

TAGUNGEN

Notstandsgesetzgebung und Koalitionsrecht

Gespräch in der „Kommende“, Dortmund-Brackel

Im Mittelpunkt des vom Direktor der Kommende, P. Dr. David SJ, geleiteten Gesprächs (11. 6. 1960) stand ein Vortrag von Senatspräsident Dr. Gerhard Müller vom Bundesarbeitsgericht in Kassel. In seinen einleitenden Bemerkungen ging M. davon aus, daß die westlichen Demokratien als Strukturprinzipien des Staates die Parlamentsherrschaft, die organisatorisch-institutionelle Gewaltenteilung und, die Grundrechte anerkennen. Im Bereich der Grundrechte gebe es solche mit personalem und solche mit gesellschaftlichem Bezug. Das *Koalitionsrecht* sei ein Grundrecht mit entschieden gesellschaftlichem Bezug. Wenn auch der Entwurf des Bundesinnenministeriums auf eine Definition des Begriffs „Notstand“ verzichtet habe, so könne man doch auf die geschichtliche Erfahrung gestützt sagen, daß das Notstandsrecht dazu bestimmt sei, Konzentration von Staatsmacht bei *einer* Institution zu vermeiden bzw. zu verhindern. Nach aller Erfahrung seien aber im Notstandsfall die *Grundrechte* bedroht. Im Vordergrund stehe deshalb die Frage *ihrer* Sicherung. — In Parenthese wies M. darauf hin, daß in totalitären und Diktaturstaaten das Problem *des* Notstandsrechtes nicht auftrete, sondern nur in den Staaten, die sich zu den genannten drei Strukturprinzipien bekennen. — Die historische Erfahrung lehre auch, daß ein Notstand nur überwunden werden könne, wenn ihm eine große Konzentration der legitimen Staatsmacht entgegengesetzt werde bzw. werden könne. Das Notstandsrecht müsse gesetzlich fixiert werden, geschehe das nicht, so sei ebensosehr

die Gefahr gegeben, daß die Exekutive eine zu große „Aktivität“ entwickle, wie auch, daß sie sich zu sehr „gehemmt“ zeige.

Innerer und äußerer Notstand bildeten eine kaum trennbare Einheit (s. Algerienfrage in Frankreich). Das müsse aber nicht unbedingt so sein. Nicht jeder Notstand sei immer ein Gesamtkomplex. Der Gesetzgeber müsse aber sowohl beide Tatbestände unterscheiden wie den Gesamtkomplex normieren. Das sei im Gesetzentwurf aber völlig außer acht gelassen.

Was nun den Artikel 9 Abs. 3 GG anbetreffe, so regule bzw. schütze er nicht nur das Recht, sich zu koalieren, d. h. Koalitionen (Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände) zu bilden, sondern — und das ergebe sich auch aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes — er erkenne auch die Koalitionen als Gesamterscheinungen an, mit anderen Worten, er schütze Bestand *und* Betätigung der Koalitionen¹⁾.

Im Falle des Notstandes sei man zur *Interessenwertung* und *Interessenabwägung* gezwungen. Es gehöre zwar zum Wesen des Notstandsrechtes, daß im Notstandsfall die Grundrechte tangiert werden dürfen, aber es dürfe nicht übersehen werden, daß Art. 79 Abs. 3 GG bestimme: „Eine Änderung dieses Grundgesetzes durch welche ... die in den Artikeln 1 und 20 niedergelegten Grundsätze berührt werden, ist unzulässig.“ Das heiße also: 1. Die Würde des Menschen ist unantastbar; Anerkennung unverletzlicher und unveräußerlicher Menschenrechte als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft etc., Bindung aller drei Bereiche der Staatsgewalt an die Grundrechte, 2. Charakterisierung der Bundesrepublik als demokratischer und sozialer Bundes-

1) Es dürfe auch nicht übersehen werden, daß Art. 9 Abs. 3 nicht ausschließlich für *Inländer* und inländische juristische Personen gelte. Das sei z. B. wichtig in bezug auf in Deutschland existierende Gewerkschaften ausländischer Arbeitnehmer (z. B. Algerier).

Staat, Bundesvolk als Träger der Staatsgewalt, Bindung an verfassungsmäßige Ordnung, an Gesetz und Recht. In den hier erwähnten Punkten handelt es sich also um sog. „verfassungsfestes Recht“. Gehört nun das Koalitionsrecht in diesen Bereich oder genauer: ist es in diesem Sinne Bestandteil des Sozialstaatsgedankens?

. Bei den Grundrechten handele es sich um Prinzipien, die jeder ethischen Rechtsordnung immanent sind. Auch im Notstandsfall müsse der Sozialstaatsgedanke unberührt bleiben. Sein Sinn sei die Anhebung der Sicherung des gesellschaftlich Schwächeren. So gesehen sei der Sozialstaatsgedanke ein Teilaspekt der Würde des Menschen. Seine Aufhebung wäre Preisgabe der Persönlichkeit.

Es handele sich hier auch um die Frage, wie transponieren sich z. B. die Naturrechte in konkrete gesellschaftliche Situationen? Er (Referent) wisse, daß es umfassende Diskussionen um die Auslegung des Begriffs „sozialer Rechtsstaat“ gebe. Eines müsse festgehalten werden: Wenn sich soziale Rechte in einer geschichtlichen Epoche verfestigt haben, dann gehörten sie zu dem Sozialstaatsgedanken *dieser Epoche*.

Auf den Inhalt des Gesetzentwurfs eingehend, wurde die Bestimmung des § 1 Abs. (4) Ziff. 2a hervorgehoben, die besagt, daß „für die Dauer des Ausnahmezustandes die Grundrechte aus Artikel 5 (Recht der freien Meinungsäußerung, Pressefreiheit), 8 (Versammlungsfreiheit), 9 (Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit), 11 (Freizügigkeit) und 12 (Freiheit der Wahl des Berufs und des Arbeitsplatzes) *über das sonst vorgesehene Maß*“ eingeschränkt werden können.

In Verbindung mit der Tatsache, daß im Entwurf — wie schon gesagt — noch nicht einmal der Versuch gemacht sei, den Begriff des Notstandes zu definieren, erscheine es bedenklich, wenn in die Bestimmung des § 1 Abs. (4) Ziff. 2a der *gesamte* Artikel 9 GG einbezogen werde. Die in dem Entwurf zutage tretende Unklarheit lasse den Verdacht der „Vernebelungstaktik“ aufkommen. Das aber sei das schlimmste, das in dieser diffizilen Angelegenheit geschehen könne. Auch atme der Entwurf den Geist des alten in die Neuzeit transponierten polizeistaatlichen Denkens, dem alle gesellschaftlichen Zwischenschichten, die sog. „corps intermediaires“ a priori als verdächtig erschienen. — Die Funktion der Koalitionen (Art. 9 Abs. 3) als gesellschaftsordnende Größen müßten vollzogen werden können. Bleibe die fragliche Gesetzesbestimmung des Entwurfs bestehen, so könnten beispielsweise im Notstandsfall frei vereinbarte Lohnregelungen aufgehoben und durch amtliche Entscheidungen ersetzt werden. Darum müsse noch einmal hervorgehoben werden: die Koalitionen müssen auch im Notstandsfall in Bestand und Grundfunktion er-

halten bleiben. Alles andere sei eindeutig verfassungswidrig.

Es leuchte ein, daß beispielsweise im Falle des inneren Notstandes die Versammlungstätigkeit verboten werden können müsse. Auch Streik (und Aussperrung) könnten untersagt werden, wenn und soweit die Gesamtgesellschaft berührt werde²⁾. Aber der normale Streik um Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen (oder Aussperrung) könne nicht Gegenstand des Notstandsrechtes sein. *Dieser* Streik sei von Haus aus eine völlig legitime Angelegenheit auch unseres heutigen Gesellschaftslebens. Für den Arbeitskampf gelte das Prinzip der Verhältnismäßigkeit. (Der Gegenstand des Arbeitskampfes müsse in einem angemessenen Verhältnis zu dem Schaden stehen, den er bewirke.) Sei dies Verhältnis unangemessen, so könne dem mit den Mitteln des bereits geltenden Rechts begegnet werden.

Abschließend betonte der Referent zunächst noch einmal die Notwendigkeit, den Notstandsbegriff tatbestandsmäßig zu definieren. Für das in dieser Frage so sehr wichtige Problem der Interessenabwägung müsse als Grundsatz gelten, stets nur das Mittel anzuwenden, das angemessen und notwendig sei. Voraussetzung der Interessenabwägung aber sei, daß man wisse, welche Mittel bereits die normale Rechtsordnung biete.

Die *Diskussion*, die fast ausschließlich von Juristen geführt wurde, befaßte sich vor allem mit der Frage, inwieweit ein Streik Gegenstand des Notstandsrechtes sein könne. Dabei ergab sich folgende Alternative: Ein arbeitsrechtlicher Streik — gleich ob er legitim oder illegitim ist — kann, solange er im Ansatz arbeitsrechtlich ist, keinen Notstand verursachen. Was an ihm illegitim ist, kann auf dem Gerichtswege geklärt werden (Auffassung Präs. *Müller*); die Ursache des Notstandes ist unbeachtlich, der Tatbestand des Notstandes kann aus allen möglichen Ursachen, also auch aus einem Streik, entstehen, weil es sich beim Notstand lediglich um die Tatsachenfrage handelt, ob die verfassungsmäßige Grundordnung ernsthaft gefährdet ist (Auffassung Dr. *Frey*, Dr. *Rüthers*).

Gegen die von einem Diskussionsredner aufgestellte Behauptung, Generalstreik bedeute Revolution, wandte sich insbesondere Rechtsanwalt Dr. *Hohn* (Mönchengladbach). In diesem Zusammenhang wurde klargestellt, daß der so oft zitierte Generalstreik der Gewerkschaften anlässlich des Kapp-Putsches sich nicht gegen den legitimen Staat gewandt habe, sondern mit dem Ziel geführt worden sei, die Usurpatoren der Macht matt zu setzen und die legitime Regierung zu stützen.

Dr. Franz Deus

2) Eventuelle wirtschaftliche destruktuierende Wirkung eines Streiks.