

SCHWERPUNKT PARLAMENTSNOTIGUNG ODER DEMOKRATISCHES GRUNDRECHT?

ZUR ILLEGALITÄT DES POLITISCHEN STREIKS

Die Vorstellung, dass der politische Streik in Deutschland eine verbotene Form der politischen Auseinandersetzung darstellt, hat sich in vielen Köpfen, auch denen kritischer Jurist*innen und aktiver Gewerkschafter*innen, fest etabliert. Dabei ist die Rechtslage keinesfalls so eindeutig — und schon gar nicht der heutigen Verfassungswirklichkeit angemessen.

Als politische Streiks werden Arbeitsniederlegungen bezeichnet, die sich von ihrem Mittel her zwar gegen die*den entsprechende*n Arbeitgeber*in richten, aber ihren Zweck in der Willensbildung innerhalb der Gesellschaft, inklusive der staatlichen Entscheidungsorgane, haben. Das Verbot des politischen Streikes stützt sich auf die Verurteilung der Industriegewerkschaft Druck und Papier sowie des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zu Schadensersatzzahlungen aufgrund einer politischen Streikaktion in mehreren Zeitungsbetrieben – dem sogenannten „Zeitungsstreik“ im Jahr 1952. Diesem vorausgegangen war eine Diskussion über die Verabschiedung eines bundesweiten Betriebsverfassungsgesetzes durch den deutschen Bundestag. Bis dahin gab es in der Bundesrepublik verschiedene Landesgesetze zur betrieblichen Mitbestimmung mit unterschiedlichen Schutzniveaus und unterschiedlich stark ausgestalteten Machtinstrumenten für Vertreter*innen der Arbeitnehmer*innen in den Betrieben. Nachdem die Gewerkschaften 1951 erfolgreich, auch unter Einsatz politischer Streikaktionen, in der Stahlindustrie und dem Bergbau eine weitreichende Mitbestimmungsgesetzgebung erkämpft hatten, wollte der DGB diese nun auch auf die anderen Wirtschaftsbereiche ausdehnen.¹ Das Montanmitbestimmungsgesetz sieht vor, dass Arbeitnehmer*innen und die Kapitaleseite gleich viele Aufsichtsratsmitglieder im Unternehmen stellen und einen „neutralen“ Vorsitzenden benennen. Die Bundesregierung wurde für diese Gesetzgebung aus ihren eigenen Reihen und von den Arbeitgeberverbänden stark kritisiert. Bundeskanzler Konrad Adenauer wechselte deshalb seinen Kurs und brachte einen Gesetzesentwurf zum Betriebsverfassungsgesetz ein, der für die übrigen Unternehmen nur eine Drittelmitbestimmung vorsah und darüber hinaus den öffentlichen Dienst aus dem Geltungsbereich ausnahm. Nach dieser Regelung stellen die Arbeitnehmer*innen nur ein Drittel der Aufsichtsratsmitglieder, während die restlichen Mandate von der Kapitaleseite bestellt werden. Der DGB wollte diese Verschlechterung nicht hinnehmen. Am 28. und 29. Mai 1952 verhinderten die Mitglieder der Gewerkschaft IG Druck und Papier durch eine Streikaktion das Erscheinen von 90 % aller Tageszeitungen. Diese machtvolle Demonstration konnte ihr Ziel aber nicht erreichen. Der Bundestag verabschiedete das neue Be-

triebsverfassungsgesetz unverändert am 19. Juli 1952. Der Zeitungsstreik sollte allerdings weitreichende Folgen für das kollektive Arbeitsrecht in der Bundesrepublik haben. Mehrere Zeitungsunternehmen und Druckereien verklagten die Gewerkschaft und den DGB gleich vor mehreren Gerichten auf Schadensersatz. Elf Arbeitsgerichte gaben daraufhin den Unternehmen Recht, nur fünf Urteile gingen zu Gunsten der Gewerkschaften aus. In der zweiten Instanz entschied nur das Landesarbeitsgericht Berlin auf eine Rechtmäßigkeit des Streikes, während die sechs anderen Urteile zugunsten der Unternehmen ausgingen. Da das Bundesarbeitsgericht (BAG) erst 1954 gegründet wurde, gab es keine Revisionsinstanz.

Die Rechtsgutachten von Forsthoff und Hueck

Den Urteilen der Gerichte gingen mehrere Rechtsgutachten voraus, die sowohl von den Arbeitgeber*innen, wie von den Gewerkschaften in Auftrag gegeben wurden. Bereits im Juni 1952 erschienen im Auftrag der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) die Gutachten des Frankfurter Professors für öffentliches Recht Ernst Forsthoff und des Münchener Arbeitsrechtsprofessors Alfred Hueck zum Zeitungsstreik.² Diese bildeten seitdem die dogmatische Begründung für das Verbot von politischen Streikaktionen. Die Gutachten kamen zu dem Ergebnis, dass der Zeitungsstreik gemäß § 823 Abs. 1 und § 826 des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) rechts- und sittenwidrig waren und deshalb die Gewerkschaften den aus dem Streik entstandenen Schaden den Zeitungsverleger*innen zu erstatten hatten. Dabei begründete Forsthoff die Sittenwidrigkeit u.a. wie folgt: „Der Einsatz des Streiks mit dem Ziel, durch die Herbeiführung von Wirtschaftsstörungen einen Druck auf den Bundestag auszuüben und ihn dadurch zu zwingen, einer Regelung des Mitbestimmungsrechts zuzustimmen, der er in freier Entschließung nicht zustimmen würde, stellt einen Angriff auf das verfassungsmäßig geordnete Verfahren der Staatswillensbildung dar. Er verletzt das freie Mandat, daß in Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG gewährleistet ist.“ Hueck sah darüber hinaus den politischen Streik als rechtswidrigen Eingriff in das sogenannte, von der Rechtsprechung des Reichsgerichtes entwickelte, „Recht auf den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb“ im Sinne des § 823 Abs. 1 BGB als gegeben. Zwar sei „jeder Streik an sich ein Eingriff in das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb“, dieser sei aber „im geltenden Wirtschaftssystem als zulässiges Mittel zur Er kämpfung besserer Arbeitsbedingungen erlaubt und somit nicht rechtswidrig“. Rechtswidrig werde er dagegen, wenn „der Arbeitskampf in einer mit den Grundprinzipien des demokratischen Staates in Widerspruch stehenden Weise mißbraucht wird“. Diesen Mißbrauch sieht Hueck in der vorhin beschriebenen „unzulässigen“ Beeinflussung des Parlamentes, damit sei ein Verstoß gegen das Recht auf das freie Mandat durch den Streik gegeben. Die Hauptlinien der Argumentation von Forsthoff und Hueck drehen sich also um die Frage, ob eine Ausübung von politischem Druck auf das Parlament als un-

demokratisch und damit verfassungsfeindlich angesehen werden kann. Dabei geht Forsthoff davon aus, dass das Volk gemäß Art. 20 GG seinen Willen allein durch Wahlen und Abstimmungen zum Ausdruck bringen und darüber hinaus nur die Parteien das Recht dazu haben, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, wie es im Art. 21 GG heißt. In seiner Vorstellung sollen die Bürger*innen somit alle vier Jahre ihre Stimme bei der Wahl abgeben und ansonsten den gewählten Abgeordneten die Politik überlassen, die diese in ihrem freien Mandat und ohne Weisungen von außen (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) umsetzen.

Das Rechtsgutachten Wolfgang Abendroths

Etwas später erschienen die vom DGB in Auftrag gegebenen Gutachten des Marburger Staatsrechtsprofessors Wolfgang Abendroth und des Erlanger Arbeitsrechtsprofessors Ludwig Schnorr von Carolsfeld.³ Abendroth beginnt seine Argumentation an der Frage des freien Mandates und der zulässigen Beeinflussung des Parlamentes durch die politische Willensbildung des Volkes. Die Idee des freien Mandates gemäß Art. 38 GG, wonach die Abgeordneten in ihrer Entscheidung frei und nur ihrem Gewissen unterworfen seien, stamme laut Abendroth aus einer vordemokratischen Zeit des liberalen englischen Parlamentarismus. Seit der Demokratisierung des Wahlrechtes sei diese Vorstellung seiner sozialen Grundlage beraubt.⁴ Vielmehr ergebe sich aus Art. 21 GG, dass neben den Parteien auch andere Kräfte an der Willensbildung des Volkes mitwirken. Die Parteien seien dort nur als besonders wichtige Akteurinnen aufgeführt. In der parteienstaatlichen Demokratie stünden die Abgeordneten mit ihrer Willensbildung nicht mehr abstrakt den Wähler*innen gegenüber, sondern seien das technische Mittel der Spiegelung der Willensbildung der Gesamtwählerschaft. Damit sei die Trennung der Willensbildung im Parlament und der Willensbildung in der Bevölkerung beseitigt. Eine nachdrückliche Kundgabe des Willens der Bevölkerung gegenüber dem Parlament könne deshalb nicht verfassungswidrig sein. Der Vorstellung der aktiven politisch-sozialen Gesellschaft entsprechen auch die im Grundgesetz verankerten Grundrechte der Meinungsfreiheit (Art. 5 GG), der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) und dem Petitionsrecht (Art. 17 GG), die von der aktiven Mitwirkung der Bürger*innen an der politischen Willensbildung, auch außerhalb von Wahlen und Abstimmungen, zeugen. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände seien als Koalitionen zur Wahrung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen besonders durch Art. 9 Abs. 3 GG geschützt und mit einem verfassungsrechtlichen Auftrag versehen. Sie werden deshalb auch häufig bei parlamentarischen Beratungen zur Gesetzgebung im Bereich der Arbeits- und Wirtschaftspolitik herangezogen, haben aber auch das Recht, die Bedingungen auf diesen Gebieten durch das Mittel der Kollektivverträge (Tarifverträge) untereinander zu regeln. Will aber das Parlament eine gesetzliche Regelung auf diesen Gebieten erlassen, so habe diese Koalitionen das Recht, ihre soziale Macht und ihre Positionen zu

demonstrieren, um so eine sachgemäße Entscheidung des Parlamentes zu ermöglichen. Die Arbeitgeber*innen als Eigentümer*innen der Produktionsmittel würden davon regelmäßig Gebrauch machen, indem sie durch Lobbyarbeit, mediale Anzeigen, Parteispenden oder der Androhung von Massenentlassungen Druck auf die Parteien und Abgeordneten ausüben. Dagegen sei die einzige Möglichkeit der Arbeitnehmer*innen ihre Positionen und ihre Geschlossenheit gegenüber dem Parlament zu demonstrieren die umfassende Ausübung des Streikes gegenüber ihren sozialen Gegenspieler*innen. Solange diese Form des demonstrativen, also zeitlich befristeten, Streikes nicht gesetzlich ausdrücklich verbo-

ten ist, könne diese nicht rechtswidrig sein, schon gar nicht sei sie gemäß § 105 Strafgesetzbuch als „Parlamentsnötigung“ strafbar. Zumindest im Bereich der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen, wo den Gewerkschaften gemäß Art. 9 Abs. 3 GG, ähnlich den Parteien, eine besondere Rolle bei der Gestaltung der politischen Willensbildung zukomme, müssen sie ein Recht haben, ihre Positionen machtvoll zu demonstrieren, solange sie dieses Recht nicht für die Abschaffung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung einsetzen (Art. 18 GG). Eine Rechts- und Sittenwidrigkeit im Sinne der §§ 823, 826 BGB könne aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Lage deshalb nicht angenommen werden.

Konsequenzen für heute

Das funktionale und unterordnende Verständnis von Demokratie im Gutachten von Forsthoff und Hueck mutet heutzutage befremdlich an, sind doch heute die Mittel politischer Großdemonstrationen als zulässiges Mittel der demokratischen Willensbildung anerkannt. Es lässt aber auch erkennen, wie verhaftet die beiden Autoren im totalitären und autoritären Denken der NS-Zeit sind, haben sie doch beide zur juristischen Legitimierung des Regimes beigetragen.⁵ Dieses Denken jedenfalls hat sich in der daraufhin erfolgten Rechtsprechung niedergeschlagen. Die Arbeitsgerichte folgten weitestgehend dieser Argumentation. Die Gewerkschaften haben sich nach anfänglich massiver Kritik an dieser Rechtsprechung in den folgenden Jahren und Jahrzehnten damit abgefunden. In der Zeit des sogenannten „Rheinischen Kapitalismus“ der 1960er bis 1980er Jahre entwickelten sie das Verständnis einer „Sozialpartnerschaft“ zwischen Arbeit, Kapital und Staat und beschränkten

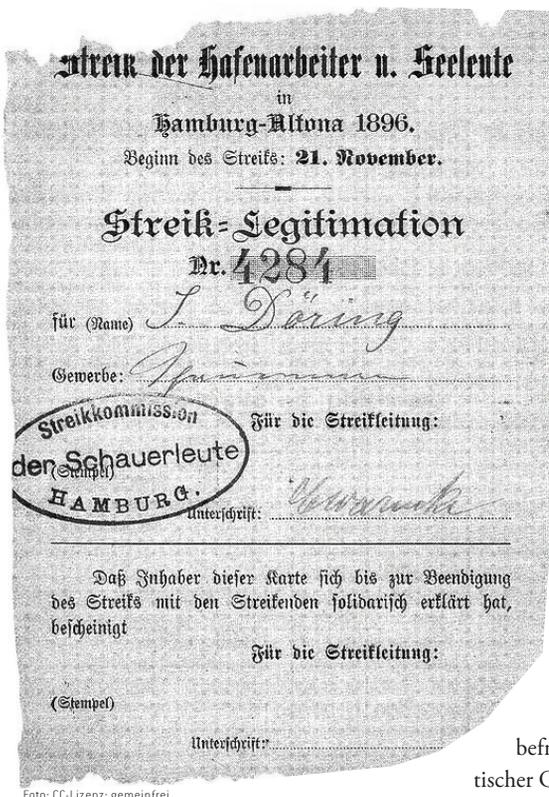


Foto: CC-Lizenz: gemeinfrei

¹ Michael Kittner, 2005, 601.
² Ernst Forsthoff / Alfred Hueck, Die politischen Streikaktionen des Deutschen Gewerkschaftsbundes anlässlich der parlamentarischen Beratung des Betriebsverfassungsgesetzes in ihrer verfassungs- und zivilrechtlichen Bedeutung, 1952.
³ Wolfgang Abendroth / Ludwig Schnorr von Carolsfeld, Die Berechtigung gewerkschaftlicher Demonstrationen für die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in der Wirtschaft, 1953.
⁴ Wolfgang Abendroth, Gesammelte Schriften, Band 2, 1949-1955, 2008, 234.
⁵ Ausführlich: Moritz Assall, Deutsche Lebensläufe, Forum Recht, 2007, 44-45.

Anzeige

ABONNIEREN SIE JETZT!



STICHWORT BAYER erscheint seit 1983 und ist ein wichtiges Stück öffentlicher Kontrolle.

STICHWORT BAYER berichtet über die Kritik und den weltweiten Widerstand gegen einen der größten multinationalen Konzerne.

Je stärker STICHWORT BAYER, desto größer die Wirkung. Jetzt abonnieren!

WEITERE THEMEN:

- Chemik Watten: 2011 Die deutsche Tradition
- Widerstand gegen BAYER im Netz
- Ginkgo-Operation Genbad
- BAYER-Implantate: Tote Pferde

C O U P O N

- Ich/wir abonnieren für € jährlich.
(Personen mind. 30,00 €, Gruppen/Firmen/Institutionen etc. mind. 60,00 €, höhere Beträge sind erwünscht).

Nur AbonnentInnen erhalten das Supplement TICKER gratis.

- Ich/wir spende/n zur Stärkung
von SWB an den SWB-Solifonds €

Hiermit ermächtige/n ich/wir die Coordination gegen BAYER-Gefahren die Beträge für die Bestellung bis auf Widerruf von meinem Konto per Lastschrift einzuziehen.

Bank

IBAN

BIC

Name/Vorname

Straße/Nr.

PLZ/Ort

Datum/Unterschrift

Alter

Bitte zurücksenden an:

Coordination gegen BAYER-Gefahren,

Postfach 15 04 18, 40081 Düsseldorf,

Fax 02 11 - 33 39 40, e-mail: CBGnetwork@aol.com



sich auf Streiks nur noch in betrieblichen Auseinandersetzungen. Dieses Verständnis wirkt bis heute fort. Ein Ausdruck dessen ist die im Vergleich mit anderen Industriestaaten hohe Streikarmut. Im Durchschnitt der Jahre 2005 bis 2012 gab es in Deutschland nur 16 Streiktage auf 1.000 Beschäftigte pro Jahr.⁶ Dagegen waren es in Frankreich 150 Tage und selbst im streikarmen Großbritannien noch 26 Tage. Der politische Streik war lange Zeit für die Gewerkschaften uninteressant und sein Verbot wurde deshalb nicht mehr gerichtlich überprüft. In den Gewerkschaften gab es zwar vereinzelte Diskussionen und Basisinitiativen zur Verankerung des politischen Streikes als Kampfmittel⁷; diese fanden aber bislang noch kein Gehör in der breiten Masse der Mitglieder und in den Vorständen. Eine Gesetzesinitiative der Fraktion DIE LINKE zur Legalisierung des politischen Streikrechtes wurde am 22. Juni 2007 im Ausschuss für Arbeit und Soziales mit den Stimmen der CDU/CSU, SPD, FDP und B90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Scheinbar hat sich ein großer Teil der Gewerkschaften und der Politik mit dem Verbot des politischen Streikes abgefunden. Dabei ist diese Kampfform der Arbeiter*innenschaft in allen EU-Staaten bis auf Deutschland, Großbritannien und Österreich erlaubt bzw. nicht explizit verboten.⁸ Das Ministerkomitee des Europarates hat die Bundesregierung aufgrund des Verbotes des politischen Streikes im Jahr 1998 sogar offiziell gerügt und empfohlen, im Einklang mit dem Streikrecht aus Art. 6 Abs. 4 der Europäischen Sozialcharta auch Streiks, die nicht auf den Abschluss von Tarifverträgen gerichtet sind oder die nicht von einer Gewerkschaft ausgerufen werden, rechtlich zu ermöglichen.⁹ Letztlich kann dieses Mittel nur in der Praxis erkämpft werden. Das Recht auf politischen Streik wird nicht vom Himmel fallen. Auch der Gesetzgeber wird von sich aus das Arbeitskampfrecht nicht positiv normieren.¹⁰ Nur die Gewerkschaften haben es in der Hand, durch politische Streikaktionen die überholte Rechtspre-

chung der 1950er Jahre auf den Prüfstand zu stellen und sich ihr Recht zu erkämpfen. An Anlässen dazu wird es in den kommenden Jahren nicht mangeln, sei es die geplante Einschränkung des Tarifrechtes durch das Tarifeinheitsgesetz, die Rentenreformen oder das geplante Freihandelsabkommen TTIP. Überall ist es an der Zeit, dass sich Arbeitnehmer*innen auch mit Arbeitsniederlegungen gegen Verschlechterungen wehren, sie müssen es nur versuchen. Wenn sie es nicht tun, haben sie bereits verloren.

Vadim Reimer studiert in Frankfurt am Main Jura und Politikwissenschaft und ist im Arbeitskreis kritischer Jurist_innen und in der IG Metall Jugend aktiv.

Weiterführende Literatur:

Michael Kittner, Arbeitskampf – Geschichte, Recht, Gegenwart, 2005.
Veit Wilhelmy, Der politische Streik – Materialien zu einem Tabu, 2008.
Alexander Gallas / Jörg Nowak / Florian Wilde, Politische Streiks im Europa der Krise, 2012.

⁶ Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung, Statistisches Taschenbuch Tarifpolitik, 2014, 60, http://www.boeckler.de/pdf/p_ta_tariftaschenbuch_2014.pdf (Stand aller Links: 10.11.2014).

⁷ Zuletzt vor allem durch den „Wiesbadener Appell: Für ein umfassendes Streikrecht“, online abrufbar unter: <http://politischer-streik.de>.

⁸ Wilhelmy 2008, 61.

⁹ Europarat, Empfehlung des Ministerkomitees No. R ChS (98) 2 vom 03.02.1998.

¹⁰ Zum Problem der gesetzlichen Normierung des kollektiven Arbeitsrechtes siehe: Vadim Reimer, Vorbild DDR? Warum es in der Bundesrepublik kein Arbeitsgesetzbuch gibt, Forum Recht, 2012, 161-163.