

ANTON RAUSCHER

## Das Streikrecht im Wandel

Es ist eine anerkannte Tatsache, daß die Arbeitnehmer in Deutschland von ihrem Streikrecht im Arbeitskampf um gerechte Lohnanteile und um menschenwürdige Arbeitsbedingungen nur äußerst selten Gebrauch machen. Ein Vergleich der Streikstatistiken der europäischen Länder bestätigt dies<sup>1</sup>. In Großbritannien beispielsweise gehört der Streik fast schon zur Regel, und die Bevölkerung scheint sich, von besonders gravierenden Fällen wie dem mehrwöchigen Bergarbeiterstreik mitten im Winter mit der Folge eines weitgehenden Zusammenbruchs der Energieversorgung abgesehen, damit abgefunden zu haben. Auch in Italien haben die Streikwellen der letzten Jahre das wirtschaftliche Wachstum empfindlich beeinträchtigt und die Verwirklichung sozialstaatlicher Forderungen stark verzögert. Ein Ähnliches gilt für Frankreich, wo es neben eruptiven Generalstreiks immer wieder zu Arbeitsniederlegungen großen Stils kommt. In der Bundesrepublik kennt man derartige Vorgänge kaum. Nur wenige Länder, vor allem die Schweiz mit dem »Friedensabkommen« und Österreich mit seiner paritätischen Lohn-Preis-Kommission, können ein noch geringeres Streikkonto aufweisen.

### I. STREIK- UND AUSSPERRUNGSRECHT ALS ECKSTEIN DER TARIFAUTONOMIE

Die Gründe für diese minimale Ausübung des Streikrechts, die im Ausland oft gar nicht begriffen wird, sind vielschichtiger Natur. Dabei mag sicherlich auch die dem Deutschen gerne nachgesagte traditionelle Neigung für Recht und Ordnung eine Rolle spielen, die sowohl die Streiklust des einzelnen hemmt als auch die geringe Popularität von Streiks in der Öffentlichkeit verständlich macht. Entscheidend aber dürfte einerseits die fortschrittliche Arbeits- und Sozialgesetzgebung, andererseits

<sup>1</sup> Vgl. Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1971. Hrsg. v. Statistischem Bundesamt, Stuttgart und Mainz 1971, Internationale Übersichten 45\*.

der Wille aller Beteiligten, die soziale Partnerschaft anstelle der sozialen Konfrontation zu praktizieren, zu Buche schlagen. Auch findet sich in der Bundesrepublik bei beiden Tarifpartnern im allgemeinen eine höhere Bereitschaft zur Mitverantwortung für das Gemeinwohl, als dies in anderen Ländern der Fall zu sein pflegt. Natürlich wirkt sich hierbei auch die seit dem II. Weltkrieg entwickelte Organisation der Tarifpartner aus, die unter dem Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit einer modernen Industriewirtschaft als optimal bezeichnet werden muß. Im Unterschied zu den angelsächsischen Ländern gliedert sich der Deutsche Gewerkschaftsbund nicht nach dem Berufsprinzip, sondern in 16 Industriegewerkschaften, wobei die Zugehörigkeit des Betriebes zu einem Industrie- bzw. Gewerbebezweig für die Zuordnung seiner Arbeitnehmer zu einer bestimmten Industriegewerkschaft maßgebend ist. Und die einzelnen Industriegewerkschaften sind zusammen mit den entsprechenden Arbeitgeberverbänden in den Ländern die Träger der kollektivrechtlichen Tarifverträge. Damit ist einer Individualisierung der Tarifverträge im Sinne von Firmentarifen ebenso wie einer Zersplitterung der Zuständigkeiten nach dem Berufsprinzip vorgebaut. Diese günstigen Umstände haben dazu beigetragen, daß die Tarifpartner, und zwar die Arbeitgeber nicht minder als die Gewerkschaften, das System der Tarifautonomie<sup>2</sup>, als dessen Eckstein das Streik- und Aussperrungsrecht fungiert<sup>3</sup>, als bestens bewährt ansehen. Man weist darauf hin, daß das System der uneingeschränkten Tarifautonomie,

---

<sup>2</sup> Die Tarifautonomie ist den Koalitionen, also den Arbeitgeberverbänden und den Gewerkschaften, durch Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes mit garantiert. *Manfred Löwisch* folgert daraus, daß mit dem System der Tarifautonomie weder eine allgemeine staatliche Lohnfestsetzung noch eine allgemeine Festlegung von Toleranzgrenzen für Lohnbewegungen noch eine allgemeine Zwangsschlichtung etwa im Interesse der Gesamtwirtschaft vereinbar ist; Die Ausrichtung der tariflichen Lohnfestsetzung am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht. – In: *Recht der Arbeit* 22 (1969), H. 5, S. 130 f.

<sup>3</sup> Zweck und Rechtfertigung der kollektivrechtlichen Regelung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist der Schutz des abhängigen Arbeitnehmers vor der Vormachtstellung des Unternehmers. Eine Begrenzung dieser Vormachtstellung und damit die Erfüllung des Schutzzweckes erwartet das Recht von dem faktischen Machtausgleich im Wege der Konzentration, dessen wesentliches Korrelat die Freiheit der Tarifparteien ist, die Durchsetzung ihrer Forderungen durch Kampfmittel, also durch Streik und Aussperrung, zu erzwingen. Diese Kampffreiheit reicht aber nicht weiter als der arbeitsrechtliche Schutzzweck: *Kurt H. Biedenkopf*, Grenzen der Tarifautonomie, Karlsruhe 1964, S. 213 f. Neuere Untersuchungen weisen dem Arbeitsrecht über die soziale Schutzfunktion hinaus eine rechts- und gesellschaftspolitische Ordnungsfunktion zu: vgl. *Wilhelm Herschel*, Arbeitsrecht in der Wohlstandsgesellschaft. – In: *Recht der Arbeit* 21 (1968), H. 11, S. 402 ff.

das weder staatliche Eingriffsmöglichkeiten in die Lohn- und Preisbildung, noch eine Zwangsschlichtung noch eine gesetzlich verordnete Abkühlungsperiode bei drohenden Streiks kennt, den Spannungs- und Interessenausgleich zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern unvergleichlich besser bewerkstelligt habe, als dies in Ländern mit staatlicher Lohn- und Preispolitik der verschiedensten Varianten der Fall gewesen sei<sup>4</sup>. Die alleinige Zuständigkeit der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände für das Tarifwesen habe sich ebenfalls zugunsten des Gemeinwohls ausgewirkt, insofern das Preisniveau in Ländern mit stark ausgeprägter Einkommenspolitik im allgemeinen sogar stärker gestiegen sei als in Ländern ohne derartige staatliche Lohn- und Preislenkungsmaßnahmen.

Natürlich übersieht man nicht, daß die »uneingeschränkte« Tarifautonomie nur funktionieren kann, wenn sie eingebettet ist in das Arbeitsrecht und in eine an der freiheitlichen und sozialen Marktwirtschaft orientierten Wirtschafts- und Sozialpolitik, wodurch sowohl Rahmenbedingungen für die tariflichen Vereinbarungen wie Mindestkündigungsfristen oder auch Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer in Betrieb und Unternehmen festgesetzt und insbesondere die gesamtwirtschaftlichen Ziele der Vollbeschäftigung, der Preisniveaustabilität und des Wachstums angesteuert werden. Genau besehen ist deshalb die besagte »Autonomie« immer nur eine relative. Aber die Tarifpartner wachen eifersüchtig darüber, daß innerhalb dieses Rahmens ihre Zuständigkeit in keiner Weise angetastet wird.

Schon die Einrichtung der sogenannten »konzertierten Aktion«, bei der unter der Verantwortung des Staates und unter Mitwirkung der Bundesbank die Tarifparteien die gesamtwirtschaftliche Entwicklung beraten und nach Möglichkeit gemeinsame Orientierungsdaten erarbeiten sollen, war und ist von unverhohlener Skepsis begleitet. Die Gewerkschaften befürchten die Beeinträchtigung ihres lohnpolitischen Bewegungsspielraumes, die Arbeitgeber eine Minderung ihrer Gewinnchancen, soweit sie der Markt hergibt<sup>5</sup>. Auf beiden Seiten reagiert man

---

<sup>4</sup> Vgl. *Friedrich A. Neuman*, Tarifautonomie hat sich bewährt. – In: Vortragsreihe des Deutschen Industrieinstituts, Jg. 20, Nr. 32 vom 11. 8. 1970.

<sup>5</sup> Die konzertierte Aktion ist als Instrument zur Bewahrung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gedacht, weil das traditionelle wirtschafts- und finanzpolitische Instrumentarium sich als nicht ausreichend erwiesen hat, dieses Gleichgewicht zu sichern. Es ist eine andere Frage, was die konzertierte Aktion leisten kann und was nicht. Auch wenn die skeptischen Urteile über die Brauchbarkeit dieses Instruments überwiegen (Konzertierte Aktion. Kritische Beiträge zu einem Experiment, hrsg. v. *Erich Hoppmann*, Frankfurt 1971), so spricht doch vieles für

allergisch auf Vorschläge, wie sie etwa *Kurt Wolf* gemacht hat<sup>6</sup>. Er plädiert dafür, im Rahmen der konzertierten Aktion einen Sonderausschuß zu schaffen, in dem die Tarifparteien die spezifische Lage ihres Wirtschaftszweiges darzulegen hätten. Verhandlungsergebnisse von besonderer Bedeutung sollten diesem Ausschuß vorgelegt und Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände notfalls zu neuen Verhandlungen angeregt werden. Eine Neuordnung des Schlichtungswesens sieht eine zweite Instanz vor, welche die Möglichkeit verbindlicher Regelungen haben soll. Auf diesem Weg will man die Einkommensinflation in den Griff bekommen, die in den letzten Jahren stattgefunden hat und die zu einer Dauererscheinung mit all ihren unerwünschten Folgen zu werden droht. Bei den Sozialpartnern hingegen hält man alle derartigen Reformen oder Korrekturen der Tarifautonomie für schädlich, einmal, weil sie die Probleme, denen man damit zu Leibe rücken will, nicht lösen würden, zum andern, weil sie ein Kernstück der freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, eben die uneingeschränkte Tarifautonomie, schwächen müßten<sup>7</sup>.

Kritische Untertöne zu dieser eher harmonistischen Betrachtung der Tarifautonomie melden sich gewöhnlich in dem Augenblick zu Wort, in dem ein größerer Streik ansteht oder bereits eingesetzt hat. So meinte der DGB-Vorsitzende *Vetter* auf dem Höhepunkt des letzten Arbeitskampfes in der baden-württembergischen Metallindustrie (November-Dezember 1971): »Wenn wir uns nach diesem Arbeitskampf die Wunden lecken, werden wir auch darüber nachdenken müssen, wie wir das alles besser machen können«<sup>8</sup>. Auch dürfte es durchaus den Erwartungen von Arbeitgebern und Gewerkschaften gleicherweise entsprechen, wenn sich nach dem Scheitern der in das System der Tarifautonomie eingebauten Schlichtungsmechanismen die staatliche Vermittlung einschaltet und eine Lösung des Arbeitskonfliktes anbahnt. Dies geschieht zwar »neben« der Tarifautonomie her, gleichsam außerhalb der »Legalität«, aber man gibt sich zufrieden, weil diese Intervention an der

---

die Ansicht *M. Löwischs*, der eine Kooperation zwischen Staat und Tarifpartnern als Mittel der Globalsteuerung für möglich und wirksam hält, ohne daß deshalb die Tarifautonomie durch direkte staatliche Intervention ausgehöhlt würde: a. a. O., S. 135 ff.

<sup>6</sup> *Kurt Wolf*, Die Tarifautonomie braucht Instrumente. – In: FAZ Nr. 110 vom 13. 5. 1972, S. 15.

<sup>7</sup> Vgl. Die umstrittene Tarifautonomie. Eine Diskussion über ihre Bewährung und mögliche Reformen, in: FAZ Nr. 173 vom 29. 7. 1972, S. 13. Hier äußerten sich Unternehmer- und Gewerkschaftsvertreter zu den Reformvorschlägen *K. Wolfs*.

<sup>8</sup> Zitiert bei *Heinz Michaels*, Können wir uns Streiks noch leisten?. – In: Die Zeit Nr. 51 vom 17. 12. 1971, S. 26.

rechtlichen Zuständigkeit der Tarifpartner nichts ändert und sozusagen nur ihren Good will unter Beweis stellt. De facto freilich handelt es sich um einen Vorgang, der unwillkürlich die Frage nach den Grenzen der Tarifautonomie aufwirft.

Viel empfindsamer reagiert die Öffentlichkeit auf Streiks. In zunehmendem Maße wird dabei die Frage nach der Nützlichkeit derartiger Arbeitskämpfe gestellt, die nicht nur den gewöhnlichen Produktionsrhythmus in einem Teilbereich durchbrechen, die vielmehr die gesamte Volkswirtschaft in Mitleidenschaft ziehen und deren Ergebnisse als nicht mehr angemessen im Vergleich zu den entstehenden Kosten angesehen werden. Die Frage »Können wir uns Streiks noch leisten?« impliziert eine andere, ob sich nämlich die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bedingungen nicht so gewandelt haben, daß auch die Ausübung des Streikrechts einer Überprüfung bedarf.

## II. DIE GESCHICHTLICHE AUSGANGSSITUATION

Geschichtlich gesehen ist der Streik als Arbeitsverweigerung durch die organisierte Arbeiterschaft zur Durchsetzung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Interessen eine Folge der gesellschaftlichen Trennung von Arbeit und Kapital und der Organisierung der Wirtschaft in gegenpolige Arbeitsmarktparteien<sup>9</sup>. Das Streikrecht selbst gründet einerseits in der Freiheit des Menschen zur Leistung oder Nichtleistung von Arbeit unter bestimmten Bedingungen, andererseits in der Freiheit der Vereinigung (Koalitionsfreiheit) zu allen nicht gemeinwohlwidrigen Zwecken<sup>10</sup>. Als schärfste Waffe im Arbeitskampf kann allerdings der Streik nur ultima ratio sein, wenn alle anderen Mittel, zu einer Regelung des Arbeitskonfliktes zu gelangen, ausgeschöpft sind.

Diese zunächst abstrakte Bestimmung von Streikrecht und Streik muß auf dem Hintergrund der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse gesehen werden. Im 19. Jahrhundert bildete die gewerkschaftliche Organisierung und die Ausübung des Streikrechtes eine Art Notwehr gegen die kapitalistische Ausbeutung des Arbeiters. Der Unter-

<sup>9</sup> Natürlich gab es auch schon vor dem Aufkommen der industriekapitalistischen Wirtschaftsweise organisierte Bewegungen zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensverhältnisse. Dennoch kann von Arbeitskampf und Streik im strengen Sinne erst die Rede sein dort, wo die Gesellschaft das Koalitionsrecht anerkennt. Vgl. dazu: *Dieter Schneider*, *Der Streik. Begriff und Geschichte*. – In: *Ders.* (Hrsg.), *Zur Theorie und Praxis des Streiks*, Frankfurt 1971, S. 10 ff.

<sup>10</sup> *Johannes Messner*, *Das Naturrecht*, Innsbruck–Wien–München 1966, S. 633.

nehmer war sozusagen absoluter Herr, der die Lohn- und Arbeitsbedingungen nach Gutdünken diktieren konnte. Oft genug garantierte der Lohn noch nicht einmal das Existenzminimum. Durch Jahrzehnte hindurch hatte die Forderung nach dem gerechten Lohnanteil, der dem Arbeiter und seiner Familie das Auskommen gewährleistete, und nach menschenwürdigen Arbeitsbedingungen eine ganz andere Substanz als dies die gewerkschaftlichen Forderungen heute in der sozial fortgeschrittenen Industriegesellschaft besitzen. Es ging damals um die Erleichterung beziehungsweise Beseitigung der existentiellen Notlage des Arbeiters.

Der Streik selbst war in der Regel eine lokale Angelegenheit. Dies hing damit zusammen, daß der gewerkschaftliche Organisationsgrad niedrig war und sich meist auf bestimmte Unternehmen konzentrierte. Die Auswirkungen der lokalen Streiks auf nicht beteiligte Dritte hielten sich in engen Grenzen. Wegen der geringen wirtschaftlichen Verflechtung wurden weder Zulieferer noch Abnehmer in nennenswertem Ausmaß betroffen, das heißt, diese konnten ihre Geschäfte mit den übrigen nicht bestreikten Unternehmen weiterabwickeln. Dasselbe galt für die Konsumenten. »Der Streik war eine Privatangelegenheit zwischen der Gewerkschaft, die ihn führte und den bestreikten Unternehmern. Wegen seiner lokalen Tragweite konnte er im Privatraum verbleiben. Gelegentliche Streiks von größerem Umfang wurden sofort als überprivat empfunden; der Staat trat in Aktion«<sup>11</sup>.

Schließlich gab es eine Reihe von Widerständen und Hemmungen, welche die Ausübung des Streikrechtes einengten. In erster Linie muß hier die Situation auf dem Arbeitsmarkt genannt werden. Solange der Staat keine wirksame Vollbeschäftigung betrieb, mußte sich die Sorge um den Arbeitsplatz auf die Streikhäufigkeit und auf die Streikdauer dämpfend auswirken. Faktisch bot sich den Gewerkschaften nur in Konjunkturphasen ein Spielraum für Lohnerhöhungen. Darüber hinaus gab es lange Zeit Widerstände gegen den Streik von Seiten der Wissenschaft, der öffentlichen Meinung, des Obrigkeitsstaates und der Gerichte. Der Streik wurde vielfach nicht als ein geeignetes Mittel zur Verbesserung der Lage der Arbeiterschaft angesehen. Auch in der christlich-sozialen Bewegung dauerte es – bei aller Ablehnung der kapitalistischen Klassengesellschaft – geraume Zeit, bis man den Streik als legitimes Mittel des Arbeitskampfes anerkannte. Man war noch zu sehr von dem Prinzip der Gesamtordnung der Gesellschaft einge-

---

<sup>11</sup> Goetz A. *Briefs*, Gewerkschaftsprobleme in unserer Zeit, Frankfurt 1968, S. 67.

nommen, als daß man sich mit der interessenmäßigen Organisierung der Gesellschaft abgefunden hätte<sup>12</sup>.

Das Streikrecht setzte sich zwar allmählich durch, seine Ausübung und damit der Streik bildete aber weiterhin eher eine lokale Ausnahme. Erst nach dem I. Weltkrieg änderte sich diese Situation. Erstens verlor der Streik zusehends den Charakter der Notwehr und wurde zum Kampfmittel für einen gerechten Lohnanteil und menschengerechte Arbeitsbedingungen. Zweitens entfielen jene Widerstände, die vom Obrigkeitsstaat, von der Wissenschaft und von der öffentlichen Meinung ausgegangen waren. Drittens fand das Tarifvertragswesen in der Tarifvertragsordnung von 1918 seine staatlich-rechtliche Anerkennung. Damit waren die Gewerkschaften als kollektivrechtliche Tarifpartei anerkannt mit der Folge, daß auch der Streik aus der reinen Privatsphäre stärker heraustrat. Viertens endlich kam es bei Kriegsende und in der Weimarer Republik zu den ersten großen Massenstreiks. Geblieben war jedoch die ungünstige sich eher verschlechternde Arbeitsmarktsituation, geblieben war ebenfalls der Pluralismus der Gewerkschaften, die nach dem Berufsprinzip organisiert waren. Da auch die wirtschaftliche Verflechtung der einzelnen Unternehmen noch verhältnismäßig locker war, kann man immer noch den Streik als lokale Angelegenheit, wenn auch mit neuen Akzenten, betrachten.

In dieser Phase entwickelte die Streikethik die Bedingungen für die sittliche Rechtfertigung des Streiks<sup>13</sup>. In erster Linie dürfen nur gerechte und praktisch mögliche Forderungen gestellt werden. Hinzukommen muß eine vernünftige Proportionalität zwischen den erstrebten Zielen und den durch den Streik eintretenden Nachteilen. Weiterhin ist der Streik nur als ultima ratio zulässig, wenn alle friedlichen Mittel, zu einer Einigung zu kommen, erschöpft sind. Schließlich werden auch noch die Sicherstellung von Notstandsarbeiten während des Streiks und die Nichtanwendung unerlaubter Mittel wie z. B. physische Gewaltanwendung gegen Arbeitgeber oder gegen Arbeitswillige zu diesen Bedingungen gerechnet. Die Probleme stecken in den ersten beiden Postulaten, nämlich in der Ermittlung dessen, was »gerecht« und »praktisch möglich« ist, und in der Konkretisierung einer »ver-

<sup>12</sup> Anfangs hielt man nur den »Notwehrstreik« für sittlich erlaubt. Der sog. »Meliorationsstreik«, der die Verbesserung der Lage der Arbeitnehmer zum Ziele hat, wurde noch im sogenannten christlichen Gewerkschaftsstreit von der Berlin-Trierer Richtung verworfen. Auch die Enzyklika »Rerum novarum« sah im Streik ein »verbreitetes und schweres Übel«, dem man durch die Gesetze und durch Beseitigung der Ursachen zuvorkommen müsse (Nr. 31).

<sup>13</sup> Vgl. *Nikolaus Monzel*, *Katholische Soziallehre*, 2. Bd., Köln 1967, S. 472 ff.

nünftigen Proportionalität«, die sich nicht nur auf die Nachteile der unmittelbar Beteiligten, sondern auch Dritter, mithin auf das Gemeinwohl erstrecken kann und muß. Die Vermutung spricht dafür, daß man bei der Formulierung der Bedingungen die Verhältnisse der 1920er Jahre vor Augen hatte. Dies wird deutlich, wenn man die Aussagen des Rundschreibens »Quadragesimo anno« über den gerechten Lohn heranzieht. Die Gerechtigkeit wird vornehmlich gesehen in Relation zu dem kulturellen Lebensbedarf des Arbeitnehmers, zur Ertragskraft des Unternehmens und zum Gemeinwohl. Letzteres wird vor allem durch einen großen Streik (Generalstreik) oder durch die Lähmung lebenswichtiger Versorgungsbetriebe berührt. Aber genügen die bisherigen Überlegungen über das gerechte Ziel, die anwendbaren Mittel und die Angemessenheit der in Kauf zu nehmenden Opfer und Nachteile eines Streiks den heutigen Verhältnissen?

### III. DIE NEUE STOSSRICHTUNG DER LOHNKÄMPFE

Analysiert man die Voraussetzungen für den Streik einst und heute, so dürfte an erster Stelle die unterschiedliche Stoßrichtung des Streiks ins Gewicht fallen. Sicherlich werden heute ebenso wie früher die Streikforderungen von den Rechten der Arbeitnehmer und somit von der Gerechtigkeit her begründet. Dennoch ist der zugrunde liegende Sachverhalt ein anderer geworden. Durch lange Jahrzehnte hindurch hatte der Streik um Lohnerhöhungen und menschenwürdige Arbeitsbedingungen den Charakter der Notwehr gegen ein Unternehmertum, das, von Ausnahmen abgesehen, die Ware Arbeitskraft für seine Zwecke auszubeuten suchte. Die proletarische Situation der Arbeitermassen in manchen Entwicklungsländern liefert ein erschreckendes Anschauungsmaterial für denjenigen, der vergessen haben sollte, aus welchem existentiellen Elend und gegen welche Machtwiderstände die Arbeitnehmer sich bei uns durchringen mußten. Heute hingegen hat der Streik diese existentielle Seite verloren, wofür wir sicherlich dankbar sein müssen. Den Arbeitnehmern geht es in der Ausübung des Streikrechtes nicht mehr eigentlich um den kulturellen Lebensbedarf – dieser spielt nur bei den sogenannten »Randgruppen« der Wohlstandsgesellschaft eine Rolle, die leider nicht eine Streikmacht in die Waagschale werfen können, um ihre Lebensqualität zu verbessern. Den Arbeitnehmern geht es vielmehr um den »berechtigten Anteil« am volkswirtschaftlichen Gütersegen.



Aber gegen wen richten sich die Forderungen auf den »berechtigten Anteil«? Unmittelbar natürlich an die Adresse der Arbeitgeber. Es ist jedoch ein offenes Geheimnis, daß die Bestrebungen der Gewerkschaften, die Einkommen der unselbständig Erwerbstätigen, also den Lohnanteil, auf Kosten der Einkommen der Selbständigen und insbesondere der Unternehmer zu erhöhen, seit Jahren stagnieren. Stellt man nämlich in Rechnung, daß die Zahl der Selbständigen sowohl relativ als auch absolut im Vergleich zu den Unselbständigen gesunken ist, so kann man sogar von einem eher leicht rückläufigen Lohnanteil sprechen. Diese Entwicklung ist nun keineswegs etwa durch erneute kapitalistische Machenschaften seitens der Unternehmer bedingt, was schon die inzwischen mindestens gleichgewichtige Gewerkschaftsmacht verhindern würde, sondern durch den stetig wachsenden Kapitaleinsatz pro Arbeitsplatz, der automatisch auch den Anteil der Kapitalverzinsung ansteigen läßt. Auch die propagandistische Formel, daß die Reichen immer reicher und die Armen immer ärmer werden, trifft nur sehr bedingt zu, weil sich die Zusammensetzung der »Kapitalgeber« erheblich verändert hat und immer mehr Arbeitnehmer zusätzlich zu ihrem Lohn ein Zinseinkommen beziehen<sup>14</sup>. Sicherlich bietet eine forcierte Vermögensbildungspolitik noch eine Chance, die Gewinne zugunsten des Lohnanteils noch zusammenzupressen, insgesamt aber dürften sich Realloohnerhöhungen nur noch im Rahmen des Wachstums des Bruttosozialproduktes durchsetzen lassen.

Damit verändert sich zwangsläufig die Stoßrichtung der Lohnkämpfe. Sie richten sich formell noch gegen den Arbeitgeber, im Kern jedoch handelt es sich um Auseinandersetzungen zwischen den produzierenden Gruppen um ihre Position innerhalb der Volkswirtschaft. Das Argument, dessen sich zuerst die Bergarbeiter bedient haben, sie müßten jeweils an der Spitze der volkswirtschaftlichen Lohnskala stehen, wird nun in abgewandelter Form auch von den übrigen Gruppen gel-

---

<sup>14</sup> Vgl. die aufschlußreichen Ergebnisse der neuesten Untersuchung von *Hans Willgerodt, Karl Bartel, Ullrich Schillert*: Vermögen für alle. Probleme der Bildung, Verteilung und Werterhaltung des Vermögens in der Marktwirtschaft (Schriftenreihe der Ludwig-Erhard-Stiftung, Bd. II), Düsseldorf-Wien 1971. Das Buch belegt an Hand eines großen Zahlenmaterials, in welchem Umfang in den zurückliegenden Jahren auch die Arbeitnehmer Vermögen gebildet haben. Danach liegt der durchschnittliche Vermögensbestand (Geldvermögen und Grundbesitz) bezogen auf den Stichtag 31. 12. 1969 in Arbeitnehmerhaushalten bei DM 14 500,- im Vergleich zu den Beamtenhaushalten in Höhe von DM 23 900,- und den Angestelltenhaushalten in Höhe von 21 200,- (S. 72). Dagegen ist es bisher noch kaum gelungen, die Arbeitnehmer in nennenswertem Maße am Produktivvermögen (Aktien und GmbH-Anteile) zu beteiligen.

tend gemacht. Die Begründung von Lohnforderungen erfolgt mehr und mehr aus dem Vergleich der eigenen Lohnposition mit derjenigen anderer Gruppen, wobei jede einzelne Gruppe danach strebt, die eigene Position nicht nur relativ, sondern absolut zu verbessern. Die Auseinandersetzung vollzieht sich zwischen den Chemie- und den Metallarbeitern, zwischen den in der privaten Wirtschaft und im öffentlichen Dienst Beschäftigten, zwischen den Arbeitnehmern und den Angestellten, zwischen den Angestellten und den Beamten usw. Über die »Gerechtigkeit« der Forderungen entscheiden vielfach nicht mehr gesellschaftliche Erfordernisse, sondern der taktisch geschickte Einsatz gewerkschaftlicher Machtmittel oder die rücksichtslose Ausnutzung einer monopolartigen Stellung mancher Berufszweige. Die Kampfmaßnahmen der Fluglotsen sind hierfür ein typisches Beispiel.

In dieser Auseinandersetzung der verschiedenen Gruppen unter- und gegeneinander muß das Gemeinwohl zusehends unter Druck geraten. Denn die vielgepriesene gegengewichtige Marktmacht der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, die als Basis der Tarifautonomie angesehen wird, verliert in dem Maße an Funktionsfähigkeit, als sich die Kontrahenten auf Kosten des Dritten, nämlich des Verbrauchers, auf höhere Löhne und mittelbar zugleich höhere Preise einigen können. Diese Wirkung ist um so gravierender, wenn wie zum Beispiel im Falle des Ruhrkohlenbergbaues die Arbeitgeber einem Streik gar nicht so abgeneigt sind, um zusammen mit den Gewerkschaften Druck auf Parlament und Regierung zur Durchsetzung höherer Subventionen ausüben zu können. Die am meisten Benachteiligten, auf deren Rücken die sozialen Gruppenkämpfe ausgetragen werden, sind wiederum die schwachen Schichten, die über keine Macht- und Streikmittel verfügen, und diejenigen, die erst verhältnismäßig spät »nachziehen«. In dieser neuen Stoßrichtung des Lohnkampfes, bei nach wie vor stark konsumorientierten Löhnen, liegt ohne Zweifel auch der stärkste Inflationsimpuls, den wir in allen Wohlstandsgesellschaften beobachten.

Ist in dieser Situation die Ausübung des Streikrechts noch legitim? Die Frage läßt sich nicht mit einem eindeutigen Ja oder Nein beantworten, weil das gesellschaftliche Gefüge in ständiger Veränderung begriffen ist und es immer wieder Berufsgruppen geben wird, die sozusagen unter ihrem gesellschaftlichen Wert arbeiten und deren Forderungen deshalb durchaus anerkannt werden müssen. Überall dort jedoch, wo Lohnkämpfe auf dem Wege inflationärer Wellen zu Lasten Dritter und vor allem der sozial Schwächeren gehen, wird der Streik zum Problem.

#### IV. DIE ENTMACHTUNG DES GEMEINWOHLS

Hand in Hand mit dieser neuen Stoßrichtung der Lohnkämpfe und Streiks geht die interessenmäßige Organisierung der Gesellschaft. War der Streik früher Ausdruck der Selbsthilfe, so wird er heute mehr und mehr zu einem Indiz für die Selbständigkeit und Durchschlagskraft der Verbände, das heißt der Gewerkschaften. *Goetz Briefs* hat diese Entwicklung zutreffend dargestellt<sup>15</sup>. Die Gesellschaft zerfällt nicht mehr in eine Summe von Individuen, sondern hat sich zu einem Bündel von Organisationen entfaltet, alle zentriert um Interessen. Sie streben danach, die Gesetzgebung jeweils zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Dies gilt für Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in gleicher Weise. Alle diese Verbände sind nicht nach dem Prinzip der Gesamtordnung und des Gemeinwohles angetreten, sie entstammen vielmehr einer gruppenindividualistischen Grundhaltung, insofern sie jeweils ihre eigenen Interessen unabhängig von anderen Interessen und insbesondere vom Gesamtinteresse vorwärtstreiben, soweit ihre Macht reicht. An die Stelle der »klassischen Gewerkschaft« ist die »befestigte Gewerkschaft« getreten, durch die Gesetzgebung als kollektivrechtlicher Tarifpartner voll anerkannt. Hinzukommt, daß die Gewerkschaft in der Bundesrepublik heute keine lokal verstreute Angelegenheit mehr ist, sondern, straff nach Industrieverbänden organisiert, einen Machtfaktor erster Ordnung darstellt. Dies bedeutet, daß auch die Ausübung des Streikrechts eine neue Machtdimension erfährt. Der Streik verbleibt nicht mehr im Raum privater oder gruppeninterner Auseinandersetzung, sondern wird in der Regel zu einem Politikum; er tangiert die öffentliche Verantwortung und den Staat. Nun könnte man sich mit dem Hinweis zufriedengeben, die deutschen Gewerkschaften seien sich gerade als Machtfaktor ihrer Mitverantwortung für das Gemeinwohl bewußt und darin unterscheiden sie sich von den Gewerkschaften in den angelsächsischen und romanischen Ländern. Auch komme auf diese Weise die Verschränkung von staatlicher und gesellschaftlicher Verantwortung zum Ausdruck<sup>16</sup>.

Ohne das Argument von der öffentlichen Verantwortung der Gewerkschaften – es gilt vice versa auch für die Arbeitgeberverbände als ihre

<sup>15</sup> *Goetz A. Briefs*, a. a. O., S. 68 ff.

<sup>16</sup> Diese Thematik, die auch das System der Tarifautonomie berührt, wird vor allem unter dem Stichwort der Sozialstaatlichkeit erörtert. Siehe hierzu: *W. Weber*, Die verfassungsrechtlichen Grenzen sozialstaatlicher Forderungen. – In: *Der Staat* 4 (1965), S. 409 ff.; *E. Forsthoff* (Hrsg.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit*, Darmstadt 1968.

Partner – entkräften zu wollen, so wird man sowohl von der jüngsten Entwicklung als auch von der theoretischen Konzeption her einige Fragezeichen dahinter setzen müssen. Die übermäßigen Lohn- und Preissteigerungen der letzten Jahre haben das Gemeinwohl hart angeschlagen, wenn man darunter nicht ein inhaltleeres Etikett versteht. Sie erschweren es auch dem Staat, den Ländern und den Kommunen, die dringend notwendigen öffentlichen Investitionen vorzunehmen. Die öffentliche Verantwortung scheint sich vor allem in Forderungen an den Staat niederzuschlagen, ohne daß deshalb die eigenen Interessen zurückgeschraubt würden. Die Gewerkschaften betonen den Vorrang der Gemeinschaftsaufgaben; gleichzeitig aber peilen sie enorme Lohn-erhöhungen an unter Einschluß der inzwischen eingetretenen Inflationen und prangern allgemeine Steuererhöhungen als Gefährdung des »sozialen Besitzstandes« an. Oder man setzt sich für den Ausbau des kommunalen Nahverkehrs ein, während man von den Unternehmen die Bereitstellung kostenloser Parkplätze für die Privatwagen fordert.

Die Vollbeschäftigungspolitik, der sich jeder Sozialstaat heute verpflichtet weiß, ermöglicht es den Gewerkschaften zusätzlich, ihre Interessen auszureizen. Die Verantwortung für gefährdete oder verlorengegangene Arbeitsplätze träge in erster Linie den Staat, das »System«. Das Arbeitsplatzrisiko, das früher auf die Ausübung des Streikrechts dämpfend wirkte und den Machtgebrauch kanalisieren könnte, hat sich stark verringert. In allen entwickelten Industriestaaten nämlich ist der Faktor Arbeit entgegen vielen Befürchtungen tendenziell in die Knappheitsposition geraten. Die arbeitsmarktpolitische Situation des Arbeitnehmers hat sich zudem durch die Hebung seiner beruflichen Qualifikation gebessert.

Die Gewerkschaften geraten zusehends auch in einen Zwiespalt, einerseits sich als Träger öffentlicher Verantwortung profilieren zu sollen, andererseits den Erwartungen ihrer Mitglieder als Interessenorganisation gerecht zu werden. Es war für die Gewerkschaften leicht, ihre Mitglieder zufriedenzustellen in der früheren Kampfzeit und ebenso in der Epoche nach dem II. Weltkrieg, als das enorme Wirtschaftswachstum eine entsprechende Einkommensexplosion erlaubte. Um so schwieriger haben es die Gewerkschaften heute, ihre Mitglieder bei der Stange zu halten, zumal die gestiegenen Einkommen die Organisationsfreudigkeit der Arbeitnehmer eher mindern als steigern. Was liegt näher, als den Leistungsnachweis durch massive Lohnforderungen und auch gelegentliche Streikdrohungen zu liefern.

Die neue Stoßrichtung der Lohnbewegungen und die Bemühungen der Gewerkschaften, ihren Einflußbereich zu vergrößern, führen dazu, daß sich auch Berufsgruppen, die nicht im industriellen Spannungsverhältnis Arbeitgeber/Arbeitnehmer leben, gewerkschaftlich zu organisieren beginnen oder sich wenigstens in der Durchsetzung ihrer Forderungen so verhalten. Dies gilt für Beamte ebenso wie für freiberuflich Tätige, für Ärzte und Lehrer nicht anders wie für Künstler und Redakteure<sup>17</sup>. Sie haben erfahren, daß sich Macht bezahlt macht und sie scheinen immer mehr gewillt zu sein, ihre Macht auch auszuspielen bis hin zum Streik.

Was bei diesen gesellschaftlichen Machtkämpfen der Interessenverbände auf der Strecke bleibt, das ist das Gemeinwohl beziehungsweise der Staat, der das Gemeinwohl verbürgen soll. Dem konzentrierten Angriff der pluralen Gesellschaft hat der Staat wenig entgegenzusetzen. Auf der einen Seite ist er, wie gesagt, zur Vollbeschäftigungspolitik verpflichtet, die in der Bundesrepublik zur Überbeschäftigungspolitik ausgeübt ist. Auf der anderen Seite sind die wirtschafts- und finanzpolitischen Instrumente nicht griffig genug, um die Interessengruppen im Zaume zu halten und einigermaßen die Preisstabilität zu gewährleisten. Auch die konzertierte Aktion, welche die kollektive Vernunft aktivieren sollte, hat nicht die gesellschaftlich integrierende Wirkung gehabt, die man sich von ihr erhofft hatte<sup>18</sup>. Vollends steht der Staat

---

<sup>17</sup> Bereits seit Jahren wird von der Gewerkschaft ÖTV das Streikrecht für Beamte gefordert, wobei man das geltende Beamtenrecht in zwei Bereiche aufgliedern möchte. Der eine Teil würde die öffentlich-rechtlich geregelten Rechte und Pflichten der Beamten festhalten (Statusrecht), der andere Teil das auf privatrechtlicher Basis zwischen Regierung und Gewerkschaft auszuhandelnde Folgerecht, das auch die Besoldungsfragen einschließt. Bisher besteht ein Streikverbot für die öffentlichen Beamten, dessen Begründung jedoch nicht so sehr im öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis zu suchen ist, sondern in der Notwendigkeit des störungsfreien Funktionierens des Staatsapparates: vgl. *Arthur Nikisch, Arbeitsrecht*, II. Bd., Tübingen 1959, S. 142 f. – Da bisher bei bestimmten Berufsgruppen wie z. B. den Ärzten ein Streik nicht zur Debatte stand, hat sich auch die theoretische Reflexion über die Grenzen des Streikrechts wenig damit befaßt. In den Vereinigten Staaten jedoch bilden auch Ärztestreiks keine Ausnahme mehr.

<sup>18</sup> Die Einwände gegen die konzertierte Aktion gehen davon aus, daß diese sich nur in einer Phase depressiver Wirtschaftslage bewähre, in der beide Tarifparteien an einer schnellen Änderung der Situation interessiert sind. Dagegen sei sie in der Hochkonjunktur kein geeignetes Instrument, weil dann die gegensätzlichen Interessen – hier die Minimierung der Lohnkosten, dort die Maximierung der Lohnsteigerungsraten – aufeinanderprallen und eher einem Interessenpakt (Sozialkartell) als einer Mäßigung Vorschub leisten. Vgl. Anm. 5. Den Kritikern wird man allerdings entgegenhalten müssen, einmal, daß die konzertierte Aktion allein sicherlich keine Wunder wirken kann, zum anderen, ob ihre Praktizierung nicht doch wirksamer gestaltet werden kann. Dieses Instrument griffiger zu

dem Machtstreik ohnmächtig gegenüber. Er kann nicht die Belange des Gemeinwohls verfechten, sondern allenfalls eine von den Tarifparteien geduldete oder sogar stillschweigend erwartete Vermittlerrolle übernehmen. Aber ist der Machtstreik sittlich zulässig, wenn dabei das Gemeinwohl schweren Schaden nimmt? Die Theorie der Tarifautonomie, die den Streik als Element der gegengewichtigen Marktmacht begreift und dabei voraussetzt, daß er sich im Rahmen der Gemeinwohlerfordernisse vollzieht, dürfte hinter der Wirklichkeit herhinken<sup>19</sup>. Die Streikethik aber hat bisher kaum Anstrengungen unternommen, um der Entmachtung des Gemeinwohls zu begegnen und die Bedingungen zu fixieren, welche die Ausübung des Streikrechtes unter den gewandelten Verhältnissen rechtfertigt.

## V. DIE ANFÄLLIGKEIT DER WIRTSCHAFT

Was heutzutage ebenfalls eine neue Bewertung des Streiks erzwingt, ist die Störungsanfälligkeit einer hochtechnisierten und stark verflochtenen Wirtschaft. In der geschichtlichen Ausgangssituation war der Streik nicht nur deshalb lokaler Natur, weil er sich gegen einzelne Betriebe richtete und, von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen, nicht ganze Industriezweige lahmlegte, sondern vor allem wegen seiner geringfügigen Auswirkungen auf unbeteiligte Dritte. Die früheren Streiks hatten keinen weitreichenden produktions- und verbrauchspolitischen Radius. Dies hat sich grundlegend geändert, seitdem der

---

machen heißt nicht, das System der Tarifautonomie auszuhöhlen oder es staatlich zu reglementieren, wofür *Theo Keyser* plädiert: Tarifautonomie und soziale Gerechtigkeit. – In: Sozialer Fortschritt 20 (1971), H. 8, S. 183 ff.

<sup>19</sup> Vgl. *Theo Mayer-Maly*, Zum Verständnis der Kampfparität. – In: Recht der Arbeit 21 (1968), 11. H., S. 432 ff. – Aus Arbeitgeberkreisen, die am Prinzip der Tarifautonomie nicht rütteln lassen, wird darauf hingewiesen, daß sich die Gleichgewichte zugunsten der Gewerkschaften verschoben hätten und deshalb das System der Tarifautonomie in seiner Funktionsfähigkeit beeinträchtigt werde: *Wolfgang Eichler* in dem Artikel »Die umstrittene Tarifautonomie (Anm. 7). Diese Argumentation, die sich auf die Gewerkschaftsfreundlichkeit des Sozialstaates und die Überbetonung der Vollbeschäftigungspolitik stützt, ist vom Interessenstandpunkt her verständlich und enthält auch einen wahren Kern. In diesem Zusammenhang ist eine Bemerkung *Thilo Ramms* von Interesse, der eine Kampfparität oder Waffengleichheit der Tarifparteien weder für das frühere noch für das gegenwärtige Recht für gegeben hält. Der Staat sei in der Auseinandersetzung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern niemals neutral gewesen. Als liberaler Staat habe er die Seite der Arbeitgeber begünstigt, als Sozialstaat sich auf die Seite der Arbeitnehmer gestellt: Der Arbeitskampf und die Gewerkschaftsordnung des Grundgesetzes, Stuttgart 1965, S. 200.

ungeheure Technisierungs- und Verflechtungsgrad der Unternehmen die Gesamtwirtschaft so verwundbar gemacht hat.

Der Metallarbeiterstreik in Baden-Württemberg hat gezeigt, daß die Bestreikung eines einzigen Unternehmens wie der Robert-Bosch-Werke sich sofort auf alle Automobilunternehmen auswirkt und deren Produktion trifft. Die Leidtragenden sind jedoch nicht nur die Arbeitnehmer in den Automobil-Betrieben, sondern die nach Zehntausenden zählenden Zulieferer und Abnehmer dieser Schlüsselindustrie. Dagegen läßt sich nicht einwenden, es handele sich um ein besonders krasses Beispiel, das man nicht verallgemeinern könne. Das Gegenstück zu einer hochentwickelten Technik ist nun einmal ein Höchstmaß an gesellschaftlicher Arbeitsteilung und damit wechselseitiger Abhängigkeit. Ein kompliziertes Räderwerk, wie es die moderne Wirtschaft darstellt, und in dem ein Glied ins andere greifen muß, wenn das Ganze funktionieren soll, ist für Störungen sehr viel anfälliger als ein einfacher Mechanismus. Ein Streik, an einem einzigen Punkte ausgebrochen, pflanzt sich automatisch in potenzierten Wellen fort und gefährdet das feinmaschige Produktions-, Verteilungs- und Absatzgefüge. Der Schwerpunktstreik erfaßt nicht nur die betreffenden Unternehmen, sondern auch eine große Zahl anderer Unternehmen und die Verbraucher. Insofern erhält der Streik, ob dies die Verantwortlichen zugeben wollen oder nicht, eine neue Dimension. Durch den Druck auf die an sich unbeteiligten Dritten soll der widerspenstige Partner zur Annahme der Forderungen gezwungen werden. Man kalkuliert sozusagen den Unmut der breiten Öffentlichkeit ein, um zum Ziel zu gelangen. Zudem entlastet ein Schwerpunktstreik die Streikkasse der Gewerkschaften und diskreditiert von vorneherein etwaige Kampfmaßnahmen des Gegners wie die Aussperrung – ein sowieso zweischneidiges Schwert, weil sie sowohl Streikwillige als auch Arbeitswillige trifft und die Atmosphäre vergiftet<sup>20</sup>.

Des Druckmittels auf unbeteiligte Dritte bedienen sich in zunehmendem Maße auch Gruppen, die eine monopolähnliche Stellung besitzen. Dabei haben sich neue Streikformen entwickelt wie etwa der Bummelstreik oder der Dienst nach Vorschrift. Sie finden vor allem im öffent-

---

<sup>20</sup> Streik und Aussperrung werden als Mittel im Arbeitskämpfrecht anerkannt: *Gerhard Müller*, Das Arbeitskämpfrecht im Beschluß des Großen Senats des Bundesarbeitsgerichts vom 21. April 1971. – In: *Recht der Arbeit* 24 (1971), H. 11/12, S. 321 ff. – Eine ganz andere Frage ist es, wie Streik und Aussperrung sozialpsychologisch wirken, was zwar nicht rechtlich, aber »politisch« ins Gewicht fällt.

lichen Sektor Anwendung und können große Teile der Gesamtwirtschaft in Mitleidenschaft ziehen. Man scheut vor direkten Streiks zurück, weil diese wie im Falle der Beamten (noch?) unerwünschte Nachteile haben könnten, aber man propagiert die Langsamarbeit und streut Sand ins Getriebe. Die Aktionen der Fluglotsen geben einen Vorgeschmack dessen, was auf uns zukommen wird, wenn auch andere Gruppen zu ähnlichen Mitteln greifen. Zudem bieten die großstädtischen Ballungsgebiete eine Fülle von neuen Angriffspunkten, wie sie früher nicht gegeben waren. Ein Streik der Müllabfuhr in einer Großstadt heute würde ganz andere Folgen für die Gesundheit und den Lebensvollzug der Bevölkerung mit sich bringen als noch vor 20 Jahren.

Die Tatsache, daß Schwerpunktstreiks und Bummelstreiks sich keiner großen Beliebtheit in der Öffentlichkeit erfreuen, besagt nicht, daß wir in der Zukunft mit ihnen nicht mehr zu rechnen hätten. Im Gegenteil, der Interessenpluralismus könnte der gezielten Handhabung derartiger Streikformen noch Vorschub leisten, zumal sich diese wegen ihrer Hebelwirkung auch zur strategischen Umfunktionierung der Wirtschaftsgesellschaft eignen. Noch ist es in der Bundesrepublik unvorstellbar, daß beispielsweise die Elektrizitätsarbeiter streiken, wie dies in New York der Fall war. Aber Beispiele können Schule machen, vor allem dann, wenn sie erfolgreich waren.

Für die Streikethik stellen sich viele Fragen. Woher darf eine Gewerkschaft das Recht nehmen, nach erfolgter Urabstimmung nur einige Unternehmen für Schwerpunktstreiks auszusondern. Diese Art des Vorgehens mag zwar sehr erfolgversprechend sein, aber im Grunde werden die hier beschäftigten Arbeitnehmer als Speerspitze des Lohnkampfes gebraucht. Auf ihrem Rücken wird der Streik ausgetragen, sie und ihre Familien tragen die Lasten. Es handelt sich nicht nur um einen Vorstoß gegen die gewerkschaftliche Solidarität, vielmehr werden die betroffenen Arbeitnehmer zu einem Mittel für die Streikstrategen der Gewerkschaft. Noch problematischer sind die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, also auf das Gemeinwohl. Vom sittlichen Standpunkt dürfte ein Schwerpunktstreik ebenso wenig zu rechtfertigen sein wie etwa ein »Demonstrationsstreik« oder ein »Sympathiestreik«, denen eben kein Arbeitskonflikt zugrunde liegt. Allerdings ist es schwierig, aufgrund der Anfälligkeit und Verwundbarkeit der Wirtschaft wirksame Kriterien für die Ausübung des Streikrechts zu entwickeln, die einerseits dieses Recht nicht illusorisch werden lassen, andererseits aber seinem Mißbrauch eindeutige Grenzen ziehen.



## VI. VERÄNDERTE STREIKMENTALITÄT

Was die Streikmentalität der Arbeitnehmer angeht, so lassen sich zwei gegenläufige Tendenzen registrieren. Bei einer großen Mehrheit der Arbeitnehmer ist die Streikbereitschaft ohne Zweifel gesunken. Die stark angewachsenen Arbeitseinkommen, die günstigen Arbeitsbedingungen und der Ausbau der sozialen Rechte und Freiheiten haben bewirkt, daß der Gedanke der sozialen Partnerschaft stärkere Wurzeln geschlagen hat, als dies die veröffentlichte Meinung im allgemeinen zu akzeptieren bereit ist. Man will sie nicht durch Revolutionäre oder Ideologen gefährden lassen. Der Einfluß kommunistischer Betriebsgruppenarbeit ist bisher erstaunlich gering geblieben und auch die Juso-Parolen haben bei den Arbeitnehmern keine Gegenliebe gefunden. Entsprechende Anbiederungsversuche beim Streik in Baden-Württemberg wurden entschieden abgewiesen.

Hinzu kommt die rationale Überlegung, daß die Zeiten, in denen durch Streik ergiebige Lohnerhöhungen zu erringen waren, vorbei sind. Es hat sich weithin die Einsicht durchgesetzt, daß das Ergebnis von Tarifverhandlungen durch einen Streik nicht wesentlich verbessert werden kann. Die Differenz hinter dem Komma ist so gering, daß sie durch die entstehenden Nachteile mehr als ausgeglichen wird. Daran ändert auch der Umstand nichts, daß es in Ausnahmesituationen zu wilden Streiks kommen kann, wenn sich durch die Entwicklung der Wirtschaft die Voraussetzungen allzu sehr geändert haben und deshalb die geltenden Tarife als überholungsbedürftig angesehen werden<sup>21</sup>. Auch haben die Arbeitnehmer längst das Ritual der Tarifverhandlungen durchschaut, bei denen die Interessenorganisationen ihre Forderungen beziehungsweise ihre Angebote als optische Eckwerte zu setzen pflegen, um sich dann auf einer voraussehbaren mittleren Linie zu einigen.

Die geringe Streikbereitschaft würde noch deutlicher sichtbar, wenn nicht nur die Gewerkschaftsmitglieder, sondern alle eventuell betroffenen Arbeitnehmer in der Urabstimmung über einen Streik mitentscheiden könnten. Die viel beschworene kritische Vernunft ist bislang der Frage ausgewichen, ob die geltende Regelung aus rechtlichen und sozialen Gründen nicht reformiert werden müsse. Es ist nämlich nicht einzusehen, warum über den Streik nur Gewerkschaftsmitglieder befinden sollen, während die kollektivrechtlichen Tarifvereinbarungen minde-

<sup>21</sup> Über die Rechtmäßigkeit und Rechtswidrigkeit des wilden Streiks: *Manfred Löwisch* und *Jürgen Hartje*, *Der wilde Streik nach dem Recht der Bundesrepublik*. – In: *Recht der Arbeit* 23 (1970), H. 11/12, S. 321 ff.

stens de facto auch für die nicht organisierten Arbeitnehmer Geltung besitzen. Darüber hinaus muß bedacht werden, daß früher die von den Gewerkschaften getragenen Streiks, weil sie den Charakter der Notwehr und der Selbsthilfe hatten, sich auf die breite Zustimmung auch der Nichtorganisierten stützen konnten, wohingegen heute diese Solidarität brüchig geworden erscheint. Dem Vorwurf, die Nichtorganisierten wollten sich nur die Vorteile verschaffen, könnte man leicht begegnen, indem man diese ebenfalls an der Verantwortung über den Streikbeschluß beteiligt. Im Hintergrund verbirgt sich das schon ange-deutete Problem, daß bei der Handhabung des Streiks auch andere Elemente als nur die berechtigten Forderungen der Arbeitnehmer eine Rolle spielen können, nämlich der Leistungsnachweis der Gewerkschaftsführung oder auch ideologische Faktoren.

Neben dieser tatsächlich gesunkenen Streikbereitschaft läßt sich jedoch auch ein Trend zu einer potentiell steigenden Streikbereitschaft beobachten. Diese auf den ersten Blick widersprüchliche Aussage kann vorläufig nur an Symptomen erläutert werden. In Frankreich haben im vergangenen Jahr Piloten gestreikt, die ein Jahresgehalt von etwa 100 000 DM verdienen und viel freie Zeit genießen. Sie wollen mehr Lohn und noch mehr Freizeit. In Schweden haben streikende Beamte und Akademiker, die über ein durchschnittliches Jahreseinkommen von 50 000 DM verfügen, per Ausnahmegesetz an die Arbeit zurückgezwungen werden müssen. Für die Bundesrepublik sei nochmals auf die Forderungen der Fluglotsen verwiesen, die trotz eines respektablen Einkommens mehr Gehalt und mehr Freizeit verlangen und ihre Monopolstellung ausnutzen. Man hat diese Streiks bereits als »Luxusstreiks« bezeichnet<sup>22</sup>, weil sie nicht von den einkommensschwächeren Schichten ausgehen, sondern von Personengruppen, die an der Spitze der Lohn- und Gehaltskala stehen und meist auch einen Vorsprung an Freizeit haben. Was kündigt sich hier an? Für diejenigen, die über ein hohes Einkommen verfügen, scheint die Streikschwelle zu sinken, weil der Streik den Charakter zusätzlicher, wenn auch unbezahlter Freizeit gewinnt und außerdem, je nach der Monopolstellung, die Durchsetzung gehaltmäßiger Prärogativen erhoffen läßt. Man kann sich sozusagen den Streik leisten, ohne deshalb eine wesentliche Einschränkung der eigenen Lebensgewohnheiten in Kauf nehmen zu müssen, ja man handelt dafür eine bessere Lebensqualität in Form vermehrter Freizeit ein. Den »kapitalistischen« Unternehmer, der auch dann noch unermüdlich

---

<sup>22</sup> Artikel »Streikendes Europa«, in: Neue Zürcher Zeitung vom 21. 3. 1971, S. 1.

tätig ist, wenn sein persönlicher Komfort längst gesichert ist, mögen solche Perspektiven schrecken. Die Gesellschaft der Zukunft wird sich damit auseinandersetzen müssen. Was nämlich heute nur sporadisch hier und dort zutage tritt, kann morgen schon breitere Schichten von oben nach unten erfassen. Die Folgen, die derartige Störungen für das empfindliche Gesellschaftsgefüge mit sich bringen, vermag man noch gar nicht abzuschätzen.

Für die Sozialethik wird es nicht damit getan sein, den Luxusstreik als unzulässig zu verwerfen. Die Gesellschaft im Wohlstand braucht eher mehr denn weniger ein solidarisches Arbeitsethos. Der alte Grundsatz der christlichen Arbeitsethik, daß die Arbeit nicht ein notwendiges Übel, sondern die Chance der Persönlichkeitsentfaltung ist, muß neu durchdacht und aktiviert werden, wenn diese Gesellschaft funktionsfähig bleiben soll.

## VII. EINIGE FOLGERUNGEN

Das Streikrecht kann nicht isoliert von den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen gesehen werden<sup>23</sup>. Seine konkrete Ausgestaltung wird anders sein müssen, je nachdem ob es sich um Entwicklungsländer mit einer feudalkapitalistischen Oberschicht, um Länder mit einem liberalkapitalistischen Unternehmertum und ausgebeutetem Proletariat, um industriell fortgeschrittene, aber gesellschaftlich zurückhängende Länder oder um wirtschaftlich und sozial fortschrittliche Industriestaaten handelt. Es wird ebenfalls anders beurteilt werden müssen, je nach der gewerkschaftlichen Struktur und den Streikformen, die sich entfalten.

Die Situation in der Bundesrepublik zwingt zu einer Überprüfung, ob bei der Ausübung des Streikrechts wirklich gerechte Ziele mit einwandfreien Mitteln angestrebt werden, vor allem aber, ob die Verhältnismäßigkeit zwischen dem Kampfziel und dem Arbeitskampf als Mittel zur Erreichung dieses Zieles gewahrt ist. Das konkret zu sichernde Gemeinwohl erfordert heute im Sinne dieser Verhältnismäßigkeit ent-

---

<sup>23</sup> Die abstrakte Behandlung des Streikrechts kommt an die Probleme nicht heran. Hier liegt auch die Schwäche der konziliären Aussage, die bei wirtschaftlichen und sozialen Interessengegensätzen nachdrücklich friedliche Lösungsbemühungen fordert und sich damit begnügt, den Streik »unter den heutigen Verhältnissen« als »unentbehrlich« zu bezeichnen, »um Rechte der Arbeiter zu verteidigen oder berechnete Forderungen durchzusetzen«: Gaudium et spes, Nr. 68. Vgl. den Kommentar von *Derek Worlock*, Streik und Verständigung. - In: *Oeconomia Humana*, Köln 1968, S. 177-186.

sprechende Schranken. Der Präsident des Bundesarbeitsgerichts, *Gerhard Müller*, hat kürzlich den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Arbeitskampfrecht scharf herausgehoben. Er wendet sich gegen die isolierte Behandlung des Arbeitskampfes als Rechtsinstitut unter Berücksichtigung der Tatsache, daß für unser Rechtsleben auf vielen Gebieten das Verbot des Übermaßes entwickelt worden sei. »In unserer eng verflochtenen Gesellschaft treten die legitimen Rechtspositionen der einzelnen Angehörigen der Gesellschaft und ihrer verschiedenen Gruppen trotz und bei aller ihrer Legitimität immer und immer wieder mit den Rechtspositionen Dritter und anderer Gruppen in Konfrontation und Konflikt . . . Unsere eng verflochtene Gesellschaft muß im Interesse aller ihrer Angehörigen Schranken setzen, Rechtsschranken, die die Soziabilität der Gesellschaft, das Verflochtensein, das Miteinander, das Aufeinander-Angewiesensein der einzelnen und der Gruppen sicherstellen; die relative Isolation der Institute, die neben anderen Gegebenheiten das vorindustrielle Zeitalter gesellschaftlich und nicht zuletzt rechtlich kennzeichnete, besteht nicht mehr. Damit der einzelne und damit die Gruppen bestehen können, ist jeder einzelne und ist jede Gruppe gehalten, im gegebenen Falle die eigene Rechtsposition etwas zurückzustecken. Das ist wohl der letzte tragende Gedanke unseres Prinzips der Verhältnismäßigkeit«<sup>24</sup>.

Welche Folgerungen sind aus dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit abzuleiten? Um einem möglichen Mißverständnis vorzubeugen, muß festgestellt werden, daß es nicht darum geht, das Streikrecht illusorisch zu machen oder das Prinzip der Tarifautonomie innerhalb der Grenzen, die das staatliche Zusammenleben zieht, anzutasten, also auch nicht um eine generelle Einführung der Zwangsschlichtung von Arbeitskämpfen<sup>25</sup>. Auch wird es von den jeweiligen Verhältnissen abhängen, ob eine gesetzliche Regelung des Streikrechts – die Zuständigkeit hierfür wird man dem Staat nicht absprechen können – sich als notwendig erweist oder nicht. Jedenfalls ist zu überlegen, wie die Ausübung des Streikrechts durch eine differenzierte Regelung so gestaltet

<sup>24</sup> *Gerhard Müller*, a. a. O., S. 324.

<sup>25</sup> *Oswald von Nell-Breuning* weist darauf hin, daß die Wirkungen der staatlichen Zwangsschlichtung, wie sie früher in Deutschland bestand, so verhängnisvoll waren, daß beide Sozialpartner sich nach dem Weltkrieg mit Recht gegen ihre Wiedereinführung zur Wehr setzten. Die Zwangsschlichtung führe nämlich dazu, daß die Bedingungen von beiden Seiten maßlos hochgeschraubt würden in der Erwartung, daß sie vom staatlichen Schlichter als unerfüllbar abgelehnt würden. Auf diese Weise hätten die Beteiligten die Verantwortung nur auf den Staat abgewälzt. *Wirtschaft und Gesellschaft heute*, Bd. II, S. 57 f.

werden kann, daß die gemeinwohlschädlichen Folgen auf ein Minimum begrenzt bleiben. Folgende Punkte sollten geprüft werden:

1. An dem Verbot des Streiks für Beamte ist festzuhalten, da störungsfreie Funktionsfähigkeit von Regierung und Verwaltung ein Primärerfordernis des Gemeinwohls ist. Auch Arbeitsverzögerungen in Form von »Dienst nach Vorschrift« sind unstatthaft, und die Beteiligten beziehungsweise ihre Organisationen sind regreßpflichtig zu machen.

2. Der Streik ist in lebenswichtigen Versorgungsbetrieben zu verbieten. Die Versorgung der Bevölkerung mit Wasser und Energie ist auf diese Weise ebenso sicherzustellen wie die Müllbeseitigung in Großstädten und Ballungsräumen. Gegebenenfalls ist das Mittel der Dienstverpflichtung anzuwenden. Für die Erfüllung der berechtigten Ansprüche der Arbeitnehmer und Angestellten in diesen Bereichen sind bei Arbeitskämpfen verschiedene Instanzen vorzusehen, letztlich die Zwangsschlichtung unter Hinzuziehung von Sachverständigen.

3. Im Bereich der medizinischen Versorgung der Bevölkerung ist der Streik zu verbieten. Für die Arbeitnehmer und Angestellten in diesem Sektor ist eine ähnliche Regelung wie unter 2 zu treffen.

4. Streikurabstimmungen sind künftig so durchzuführen, daß alle betroffenen Arbeitnehmer oder Angestellten mitentscheiden können.

5. Zwischen einem Streikbeschuß und dem Streikbeginn ist eine gesetzliche Abkühlungsperiode vorzusehen mit der Pflicht zur Wiederaufnahme von Verhandlungen unter Hinzuziehung von Sachverständigen.