Dokumentation

Das Streikrecht als soziales Grundrecht

Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und Literatur

© 2015 Deutscher Bundestag

WD 6 - 3000 - 101/15

Das Streikrecht als soziales Grundrecht
Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und Literatur

Aktenzeichen:	WD 6 - 3000 - 101/15
Abschluss der Arbeit:	24. September 2015
Fachbereich:	WD 6: Arbeit und Soziales

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Beides bedarf der Zustimmung der Leitung der Abteilung W, Platz der Republik 1, 11011 Berlin.

Inhaltsverzeichnis

1. Soziale Grundrechte 4

2. Recht zum Streik 5
2.1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 5
2.1.1. Gewährleistung des Streikrechts 5
2.1.2. Weitere Entscheidungen 6
2.2. Weitere Rechtsprechung 9
2.3. Schrifttum 9

1. Soziale Grundrechte

Das Grundgesetz (GG) enthält keine expliziten sozialen Grundrechte. Der soziale Gehalt von Grundrechten lässt sich regelmäßig nur mittelbar den klassischen Freiheitsrechten des Grundgesetzes entnehmen.[1] Andererseits erschöpft sich die Frage nach dem Sozialen im verfassungsrechtlichen Kontext nicht im Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG, das für sich genommen kein einklagbares Grundrecht darstellt. „Es gibt und gilt nicht nur ein soziales Prinzip, sondern hier gelten auch die Grundrechte mit einer deutlich sozialen Dimension."[2]

Zur sozialen Dimension der Grundrechte ist eine Fülle von wissenschaftlichen Beiträgen veröffentlicht worden. Einen instruktiven Überblick über die sozialen Grundrechte in Deutschland geben unter anderem folgende Werke:

– EICHENHOFER, Eberhard (2012): Soziale Menschenrechte im Völker-, europäischen und deutschem Recht. Tübingen : Mohr Siebeck (verfügbar in der Bibliothek des Deutschen Bundestages: Signatur P 5140592).

  Der Autor beschreibt soziale Menschenrechte der unterschiedlichen Ebenen und untersucht ihren Gehalt und ihre Wirkung im deutschen Sozialrecht.

– GEESMANN, Rainer (2005): Soziale Grundrechte im deutschen und französischen Verfassungsrecht und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Frankfurt am Main u.a.: Lang (verfügbar in der Bibliothek des Deutschen Bundestages: Signatur P 5110599), insbes. S. 169 ff.

  Der Autor fragt nach den Wirkdimensionen sozialer Grundrechte im deutschen Verfassungsrecht im Vergleich zum französischen Verfassungsrecht auf dem Hintergrund der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Zusammenfassend stellt er fest (S. 281), dass sowohl im deutschen als auch im französischen Verfassungsrecht der Bestandsschutz zugunsten solcher Leistungs- bzw. Zielgehalte, welche vom Gesetzgeber aus eigener Initiative im einfachen Gesetzesrecht umgesetzt wurden, allenfalls auf einen Minimalbestand reduziert sei, der in seinen Konturen allerdings im Unscharfen verbleibe.

– BRENNE, Anke (2002): Soziale Grundrechte in den Landesverfassungen. Frankfurt am Main u.a.: Lang (verfügbar in der Bibliothek des Deutschen Bundestages: Signatur P 5100361.

  Die Autorin thematisiert in ihrer Dissertation die in den Landesverfassungen niedergelegten sozialen Grundrechte.

---

1 ROMANSKI, Eva (2000): Sozialstaatlichkeit und soziale Grundrechte im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und in der spanischen Verfassung. Frankfurt am Main u.a.: Lang, S. 33. Die Autorin weist allerdings auch auf Art. 6 Abs. 1 GG und Art. 6 Abs. 3 GG als Grundrechte mit unmittelbar sozialem Gehalt hin (ebda. S. 33 ff.).

2 BAER, Susanne (2014): Das Soziale und die Grundrechte. NJW 2014, S. 1-5 (1).

2. Recht zum Streik

Das Streikrecht findet im Grundgesetz keine Erwähnung und hat auch einfachgesetzlich keine Regelung erfahren. Es wird aus Art. 9 Abs. 3 GG hergeleitet, der jedermann das Recht gewährt, „zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden“ (Koalitionsfreiheit). „Die Koalitionsfreiheit enthält auch eine besondere gesellschaftspolitische Konkretisierung des Sozialstaatsprinzips; die Koalitionsfreiheit ist also nicht nur liberales Freiheitsrecht, sondern auch soziales Schutzrecht.“[3]

„Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit begründet damit einen besonderen Bereich verbandsmäßig organisierter ‚gesellschaftspolitischer Eigenverantwortung‘, für den auch der Begriff der ‚sozialen Selbstverwaltung‘ Verwendung findet.“[4] Die Koalitionsfreiheit beinhaltet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) und nach herrschender Ansicht im Schrifttum nicht nur die individuelle Freiheit, Koalitionen zu gründen oder ihnen beizutreten und sich in ihnen zu betätigen, sondern schützt auch kollektivrechtlich Bestand und Betätigung der Koalitionen.[5] Zur koalitionsmäßigen Betätigung zählt auch der Einsatz von Mitteln des Arbeitskampfs wie dem Streik.

2.1. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

2.1.1. Gewährleistung des Streikrechts

Das BVerfG hat sich erstmals mit Beschluss vom 26. Juni 1991 – 1 BvR 779/85 – eindeutig zur verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Arbeitskampfrechts bekannt und deren Herleitung aus der Koalitionsfreiheit in den folgenden Leitsätzen festgehalten:

> „1. Die Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) gilt für Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Sie schützt auch die Koalitionen in ihrem Bestand und ihrer Betätigung zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen. Soweit die Verfolgung des Koalitionszwecks von dem Einsatz bestimmter Mittel abhängt, werden auch diese vom Schutz des Grundrechts umfaßt.
>
> 2. Zu den durch Art. 9 Abs. 3 GG geschützten Mitteln zählen auch Arbeitskampfmaßnahmen, die auf den Abschluß von Tarifverträgen gerichtet sind. Sie werden insoweit von der Koalitionsfreiheit erfaßt, als sie allgemein erforderlich sind, um eine funktionierende Tarif-

---

3 SCHOLZ in Maunz/Dürig Grundgesetzkommentar, Art. 9 Rn. 155.

4 SCHOLZ in Maunz/Dürig Grundgesetzkommentar, Art. 9 Rn. 160.

5 BVerfG, Beschluss vom 14. November 1995 - 1 BvR 601/92; vgl. dazu statt vieler LINSENMEIER in Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 15. Aufl. 2015, Art. 9 Rn. 20; SCHOLZ in Maunz/Dürig Grundgesetzkommentar, Art. 9 Rn. 169 f.

autonomie sicherzustellen. Der Schutz umfaßt unter den gegebenen Verhältnissen jedenfalls Aussperrungen mit suspendierender Wirkung, die in Abwehr von Teil- und Schwerpunktstreiks der Herstellung der Verhandlungsparität dienen.

3. Die Koalitionsfreiheit kann zum Schutz von Grundrechten Dritter und anderer mit Verfassungsrang ausgestatteter Rechte eingeschränkt werden. Darüber hinaus bedarf sie der Ausgestaltung durch die Rechtsordnung, soweit das Verhältnis der Tarifvertragsparteien zueinander berührt wird.

4. Eine Beschränkung von Arbeitskampfmaßnahmen, die das Ziel der Herstellung eines Verhandlungsgleichgewichts bei Tarifauseinandersetzungen (Verhandlungsparität) verfolgt, ist mit Art. 9 Abs. 3 GG vereinbar. Aussperrungen zur Abwehr von begrenzten Teil- und Schwerpunktstreiks können daher nach Gesichtspunkten der Verhältnismäßigkeit beschränkt werden.

5. Das Bundesarbeitsgericht hat nicht dadurch gegen die Verfassung (Art. 9 Abs. 3, 20 Abs. 3 GG) verstoßen, daß es die maßgeblichen Grundsätze des Arbeitskampfrechts entwickelt hat, ohne sich auf ein gesetzliches Regelungssystem stützen zu können."

Die verfassungsrechtliche Legitimation des Streikrechts folgt danach der Aufgabe der Tarifautonomie, die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen in Zusammenschlüssen zu fördern. Es ist damit ausschließlich auf den Abschluss von Tarifverträgen bezogen. Streiks können daher nur zur Erreichung tariflich regelbarer Ziele eingesetzt werden und von Gewerkschaften ausgehen, die tariffähig im Sinne des § 2 Abs. 1 des Tarifvertragsgesetzes sind.[6]

2.1.2. Weitere Entscheidungen

Das BVerfG hat sich im Anschluss an die weiter oben zitierte Entscheidung in einer Reihe weiterer Entscheidungen mit dem aus Art. 9 Abs. 3 GG abgeleiteten Streikrecht auseinandergesetzt. Hinzu kommt eine umfangreiche Judikatur des Bundesarbeitsgerichts (BAG) zu den vielfältigen Streikformen und Arbeitskampfkonstellationen[7], deren Aufarbeitung im gegebenen Rahmen nicht möglich war.[8]

Die folgende Aufstellung wesentlicher Entscheidungen des BVerfG zu verfassungsrechtlichen Aspekten des Streikrechts wertet die Ergebnisse einer Recherche aus, die mit Unterstützung der

---

6 BEPLER, Klaus (2005): Deutsches Streikrecht und Europäische Sozialcharta (ESC). Festschrift für Hellmut Wissmann **(Anlage 2)**, S. 99.

7 Vgl. zu den Arten des Arbeitskampfs z.B. LINSENMEYER in Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht. 15. Aufl. 2015. München: C.H. Beck, Art. 9 GG, Rn. 161-163; KANIA, Thomas in: Küttner (Begr.): Personalbuch. 22. Aufl. 2015, Stichwort Arbeitskampf, Rn. 1-9 mit Nachweisen aus der Rechtsprechung des BAG.

8 Für einen Überblick über die Rechtsprechung des BAG in Arbeitskampfsachen bis 2006/2007 vgl. ENGELS, Andreas (2008) Verfassung und Arbeitskampfrecht: verfassungsrechtliche Grenzen arbeitsgerichtlicher Arbeitskampfjudikatur. Berlin : Duncker & Humblot, S. 97-145.

Hotline W der Wissenschaftlichen Dienste in den Rechtsprechungsdatenbanken von juris und beck-online durchgeführt wurde. Zitiert werden zumeist die im gegebenen verfassungsrechtlichen Kontext relevanten Leit- bzw. Orientierungssätze, im Einzelfall auch Passagen der Begründung selbst. Die soziale Dimension des Streikrechts als Ausfluss des Grundrechts der Koalitionsfreit kommt dabei allerdings nicht ausdrücklich zum Tragen.

– **Schutzbereich und Grenzen der durch Art. 9 Abs. 3 GG garantierten Koalitionsfreiheit** werden genauer definiert durch BVerfG-Beschlusses vom 10. September 2004: – 1 BvR 1191/03:

  „(…)

  1c. GG Art 9 Abs. 3 schützt nicht nur den Einzelnen in seiner Freiheit, eine Vereinigung zur Wahrung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu gründen, ihr beizutreten oder sie zu verlassen. Die Koalitionsfreiheit als individuelles Freiheitsrecht umfasst vielmehr auch das Recht des Einzelnen, einer Koalition fernzubleiben (…). Geschützt ist auch die Koalition selbst in ihrem Bestand, ihrer organisatorischen Ausgestaltung und ihren Betätigungen, sofern diese der Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen dienen (…).

  1d. Der Schutz erstreckt sich auf alle koalitionsspezifischen Verhaltensweisen (…) und umfasst insbesondere auch die Tarifautonomie, die im Zentrum der den Koalitionen eingeräumten Möglichkeiten zur Verfolgung ihrer Zwecke steht. Der Staat enthält sich in diesem Betätigungsfeld grundsätzlich einer Einflussnahme und überlässt die erforderlichen Regelungen der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zum großen Teil den Koalitionen, die sie autonom durch Vereinbarungen treffen (…).

  1e. Art 9 Abs. 3 schützt als koalitionsmäßige Betätigung auch Arbeitskampfmaßnahmen, die auf den Abschluss von Tarifverträgen gerichtet sind. Sie werden jedenfalls insoweit von der Koalitionsfreiheit erfasst, als sie erforderlich sind, um eine funktionierende Tarifautonomie sicherzustellen. Dazu gehört auch der Streik.

  1f. Da die Tarifvertragsparteien den Schutz des GG Art 9 Abs. 3 in gleicher Weise genießen, gleichzeitig aber bei seiner Ausübung aber in Gegnerschaft zueinander stehen, bedarf das Grundrecht der Koalitionsfreiheit der Ausgestaltung durch die Rechtsordnung, soweit es die Beziehungen zwischen Trägern widerstreitender Interessen zum Gegenstand hat. Dabei sind die Koalitionen auch insoweit vor staatlicher Einflussnahme geschützt, als sie zum Austragen ihrer Interessengegensätze Kampfmittel mit beträchtlichen Auswirkungen auf den Gegner und die Allgemeinheit einsetzen

  (…)“.

– Zum verfassungsrechtlichen Schutz so genannter **Flashmob-Aktionen** als Mittel des Arbeitskampfs hat sich das BVerfG mit Nichtannahmebeschluss vom 26. März 2014 – 1 BvR 3185/09 – geäußert:

  „(…)

  5d. Von Verfassung wegen (Art 9 Abs. 3 i.V.m. Art 20 Abs. 2 S 2 und Abs. 3GG) nicht zu beanstandende und unter Beachtung der Grenzen richterlicher Fortbildung durch das BAG vorgenommene Qualifikation gewerkschaftlicher Flashmob-Aktionen als nicht generell unzulässiges Mittel des Arbeitskampfs.“

– Gegenstand derselben Entscheidung ist aber auch die Qualifizierung des richterrechtlich entwickelten **Arbeitskampfrechts als einfaches Recht**:

  „1g. Das Arbeitskampfrecht ist weitgehend richterrechtlich geregelt. Auch wenn dieses Richterrecht auf der Grundlage von GG Art 9 Abs. 3 entwickelt worden ist, bleibt es einfaches Recht, dessen Auslegung und Anwendung vom BVerfG nach denselben Maßstäben zu überprüfen ist, nach denen entsprechendes Gesetzesrecht zu überprüfen wäre.

  (…)“

– In seinem Beschluss vom 15. Juli 2015 – 2 BvR 2292/13 – hebt das BVerfG jedoch hervor:

  „(…)

  2. Bei den vom BAG selbst entwickelten Grundsätzen, an denen es Arbeitskampfmaßnahmen misst, handelt es sich nicht um Rechtssätze im Sinne des Art. 20 Abs. 3 GG.

  (…)“

– Den erforderlichen Ausschluss der Einflussnahme **nicht tarifgebundener Koalitionsmitglieder** bei Tarifverhandlungen und Arbeitskampf konkretisiert das BVerfG in seinem Beschluss von 1. Dezember 2010 – 1 BvR 2593/09:

  „Die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie kann (…) beeinträchtigt sein, wenn nicht tarifgebundene Mitglieder auf Entscheidungen des Arbeitgeberverbands im Zusammenhang mit Tarifverhandlungen und Arbeitskämpfen Einfluss nehmen können. Die Annahme des Bundesarbeitsgerichts, durch eine derartige Einflussnahme nicht tarifgebundener Mitglieder könne das für das Zustandekommen eines interessengerechten Tarifvertrags erforderliche Verhandlungsgleichgewicht strukturell gestört sein, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Nur wenn das Vorgehen des Arbeitgeberverbands bei Tarifvertragsverhandlungen und im Arbeitskampf nicht von einer Gruppe von Mitgliedern mitbestimmt wird, die eine Tarifbindung für sich generell ablehnen, kann typischerweise ausgeschlossen werden, dass sich der Verband von sachfremden Einflüssen leiten lässt und die Tarifvertragsverhandlungen zu nicht sachgerechten Ergebnissen führen.“[9]

– Die grundsätzliche Verfassungswidrigkeit des **Einsatzes von Beamten** auf bestreikten Arbeitnehmerdienstposten ohne gesetzliche Grundlage bei rechtmäßigen Arbeitskämpfen stellte das BVerfG mit Beschluss vom 2. März 1993 - 1 BvR 1213/85 fest:

  „Bei einem rechtmäßigen Streik darf die Deutsche Bundespost nicht den Einsatz von Beamten auf bestreikten Arbeitsplätzen anordnen, solange dafür keine gesetzliche Regelung vorhanden ist.“ (Leitsatz)

  „1. (…)

  a) Die Koalitionsfreiheit ist auch Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst gewährleistet, und zwar unabhängig davon, ob sie hoheitliche oder andere Aufgaben erfüllen. GG Art 33 Abs. 4 steht dem nicht entgegen. (…)“ (Orientierungssatz)

9 BVerfG, Beschluss von 1. Dezember 2010 – 1 BvR 2593/09 Rn. 23.

– Mit der Frage nach der **Erforderlichkeit gesetzgeberischer Maßnahmen** zur Wahrung der Tarifautonomie für den Fall, dass infolge einer gesetzlichen Regelung strukturelle Ungleichheiten der Tarifvertragsparteien auftreten, die ein ausgewogenes Aushandeln der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen nicht mehr zulassen und durch die Rechtsprechung nicht ausgeglichen werden können, befasst sich das BVerfG in seinem Urteil vom 4. Juli 1995 – 1 BvF 2/86 u.a.:

  „(…)

  2. Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit bedarf der Ausgestaltung durch die Rechtsordnung, soweit es die Beziehungen zwischen Trägern widerstreitender Interessen zum Gegenstand hat. Dem Gesetzgeber kommt dabei ein weiter Handlungsspielraum zu. Bei der Beurteilung, ob die Parität zwischen den Tarifvertragsparteien gestört ist und welche Auswirkungen eine Regelung auf das Kräfteverhältnis hat, steht ihm eine Einschätzungsprärogative zu."

– Die **Begrenzung des Gesetzgebers** durch das Grundrecht der Koalitionsfreiheit ist Gegenstand von des BVerfG-Beschlusses vom 24. April 1996 – 1 BvR 712/86:

  „(…)

  2. Bei der gesetzlichen Ordnung von Materien, die herkömmlicherweise in Tarifverträgen geregelt werden, ist Art. 9 Abs. 3 GG zu beachten.

  3. Der Grundrechtsschutz des Art. 9 Abs. 3 GG ist nicht für alle koalitionsmäßigen Betätigungen im Bereich der Tarifautonomie gleich intensiv.

  4. Bestehende tarifvertragliche Regelungen genießen grundsätzlich einen stärkeren Schutz als die Tarifautonomie in Bereichen, die die Koalitionen ungeregelt gelassen haben."

2.2. Weitere Rechtsprechung

Die Gewährleistung von Koalitionsfreiheit und Streik als soziale Menschenrechte aus dem UN-Sozialpakt und der Europäischen Sozialcharta und deren Rezeption in der höchstrichterlichen Rechtsprechung war Gegenstand einer früheren Arbeit dieses Fachbereichs:

> Deutscher Bundestag- Wissenschaftliche Dienste (2015): Streik und Koalitionsfreiheit als soziale Menschenrechte. UN-Sozialpakt und Europäische Sozialcharta vor deutschen Gerichten. Ausarbeitung WD 6 – 3000 – 76/15 vom 2. Juni 2015 (unveröffentlicht).

2.3. Schrifttum

Eingehend mit den verfassungsrechtlichen Aspekten des Streikrechts befassen sich die folgenden als Anlagen beigefügten Beiträge aus dem Schrifttum:

– SCHOLZ, Rupert in Maunz/Dürig Grundgesetz-Kommentar. 74. Ergänzungslieferung Mai 2015. München: C.H. Beck, Art. 9 GG, Rn. 309 - 330.

Anlage 1

Der Beitrag gibt allerdings den Diskussionsstand der 35. Ergänzungslieferung Februar 1999 wieder.

– BEPLER, Klaus (2005): Deutsches Streikrecht und Europäische Sozialcharta (ESC). In: Arbeitsrecht im sozialen Dialog. Festschrift für Hellmut Wissmann zum 65. Geburtstag, München: C.H. Beck, S. 97 – 113.

Anlage 2

Die verfassungsrechtliche Einordnung des Arbeitskampfes wird ausführlich erörtert in der zunächst als Dissertation veröffentlichten Arbeit von:

– ENGELS, Andreas (2008) Verfassung und Arbeitskampfrecht: verfassungsrechtliche Grenzen arbeitsgerichtlicher Arbeitskampfjudikatur. Berlin : Duncker & Humblot. Verfügbar in der Bibliothek des Deutschen Bundestages: Signatur: P 5121273.

Ausgehend von einer historischen Betrachtung und einer ausführlichen, an einer systematischen Einordnung unterschiedlicher Kampfmittel orientierten Darstellung der Arbeitskampfrechtsprechung des BAG untersucht der Autor den verfassungsrechtlichen Schutz des Arbeitskampfes und dessen Reichweite und berücksichtigt dabei auch die europäische und internationale Dimension.

Ende der Bearbeitung