

# GEWERKSCHAFTLICHE MONATSHEFTE

*Zeitschrift für soziale Theorie und Praxis*

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

2. JAHRGANG

FEBRUAR 1951

HEFT 2

*Wolfgang Abendroth*

## VERFASSUNGSRECHTLICHE GRENZEN DES STREIKRECHTS

Im Anschluß an die Entscheidung der Industrieverbände Metall und Bergbau, sich zur Durchsetzung ihrer Forderungen zum Mitbestimmungsrecht notfalls des Mittels des Streiks zu bedienen, hat der Bundeskanzler in einem Schreiben an Dr. Böckler die Auffassung vertreten, daß ein derartiger Streik zu einem Konflikt mit der staatsrechtlichen Grundordnung führen könne, weil dieser Streik das Ziel habe, die Entscheidung der frei gewählten Volksvertretung durch die Androhung oder Herbeiführung wirtschaftlicher Schäden, die alle treffen, in die Richtung der gewerkschaftlichen Wünsche zu drängen. An diese Äußerung des Bundeskanzlers knüpften entsprechende Stellungnahmen des größten Teils der deutschen Presse an, deren Höhepunkt ein Leitartikel der Wochenzeitung „Die Zeit“ am 25. Januar 1951 gebildet hat<sup>1)</sup>. Der Bundeskanzler hat es unterlassen, seine Behauptung im einzelnen juristisch zu begründen. In dem bereits erwähnten Aufsatz der „Zeit“, der für die Reaktion des von der Unternehmerseite beeinflussten Teils der Presse besonders typisch ist, wird zur Begründung Art. 2 Absatz 1 und Art. 18 des Grundgesetzes herangezogen und im übrigen auf § 826 BGB verwiesen.

Gemäß Art. 2 Absatz 1 des GG wird das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit durch den Gedanken eingeschränkt, daß niemand gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen das Sittengesetz verstoßen darf. Art. 18 des GG, der das Problem der Verwirkung von Grundrechten regelt, stellt ebenso darauf ab, daß die Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung nicht mißbraucht werden dürfen. Es soll zunächst dahingestellt bleiben, ob und inwieweit im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung um das Problem des Mitbestimmungsrechtes Art. 2 herangezogen werden kann, der sich ja zunächst lediglich mit dem Problem der freien Entfaltung der Persönlichkeit, nicht mit dem Problem der Beteiligung des Einzelnen an der demokratischen Willensbildung befaßt. Zweifellos bleibt aber auch schon mit Rücksicht auf Art. 18 die Erwägung entscheidend, ob in der Verwendung der Waffe des Streiks, also in der Anwendung einer konkreten Form des außerparlamentarischen Kampfes einer bestimmten sozialen Gruppe, nämlich der Arbeitnehmer, eine Verletzung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes gesehen werden kann.

1) Aufsatz „Der Streik ist ungesetzlich“, Die Zeit, 6. Jahrgang, Nr. 4, Seite, 1.

Es bedarf keiner weiteren Erörterung, daß es rechtswidrig wäre und daß die Schranken des verfassungsrechtlichen Rahmens der sozialen oder der politischen Betätigung in einem demokratisch organisierten Staat überschritten würden, wenn eine organisierte Gruppe versuchte, durch einen politischen Streik die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Art. 18 des GG zu zerstören. Gemäß Art. 18 hätten die Angehörigen der Gruppe, die ein derartiges Unternehmen einleitet, dadurch das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit gemäß Art. 9 und also auch das Grundrecht der Koalitionsfreiheit gemäß Art. 9 Absatz 3 des GG verwirkt, und hätte in diesem Falle das Bundesverfassungsgericht die Pflicht, diese Verwirkung und ihre Ausmaße auszusprechen.

Die freiheitliche demokratische Grundordnung im Sinne des Art. 18 ist aber, wie übrigens auch von *Mangoldt* in seinem Kommentar zu Art. 18 feststellt <sup>2)</sup>, keineswegs einfach identisch mit dem bestehenden Grundgesetz. Wer *die verfassungsrechtliche Ordnung aus sachlichen Gründen und mit dem Ziel kritisiert, sie im Geiste der freiheitlichen Demokratie fortzuentwickeln, mißbraucht keineswegs die ihm durch das Grundgesetz verliehenen Grundrechte*. Wenn aber in der Verwendung der durch das Grundgesetz gewährten Rechte mit dem Ziele evtl. Abänderung des Grundgesetzes ein Mißbrauch der Grundrechte nicht erblickt werden kann, so kann dieser Mißbrauch noch weniger darin gesehen werden, daß lediglich einfache Gesetze oder evtl. bloße Gesetzentwürfe oder — wie im vorliegenden Falle — die bloße Absicht, evtl. Gesetzentwürfe in bestimmter Richtung vorzubereiten, den Gegenstand des Angriffs einer organisierten Gruppe bilden. Die Verwirkung der Grundrechte gemäß Art. 18 tritt vielmehr erst dann und nur dann ein, wenn die freiheitliche demokratische Grundordnung als solche angegriffen ist, und ausschließlich in diesem Falle wird die in Art. 2 Absatz 1 genannte Schranke der freien Entfaltung der Persönlichkeit in diesem Zusammenhang rechtlich interessant.

Es kann aber nicht behauptet werden, daß inhaltlich die Forderungen der Gewerkschaften auf Einführung des Mitbestimmungsrechtes oder Aufrechterhaltung bestehender (wenn auch besatzungsrechtlich entstandener) Formen des Mitbestimmungsrechtes einen Angriff auf die freiheitliche demokratische Grundordnung darstellen, wie auch nicht behauptet werden kann, daß diese Forderungen inhaltlich dem Grundgesetz widersprechen. Das GG hat diese Problematik vielmehr sachlich noch nicht geregelt und künftiger Gestaltung vorbehalten. In diesem Zusammenhang darf auch nicht vergessen werden, daß die Erfahrungen der Periode der Weimarer Republik einen Staatsrechtslehrer vom Range *Hermann Hellers* zu der Erkenntnis geführt haben, daß im gegenwärtigen Zeitalter der Massengesellschaft und des Monopolkapitalismus das Auseinanderklaffen von politischer und gesellschaftlich-wirtschaftlicher Macht auf die Dauer nicht bestehen bleiben kann, ohne daß die formal demokratisch organisierte politische Macht durch die reale gesellschaftliche Macht der wirtschaftlichen Machttäger zerstört wird. Nach *Hermann Hellers* überzeugender Darstellung wird in einer solchen Situation schließlich entweder die demokratische Organisation der politischen Macht durch die Träger der realen wirtschaftlichen Macht beseitigt oder die politische Demokratie gezwungen, ihre Gestaltungsmethode auf die Organisation der Wirtschaft zu übertragen <sup>3)</sup>.

Das Ziel des gewerkschaftlichen Kampfes, der die Debatte über die Legitimierung und die Legalität des Streikrechtes im System des Bonner Grundgesetzes hervorgerufen hat, war aber lediglich, die Entscheidung dieser Alternative zu-

2) von Mangoldt, Das Bonner Grundgesetz, Art. 18, Anmerkung 2, Seite 115.

3) Hermann Heller, Allgemeine Staatslehre, Leiden 1934, Seite 134 ff.

gunsten der demokratischen Entwicklungsrichtung, also zugunsten der freiheitlichen demokratischen Grundordnung im Sinne des Art. 18 des GG und der verfassungsmäßigen Ordnung im Sinne des Art. 2 des GG, einzuleiten. Dem Inhalt der gewerkschaftlichen Forderungen nach läßt sich also keineswegs behaupten, daß die Schranken verletzt seien, die das Grundgesetz der freien Betätigung der Bürger in der Bundesrepublik Deutschland setzt.

Bei der Diskussion darüber, ob das *Mittel* des Streiks an sich bereits eine Verletzung dieser Schranken beinhalte, ist zunächst zu berücksichtigen, daß das Grundgesetz weder eine ausdrückliche Normierung noch eine ausdrückliche Begrenzung des Streikrechtes enthält. Im Parlamentarischen Rat herrschte zwar nicht wie in der Weimarer Nationalversammlung die Auffassung, daß die Frage des Streikrechtes überhaupt nicht entschieden werden solle; es bestand vielmehr grundsätzliche Einigkeit darüber, daß das Streikrecht im Prinzip nicht in Frage gestellt werden könne<sup>4)</sup>. Sachlich ist es aber dann doch nicht dazu gekommen, daß das Problem des Streikrechtes in Art. 9 Absatz 3, also bei der Erörterung des Koalitionsrechtes, ausdrücklich geregelt wurde.

Art. 9 Abs. 3 gewährt das Koalitionsrecht mit dem Inhalt, daß es nicht nur zur Förderung der Arbeitsbedingungen, sondern auch zur Förderung der wirtschaftlichen Bedingungen bestehe. Es erstreckt sich also auch auf die Probleme der Wirtschaftsverfassung.

Es bedarf keiner Darlegung, daß die Gestaltung der Wirtschaftsverfassung in der modernen Massengesellschaft zwar auch Aufgabe des Staates ist, die durch den Staat mit den Mitteln der Gesetzgebung vollzogen werden kann, daß sie aber ebenso durch die realen gesellschaftlichen Kräfte tatsächlich beeinflußt wird und sogar beeinflußt werden soll; *Dr. Böckler* hat in seinem Antwortschreiben an den Bundeskanzler *Dr. Adenauer* vom 11. 12. 50<sup>5)</sup> in diesem Zusammenhange mit Recht ausdrücklich auf das Tarifvertragsgesetz hingewiesen, das in § 1 Absatz 1 die Möglichkeit eröffnet, betriebsverfassungsrechtliche Fragen zu ordnen und in § 4 Absatz 2 darüber hinaus die Möglichkeit gewährt, gemeinsame Einrichtungen der Tarifvertragsparteien entstehen zu lassen. Wenn auch in § 4 Absatz 2 als derartige gemeinsame Einrichtungen zunächst Lohnausgleichskassen und Urlaubsmarkenregelung genannt sind, so sind doch diese Beispiele nicht erschöpfend gemeint und lassen also gegebenenfalls durchaus Raum für die Einbeziehung allgemeiner Einrichtungen, sei es zur Vorbereitung einer gesetzlichen künftigen Wirtschaftsverfassung, sei es zur Ausfüllung der bisher auf dem Gebiete der Wirtschaftsverfassung bestehenden Lücken. Daher wird durch das Tarifvertragsgesetz unmittelbar deutlich, daß unsere heutige Rechtsordnung die Mitwirkung der großen sozialen Gegenspieler bei der Gestaltung des Wirtschaftsverfassungsrechtes und daher auch die Anwendung der üblichen Formen des sozialen Kampfes um die Vorbereitung der Kompromisse der sozialen Gegenspieler keineswegs ablehnt. Der Streik ist aber ohne Zweifel die ultima ratio solcher Auseinandersetzungen als Kampfmittel der Arbeitnehmer. Es ist nicht einzusehen, weshalb den Arbeitnehmern der Einsatz ihres einzigen ernsthaften Kampfmittels bei der Vorbereitung der erforderlichen Kompromisse dann verwehrt sein sollte, wenn zu erwarten ist, daß letztlich die erzielte Kompromißlösung Grundlage der gesetzgeberischen Tätigkeit des Staates werden kann. Wie *August Enderle* an anderer Stelle zu Recht festgestellt hat<sup>6)</sup>, hat auch bei der strittigen Problematik des Mitbestimmungsrechtes die Bundesregierung durch den

4) Vgl. von Mangoldt, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Art. 9, Anm. 4, Seite 85.

5) „Die Quelle“, 2. Jahrgang, Seite 50.

6) „Die Quelle“, 2. Jahrgang, Seite 3 ff.

zuständigen Minister *Storch* immer wieder zu erkennen gegeben, daß die künftige gesetzgeberische Regelung allgemein und auch im speziellen Fall derjenigen Industrien, für die das Streikproblem bestand, auf einer Willenseinigung der sogenannten Sozialpartner beruhen sollte. Warum bei dieser Willenseinigung lediglich die realen Machtmittel derjenigen Seite, die dank des Besitzes der Produktionsmittel und der tatsächlichen Verfügungsmöglichkeit über die wesentlichen Beeinflussungsmittel der öffentlichen Meinung (vor allem die Presse) und endlich über die machtmäßig in diesem Zusammenhang durchaus erhebliche unmittelbare Einflußmöglichkeit auf die hohe Bürokratie verfügt, nicht aber das einzige reale Machtmittel des sozialen Gegenspielers, nämlich die Drohung mit der Arbeitseinstellung und evtl. der Arbeitseinstellung selbst, angewandt werden können, ist nicht einzusehen, zumal weder ein gesetzliches noch ein grundgesetzliches Verbot, für die Einsetzung dieses einzigen Machtmittels der Arbeitnehmer besteht. Hätte das Grundgesetz eine derartige Schranke schaffen wollen, so hätte es zudem gegen den Grundgedanken des Art. 3 Absatz 1 gröblich verstoßen, der die Gleichheit vor dem Gesetz, und zwar gemäß Art. 1 Absatz 3 auch als Bindung für den Gesetzgeber realisieren will. Da nämlich die Arbeitgeberseite — wie oben dargetan wurde — zweifellos über eine ganze Reihe von realen machtmäßigen Beeinflussungsmitteln auch gegenüber der Staatsgewalt und ihren gesetzgebenden Organen in ihren Auseinandersetzungen mit ihrem sozialen Gegenspieler, der Arbeitnehmerseite also, verfügt, würde es den Gleichheitsgrundsatz verletzen, wenn man der Arbeitnehmerseite die Geltendmachung des einzigen eigenen Machtmittels unmöglich machen würde. In diesem Zusammenhang ist weiter zu bedenken, daß in der modernen Massengesellschaft die Demokratie nur dann zu funktionieren vermag, wenn der Bürger die Möglichkeit hat, sich an der Gestaltung seiner eigenen Angelegenheiten und auch des öffentlichen Lebens unmittelbar zu beteiligen. Es gibt aber keine größere Aktivierung der Selbstbeteiligung der breiten Massen am demokratischen Leben, als ihre Mitwirkung in den demokratischen Organisationen und ihre unmittelbare Willensbeteiligung an deren Entscheidungen und gegebenenfalls auch an der Vorbereitung von künftigen Entscheidungen der gesetzgebenden Organe des Staates. Insofern hat die aktive Beteiligung der Gewerkschaftsmitglieder am Streikbeschluß und darüber hinaus auch der nichtorganisierten Arbeitnehmer an der Einreichung von Kündigungen inhaltlich nicht die Bedeutung einer möglichen Bedrohung der Demokratie, sondern umgekehrt die Bedeutung einer Heranziehung zur demokratischen Entscheidung und der realen Identifizierung von Regierung und Regierten, sofern sie sich inhaltlich auf die Erweiterung demokratischer Rechte, nicht aber auf die Bedrohung der Existenz der demokratischen Ordnung errichtet.

Tatsächlich hat aber auch das Grundgesetz keine Normen geschaffen, die für die Erwägungen der „Zeit“ und die Auffassung des Bundeskanzlers in seinem Schreiben an Dr. Böckler irgendeine Begründung liefern könnten.

Zur Frage der Streikmöglichkeit selbst gab es auch in der Weimarer Republik trotz des eindeutigen Willens des Art. 159 der Reichsverfassung vom 11. August 1919, eine ausdrückliche Gewährleistung des Streikrechtes abzulehnen, keinen ernsthaften Streit darüber, daß das Streikrecht nur insofern problematisch sein könne, als die Absicht besteht, „auch unter Verletzung bestehender Vertragspflichten zur Durchsetzung gewisser wirtschaftlicher oder politischer Zwecke gemeinsam die Arbeit niederzulegen“<sup>7)</sup>. Zumindest hinsichtlich des drohenden

7) Vgl. RGStr. 56, Seite 420, und Anschütz, Kommentar zur Weimarer Reichsverfassung, 13. Auflage, 1930, zu Art. 159, Anm. 5.

Stahlstreiks war aber von einer kollektiven Arbeitsniederlegung unter Verletzung bestehender Vertragspflichten schon deshalb nicht die Rede, weil der Streik erst nach ordnungsmäßiger Kündigung der Dienstverträge beginnen sollte. Insofern konnte also auch keine Rechtsverletzung vorliegen, so daß die Gesamtproblematik auch vom Standpunkt der Rechtslage gemäß Art. 159 Weimarer Reichsverfassung aus keinen Raum für den Gedanken evtl. Rechtswidrigkeit des angewandten gewerkschaftlichen Kampfmittels gelassen hätte. Das Grundgesetz hat aber in Art. 12 Absatz 2 — insoweit weit über die Verfassung von Weimar hinausgehend — ausdrücklich verboten, daß außerhalb des Rahmens einer herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen öffentlichen Dienstpflicht ein Arbeitszwang statuiert werden kann. Der Rahmen der „herkömmlichen allgemeinen, für alle gleichen Dienstpflicht“ ist nach der übereinstimmenden Meinung von von *Mangoldt*<sup>8)</sup> und von *Abraham*<sup>9)</sup> sehr eng auszulegen. Jedenfalls ist die Begründung irgendeiner Arbeitsdienstpflicht, also auch irgendeines Zwanges zum Abschluß von Arbeitsverträgen, ausdrücklich durch das Grundgesetz untersagt. Es gibt also im verfassungsrechtlichen System des Grundgesetzes keine Möglichkeit, einen Arbeitnehmer zur Arbeit unter einer Wirtschaftsverfassung, die er ablehnt, rechtlich zu zwingen, wenn er nicht selbst bereit oder durch seine soziale Situation, gezwungen ist, sich durch Abschluß eines Dienstvertrages zu dieser Arbeit zu verpflichten. Da jedem einzelnen Arbeitnehmer dieses Recht zur Verweigerung des Abschlusses von Arbeitsverträgen und zur Verweigerung also der Statuierung einer privatrechtlichen Pflicht zur Dienstleistung durch Art. 12 Abs. 2 GG gewährleistet ist, besteht auch keine Möglichkeit zu behaupten, es sei grundgesetzwidrig und verletze die freiheitliche demokratische Grundordnung, wenn er von diesem Recht in kollektivem Zusammenschluß mit anderen Arbeitnehmern Gebrauch macht. Deshalb können also unmöglich diejenigen Arbeitnehmer oder ihre Führer, die im Rahmen des Art. 9 Absatz 3, sei es zum Zwecke der Beeinflussung der Willensbildung ihres sozialen Gegenspielers, sei es evtl. zum Zwecke der Vorbereitung künftiger gesetzgeberischer Maßnahmen, also zur Umsetzung ihres sozialen Gestaltungswillens in einen Gesetzgebungsakt des Staates, von diesem Recht Gebrauch gemacht haben, dadurch gegen die verfassungsrechtliche Ordnung verstoßen oder einen Konflikt mit der staatsrechtlichen Grundordnung heraufbeschworen haben.

Der bereits zitierte Aufsatz der „Zeit“ knüpft an seine hier widerlegte, rechtliche Bewertung der Streiksituation die Folgerung, daß die durch die Streikdrohung „erpreßten“ Gesetze oder Verträge durch das Bundesverfassungsgericht aufgehoben werden müßten. Es bedarf kaum eines Hinweises, daß diese Folgerung gefährlichste politische Folgen haben müßte und jedenfalls die staatsrechtliche Grundordnung erheblich stärker gefährdet, als es ein Streik vermöchte. Mit der Begründung, eine durch die Androhung eines sozialen Kampfmittels herbeigeführte Willenseinigung sei „erpreßt“, könnte zudem jede Willenseinigung zwischen sozialen Gegenspielern (also auch jeder Tarifvertrag) jederzeit angefochten oder aufgehoben werden. Es bleibt unverständlich, weshalb die Geltendmachung der sozialen Macht der Minderheit, die in der gegenwärtigen Gesellschaftsordnung über den Besitz der Produktionsmittel verfügt, keine „Erpressung“, die Geltendmachung der sozialen Macht der Majorität, die lediglich aus der Verwertung ihrer Arbeitskraft ihren Unterhalt zu gewinnen vermag, „Erpressung“ sein soll. Daß derartige Behauptungen nichts mehr mit verfassungsrechtlichen Erwägungen über die Grenzen des Gebrauchs der durch das Grundgesetz gewährten Grundrechte zu tun haben, liegt auf der Hand.

8) Kommentar zu Art. 12, Anm. 3, Seite 94.

9) Bonner Kommentar zu Art. 12, Anm. 5, Seiten 7 und 8.