

Streikrecht und Grundgesetz

In jüngster Zeit ist gelegentlich die Frage aufgeworfen worden, ob Arbeitskämpfe, insbesondere Streiks, heute noch gerechtfertigt seien¹⁾. Bei Überlegungen dieser Art steht, falls die Erörterungen unter juristischen Aspekten geführt werden, die Frage nach der verfassungsrechtlichen Verbürgung des Streiks im Mittelpunkt der Diskussion. Diese Frage soll im folgenden kurz beleuchtet werden.

Das Grundgesetz hat im Gegensatz zu verschiedenen Länderverfassungen (Art. 50 Abs. 2 der Verfassung von Bremen, Art. 29 Abs. 2 der Hessischen Verfassung, Art. 26 der Verfassung von Nordrhein-Westfalen und Art. 54 Abs. 1 der Verfassung von Rheinland-Pfalz) das Streikrecht nicht ausdrücklich verankert.

Art. 12 des Entwurfs des Grundgesetzes auf Grund der Formulierung der Fachausschüsse nach dem Stand vom 18. Oktober 1948 — der Vorläufer des Art. 9 GG — garantierte zwar in Abs. 4 das Streikrecht ausdrücklich: „Das Streikrecht wird im Rahmen der Gesetze anerkannt.“ In seiner Stellungnahme zu den Formulierungen der Fachausschüsse schlug der Allgemeine Redaktionsausschuß sogar vor, die Koalitionsfreiheit von der allgemeinen Vereinigungs- und Vereinsfreiheit abzusondern und in einem selbständigen Artikel 12 a zu verankern. In Abs. 2 dieses Artikels sollte die Streikfreiheit folgendermaßen normiert werden: „Das Streikrecht wird anerkannt, wenn die Gewerkschaften den Streik erklären. Wer sich an einem gewerkschaftlichen, nicht tarifwidrigen Streik beteiligt, handelt nicht rechtswidrig. Beschränkungen sind nur im Interesse des gemeinen Wohls und nur durch förmliches Gesetz zulässig.“

Der Grundsatzausschuß verwarf beide Vorschläge und formulierte in seiner 25. Sitzung Artikel 12 Abs. 4 wie folgt: „Das Recht der gemeinsamen Arbeitseinstellung zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen wird anerkannt. Seine Ausübung wird durch Gesetz geregelt“ (v. Mangoldt, Grundgesetz, Bern. 1 zu Art. 9). Bei der ersten Lesung des Entwurfs in der 18. Sitzung des Hauptausschusses am 4. Dezember 1948 wurde jedoch Abs. 4 auf Antrag von Dr. Eberhard (SPD) gestrichen. Die Streichung wurde damit begründet, daß es unmöglich sei, die erforderlichen kasuistischen

1) Van Delden, Ist der Arbeitskampf noch gerechtfertigt? in Politische Studien 1962, S. 666 ff.

Einschränkungen des Streikrechts in Absatz 4 einzubauen (Verhandlungen des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates, Bonn 1948/49 S. 215). Um nicht die Verfassung mit einer kasuistischen Regelung zu beladen, wurde auch bei der zweiten Lesung des Art. 9 in der 44. Sitzung des Hauptausschusses am 19. Januar 1949 das Streikrecht nicht geregelt (Verhandlungen des Hauptausschusses a.a.O. S. 569 ff.). Die Entstehungsgeschichte des Art. 9 GG ergibt somit klar, daß im Parlamentarischen Rat die Ansicht allgemein verbreitet war, daß die Streikfreiheit gesichert werden müsse. Man kann deshalb aus der Streichung des Absatzes 4 nicht folgern, daß es sich verbiete, die Streikfreiheit aus dem Grundgesetz herzuleiten. Denn gerade das Gegenteil entspricht den Intentionen des Verfassungsgebers, der die Normierung des Streikrechts nur deshalb unterließ, weil er sich außerstande glaubte, die Grenzen dieses Rechtes abzustecken.

Unter den von der Verfassung geschützten Grundrechten bieten sich zur Begründung des Streikrechts Art. 9 Abs. 3 GG, der die Koalitionsfreiheit gewährleistet, und Art. 2 Abs. 1 GG, der das Recht der freien Entfaltung der Persönlichkeit normiert, an.

Die Frage, ob Art. 9 Abs. 3 GG neben der Koalitionsfreiheit auch die Koalitionsmittel — z. B. Streik — garantiert, wie Prof. *Carlo Schmid* bei einer Tagung im April 1955 in Düsseldorf zum Thema „Das Streikrecht in der Demokratie“ ausführte, ist umstritten. Die Gegner einer Ableitung der Streikfreiheit aus Art. 9 Abs. 3 GG weisen darauf hin, daß Art. 9 Abs. 3 auch die Koalitionsfreiheit solcher Gruppen schütze, die von vornherein dem Arbeitskampf entsagten; folglich könne von einem untrennbaren Zusammenhang zwischen Koalitionsfreiheit und Kampfmittel keine Rede sein. Wenn gewisse Berufsvereinigungen, die auch des Schutzes des Art. 9 Abs. 3 GG teilhaftig werden, die Absage an irgendwelche Kampfmittel auf ihr Panier geschrieben haben, vermag das die Gewerkschaften, die die Koalitionsfreiheit in langwierigem Kampf erstritten haben, jedoch nicht der Kampfmittel zu entblößen, ohne deren Sicherung die Garantie der Koalitionsfreiheit eine Farce wäre. Die Grundrechte der Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit sollen, wie *Ridder* unlängst ausgeführt hat, „keine mumifizierten Organisationsleichen, sondern lebendige und aktive Gruppen in ihren spezifischen Betätigungsformen und -arten gewährleisten“²⁾. Das ist aber nur erreichbar, wenn Art. 9 Abs. 3 GG neben dem Bestand der Koalition auch deren Betätigungsfreiheit sichert (vgl. *Hueck-Nipperdey*, Arbeitsrecht, 6. Aufl. 2. Bd. S. 112 und v. *Mangoldt-Klein*, Grundgesetz, 2. Aufl. Bern. V 3 zu Art. 9 GG). Das Recht, von spezifischen Kampfmitteln Gebrauch zu machen, ist der Koalitionsfreiheit immanent. Diese Auslegung des Art. 9 Abs. 3 GG allein steht im Einklang mit der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, daß Art. 9 Abs. 3 nicht nur das Recht der Individuen zum Zusammenschluß, sondern auch die korporative Betätigung der Zusammenschlüsse gewährleistet (BVerfGE 4/101 f.). Denn worin sollte die korporative Betätigung einer Koalition bestehen, wenn nicht in der Ausübung der ihr historisch zugewachsenen Befugnisse? Es wäre weltfremd zu glauben, die Interessen der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer ließen sich durch „Publikation, Abschluß geeigneter Tarifverträge und Einsetzung von Schlichtungsstellen“³⁾ wahren.

Aber selbst wenn man dieser Auslegung des Art. 9 Abs. 3 GG nicht folgte, ließe sich das Streikrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG rechtfertigen. Das in dieser Bestimmung verbürgte Recht der freien Entfaltung der Persönlichkeit ist ein Auffangrecht für die im Grundgesetz ausdrücklich nicht benannten Freiheiten und deckt deshalb nach der Intention des Verfassungsgebers auch die Streikfreiheit.

Dem kann nicht entgegengehalten werden, daß Art. 2 Abs. 1 GG nur insoweit ein Recht gewährt, als nicht die Rechte anderer entgegenstehen. Nach der Wertentscheidung

2) Von Ursachen und Folgen föderalistischer Mißverständnisse, in Blätter für deutsche und internationale Politik 1962, S. 515 ff.

3) Van Delden a.a.O.

des Grundgesetzes sind nicht alle Rechte gleichrangig. Die Garantie der Koalitionsfreiheit in Art. 9 Abs. 3 GG unterliegt keinem speziellen Gesetzesvorbehalt. Das wirkt sich aber als Wertentscheidung zugunsten des Rechts zum Gebrauch der Koalitionsmittel, die eine Hilfsfunktion der verfassungskräftig verbürgten Koalitionsfreiheit erfüllen, aus. Selbst wenn man also das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb oder die schuldrechtlichen Ansprüche des Arbeitgebers aus dem Arbeitsverhältnis als potentielle Gegenrechte — Rechte anderer — betrachtet, könnten sie die Ausübung des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 1 GG nicht hemmen. Denn das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb nimmt ebenso wie eventuelle schuldrechtliche Ansprüche allenfalls an der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG teil, die auf Grund der Befugnis des Gesetzgebers, die Schranken des Eigentums zu bestimmen und unter gewissen Voraussetzungen Enteignungen zuzulassen, eine weit schwächere verfassungsrechtliche Position hat als die Koalitionsfreiheit.

Auch die als Grenze des Rechts der freien Entfaltung der Persönlichkeit in Art. 2 Abs. 1 GG erwähnte „verfassungsmäßige Ordnung“ vermag das Streikrecht nicht aus dem Schutzbereich dieses Grundrechts zu verbannen. Zwar hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts den Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung in Art. 2 Abs. 1 GG sehr weit ausgelegt. Die „verfassungsmäßige Ordnung“ umfaßt nach Auffassung des Gerichts alle formell und materiell mit der Verfassung in Einklang stehenden Rechtsätze (BVerfGE 6/32 ff.). Aber selbst wenn man sich dieser Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, die in der Wissenschaft nicht unerheblichen Bedenken begegnet ist⁴), anschließt, muß man den Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung einer gewissen Einschränkung unterwerfen. Wie das Bundesverfassungsgericht zu Art. 5 GG ausgeführt hat, „sind die das Grundrecht der freien Meinungsäußerung begrenzenden ‚allgemeinen Gesetze‘ nicht als einseitige Beschränkung der Geltungskraft des Grundrechts durch die Gesetze aufzufassen; vielmehr findet eine Wechselwirkung in dem Sinne statt, daß die allgemeinen Gesetze zwar dem Wortlaut nach dem Grundrecht Schranken setzen, ihrerseits aber aus der Erkenntnis der wertsetzenden Bedeutung dieses Grundrechts im freiheitlichen demokratischen Staat ausgelegt und so in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden müssen“ (BVerfGE 7/207 ff. und 12/124 f.). Dieser Gedankengang muß bei der Auslegung des Art. 2 Abs. 1 GG eben-, falls beachtet werden. Daraus ergibt sich, daß das Streikrecht schlechterdings nicht durch die sogenannte „verfassungsmäßige Ordnung“ ausgeschlossen werden kann, da damit der Kernbestand des Art. 2 Abs. 1 GG tangiert würde.

Die Streikfreiheit ist somit grundrechtlich verbürgt. Folglich besteht auch keine offene Verfassungslücke, die auszufüllen nur im Wege „der formellen Verfassungsschöpfung oder Verfassungsänderung“ möglich wäre, wie *Maunz* (Staatsrecht, 9. Aufl. S. 50) meint. Dieses Ergebnis kann nicht unter Berufung auf gewisse Strukturprinzipien des Grundgesetzes relativiert werden. Die neuerdings aufgestellte Behauptung, der Arbeitskampf verstieße gegen das Sozialstaats-, Rechtsstaats- und Demokratiegebot⁵), ist ebenso überraschend wie abwegig.

4) Maunz-Dürig, Grundgesetz, Rdnr. 18 ff. zu Art. 2 Abs. 1 GG.

5) Van Delden a.a.O.

ADOLF GRIMME

Der demokratische Gedanke wird überall da angefressen und verhöhnt, wo es an Achtung vor dem Menschen fehlt, wo man nicht an den Menschen glaubt. Der Zweifel am Wert des Menschen macht überall die Bahn frei für die Diktatoren.