermittelt durch die Parteien, und in den Betrieben über die Betriebsräte und jetzt über die Aufsichtsräte nach dem Mitbestimmungsgesetz maßgeblichen Einfluß auf politische und wirtschaftliche Entscheidungen ausüben. Tatsächlich sehen die Satzungen von Einzelgewerkschaften ausdrücklich eine Einflußnahme auf den Gesetzgeber vor. Solche Absichten sind allerdings nicht ungewöhnlich, denn außer den Gewerkschaften wirbt regelmäßig noch eine Fülle anderer Verbände für ihren Standpunkt. Im Meinungsbildungsprozeß wird den Ansichten der Verbände - darunter auch den gut organisierten Arbeitgeber- und Unternehmerverbänden - im allgemeinen große Bedeutung zugemessen. Insoweit ist die Bundesrepublik ein von Verbänden geprägter Staat.

Bei einer Einschätzung des tatsächlichen Einflusses der Gewerkschaften darf auch das unüberhörbare staatliche Verlangen nach ökonomischem Wohlergehen der Gewerkschaften — früher schlicht Maßhalten genannt — nicht außer Betracht bleiben. Das staatliche Instrumentarium der Arbeitsmarkt-, Wirtschafts- und Steuerpolitik ist bereits so weit entwickelt, daß es zum Gegensteuern der tariflichen Lohnentwicklung, die letztlich auf ein Steigen des Reallohns und des Lebensstandards zielt, verwendet werden kann. Daß die Gewerkschaften in diesem Rahmen auch zu allgemein-politischen Fragen Stellung nehmen, ist daher legitim.

Die oft berufene wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes, die den Handlungsspielraum des Gesetzgebers sichert, besagt nur, daß die gegenwärtige Wirtschafts- und Sozialordnung nicht die allein mögliche ist. Selbst eine erfolgreiche Wirtschaftspolitik sichert aber noch keine gerechtere Sozialordnung. Die Gewerkschaften fordern daher mit Recht einen weiteren gesetzlich abgesicherten Ausbau des Sozialstaates. Dabei ist es nicht mit dem Pathos der Weimarer Verfassung getan, die eine Ordnung des Wirtschaftslebens verlangte, entsprechend „den Grundsätzen der Gerechtigkeit und dem Ziel der Gewährleistung eines menschenwürdigen Da-

seins für alle". Sollte es zu einer Reform des Grundgesetzes kommen, so wäre eher die konkrete Statuierung von sozialen Grundrechten zu überlegen, wie man sie in den Verfassungen einiger Bundesländer vorfindet (etwa Recht auf Arbeit, auf menschenwürdige Wohnung, auf Bildung). Auch an weitere Grundrechte auf dem Gebiet der Sozialversicherung und der allgemeinen Fürsorge wäre zu denken. Das bisher nur unscharf definierte Sozialstaatsprinzip könnte so deutlichere Konturen gewinnen.

Der Gedanke der Emanzipation und Partizipation der abhängig Beschäftigten ist durch das Betriebsverfassungsgesetz von 1972 und das Mitbestimmungsgesetz von 1976 teilweise bereits in die Tat umgesetzt worden. Der Gesetzgeber entspricht mit der Verwirklichung von Wirtschaftsdemokratie einer alten gewerkschaftlichen Forderung. „Demokratie im Staate und Autokratie in der Wirtschaft vertragen sich nicht auf die Dauer“, formulierte bereits Theodor Leipart als Vorsitzender des ADGB. Das Bestreben, das demokratische Prinzip nicht nur im Staat, sondern auch in der Wirtschaft zur Geltung zu bringen, hat vor allem zwei Gründe. Zum einen wird die Demokratie im Staate am ehesten Rückhalt in einer gleichfalls demokratisch strukturierten Gesellschaft finden, während umgekehrt ein demokratisch organisiertes Staatswesen, das auf einer autoritär geprägten Gesellschaftsordnung beruht, stets gefährdet bleibt. Zum anderen bedarf auch Herrschaft in der Wirtschaft - wo es für die meisten Arbeitnehmer nicht um eine Kapitalanlage, sondern um ihre berufliche und wirtschaftliche Existenz geht — demokratischer Legitimation und Kontrolle. Daß diese Argumente zählen, hat die Mitbestimmungsdebatte gezeigt. Sie hat allerdings auch offengelegt, wie hartnäckig sich noch die Auffassung hält, das Eigentum an Sachen und Gütern berechtige unter vornehmen Etiketten wie „Dispositions-“ und „Gestaltungsfreiheit“ zu gesellschaftlicher Macht und zur Herrschaft über Menschen.

Lohnarbeit ist ihrem Wesen nach noch immer fremdbestimmte Arbeit. Arbeitnehmer sind in vielfältiger Weise von den Entscheidungen anderer betroffen und abhängig. Altliberale Grundrechte gegenüber dem Staat nützen ihnen zwar wie jedem Bürger, heben jedoch ihre wirtschaftliche Unterlegenheit nicht auf. Adolf Arndt hat einmal anschaulich von den Spannungen zwischen der freiheitlichen Legalstruktur unserer Rechtsverfassung und der durch ein hohes Maß von Abhängigkeiten gekennzeichneten Sozialstruktur gesprochen.

Die Beseitigung dieser Abhängigkeiten wird auch in Zukunft im Mittelpunkt gewerkschaftlicher Politik stehen. Kennzeichnend für das Verfassungsverständnis der Gewerkschaften ist, daß sie Freiheit und Gleichheit, Sozial- und Rechtsstaatlichkeit miteinander verknüpfen, nicht aber als Antagonismen gegeneinander auspielen. Wenn außer den politischen Bürgerrechten die ebenso wichtigen „industrial civil rights“ erweitert und faktisch durchgesetzt werden sollen, so ist das im Sinne des Grundgesetzes. Wenn die Person des Staatsbürgers auch als Arbeitnehmer respek-

tiert wird und er an betrieblichen und wirtschaftlichen Entscheidungen beteiligt ist, dann wird er zum mündigen Wirtschaftsbürger. Das Grundgesetz gibt den Gewerkschaften für das Erreichen dieses Zieles genügend Spielraum und Handlungsfreiheit. Daß in der Verfassungswirklichkeit oft beides noch Einschränkungsversuchen ausgesetzt ist, versteht sich. Aber genauso wie die Gewerkschaften gelernt haben, wirtschaftswissenschaftlich zu argumentieren, lernen sie auch, sich verfassungsrechtlich zu verteidigen.

Zusammenfassung

Das Grundgesetz garantiert die Koalitionsfreiheit als individuelles Grundrecht und als Gruppengrundrecht. Danach ist die Existenz der Gewerkschaften geschützt und gesetzlich nicht beschränkbar. Auch die Koalitionsbetätigung genießt den Schutz der Verfassung. Dazu gehören insbesondere die Tarifautonomie, das Recht zur Führung von Arbeitskämpfen, zur Präsenz im Betrieb und Mitwirkungsrechte in Personalvertretung und Betriebsverfassung. Dem Grundgesetz selbst, das nur von der Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen spricht, sind keine praxisrelevanten Einschränkungen der Gewerkschaftstätigkeit zu entnehmen.

Es kommt daher darauf an, wie der den Gewerkschaften überlassene Bereich von einfacher Gesetzgebung und Rechtsprechung in verfassungsrechtlich zulässiger Weise eingegrenzt wird. Die Gesetzgebung hat einzelne Gebiete des kollektiven Arbeitsrechts bisher nur bruchstückhaft geregelt und setzt Grenzen nur in einigen Bereichen wie etwa in der Betriebsverfassung und im Tarifvertragsrecht. Wesentliche Teile des Koalitions- und Arbeitskämpfrechts sind dagegen Richterrecht, das inzwischen ein mehr oder weniger vollständiges System bildet. Dabei besteht die Tendenz, die gewerkschaftlichen Befugnisse, insbesondere im Arbeitskämpfrecht, aber auch in unregelten Fragen des Tarifrechts, einzuschränken.

Die Schranken der Betätigung werden aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und einer Bestimmung der für legitim gehaltenen Funktionen der Gewerkschaft abgeleitet. Dieser Ansatzpunkt ist im Prinzip richtig, da wie bei jedem Grundrecht Grenzen der Betätigungsfreiheit gefunden werden müssen. Bedenklich ist daran jedoch, daß die verfassungsrechtliche Garantie auf einen Kernbereich der Koalitionsbetätigung beschränkt sein soll, ferner, daß in der Rechtsprechung Ordnungsvorstellungen dominieren, die auf eine Erhaltung des Status quo und des „Wirtschaftsfriedens“ abzielen. Diese Tendenz, wonach die Gewerkschaften als Ordnungsfaktor anerkannt, in ihren einzelnen Betätigungsformen aber erheblich eingeschränkt werden, wird von einem Teil des rechtswissenschaftlichen Schrifttums unterstützt, um ein angebliches Übergewicht der Gewerkschaften zu verhindern.

Demgegenüber wurde versucht, deutlich zu machen, daß die Gewerkschaften auch als Institutionen, die gesellschaftlichen Wandel fördern wollen, verfassungsrechtlichen Schutz genießen. Ihre wesentlichen Ziele, wie das Eintreten für Wirt-

schaftsdemokratie, soziale Selbstverwaltung und gerechtere Vermögensverteilung entsprechen ihrer verfassungsrechtlichen Rolle. Eine zu große Einschränkung ihrer Tarifmacht und ihrer Fähigkeit zu wirksamer Arbeitskampfführung würde die Funktion der Koalitionsfreiheit gefährden. Es ist unhaltbar, die Grenzen der Koalitionsbetätigung und Detaillösungen auf dem Gebiet des kollektiven Arbeitsrechts dogmatisch aus angeblichen verfassungsrechtlichen Grundsätzen wie der Wahrung eines „Gleichgewichts“ abzuleiten. Eine Berücksichtigung der tatsächlich zugrundeliegenden gesellschaftlichen Verhältnisse und eine unvoreingenommene Analyse der einzelnen Formen der Koalitionsbetätigung sind notwendig.

Soweit bereits eine etablierte Rechtsprechung zum Koalitions- und Arbeitskampfrecht besteht, gibt es wenig Aussicht auf grundsätzlichen Wandel. Ihren größten Spielraum besitzen die Gewerkschaften noch auf dem Gebiet der Tarifverträge, den sie - auch hinsichtlich der Regeln des Arbeitskampfrechts - für eine aktive Tarifpolitik nutzen können. Dabei wird es darauf ankommen, daß man die eigene Tarifmacht, etwa bei der Regelung der Rechtsstellung gewerkschaftlicher Vertrauensleute, nicht in Frage stellen läßt. Zwar ist weiterhin mit staatlicher Rechtssetzung auf dem Gebiet des Arbeitsrechts zu rechnen, diese wird jedoch am ehesten gefördert, wenn die Gewerkschaften zunächst ihre eigenen Möglichkeiten ausschöpfen.