

## DAS RECHT DES AUSSERPARLAMENTARISCHEN KAMPFES IN DER DEMOKRATIE

Im Februar-Heft dieser Zeitschrift hat Professor Dr. *Abendroth* in schlüssiger Beweisführung festgestellt, daß ein Streik zur Erhaltung bzw. Durchsetzung des Mitbestimmungsrechtes den Bestimmungen des Bonner Grundgesetzes nicht zuwiderläuft. Um das hier vorliegende Problem in seiner ganzen Tiefe zur Diskussion zu stellen, erscheint es notwendig, die staatsrechtliche Untersuchung über die Berechtigung des außerparlamentarischen Kampfes um das Mitbestimmungsrecht durch eine soziologische und ethisch-rechtliche Betrachtung zu ergänzen.

### *Die formale und die soziale Demokratie*

Die Debatte über die Berechtigung oder Nichtberechtigung außerparlamentarischer Maßnahmen in der Demokratie beruht auf der Doppeldeutigkeit des Wortes Demokratie. Einmal versteht man darunter die Gesellschaftsordnung der unbedingten Gleichberechtigung aller Glieder der Gesellschaft auf politischem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet und somit die Ausschaltung aller Klassen-, Standes- und Gruppenvorrechte. Sodann versteht man darunter das parlamentarische Mehrheitsprinzip der Gesetzgebung und Regierungsbildung.

Demokratie im ersten Sinne ist charakterisiert durch den Inhalt der Gesetzgebung, die als wahrhaft demokratisch alle Privilegien und Privatmonopole sowie die feudalistischen Reste und neuen privatmonopolistischen Erscheinungen der Gesellschaftsordnung beseitigen muß. Die Demokratie in diesem Sinne kann auch als *materiale* oder *soziale* Demokratie bezeichnet werden. Bei der Demokratie im zweiten Sinne kommt es nur auf die Art des Zustandekommens der Gesetzgebung und Regierung an. Sie ist charakterisiert durch die Form, in der die Staatsmacht konstituiert wird. Sie ist eine *formale* oder *parlamentarische* Demokratie.

Nun schließt die formale Demokratie, in welcher die Gleichheit der Einzelnen vor dem Gesetz und die politische Gleichheit bei der demokratischen Wahl garantiert ist, nicht in sich, daß sie zugleich eine materiale und soziale Demokratie ist. Wie die Gesetze und die Gesellschaftsordnung aussehen, welche durch eine formale Demokratie gestaltet werden, hängt von Umständen und Bedingungen ab, die außerhalb des parlamentarischen Sektors gegeben sind. Die Macht und Einflußmöglichkeit einzelner Personen und Personengruppen, die überkommenen soziologischen Verhältnisse, die besonderen ökonomischen Gegebenheiten, Gesetzmäßigkeiten und Tendenzen, die noch vorhandenen Privilegien, die neu in Bildung begriffenen Monopole und monopolartigen Erscheinungen auf wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet: all das bestimmt die inhaltliche Gestalt der Demokratie. Eine parlamentarische Demokratie braucht durchaus nicht eine soziale Demokratie zu sein. Und in einer sozialen Demokratie hängt der demokratische Charakter nicht davon ab, ob die einzelnen Einrichtungen der Gesellschaftsordnung auf formaldemokratische Weise zustande gekommen sind, sondern davon, ob sie in jeder Beziehung echte demokratische Gleichberechtigung sichern.

*Das positive Recht und die unveräußerlichen Menschenrechte*

In der Demokratie als Rechtsstaat hat sich die politische und gesetzgeberische Entscheidungsmacht im Rahmen des Rechts zu vollziehen. Das Recht des demokratischen Staates basiert seinerseits auf der Verfassung, in der das Prinzip festgelegt ist, nach dem die Geschäfte der Gesetzgebung, der Regierung und der Gerichte verteilt sind. Im demokratischen Staat — im Sinne von formal-demokratisch — ist das Parlament und das Mehrheitsprinzip die Grundlage der Regierungsgewalt. Andererseits aber untersteht diese Regierungsgewalt dem Gesetz des Rechts. Die höchste Macht im demokratischen Staat ist nicht unbeschränkt, sondern auch sie steht unter der Beschränkung und Verpflichtung durch das Recht.

Dabei ist unter Recht wiederum zweierlei zu verstehen: Einmal das *geschriebene Recht*, das *positive* Recht, das „Blatt Papier“, von dem Lassalle sprach. Andererseits das *ungeschriebene* Gesetz in uns; das „Recht, das mit uns geboren ist“; das Menschenrecht, das jedem Menschen in Vernunft, Herz und Gewissen gelegt ist; das als tiefstes Geheimnis die höchste Würde des Menschen ausmacht; das zu ihm spricht, von ihm Antwort heischt, Verantwortung fordert und von Generation zu Generation immer aufs neue darauf drängt, das geschriebene positive Recht zu ändern und zu bessern.

Weil das ungeschriebene Recht, das Vernunftrecht, das göttliche Recht, das zugleich heiligste Menschenrecht, etwas Unabdingbares ist, darum darf keine Demokratie, die den Anspruch erhebt, als Rechtsstaat zu gelten, an dem ungeschriebenen Menschenrecht vorübergehen. Und wenn das geschriebene Recht der dauernden Veränderung und Verbesserung bedarf, so liegt hierfür nicht nur ein äußerer Grund vor, daß nämlich die äußeren Verhältnisse dauernd im Flusse der Entwicklung sind; es liegt vielmehr dafür auch ein echter Rechtsgrund vor, daß nämlich in immer erweitertem Umfange und konsequenterem Maße die Folgerungen aus dem Grundprinzip aller Menschenrechte, der Forderung der Gerechtigkeit, gezogen werden müssen. Während die Forderung der Gerechtigkeit ursprünglich nur auf die Nächsten im Sinne der Nächststehenden bezogen wurde, schließen wir heute alle Menschen — die nächsten und die fernsten — ein, während diese Forderung ursprünglich nur für die Einzelnen erhoben wurde, stellen wir heute auch die Staaten in ihrem Verhältnis zueinander unter diese Verpflichtung; während vielfach heute noch lediglich im Handeln von Person zu Person Gerechtigkeit verlangt wird, erwacht mehr und mehr das Bewußtsein der fortschrittlichen Öffentlichkeit dafür, daß die Wirtschaftsstruktur und die gesamte Gesellschaftsordnung unter dem Gebot der Gerechtigkeit und der Achtung der Menschenwürde steht. In diesem Grundgehalt des ungeschriebenen Menschenrechtes liegt der Rechtsinhalt, der ein geschriebenes Recht erst zu wirklichem Recht im höchsten Sinne macht.

Eine moderne Verfassung, die wirklich Grundgesetz im umfassenden Sinne sein soll, muß als Basis für das positive (geschriebene) Recht auch die Grundprinzipien der Menschenrechte enthalten. Sie wird also nicht nur die Grundsätze der formalen Demokratie umfassen müssen, sondern auch die entscheidenden Prinzipien der materialen Demokratie. In diesem Sinne sind im ersten Teil des Bonner Grundgesetzes eine Reihe von Grundrechten verankert, für die im Artikel 1 Abs. 3 bestimmt ist, daß sie Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtssprechung als unmittelbar geltendes Recht *binden*.

*Die neuzeitliche Formulierung der Menschen- und Grundrechte*

Mit der Fundierung seiner Grundrechte auf den unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten und der Unantastbarkeit der Würde des Einzelwesens stellt sich das deutsche Volk in die Reihe der Völker, die durch völkerrechtliche Deklaration den „Glauben an die grundlegenden Menschenrechte, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit“, an „den sozialen Fortschritt sowie bessere Lebensbedingungen unter größerer Freiheit“ (Präambel der UNO-Charta 26. Juni 1945) als allgemein verbindliche Gültigkeitsnorm zum Ausdruck gebracht haben.

Die entscheidende Wichtigkeit der Grundrechte in den modernen Verfassungen der westlichen Welt besteht darin, daß nunmehr der Gesetzgebung der demokratischen Staaten ein gewisser material-demokratischer Inhalt als zwingend vorgeschrieben ist. Für alle parlamentarische Tätigkeit und Gesetzgebung und auch für das vorparlamentarische und außerparlamentarische Geschehen sind diese Grundsätze verbindlich. Das Merkmal der Verfassungswidrigkeit einer Handlung liegt somit im Entscheidenden darin, ob sie den Grundrechten, wie sie in der UNO-Deklaration und der betr. Staatsverfassung verankert sind, entspricht oder nicht.

Solange die in der Verfassung verankerten Menschenrechte in Gesetzgebung und Gesellschaftsordnung nicht verwirklicht sind, ist der Kampf der rechtlich Benachteiligten für ihre Durchsetzung verfassungsrechtlich legal. In welcher Weise sie diesen Kampf führen, ist keine Frage des Rechts, sondern der Zweckmäßigkeit. Allerdings sind sie bei dem Kampf um ihr Recht ihrerseits gebunden an die Einhaltung der verfassungsrechtlich festgelegten Grundrechte. Sie dürfen also beim Kampf gegen die Privilegien und Vorrechte der Anderen nicht ihrerseits Privilegien aufrichten. Sie haben die Grundrechte der Anderen zu achten, wobei aber festzustellen ist, daß auch positiv-rechtlich verankerte Vorrechte (z. B. in der geltenden Eigentumsordnung) nicht immer Rechte im Sinne des Menschenrechts und der echten Grundrechte sind und deshalb in besonderen Fällen im Interesse der verfassungsmäßig verbürgten Grundrechte durchaus angetastet werden *dürfen* und unter Umständen angetastet werden *müssen*.

So ist durch die verfassungsrechtliche Proklamierung der Menschenrechte jeder Verstoß hiergegen zu einem Unrecht im positiv-rechtlichen Sinne geworden, gleichgültig ob er durch Gesetz, durch die überkommenen Machtverhältnisse oder durch Unverständnis und Eigeninteresse einer privilegierten Schicht veranlaßt ist. Die Rechtmäßigkeit und Verfassungsmäßigkeit liegt nicht nur begründet in der formalrechtlichen Einhaltung der Verfassungsbestimmungen, sondern hängt darüber hinaus materiellrechtlich davon ab, ob der Inhalt der Gesetze und die Ordnung der Gesellschaft mit dem Inhalt der Grundrechte übereinstimmen.

*Das Grundrecht der Koalitionsfreiheit*

Es ist eine Tatsache, daß die Grundsätze der rechtlich und sozial gebotenen Wirtschaftsordnung nicht ein für allemal festgelegt werden können, weil die Umstände dauernd wechseln, weil die bevölkerungsmäßigen, technischen, strukturellen und kulturellen Gegebenheiten sich unaufhörlich ändern. Die wirtschaftlichen Verhältnisse und Bedingungen beruhen in entscheidendem Maße ja nicht auf einer Rechtssatzung, sondern sie haben ihre eigenen Gesetzmäßigkeiten und Tendenzen. Der Ablauf und die Entfaltung der ökonomischen Kräfte stellen einen Prozeß dar, der in seiner Dynamik der dauernden Umgestaltung unterliegt und darum besonders beweglicher Ordnungsprinzipien bedarf.

Deshalb ist auf dem Gebiet der Wirtschaftsordnung Selbstverwaltung in weitestgehendem Maße geboten, eine Selbstverwaltung, die aufbaut auf der freien Koalition der Menschen, die im arbeitsteiligen Wirtschaftsprozeß als Repräsentanten der beiden Produktionsfaktoren (Kapital und Arbeit) die Wirtschaftsgesellschaft konstituieren. Weil der verfassungsrechtlichen Festlegung der wirtschaftlichen Ordnungsprinzipien enge Grenzen gezogen sind, weil darüber hinaus eine Wirtschaftsordnung wahrhaft freier Menschen auf der sozialgerechten Verbindung von Freiheit und Ordnung beruht, darum ist das Grundrecht der Koalitionsfreiheit ein entscheidend wichtiges Element einer modernen echt-demokratischen Rechts-, Sozial- und Wirtschaftsverfassung.

Aus der Koalitionsfreiheit ist auf dem Gebiete des Arbeitsrechtes der Tarifvertrag zu einer autonomen Selbstgesetzgebung der Tarifpartner herausgewachsen. Aus der Koalitionsfreiheit heraus kann in analoger Weise eine neue Wirtschaftsordnung entwickelt werden, welche die wirtschaftliche Struktur der Gesellschaft ändert, welche den industriellen Feudalismus von heute beseitigt und eine industrielle Demokratie an seine Stelle setzt.

Durch die Koalitionsfreiheit zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist ein Teil der Wirtschafts- und Sozialordnung aus der parlamentarischen Sphäre ausgespart, so daß hier der außerparlamentarischen Verhandlungs- und Kampftätigkeit der Koalitionspartner bzw. Koalitionsgegner Raum gelassen ist.

Nach dem Grundrecht der Koalitionsfreiheit ist die Gewerkschaftsbewegung frei und berechtigt zum Kampf für die Neuordnung der Wirtschaft. Dabei ist sie ihrerseits gebunden an die übrigen verfassungsrechtlich festgelegten Grundrechte. Sie hat auf Grund des freien Koalitionsrechtes eine gewisse Freiheit von Parlament und Gesetzgebung kraft der Unabdingbarkeit der Grundrechte. Sie ist ihrerseits an die Prinzipien dieser Grundrechte gebunden. Das Recht der Gewerkschaften zum außerparlamentarischen Kampf ist also kein Freibrief. Es ist nur insoweit gegeben, als es seinerseits zur Verwirklichung der verfassungsmäßig verankerten Grundrechte dient.

#### *Folgerungen*

Die Wirtschaftsentwicklung der Bundesrepublik seit 1945 zeigt jeden Tag, daß die politisch-demokratische Ordnung unserer Gesellschaft gefährdet ist durch die Existenzbedrohung der Mehrheit ihrer Mitglieder. Die Würde des Menschen verlangt die Beseitigung nicht nur der politischen, sondern auch der wirtschaftlichen Monopolverhältnisse. Die äußeren Verhältnisse und Lebensbedingungen der Arbeitnehmer sind durch die autoritativ hierarchische Wirtschaftsordnung und durch das Verhalten derer, die über den Produktionsapparat verfügen, in einem Maße benachteiligt geblieben, daß von einer Anerkennung der Würde des Einzelnen innerhalb der sozialen Gemeinschaft nicht gesprochen werden kann.

Der Einsatz des unkontrollierten persönlichen Eigentums an den Produktionsmitteln galt und gilt bis heute der Erhaltung und dem Ausbau von Vorrechten, die den beteiligten Kreisen nur durch ihre „Herkunft“ entstehen konnten. Begünstigt durch eine Politik, die nicht der Fortentwicklung gemäß den positiv-rechtlich in der Verfassung festgelegten Grundrechten diente, sondern der Restauration der alten Machtverhältnisse und Vorrechte, konnte das Besitzbürgertum die Marktlage in einer Weise ausnützen, die allem sozialen Empfinden Hohn spricht. Hortung an Waren vor der Währungsreform, Übergewinne, Steuerhinterziehungen und einseitig orientierte Import- und Exportpolitik, Fehlinvestitionen nach der Währungsreform haben eine Wirtschafts-

Situation geschaffen, die der Mehrheit der Mitglieder der Gesellschaft das Existenzminimum vorenthält.

Diese Entwicklung der Wirtschaft der Bundesrepublik steht in eklatantem Gegensatz zu dem ungeschriebenen Menschenrecht und den verfassungsmäßig garantierten Grundrechten. Es darf deshalb niemanden verwundern, wenn die organisierten Arbeitnehmer bereit sind, die Arbeitsleistung in einer solchen Wirtschaftsordnung zu verweigern. Ein Streik für Wirtschaftsbedingungen, die den garantierten Grundrechten entsprechen, dient geradezu der Herstellung der verfassungsmäßigen Demokratie, wenn er eine menschenwürdige Wirtschaftsordnung erzielt, die bisher auf Grund vermeintlicher Vorrechte von der einen Sozialpartei der andern verweigert und von Parlament und Regierung nicht hergestellt wurde. Es ist deshalb ein solcher Streik kein Verstoß gegen die Demokratie, sondern die Ausübung der Pflicht demokratischer Staatsbürger, verletzten demokratischen Verfassungsnormen zur Durchsetzung zu verhelfen. Der Verzicht auf die aktive Mitwirkung des außerparlamentarischen Sektors in der Demokratie wäre geradezu eine Pflichtverletzung der demokratischen Gewerkschaftsbewegung, weil er die Gefahr einschließt, eine Formaldemokratie zu konservieren, die im europäischen Raume keinen Lebensbestand haben kann.