

Folgenbeseitigung entfällt, soweit die Herstellung ... nicht zumutbar ist.“¹³⁰ Der Begriff der Zumutbarkeit wird auch verwandt, um die Pflicht zur Zahlung einer Enteignungsentschädigung zu begrenzen. Der Staat schuldet daher eine Entschädigung nur insoweit, als ihm deren Zahlung zumutbar ist¹³¹.

Überträgt man diesen Gesichtspunkt auf die Staatshaftung allgemein und hier die Haftung für legislatives Unrecht im besonderen, dann haftet der Staat für rechtswidrige Gesetzgebung nur, soweit ihm im Einzelfall die Wiedergutmachung zumutbar ist. Unzumutbarkeit und damit eine Haftungsbeschränkung wird vor allem dann anzunehmen sein, wenn die Wiedergutmachung mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden wäre oder sonstige überwiegende öffentliche Interessen entgegenstünden¹³². Finanziellen Bedenken gegen die Einführung der Haftung für legislatives Unrecht ist damit der Boden entzogen.

Die Tarifautonomie im Spannungsfeld von Gemeinwohlerfordernissen und kollektiver Interessenwahrung*

PETER BADURA

INHALTSÜBERSICHT

1. Fragestellung: „Gemeinwohl“ als rechtlicher Maßstab?	247
2. Zur heutigen Lage des Tarifvertragssystems	248
a) Ordnungs- und Verteilungsfunktion des Tarifvertrages	248
b) Tarifliche Steuerung des Produktivitätsfortschritts	250
c) Die Auseinandersetzung um die Aussperrung	250
d) Unternehmerische Mitbestimmung und Tarifvertragssystem	251

¹³⁰ Ebenso bereits § 3 Abs. 2 RefE-StHG.

¹³¹ Vgl. im einzelnen dazu m. Nachw. *Lücke*, Amerikanische Enteignungsrechtsprechung und deutsche Parallelen, *VerwArch.* 67 (1976), 48, 59–63.

¹³² So für die Zumutbarkeit beim Folgenbeseitigungsanspruch *Bender* (Fußn. 24), S. 124 (Rdnr. 333) und *Wolff/Bachof* (Fußn. 43), S. 479.

* Der Beitrag gibt unter grundsätzlicher Beibehaltung der Vortragsform, aber in einer überarbeiteten Fassung Ausführungen wieder, die der Verfasser in dem Berliner Seminar von *Rupert Scholz* (4. 2. 1975), bei der Woche der Druckindustrie in Hamburg (28. 10. 1978) und vor dem Arbeitskreis für Führungskräfte in der Wirtschaft in München (15. 2. 1979) vorgetragen hat. Es werden darin Überlegungen fortgeführt, die bereits in den Aufsätzen ‚Arbeitsgesetzbuch, Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie‘ (*RdA* 1974, 129/137 f.) und ‚Das Recht der Koalitionen‘ (*Arbeitsrecht der Gegenwart* 15, 1978, S. 17/22 f.) angestellt worden waren.

3. Grundrechtliche Freiheit und Gemeinwohlverantwortung	252
4. Die Rechte der Koalitionen und das Prinzip der freien Verbandsbildung	253
5. Stabilitätspolitische Grenzen der Tarifautonomie?	257
6. Begrenzung der Arbeitskampffreiheit durch das Gemeinwohl?	260
7. Subsidiarität der sozialstaatlichen Verantwortung des Gesetzgebers gegenüber der freien und selbstbestimmten Koalitionstätigkeit	263

1. Bei jeder Lohnrunde müssen sich die Tarifparteien, vor allem die Gewerkschaften, die Aufforderung gefallen lassen, „stabilitätsgerechte“ Forderungen zu erheben, die Lohnpolitik zu „versachlichen“ und konjunkturpolitisch erträgliche Abschlüsse zu tätigen. Den Tarifvertragsparteien wird eine „gesamtwirtschaftliche Verantwortung“ angesonnen. Nach schweren, mühsam zum Kompromiß geführten Tarifikämpfen wird dazu aufgerufen, die Tarifautonomie „von ihren Schwächen (zu) befreien“ und sie einer „Sozialbindung“ zu unterwerfen¹.

Diese Appelle schließen die Annahme mit ein, daß die Lohnpolitik und die Tarifabschlüsse bei irgendeiner Schwelle auf die Grenze des „Gemeinwohls“ stoßen. Diese Annahme ist richtig – doch was bedeutet sie rechtlich?² Es liegt auf der Hand, daß die Verfolgung eines Interesses, sei es durch einen einzelnen, sei es durch eine Gruppe, in dem Maß, wie sie auf die Interessen und Rechte Dritter oder wie sie auf das allgemeine und öffentliche Interesse stößt, nicht nur nach einem selbst bestimmten Gesetz handeln kann. Wie aber kann diese Grenze und dieses Maß als eine juristisch greifbare Bindung der Tarifparteien begründet und fixiert werden?

Die Tarifvertragsparteien verfügen für ihre Lohnpolitik, aber darüber hinaus im Bereich der Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen, über die rechtlichen Instrumente der Tarifautonomie und des Arbeitskampfes. Durch die Garantie der Koalitionsfreiheit gibt die Verfassung dem Gruppeninteresse der Tarifvertragsparteien gegenüber Eingriffen und Grenzziehungen des Staates, also des Gesetzes, einen rechtlichen Schutz, den kein anderes Gruppeninteresse in Anspruch nehmen kann. Die Frage nach einer Gemeinwohlverpflichtung der Tarif-

¹ G. A. Friedl, Die Tarifautonomie von ihren Schwächen befreien, Bayer. Staatszeitung, 9. 2. 1979, S. 14.

² Vgl. Bulla, Soziale Selbstverantwortung der Sozialpartner als Rechtsprinzip, in: Festschrift für H. C. Nipperdey, 1965, II, S. 79; Löwisch, Die Ausrichtung der tariflichen Lohnfestsetzung am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht, RdA 1969, 129; W. Reuss, Die Bedeutung des Gemeinwohls für die Tarifhoheit, ZfA 1, 1970, S. 319; H. Wiedemann/H. Stumpf, Tarifvertragsgesetz, 5. Aufl., 1977, Einl. 193 ff.

vertragsparteien ist wegen dieser verfassungsrechtlichen Gewährleistung, aber auch angesichts des sozialen Gewichts und der politischen Stärke der Koalitionen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer eine Kernfrage der Industriegesellschaft und ihres demokratischen Staates.

Die Vorstellung des „Gemeinwohls“ läßt sich sehr leicht ideologisch oder propagandistisch mißbrauchen. Gleichwohl nimmt die Berufung auf das Gemeinwohl eine Idee in Anspruch, die jenseits des Interessenstandpunkts in den Zusammenhang der Staatsverfassung und der Wirtschaftsordnung gehört und ein objektives Prinzip verkörpert. Man muß als Jurist eine Meinung dazu haben. Man kann sich speziell fragen, ob das „Gemeinwohl“ eine rechtliche Grenze des Gruppeninteresses der Tarifvertragsparteien ist, eines Gruppeninteresses, das die Tarifautonomie und den Arbeitskampf zu seiner Durchsetzung zur Verfügung hat.

2. Die Antwort muß zuerst in der Verfassung gesucht werden. Eine nur theoretische oder begriffliche Analyse der verfassungsrechtlichen Bestimmungen bliebe allerdings abstrakt, wenn nicht von der Anschauung der heutigen Lage ausgegangen werden würde. Für diese sind im Rahmen des Themas vier Sachverhalte charakteristisch, die sich in zwei einfach klingende Thesen zusammenfassen lassen. Die Thesen können wie folgt gefaßt werden: Das Tarifvertragssystem, ursprünglich als eine Verteidigungswaffe der Arbeitnehmer ausgebildet, hat heute eine wirtschaftsverfassungsrechtliche Dimension und ist für Stabilität und Wachstum bestimmend. Zum anderen ist die jüngste Zeit durch Vorgänge und Bestrebungen gekennzeichnet, die die Funktionsbedingungen des Tarifvertragssystems, nämlich die gleichgewichtige Gegenläufigkeit der hier wirksamen Gruppeninteressen, in Frage stellen. Die Sachverhalte, die als Beleg dafür gelten können, lassen sich wie folgt umschreiben.

a) Die Ordnungs- und Verteilungsfunktion des Tarifvertrages tritt gegenüber der ursprünglichen Schutzfunktion des Tarifvertrages in den Vordergrund. In dem Maße, wie diese Entwicklung fortschreitet, wird die Koalitionsfreiheit, auf der Tarifautonomie und Arbeitskampf rechtlich beruhen, zu einem Strukturprinzip der Sozialordnung. Es ist keine neue Einsicht, daß die Koalitionsfreiheit ein Ordnungsprinzip der öffentlichen Wirtschafts- und Sozialordnung ist, also mehr als ein bloßes „Freiheitsrecht“. Die neuere Zeit ist jedoch zunehmend von einer Tarifpolitik bestimmt, in der die Tarifbewegungen nach den Grundsätzen des Verteilungskampfes angestrebt und realisiert werden.

Rechtlich gesehen gelten die Tarifnormen zwar nur für die Koalitionsmitglieder, abgesehen von tariflichen Normen über betriebliche und betriebsverfassungsrechtliche Fragen, die alle tarifgebundenen Betriebe erfassen. Praktisch bestimmen die Tarifnormen jedoch die Arbeitsbedin-

gungen der betroffenen Branchen insgesamt. Ungeachtet des Organisationsgrades der Gewerkschaften und ungeachtet der rechtlichen Beschränkung der Tarifwirkungen auf die tarifgebundenen Koalitionsmitglieder besitzen die Tarifverträge eine Leitfunktion für die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen schlechthin. Zur näheren Bestimmung dessen, was möglicher Inhalt von Tarifverträgen sein kann, bietet das Verfassungsrecht die Formulierung: Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen. Die Tarifpraxis zeigt, welche Reichweite die durch diese weit gespannte Klausel angeleitete Regelungsmacht der Koalitionen in Mantel-, Lohnrahmen- und Lohntarifverträgen gewinnt und gewinnen kann. Über die Festlegung der Lohnhöhe hinaus legen die Tarifverträge die wesentlichen generalisierbaren Teile der Vertragsfreiheit des Arbeitgebers und des Arbeitnehmers und des Direktionsrechts des Arbeitgebers fest. Nicht nur in den Abreden über die Organisation der Fließbandarbeit, über Rationalisierungsschutz und über Wettbewerbsverbote erfassen die Tarifnormen auch die unternehmerische Planung und Entscheidung. Mit Abreden über eine Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand durch Ertragsbeteiligung dringt der Tarifvertrag auf das Feld der allgemeinen Eigentums- und Verteilungsordnung vor.

Der Tarifvertrag ist im Ausgangspunkt ein Schutzwerkzeug der abhängigen Arbeit. Die Einfügung des § 12a TVG zeigt, daß der dem Tarifvertrag immanente Schutzgedanke und dementsprechend die Protektion durch die Gewerkschaften über den herkömmlichen Bereich der „abhängigen Arbeit“ hinaus fortzuschreiten beginnt.

Die Bedeutung des Tarifvertrages als Instrument der gesamtwirtschaftlichen Datensetzung und der Beeinflussung unternehmerischer Planung und Entscheidung belegt das Ineinandergreifen von Arbeitsverfassung und Wirtschaftsverfassung³. Ein letzter Punkt, auf längere Sicht vielleicht der ausgreifendste Horizont der Tarifautonomie ist ihre gesellschaftspolitische Stoßrichtung. Verschiedene gewerkschaftliche Äußerungen und neuere theoretische Konzepte schreiben der Tarifautonomie die Aufgabe zu, das Unternehmensrecht und die Wirtschaftsordnung im Interesse der abhängigen Arbeit umzugestalten. Die Tarifautonomie sei ein „offenes Tor für eine soziale Evolution“⁴. Das Tarifvertragssystem würde so – unter Modifizierung seiner eigenen Voraussetzungen – zum Kernstück einer heraufziehenden „Wirtschaftsdemokratie“. Zuzufolge der Grenzen, die das Bundesverfassungsgericht der Ausweitung einer unternehmeri-

³ P. Badura, Unternehmerische Mitbestimmung, soziale Selbstverwaltung und Koalitionsfreiheit, RdA 1976, 275.

⁴ So Hensche, Diskussionsbeitrag, in: M. Kittner (Hrsg.), Streik und Aussperrung, 1974, S. 122 ff.

schen Mitbestimmung gesetzt hat, könnten diese Bestrebungen Auftrieb erhalten.

b) Ein spezifischer Ausschnitt aus dem eben umschriebenen Feld ist die tarifliche Steuerung des Produktivitätsfortschritts durch die Kontrolle neuer Produktions- und Arbeitstechniken. Die Regelung sozialer Folgen dieser Vorgänge geht dabei über in die Regelung der Unternehmensorganisation und Unternehmensplanung. Paradigmatisch dafür sind die Tarifauseinandersetzungen und Arbeitskämpfe in der Druckindustrie im Frühjahr 1976 und im Winter und Frühjahr 1977/78. In beiden Fällen wurden Schwerpunktstreiks der Gewerkschaften mit Abwehraussperrungen der Arbeitgeber beantwortet. Für eine nicht unbeträchtliche Zeit wurden jeweils wesentliche Teile der Presse und damit der gesamtgesellschaftlichen Kommunikation lahmgelegt.

Neben der Lohnfindung trat hier die tarifliche Regelung der Einführung und Anwendung rechnergesteuerter Textsysteme in den Vordergrund. Der Konflikt über die Einführung und Anwendung rechnergesteuerter Textsysteme fand vorerst mit der Unterzeichnung des Tarifvertrages am 20. März 1978 sein Ende.

Als Hauptziel der gewerkschaftlichen Seite, insbesondere der Industriegewerkschaft Druck und Papier, schälte es sich heraus, die Arbeitsplätze der „Fachkräfte der Druckindustrie“ insbes. der Schriftsetzer, auch nach der Umstellung der jeweiligen Tätigkeit im Sinne einer Art versteinerten Besitzstandes für die Texterfassung im rechnergesteuerten Textsystem, weitergehend aber auch für die Bildschirmkorrektur und die technische Gestaltung redaktioneller Texte durch eine tarifliche Gewährleistung soweit wie irgend möglich zu sichern. Ihrer Wirkung nach führen derartige Gewährleistungen nicht nur zu einer Aufrechterhaltung technologisch an sich überholter Arbeitsplätze, sondern auch zur tariflichen Beeinflussung der organisatorischen Gestaltung redaktioneller Arbeit.

Über die sachliche Richtigkeit derartiger Bestimmungen ist hier nicht zu urteilen. Von Bedeutung ist jedoch, daß hier die tarifliche Regelung und die Protektion der Gewerkschaften über soziale Schutzziele hinaus in die Organisation der Unternehmen, die Gestaltung des technologischen Fortschritts und schließlich in die Ausübung der Pressefreiheit vorgeschoben ist.

c) Der seit längerem geführte Kampf der Gewerkschaften gegen die Aussperrung als Kampf- und Verteidigungsinstrument der Arbeitgeberseite ist in jüngster Zeit in eine neue Phase getreten. Die Industriegewerkschaft Metall hat auf dem Kongreß in München im September 1973 versucht, die Autorität einer wissenschaftlichen Veranstaltung gegen die bestehende rechtliche Anerkennung der Aussperrung zu mobilisieren, wie

sie insbes. in der Praxis des Bundesarbeitsgerichts zutage tritt⁵. Nach Beendigung der Arbeitskämpfe in der nordwürttembergisch-nordbadischen Metallindustrie und im Bereich des Druck- und Verlagswesens im Frühjahr vergangenen Jahres ist es zu gewerkschaftlich initiierten Massenklagen von Arbeitnehmern auf Lohnzahlung für die Zeit der Aussperrung gekommen. Die publizistischen und propagandistischen Begleitumstände dieser Prozesse schenken der richterlichen Unabhängigkeit nicht immer die notwendige Aufmerksamkeit.

Die Möglichkeit der Anrufung der Arbeitsgerichte wird hier für ein organisationspolitisches Ziel eingespannt, nämlich für das Ziel, die bisherige Rechtslage im Bereich des Arbeitskampfes zu verändern, wie sie sich aus der Verfassung und der Europäischen Sozialcharta ergibt⁶. Das gilt für die grundsätzliche Befugnis der Arbeitgeberseite, sich der Aussperrung als eines Mittels des Arbeitskampfes zu bedienen, nicht für die tatbestandlichen Voraussetzungen und für die im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu findenden Schranken der Ausübung dieser Befugnis. Diese Rechtslage tritt im wesentlichen als Richterrecht in Erscheinung. Der Sache nach zielt die Gegenbewegung darauf ab, die kollektivrechtliche Grundbeziehung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern wieder zu dem Gegeneinander von Kapital und Arbeit zu vereinfachen, an dem sich das 19. Jahrhundert orientierte. Die Gleichgewichtigkeit der sich gegenüberstehenden Gruppeninteressen des Arbeitslebens gehört heute, seitdem der demokratische Sozialstaat Tarifwesen und Arbeitskampf rechtlich ausgeformt und gesichert hat, zu den tragenden Bedingungen der Kampf- und Ausgleichsordnung des Tarifvertragssystems. Die Illegalisierung der Aussperrung müßte diese Bedingung in Frage stellen. Zur Wahrung der ausgeglichenen Kampfkraft beider Seiten sind die Arbeitgeber hauptsächlich zur Verteidigung gegen den Schwerpunktstreik auf die Aussperrung angewiesen. Eine Illegalisierung der Aussperrung müßte daher, wenn das Tarifvertragssystem funktionsfähig bleiben soll, mit Beschränkungen der Streikfreiheit verbunden werden.

d) Die Erweiterung der Unternehmensmitbestimmung durch das Ge-

⁵ BAG AP Nr. 43 zu Art. 9 GG Arbeitskampf. Dazu G. Müller, RdA 1971, 321; R. Richardi, RdA 1971, 334; U. Scheumer, RdA 1971, 327; Däubler, JuS 1972, 642; D. Reuter, JuS 1973, 284. Zur neueren Auseinandersetzung vgl. Th. Raiser, Der Kampf um die Aussperrung, ZRP 1978, 201; R. Richardi, Die Verhältnismäßigkeit von Streik und Aussperrung, NJW 1978, 2057. – BVerfGE 38, 386 läßt es offen, ob Art. 9 Abs. 3 GG die Aussperrung verfassungsrechtlich garantiere.

⁶ H. Seiter, Streikrecht und Aussperrungsrecht, 1975; J. A. Frowein, Zur völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Gewährleistung der Aussperrung, 1976. – Zusammenstellung einiger Entscheidungen der Arbeitsgerichte in JA 1979, 100 mit Anm. G. Etzel.

setz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer vom 4. Mai 1976 berührt die Funktionsweise des Tarifvertragssystems und führt ein neues Element in die Wirtschaftsverfassung ein. Die Befugnisse der unternehmerischen Mitbestimmung wie auch einer gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung greifen über die Arbeitsverfassung hinaus. Die gewerkschaftlich geführte soziale Selbstbestimmung der Arbeitnehmer wirkt als Motor einer „Demokratisierung“ der Wirtschaft und damit eines nicht mehr auf Eigentum und Vertragsfreiheit als beherrschenden Grundsätzen beruhenden, neuen Verteilungsprinzips.

Eine unternehmerische Mitbestimmung erfaßt, jedenfalls bei paritätischer Ausgestaltung, die unternehmerische Planung und Entscheidung. Vom gewerkschaftlichen Standpunkt ist sie nicht zuletzt ein Werkzeug der Kontrolle wirtschaftlicher Macht. Unter dem Blickwinkel der Koalitionsfreiheit behindert sie die freie und selbstbestimmte Assoziationsfähigkeit der Arbeitgeber und der Arbeitgeberverbände und stellt auch die gleichgewichtige Gegenläufigkeit der Gruppeninteressen im Tarifvertragssystem in Frage, in dem die Arbeitgeberseite nicht mit gleicher Entscheidungsfähigkeit und Kampfkraft agieren kann.

Verfassungsrechtlich dürfte ausschlaggebend sein, ob die durch das Mitbestimmungsgesetz geschaffenen mitbestimmungsrechtlichen Positionen nach ihren greifbar zu erwartenden Auswirkungen auf das Unternehmen, die Anteilseigner und die Arbeitgeberseite hinter der Parität zurückbleiben. Der Streitfall lag dem Bundesverfassungsgericht vor. Bemerkenswert ist, daß nicht nur die Gewerkschaften, sondern auch staatliche Funktionsträger in durchaus ungewöhnlichem Ton dem Gericht Hinweise und Ermahnungen haben zuteil werden lassen. Mit dem Urteil vom 1. März 1979 hat das Bundesverfassungsgericht, unter Respektierung der als vertretbar befundenen Prognose des Gesetzgebers, die in dem MitbestG getroffene Regelung als unterparitätisch eingeschätzt, weil sich die Anteilseigner aufgrund des ihnen belassenen leichten Übergewichts letztlich durchsetzen könnten. Zu den hier aus der Koalitionsfreiheit zu entnehmenden Maßstäben legt das Gericht jedoch zugrunde, daß der „Grundsatz der Gegnerunabhängigkeit“ durch Gesetz nicht unzulässig eingeschränkt werden dürfe und daß die Tarifautonomie auch gegenüber gesetzlichen Beschränkungen „im Prinzip erhalten und funktionsfähig“ bleiben müsse. Der Ausgang dieses Prozesses und die aus der Praxis des neuen Mitbestimmungsregimes hervorgehenden Auswirkungen auf das Tarifvertragssystem sind für die rechtliche Ordnung und die Machtverteilung der Gruppeninteressen im Tarifvertragssystem von ausschlaggebender Bedeutung.

3. Die Frage nach einer Gemeinwohlverpflichtung der Tarifvertrags-

parteien erscheint vor diesem vielgestaltigen Horizont der Gruppeninteressen und der Auseinandersetzungen als ein blasser, recht abstrakter Ausgangspunkt. Wie läßt sich, jenseits der politischen Schlagworte, mit Hilfe der Vorstellung vom Gemeinwohl eine juristische Überlegung anstellen?

Das heute vorherrschende pluralistische Staatsbild begünstigt relativistische Anschauungen und mißtraut Maßstäben, die oberhalb des Interessenstandpunktes aufgerichtet werden sollen. Vielen erscheint das Gemeinwohl nur als eine Maske des Interesses. Gleichwohl können der Staat und seine Institutionen nicht begriffen werden, ohne ein allgemeines Interesse von den Gruppeninteressen zu unterscheiden. Der Verfassungsstaat beruht auf dem Prinzip, daß die Ausübung der Staatsgewalt einschließlich der Gesetzgebung durch das Gemeinwohl gerechtfertigt, bestimmt und begrenzt wird.

Eine andere Frage ist es allerdings, ob auch die private und privatwirtschaftliche Interessenverfolgung rechtlich an das Gemeinwohl gebunden ist. Daraus, daß der Staat eine Verkörperung des Gemeininteresses sein soll, folgt noch nicht, daß auch für die Gruppeninteressen eine solche Bindung allein der Verfassung, z. B. der Eigentumsgarantie oder der Koalitionsfreiheit, entspringt. Da die Verfassung der Verfolgung von Gruppeninteressen grundsätzlich einen Schutz durch Grundrechte gibt, ist die entscheidende Frage vielmehr, ob und in welchem Maße Anforderungen des Gemeinwohls gegenüber den Gruppeninteressen durch Gesetz festgelegt werden dürfen. Auf diesem Boden ist auch danach zu suchen, ob es rechtliche Grenzen zur Sicherung des Gemeinwohls gibt, die von Tarifautonomie und Arbeitskampffreiheit zu achten sind. Denn soweit die Verfassung individuelle Freiheit oder gruppenspezifische Autonomie gewährleistet, überläßt sie es grundsätzlich auch dem einzelnen oder der Gruppe, die Gemeinwohrlichtigkeit selbst zu bestimmen. Könnte das Gesetz oder, mangels eines Gesetzes, der Richter ohne weiteres Anforderungen des Gemeinwohls aufstellen und gegen die Gruppeninteressen durchsetzen, wären die Gewährleistungen der Grundrechte wesenlos.

4. Die sozialstaatliche Verantwortung für die Sicherung der Gemeinwohlerfordernisse in der Kampf- und Ausgleichsordnung des Tarifvertragssystems fällt dem Gesetzgeber zu. Richtlinie und Grenze der Gesetzgebung in diesem Bereiche ist zuerst die Koalitionsfreiheit. Dieses Grundrecht schließt auch die Tarifautonomie als kollektives Betätigungsrecht ein und ist weiter eine verfassungsrechtliche Direktive für die Ausgestaltung des Tarifvertragssystems.

Das Schutzziel der Koalitionsfreiheit ist die Anerkennung und Sicherung der kollektiven Interessenverfolgung zur Wahrung und Förderung

der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen. Die soziale und politische Lage, aus der die hier durch ein spezifisches Grundrecht aufgenommene Schutzbedürftigkeit entsprang und entspringt, ist die abhängige Arbeit unter den Bedingungen privatwirtschaftlicher Leistung. Arbeitgeber und Arbeitnehmer erhalten durch die Koalitionsfreiheit eine Rechtsstellung zugewiesen, die ihre gegenläufigen Gruppeninteressen im Rahmen der kollektivrechtlichen Grundbeziehung sichert.

Bei der von der Koalitionsfreiheit umschlossenen Tarifautonomie kommt jedoch noch ein weiteres hinzu. Die Tarifautonomie ist, soweit sie zu normativen Regelungen befähigt, auch die Wahrnehmung einer „im öffentlichen Interesse liegenden Aufgabe“⁷. Insoweit beruht sie – wie es das Bundesverfassungsgericht ausgedrückt hat – auf staatlicher „Anerkennung“ kraft Verfassungsrechts⁸. Die Tarifautonomie hat ihren Grund also nicht allein im Prinzip der freien und selbstbestimmten Assoziation, der autonomen Interessenverfolgung. Verfassungsrechtlich kann die Tarifautonomie nicht nur als Werkzeug der organisierten Interessen betrachtet werden. Die kollektive Autonomie als Subjekt und Bewegungskraft des Tarifvertragssystems ist somit von vornherein nur mit den Einschränkungen garantiert, die für eine sinnvolle Ordnung des Arbeitslebens geboten sind. Diese Einschränkungen sind gewissermaßen die Bedingungen der staatlichen „Anerkennung“ der durch die Tarifautonomie eröffneten Gestaltungsvollmacht der Koalitionen. Zu einem Teil sind diese Grundlagen der Tarifautonomie bereits unmittelbar in der Koalitionsfreiheit festgelegt, so das Prinzip der Gleichgewichtigkeit der Tarifparteien. Darauf ist sogleich noch zurückzukommen. Zu einem anderen, größeren Teil sind diese Bedingungen aber erst und nur kraft gesetzlicher Ausgestaltung für die Tarifparteien verpflichtend. Dies führt zu der These, daß eine unmittelbar kraft Verfassung bestehende und vom Richter ohne weiteres als Maßstab für Tarifverträge oder Arbeitsk Kampfmaßnahmen verwendbare Einschränkung der Koalitionsfreiheit und der koalitionsmäßigen Betätigung durch das Kriterium des „Gemeinwohls“ nur für außergewöhnliche Fälle besteht.

Angesichts der erheblichen Weite und Vieldeutigkeit des „Gemeinwohls“ als eines rechtlichen Maßstabs muß auch bedacht werden, daß das BAG die Gewerkschaften bei zweifelhafter Rechtslage grundsätzlich von dem Haftungsrisiko wegen rechtswidriger Arbeitsk Kampfmaßnahmen entlastet. Es hat mit Urteil vom 21. März 1978 die Schadensersatzklage

⁷ BVerGE 44, 322/340. – In BVerfGE 28, 295/306 ist gesagt, die Koalitionen erfüllten mit ihrer in Art. 9 Abs. 3 GG gewährleisteten Gestaltungsvollmacht eine „öffentliche Aufgabe“.

⁸ BVerfGE 34, 307/317; 44, 322/345. Anm. P. Badura, EzA § 5 TVG Nr. 5 = BStSozArbR 1978, 353.

eines Arbeitgebers wegen eines Streiks zur Durchsetzung einer – rechtswidrigen – Spannenklausel mangels Verschuldens der beklagten Gewerkschaft abgewiesen⁹. Der Streik hatte vor Klärung dieser Frage durch den Beschluß des Großen Senats des BAG von 1967¹⁰ stattgefunden und das Gericht billigte der Gewerkschaft einen Rechtsirrtum zu, weil es ihr trotz größter Sorgfalt nicht möglich gewesen sei, die Rechtslage einigermaßen zuverlässig zu beurteilen. Unter diesen Umständen dürfe der Gewerkschaft das Risiko der Fehlbeurteilung wegen ihrer durch Art. 9 Abs. 3 GG zugewiesenen Aufgabe nicht auferlegt werden. Die Koalitionen müßten auch neue, rechtlich noch nicht endgültig gesicherte tarifliche Gestaltungsmöglichkeiten ins Auge fassen und den Versuch zu ihrer Verwirklichung machen dürfen, ohne dabei übermäßigen Haftungsrisiken ausgesetzt zu sein.

Die Wahrung des Gemeinwohls gegenüber den Tarifparteien ist somit grundsätzlich eine Sache des Gesetzgebers, nicht aber eine Sache des Richters. Das entspricht auch der allgemein bestehenden Verteilung der Aufgaben und der Verantwortung zwischen Parlament und Rechtsprechung. Das Bundesverfassungsgericht hat die Regelungsbefugnis des Gesetzgebers im Bereich der Koalitionsfreiheit als eine „subsidiäre Regelungszuständigkeit“ bezeichnet, die immer dann eintrete, wenn die Koalitionen die ihnen übertragene Aufgabe, das Arbeitsleben durch Tarifverträge sinnvoll zu ordnen, im Einzelfall nicht allein erfüllen können und die soziale Schutzbedürftigkeit einzelner Arbeitnehmer oder Arbeitnehmergruppen „oder ein sonstiges öffentliches Interesse“ ein Eingreifen des Staates erforderlich mache¹¹. Das sind sehr flexible Formulierungen. Sie unterstreichen aber immerhin mit der wünschenswerten Klarheit, daß die demokratische und sozialstaatliche Verantwortung und Entscheidungsvollmacht, die dem Staat, vor allem dem Gesetzgeber auch im Bereich der Tarifautonomie zum Schutze des Gemeinwohls, einzelner öffentlicher Belange und der Rechte oder Interessen Dritter zufällt, nicht durch eine Autonomie der Gruppeninteressen verdrängt wird.

Wenn der Gesetzgeber oder, mangels einer gesetzlichen Regelung, der Richter dem Gruppeninteresse der Tarifvertragsparteien zur Wahrung des Gemeinwohls Grenzen zieht, muß die aus der Koalitionsfreiheit und der Tarifautonomie abzuleitende Grundlinie der verfassungsrechtlichen Garantie bestehen bleiben. Diese Grundlinie ist das Prinzip der freien Verbandsbildung, der freien und selbstbestimmten Assoziation. Ein wesentlicher Sinn des Grundrechts liegt gerade darin, die soziale Selbst-

⁹ BAG NJW 1978, 2114.

¹⁰ BAGE 20, 175.

¹¹ BVerfGE 44, 322/342.

bestimmung durch Koalitionen zu gewährleisten und den Koalitionen die freie Entscheidung und Mittelwahl im Hinblick auf ihre Interessen bei der Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu überlassen.

Für den spezifischen Bereich der Tarifautonomie und der Arbeitskampffreiheit muß das Prinzip der Gleichgewichtigkeit der Tarifparteien als untrennbares Korrelat der freien verbandsmäßigen Tarifgestaltung angesehen werden¹². Die Tarifautonomie und Arbeitskampffreiheit der Gewerkschaften sind bedingt durch die Tarifautonomie und Arbeitskampffreiheit der Arbeitgeberseite und durch die zwischen beiden Seiten bestehende Gegenläufigkeit und Gegengewichtigkeit der Interessen. Nur unter der Voraussetzung, daß die verbandsmäßige Gestaltung und Ordnung des Arbeitslebens mit den Mitteln des Tarifvertrages und des Arbeitskampfes jedenfalls prinzipiell zu Regelungen führt, in denen die sozialen und wirtschaftlichen Interessen beider Seiten zu einem gerechten Ausgleich gelangen, ohne daß die Rechte und Interessen Dritter und die Erfordernisse der Allgemeinheit dadurch geschädigt werden, konnte die Rechtsordnung die Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen auf das Tarifvertragssystem und die Tarifautonomie der Koalitionen gründen. Das Prinzip der Gleichgewichtigkeit gebietet eine Neutralität des Staates. Es hindert eine Ausgestaltung des Arbeitskampfrechts und der unternehmerischen Mitbestimmung, die eine grundsätzlich gleichgewichtige Verhandlungs- und Kampfposition der Arbeitgeberseite nicht mehr ermöglicht. Der Staat und das gesetzgebende Parlament können die Gestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen der gegenläufig wirksamen Autonomie der Tarifparteien nur unter der Voraussetzung überlassen, daß beide Seiten an der Tarifauseinandersetzung prinzipiell und durchschnittlich mit gleicher Entscheidungsfähigkeit, Selbständigkeit und Kampfkraft teilnehmen. Eine wesentliche oder gar strukturelle Ungleichgewichtigkeit des Tarifvertragssystems müßte notwendigerweise die ordnende Entscheidung des Staates auf den Plan rufen.

Diese allgemeinen Erwägungen zur Bedeutung einer Gemeinwohlverpflichtung im Bereich von Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie sollen an einem wirtschaftsverfassungsrechtlichen und einem arbeitsverfassungsrechtlichen Beispiel etwas näher erläutert werden. Das eine ist die Frage, ob es stabilitätspolitische Grenzen der Tarifautonomie gibt. Das andere ist die Frage, ob Gemeininteressen der Arbeitskampffreiheit, insbes. dem Arbeitskampf im Pressewesen, rechtliche Grenzen setzen. Für beide Be-

¹² P. Badura/F. Rittner/B. Rütters, Mitbestimmungsgesetz 1976 und Grundgesetz, 1977, S. 243 ff.

reiche muß als Grundsatz gelten, daß das in der Tarifautonomie wirksame und auf dem kollektiven Interessenstandpunkt fußende Recht sozialer Selbstbestimmung zwar den durch Gesetz festzulegenden Erfordernissen des allgemeinen Wohls unterworfen ist, daß dieses Recht sozialer Selbstbestimmung aber nicht von vornherein einem undefinierten Gemeinwohl und damit einer staatlichen, gegebenenfalls durch den Richter wahrzunehmenden Kontrolle hinsichtlich der Gemeinverträglichkeit des Handelns der Koalitionen unterliegt.

5. Das Jahresgutachten 1974 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung¹³ hatte der Lohnrunde 1975 sehr energische Empfehlungen auf den Weg gegeben, „um zu einem stabilitätskonformen Pfad der Einkommensentwicklung zurückzukehren“. Das Gutachten rechnet den Tarifparteien vor, daß sie die gesamtwirtschaftlichen Folgen ihres Handelns gegenüber der Öffentlichkeit verantworten müssen:

„Ein allgemeines Interesse ist hier einem partikularen Interesse gleichsam angehängt, und es machte keinen Sinn, wollte man verlangen, die Öffentlichkeit und der Staat sollten gespannt zwar, doch gleichsam sprachlos das Ergebnis dieser nicht öffentlichen Entscheidungsprozesse, das alle angeht, wie ein Naturereignis auf sich zukommen lassen.“

Das Gutachten verlangt von den Gewerkschaften Mäßigung, ruft aber besonders nachdrücklich die Unternehmen zur Festigkeit auf:

„Wenn die Arbeitgeber Lohnsteigerungen zugestehen, die so hoch sind, daß sie die Produkte ihrer Unternehmen nicht mehr lohnend verkaufen können, daß sie nicht mehr erwarten können, bei Investitionen auf ihre Kosten zu kommen, daß sie aufgrund dessen Arbeitnehmer freisetzen, Investitionen unterlassen und einen Teil der Produktionskapazitäten der Volkswirtschaft brachliegen lassen müssen, so haben sie ihre gesamtwirtschaftliche Funktion in der Lohnpolitik nicht erfüllt, die eben darin besteht, Bedingungen zu verteidigen, unter denen die Produktivkräfte der Volkswirtschaft erhalten, ausgebaut und genutzt werden können.“

Die Verantwortung des Staates für den Geldwert im allgemeinen und ein Mandat des gesetzgebenden Parlaments und der Regierung für stabilitätspolitische Maßnahmen kann ernsthaft nicht in Abrede gestellt werden. Denn eine Geldentwertung bewirkt vor allem eine ziellose, ungerechte und unsoziale Umverteilung von Einkommen und Vermögen.

Soweit es sich um die staatliche Beeinflussung der Tarifpolitik mit stabilitätspolitischem Ziel handelt, lassen sich drei gesetzlich geregelte Instrumente nennen. Diese sind allerdings einzeln und zusammen von einer

¹³ BTag Drucks. 7/2848, bes. Tz. 337.

verfassungsrechtlich erheblichen Einschränkung der Tarifautonomie weit entfernt: Die Jahresgutachten und sonstigen Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Gesetz vom 14. August 1963), der Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung nach § 2 StabG und die konzertierte Aktion nach § 3 StabG.

Das Stabilitätsgesetz verpflichtet rechtlich den Bund, die Länder und die Gebietskörperschaften, nicht die Koalitionen. Konjunktur- und wachstumspolitische Grenzen der Tarifautonomie lassen sich aus diesem Gesetz nicht entnehmen. Die im Rahmen der konzertierten Aktion von der Bundesregierung zu gebenden „Orientierungsdaten für ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten“ sind unverbindliche Mitteilungen, nicht einmal Empfehlungen. Sie sind keine Lohnleitlinien und keine Preisleitlinien. Der Staat verläßt sich hier auf die politischen Wirkungen öffentlicher Information und einer möglicherweise eintretenden Selbstbindung der Beteiligten. Es wäre im übrigen Sache des Gesetzes – wenn das Parlament das für notwendig oder richtig halten sollte – für die Normallage zwingende Erfordernisse des öffentlichen Interesses als Bindungen und Beschränkungen der Tarifautonomie durch spezielle Regelungen festzulegen. Dabei erschiene es kaum vorstellbar, daß eine nur quantitative Tarifizensur vor der Verfassung standhalten könnte. Im Regelfall dürfte auch eine staatliche, durch Gesetz erfolgende oder auf Gesetz beruhende Fixierung der Tarifgestaltung im Lohnbereich sachwidrig sein, die isoliert nur die Lohnpolitik erfassen würde, ohne die anderen Faktoren einer Geldentwertung in eine Reglementierung einzu beziehen.

Rechtliche Garantien für die Stabilität des Geldwertes sind somit nur in geringem Maße zu finden. In besonders gelagerten Fällen könnte der einzelne gegen eine willkürliche Geldverschlechterung oder die kraß unzureichende Berücksichtigung eines erheblichen Währungsverfalls, etwa im Steuerrecht, einen Schutz durch die Eigentumsgarantie oder – am ehesten – durch den Gleichheitssatz gewinnen. Doch wäre das ein Schutz gegen den Staat, nicht gegen die Tarifparteien.

Das Urteil des BGH vom 14. März 1978 schloß einen Rechtsstreit ab, in dem der Kläger die DAG, die IG Metall und einen Arbeitgeberverband der Metallindustrie wegen ihrer Tarifabschlüsse im Jahre 1974 auf Schadensersatz in Anspruch nehmen wollte, weil er durch diese Tarifabschlüsse einen Geldwertverlust von mindestens DM 30 000 erlitten hätte¹⁴. Der Kläger lebt von den Erträgen seines etwa 500 000 DM betragenden Vermögens, das er im wesentlichen auf Spar-, Festgeld und

¹⁴ BGH WM 1978, 935.

anderen Bankkonten angelegt hat. Das Gericht prüfte die Ansprüche nach § 823 Abs. 1 BGB und § 826 BGB und wies die Rechtsschutzbitte ab. Insbes. verneinte es eine sittenwidrige Schädigung. Die Rechtsordnung nehme es bewußt in Kauf, daß Tarifverträge auch ungünstige Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaftslage, insbes. die Währungsentwicklung, haben könnten. „Ob und inwieweit daraus erwachsenden Mißständen durch allgemeine Maßnahmen staatlicher Wirtschaftslenkung begegnet werden könnte und dürfte, ist hier nicht zu prüfen. Jedenfalls kann es dem Bürger, der aufgrund der Reflexe der Tarifabschlüsse ... mitunter zwar sehr empfindlich, aber nur mittelbar betroffen ist, nicht gestattet sein, diese Tarifautonomie durch Unterlassungs- und Ersatzansprüche einzuengen, mag sie ihrem Wesen nach auch gruppenegoistische Bestrebungen weithin legitimieren.“

Die Währungsstabilität ist nur *ein* Element der gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse. Die tarifbestimmte Lohnentwicklung beeinflusst auch das Wirtschaftswachstum und den Beschäftigungsstand. Die Bundesregierung hat in ihrem Ende Januar veröffentlichten Jahreswirtschaftsbericht 1979 die Wiedererreichung und Sicherung eines anhaltenden, kräftigen und sich selbst tragenden Wachstumsprozesses als „zentrales wirtschaftspolitisches Problem“ bezeichnet, die Bedeutung dieses Wachstumsprozesses für die Beschäftigungsmöglichkeiten betont und die Verantwortung der Tarifparteien für die gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse unterstrichen¹⁵. Sie geht in ihrer Jahresprojektion für 1979 davon aus, daß eine Zunahme der Bruttolöhne und -gehälter je beschäftigten Arbeitnehmer um etwa 6 % mit den für dieses Jahr angestrebten gesamtwirtschaftlichen Zielen zu vereinbaren sei; diese Zahl bezieht sich auf die Effektivlöhne, nicht auf die Lohnsteigerungsraten. Diese Einschätzungen sollen die Entscheidungsvollmacht der Tarifparteien nicht schmälern. „Nach Auffassung der Bundesregierung ist es Sache der Tarifvertragsparteien, zwischen den Erwartungen der Arbeitnehmer auf höhere Realeinkommen, kürzere Arbeitszeit, auf bessere Arbeitsbedingungen und sichere Arbeitsplätze einen Ausgleich zu finden und dabei den besonderen ökonomischen und technologischen Bedingungen in den einzelnen Branchen und Betrieben Rechnung zu tragen.“¹⁶

Die rechtliche Bedeutung der Bindung der Tarifautonomie an das Gemeinwohl sollte also nicht überschätzt werden. Der Inhalt dessen, was das Gemeinwohl jeweils erfordert, bedarf grundsätzlich gesetzlicher Regelung. Das Gemeinwohl ist, nicht anders wie die Gerechtigkeit, eine *Maxime* der staatlich zu vermittelnden Rechtsidee. Zu Recht hat deshalb

¹⁵ BTag Drucks. 8/2502, Tzn. 3, 5, 11, 14, 59.

¹⁶ Ebd. Tz. 14.

Lerche von der „unfertig verfaßten Verantwortung der Tarifpartner“ in der Koalitionsfreiheit gesprochen und es als die Sache des Gesetzgebers bezeichnet, diese unfertige Ordnung auszufüllen¹⁷. Dem hat *Zacher* noch den weiteren Gesichtspunkt hinzugefügt: „... das Verhältnis des politischen Gemeinwesens zu seinen sozialen Gruppen (ist) der bedenklichsten Gefahr der Irritation ausgesetzt, wenn die primitive aber verlässliche Steuerung durch den Egoismus (der Gruppe) überlagert und verdrängt wird, in dem die Allgemeinheit der Gruppe die Wahrung eines vom größeren Gemeinwesen nicht formulierten und verantworteten Gemeinwohls ansinnt (und die Gruppe so auch in die Legitimation versetzt, das Gemeinwohl zu wahren).“¹⁸

6. Jene „unfertig verfaßte Verantwortung der Tarifpartner“ tritt besonders deutlich im Arbeitskampfrecht zutage, das nahezu vollständig durch Richterrecht geformt ist. Tarifautonomie und Arbeitskampffreiheit gehören zusammen. Die Arbeitskampffreiheit beider Seiten gehört in ihrem Zusammenhang mit der Tarifautonomie zum Schutzbereich der Koalitionsfreiheit. Die kollektivrechtliche Anerkennung des Arbeitskampfes bedeutet die Einfügung von Streik und Aussperrung in die rechtliche Ordnung des Tarifsystems. Danach kann der Streik kein Instrument des Klassenkampfes oder der syndikalistischen politischen Aktion sein. Streik und Aussperrung sind nur zulässig, um einen Tarifvertrag und um tariflich regelbare Ziele zu erreichen. Unvereinbar mit dieser rechtlichen Verfassung des Arbeitskampfes ist der Einsatz von Streik oder Aussperrung zu allgemeinen politischen oder zu richtungspolitischen Zielen.

Schon in dieser rechtlichen Inhaltsbestimmung des Arbeitskampfes liegt eine Unterordnung der Arbeitskampffreiheit unter Erfordernisse des Gemeinwohls. Auf dieser Grundlage hat das Bundesarbeitsgericht das Gebot der Verhältnismäßigkeit als beherrschende Richtlinie für die rechtlichen Grenzen von Arbeitskampfmaßnahmen entwickelt. Es hat dabei die möglichen tiefgreifenden wirtschaftlichen und sozialen Folgen von Arbeitskämpfen und die Verantwortung der Tarifvertragsparteien gegenüber der Allgemeinheit hervorgehoben. In dem Beschluß des Großen Senats des Bundesarbeitsgerichts von 1971¹⁹ heißt es im Hinblick auf die rechtliche Zulässigkeit einer Aussperrung:

„Arbeitskämpfe müssen zwar nach unserem freiheitlichen Tarifvertragssystem möglich sein, um Interessenkonflikte über Arbeits- und Wirt-

¹⁷ P. *Lerche*, Verfassungsrechtliche Zentralfragen des Arbeitskampfes, 1968, S. 25 ff.

¹⁸ H. F. *Zacher*, Aktuelle Probleme der Repräsentationsstruktur der Gesellschaft in der Bundesrepublik Deutschland, in: Festschrift für Friedrich Berber, 1973, S. 549/556.

¹⁹ Anm. 5.

schaftsbedingungen im äußersten Fall austragen und ausgleichen zu können. In unserer verflochtenen und wechselseitig abhängigen Gesellschaft berühren aber Streik wie Aussperrung nicht nur die am Arbeitskampf unmittelbar Beteiligten, sondern auch Nichtstreikende und sonstige Dritte sowie die Allgemeinheit vielfach nachhaltig. Arbeitskämpfe müssen deshalb unter dem obersten Gebot der Verhältnismäßigkeit stehen. Dabei sind die wirtschaftlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen, und das Gemeinwohl darf nicht offensichtlich verletzt werden.“

Das Gericht überläßt es in erster Linie den Tarifvertragsparteien, im Wege der Vereinbarung Arbeitskampffregeln aufzustellen. Diese Regeln seien in der Tarifautonomie verankert und müßten unter anderem Bestimmungen darüber enthalten, wie die Erhaltungsmaßnahmen für bestreikte Betriebe zu gewährleisten sind und auch, ob und welche für die Allgemeinheit lebensnotwendigen Betriebe vom Arbeitskampf ausgenommen werden. Mangels einer gesetzlichen Regelung ist es danach die Aufgabe der Gerichte, im Einzelfall zu prüfen, ob Arbeitskampffmaßnahmen dem Gebot der Verhältnismäßigkeit und damit auch den Erfordernissen des Gemeinwohls genügen.

Spezifische Bindungen der Arbeitskampfffreiheit müssen im Pressewesen gelten. Ein Streik trifft hier nicht nur die wirtschaftliche Handlungsfähigkeit des Unternehmers, sondern auch die Pressefreiheit. Der Gesetzgeber hat in anderen Bereichen des kollektiven Arbeitsrechts den Tendenzschutz für Presseunternehmen anerkannt, nämlich in § 118 BetrVerfG und in § 1 Abs. 4 Mitbestimmungsgesetz. Dieser Tendenzschutz für Presseunternehmen ist in der Pressefreiheit verfassungsrechtlich begründet.

Das Bundesverfassungsgericht hat der Pressefreiheit eine hohe Bedeutung zuerkannt. Es hat in ihr nicht nur die Garantie eines Freiheitsrechts, sondern darüber hinaus die Gewährleistung einer freien Presse gesehen und den Staat für verpflichtet gehalten, in seiner Rechtsordnung überall, wo der Geltungsbereich einer Norm die Presse berührt, dem Postulat ihrer Freiheit Rechnung zu tragen. So heißt es etwa im Spiegel-Urteil: „Eine freie, nicht von der öffentlichen Gewalt gelenkte, keiner Zensur unterworfenen Presse ist ein Wesenselement des freiheitlichen Staates; insbes. ist eine freie, regelmäßig erscheinende politische Presse für die moderne Demokratie unentbehrlich.“²⁰ Dieser verfassungsrechtliche Blickwinkel hat notwendig zur Folge, daß die Pressefreiheit ihre Schutzwirkung nicht nur gegenüber dem Staat entfaltet, sondern auch gegenüber der rechtlichen Zulassung eines bestimmenden Einflusses sozialer

²⁰ BVerfGE 20, 162/174.

Mächte. Bei diesem durch Gesetz zu steuernden Einfluß sozialer Mächte darf nicht allein an den Schutz der Pressefreiheit gegen Konzentration und sonstige wirtschaftliche Vermachtung gedacht werden. Auch die tarifliche Regelungsmacht und die Arbeitskampffreiheit finden in der Pressefreiheit eine Grenze. Insbes. gibt die Koalitionsfreiheit der gewerkschaftlichen Tarifmacht keine Rechtfertigung für Versuche, die Presse mit politischer Zielsetzung zu beeinflussen. Das bei ganz anderer Frontstellung ergangene Blinkfüer-Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1969 schließt die allgemeine Richtschnur ein, daß politische Interessen nicht mit wirtschaftlichen Machtmitteln gegen ein Presseunternehmen durchgesetzt werden dürfen²¹.

Dennoch können Presseunternehmen dem Arbeitskampf nicht grundsätzlich entzogen sein. Denn die Pressefreiheit schützt nicht nur eine freischwebende oder allein den Journalisten zukommende publizistische Funktion. Sie garantiert vielmehr auch die private und privatwirtschaftliche Grundlage des Pressewesens, erfaßt die Presse sowohl als Bestandteil des Kommunikationszusammenhangs der öffentlichen Meinung wie auch als Bestandteil des Wirtschaftsprozesses, also als Gegenstand unternehmerischen Handelns. Dies ist zu Recht auch der Ausgangspunkt, den *Rüthers* in seiner Abhandlung über Arbeitskampf und Pressefreiheit gewählt hat²². Von diesem Grundgedanken hat sich offenbar auch der Bundesgerichtshof in dem Urteil vom 19. Januar 1978 leiten lassen, in dem über die Rechtmäßigkeit des Ausschlusses von drei Mitgliedern der IG Druck und Papier zu entscheiden war, die als Angestellte während eines Streiks an der Herstellung einer Notzeitung mitgewirkt hatten²³. Ein Lohnstreik gegen Zeitungsbetriebe ist nach Auffassung des Gerichts nicht schlechthin verfassungswidrig, sondern grundsätzlich zulässig. Dem Recht der Allgemeinheit auf Information komme zwar ein hoher Stellenwert zu. Es sei aber als solches nicht schon immer dann beeinträchtigt, wenn eine bestimmte Zeitung in einem beschränkten Zeitraum nicht erscheine. Auf Zeitungsbetriebe könnten deshalb auch nicht ohne weiteres die im Arbeitskampfrecht entwickelten Grundsätze über den Streik in lebenswichtigen Betrieben angewandt werden. Es heißt dann wörtlich:

„Die Frage kann allenfalls dahin gestellt werden, ob im Einzelfall eine Arbeitskampsmaßnahme nach Ausmaß, Dauer, Form oder Zielrichtung so weit geht, daß dadurch die Einrichtung der freien Presse nicht nur in einer Randzone, sondern in ihrem Kern getroffen wird. Als Beispiele sind die Fälle genannt worden, in denen ein Streik darauf zielt, das Erscheinen

²¹ BVerfGE 25, 256.

²² *B. Rüthers*, Arbeitskampf und Pressefreiheit, ArchPR 1977, 305.

²³ BGH EzA Art. 9 Arbeitskampf Nr. 21.

aller Zeitungen oder auch nur derjenigen einer bestimmten Pressesparte zu verhindern, die Presse einer bestimmten politischen Richtung zu treffen oder eine bestimmte Zeitung wegen ihrer Haltung in einer konkreten Frage zu maßregeln.“

Dies ist juristisch verklausuliert und läßt viele Fragen offen. Es sollte jedoch nicht gering geachtet werden, daß dieses Urteil die Anerkennung einschließt, daß das Gebot der Verhältnismäßigkeit und auch das darin eingeschlossene ultima-ratio-Prinzip in der Pressefreiheit ein zusätzliches Kriterium finden. Das müßte etwa auch für die Frage der Zulässigkeit von Warnstreiks und von Sympathiestreiks im Pressewesen von Bedeutung sein. Gegen den Bundesgerichtshof und gegen die genannte Abhandlung von *Rüthers* wird allerdings mit *Seiter*²⁴ anzunehmen sein, daß in den Grenzen der Zumutbarkeit eine Pflicht der Kampfparteien zur Herstellung von Notzeitungen besteht, sofern eine Notzeitung im Einzelfall geeignet erscheint, dem streikbedingten Ausfall der Information abzuwenden. Rundfunk und Fernsehen können schon wegen ihrer öffentlich-rechtlichen Organisation und des den Rundfunkanstalten eigenen Systems der Willensbildung und Programmkontrolle kein allgemeiner oder temporärer Ersatz für die Presse sein.

Die Pressefreiheit schließt in ihrer Bedeutung für die öffentliche Meinung ein Element des Gemeinwohls ein. In dieser Hinsicht kommt in ihr eine Gemeinwohlverpflichtung der Gruppeninteressen im Tarifvertragssystem zur Geltung.

7. Die rechtliche Reichweite der Verpflichtung der Tarifvertragsparteien auf das Gemeinwohl mag nach dem Gesagten gering erscheinen. Es ist jedoch stets zu bedenken, daß in dem Maße, wie eine Gemeinwohlverpflichtung von Gruppeninteressen anerkannt wird, der Gesetzgeber oder der Richter zur Entscheidung berufen wird.

Ohne Zweifel ist es die verfassungsrechtliche Prämisse jeder Gesetzgebung im Bereich der Tarifpolitik, daß das Parlament die sozialstaatliche Verantwortung für die ordnungspolitischen Grundlagen und die verteilungspolitischen Wirkungen der Vollmachten hat, die den Tarifvertragsparteien zugestanden sind. Diese Verantwortung aber ist im Schutzbereich der Tarifautonomie nach dem Willen der Verfassung grundsätzlich nur eine subsidiäre gegenüber dem Gestaltungsrecht der Koalitionen. Dies hat verfassungsrechtlich seinen Grund im Prinzip der freien und selbstbestimmten Koalitionstätigkeit. Das subsidiäre staatliche Entscheidungsrecht vermeidet die Extreme des Syndikalismus und des Etatismus. Die Verfassung duldet es nicht nur, sondern legt es zugrunde, daß

²⁴ H. Seiter, Anm. zu BGH EzA Art. 9 Arbeitskampf Nr. 21.

die Tarifparteien und auch die anderen Verbände des Wirtschaftslebens als Interessengruppen handeln und dabei auch ihre Einkommens- und Verteilungsinteressen unter Ausnutzung der legalen Marktchancen verfolgen. Sache des Gesetzes ist es, die Art und das Ausmaß dieser Marktchancen zu bestimmen und so das öffentliche Interesse und die Interessen der organisatorisch Nichtprotegierten zur Geltung zu bringen. Die Verfassung hat zuerst den Koalitionen im Rahmen der Tarifautonomie die „sinnvolle Ordnung des Arbeitslebens“²⁵ aufgetragen. Die Garantie dieses Auftrages liegt grundsätzlich nicht in denkbaren gesetzlichen Einschränkungen oder Einschränkungsermächtigungen, deren Vollzug gerichtlich zu kontrollieren und zu verantworten wäre. Die Wirksamkeit dieser Garantie ist von ausschlaggebender Bedeutung für die gesamte politische und soziale Ordnung. Sie liegt zuerst in der institutionellen Beschaffenheit des Tarifvertragssystems selbst und der über die Tarifautonomie verfügenden Koalitionen.

²⁵ BVerfGE 4, 96/107.