

Gewerkschaftliche Monatshefte

Herausgegeben vom Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes

FÜNFTES JAHR

JANUAR 1954

Das Verhältnis vom Staat zu den gewerkschaftlichen Aktionen steht heute im Zeichen schwerer Mißverständnisse und Irrtümer, die die Gefahr enthalten, daß man den Gewerkschaften für ihr Handeln gänzlich unangemessene Schranken auferlegt. Die Gewerkschaften stehen nicht als oligarchische Mächte neben dem Staat. Sie sind vielmehr mindestens so demokratisch aufgebaut wie dieser und stehen neben ihm als ein zweiter im wirtschaftlichen und sozialen Raum sich vollziehender demokratischer Integrationsprozeß. Denn auch sie haben die Verwirklichung der Menschenrechte zur Aufgabe.

Prof. Dr. Alfred Weber

RICHARD SCHMID

Zum politischen Streik

Vor dem ersten Weltkrieg war die Frage des politischen Streiks ein großes Thema zwischen den politischen Parteien der europäischen Arbeiterbewegung einerseits und den Gewerkschaften andererseits. Innerhalb der Gewerkschaften bestand die Tendenz, Streiks mit solchen *Zielen*, die sich nicht unmittelbar auf die Arbeitsbedingungen bezogen, abzulehnen und den politischen Parteien nicht die Streikwaffe für deren rein politische Ziele sozusagen auszuleihen. Dies ist aber nur eine unter mehreren Tendenzen in der Geschichte des Streikwesens gewesen. Die Wirklichkeit kennt viele Fälle, in denen Streiks mit solchen Zielen, wie etwa eine Wahlrechtsreform, oder Protest- und Demonstrationsstreiks aus politischen Anlässen von den Gewerkschaften ausgegangen sind. Wie überhaupt die Grenze zwischen politischem und nichtpolitischem Streik früher nicht gezogen wurde, vor allem nicht in dem Sinn, daß der eine etwa verboten und der andere gestattet sein sollte. Die Grenze ist ja auch kaum zu ziehen. Fragen der Arbeitszeit, der Lohnhöhe, der Lohnart oder des Urlaubs sind, sobald sie ganze oder alle Industriezweige betreffen, durchaus politischer Natur. Gibt es also im Grunde genommen keinen unpolitischen Streik, so hat sich doch in den letzten Jahren die Bestrebung gezeigt und in der Rechtsprechung auch zum Teil durchgesetzt, den Streik ausschließlich als ein konzessioniertes arbeitsrechtliches Verhandlungsmittel anzusehen und alles was über den Rahmen eines einzelnen Arbeitskampfes hinausgeht, für illegal zu erklären. Von da aus ist es auch nicht mehr weit, um mit Palmström messerscharf zu schließen, daß nicht sein kann, was nicht sein darf. Eine gewisse Abgrenzung des politischen Streiks wird sich aus dem Nachstehenden ergeben; aber nicht in dem Sinne und zu dem Zweck, das Zulässige vom Verbotenen zu unterscheiden. Das wäre vollkommen ge-

schichtswidrig. Auf keinen Fall kann ein Streik etwa deshalb rechtswidrig sein, weil er ein politisches Ziel hat. Um ihn rechtswidrig zu machen, müssen andere Umstände hinzutreten. Die Arbeiterschaft kann nicht heute auf ein Kampfmittel verzichten, das in der Vergangenheit eines der wichtigsten und wirksamsten Mittel im Ringen um ihre Lebensinteressen, um ihre demokratischen Rechte und um die jeweils fälligen oder überfälligen ökonomischen Reformen war, die die Entwicklung des Kapitalismus notwendig gemacht hat. Allerdings ist, wie ich glaube, der Streik mit politischem Ziel im engeren Sinn ein mit äußerster Vorsicht anzuwendendes Mittel; und nicht seine Anwendung, sondern nur das Recht auf seine Anwendung wird hier verteidigt. Die Streitfragen über das Recht des politischen Streiks sollen hier nicht ausführlich behandelt werden; ihr Anlaß, nämlich der zweitägige Zeitungsstreik um den Entwurf des Betriebsverfassungsgesetzes vom Mai 1952, der Schriftwechsel, der ihm vorausging, und die den Gewerkschaften überwiegend ungünstigen Entscheidungen der Gerichte sind bekannt.

Spannung zwischen Geschichte und positivem Recht

Daß Fortschritte und Reformen, seien sie historisch noch so notwendig, sich in der Regel gegen das positive Recht wenden und dieses Recht gegen sie, liegt eigentlich in der Natur der Sache. Der politische und ökonomische Fortschritt besteht zu einem guten Teil darin, daß das Recht sich anpaßt. Daß auch in der Rechtsprechung sich häufig, und hartnäckiger als nötig, Tendenzen zeigen, die der Entwicklung feindlich sind, ist leider wahr. Ich erinnere als Beispiel an eine gewisse Rechtsprechung in der Weimarer Zeit, die betont anti-republikanisch und dem Weimarer Staat, seiner Verfassung, seinen Organen und seinen Symbolen gegenüber mißgünstig, ja feindselig war. Höchste Gerichte haben die Verunglimpfung der Reichsflagge (schwarz-rot-hühnereigelb) gerechtfertigt. Das ging so weit, daß Reichskanzler *Marx* im Reichstag erklärte, er werde bei Ehrverletzungen künftig nicht mehr vor die Gerichte gehen. Vielleicht wird diese hemmende Rolle des Rechts und der Rechtsprechung in Deutschland verstärkt durch gewisse Nationaleigenschaften, durch eine Neigung zur Rechthaberei auch gegenüber der Geschichte, eine Starrheit, die der Geschichte mit Paragraphen glaubt beikommen zu können und sich ihr gegenüber auf Vorschriften und Verbote beruft. Der Deutsche fragt gern wie König August von Sachsen, als ihm im November 1918 Umzüge in den Straßen von Dresden gemeldet wurden: „Dirfen die denn das?“ Wo wäre außerhalb Deutschlands etwas Ähnliches denkbar wie die Tatsache, daß ein ordentlicher Universitätsprofessor der Rechte, der nach dem Zusammenbruch ein sogenanntes Denazifizierungsverfahren über sich ergehen lassen mußte, seinen Eintritt in die NSDAP wegen Irrtums gemäß § 119 und wegen Drohung gemäß § 123 des Bürgerlichen Gesetzbuches anfocht? Ich erinnere an die geschichtswidrige Haltung der meisten sogenannten bürgerlichen Parteien in der Frage der Fürstenabfindung. Das war im eigentlichen Sinn Reaktion gegen den Gang der Geschichte. Nicht nur die Nationalsozialisten, sondern auch die Deutschnationalen haben einen großen Teil ihrer Propaganda mit dem Schlagwort von den „Novemberverbrechern“ bestritten, womit der Vorwurf des Hochverrats und des Bruchs des Fahneneids erhoben wurde; und man erinnert sich jenes skandalösen Urteils einer Magdeburger Strafkammer, die den Reichspräsidenten *Ebert* wegen seiner Vermittlertätigkeit beim Munitionsarbeiterstreik im Januar 1918 des objektiven Landesverrats bezichtigt hat. Als Vollendung dieser Entwicklung, ja als ihr Ergebnis, hat dann Hitler die Macht übernommen, und Gesetz und Recht sind nicht reformiert, sondern zum alten Eisen geworfen worden, und das Privateigentum ist in den deutschen Großstädten alsdann buchstäblich zu altem Eisen geworden. Der große englische konservative Staatsphilosoph und Politiker *Edmund Burke* hat im Jahre 1791 gesagt: „Ein Staat ohne die Mittel zu seiner Änderung ist

ohne die Mittel zu seiner Erhaltung. Ohne die Mittel zur Änderung riskiert er geradezu den Verlust desjenigen Teils seiner Verfassung, den zu erhalten ihm am meisten am Herzen lag.“

Geschichtliches

Die Geschichte des Streikwesens bietet viele Beispiele dafür, wie lange der Widerstand des positiven Rechts und der Rechtsprechung wirksam war. Zwar hat schon die Gewerbeordnung des Norddeutschen Bundes das Koalitionsrecht im § 152 gewährt. Dem folgte aber der § 153: „Wer andere durch Anwendung körperlichen Zwangs, durch Drohungen, durch Ehrverletzungen oder durch Verrufserklärung bestimmt oder zu bestimmen versucht, an Verabredungen nach § 152 teilzunehmen oder ihnen Folge zu leisten . . . wird mit Gefängnis bis zu drei Monaten bestraft.“ Danach war auch das junge Mädchen strafbar, das erklärte, mit einem Streikbrecher gehe es nicht. Die Zahl der Strafverfahren wegen Verletzung dieser Bestimmung betrug noch in der Zeit von 1903 bis 1912 mehr als 10 000. Die Bestimmung ist im Jahre 1917 aufgehoben worden. Aber noch im Jahre 1920 konnte *Eduard Bernstein*, der doch gewiß alles andere als radikal war, folgendes sagen:

„Während die große Mehrheit selbst der bürgerlichen Sozialpolitiker die Notwendigkeit einsieht, im Angesicht der Veränderungen in den Wirtschaftsbedingungen die Gesetzesbestimmungen, welche das Koalitionsrecht der Arbeiter behandeln, im Sinne eines wirksamen Schutzes der Koalitionswilligen zu verbessern, kommen aus den Gerichtshöfen Erkenntnisse über Erkenntnisse, die die Arbeiterkoalitionen immer noch unter dem Gesichtspunkt eines Übels behandeln, das zwar zu dulden ist, aber besser nicht wäre. Das Recht des Streiks ist so nirgends mehr bedroht, als wo es seinen festesten Hort haben sollte: in den Hallen der über den Parteien stehenden Themis.“

In den meisten kapitalistischen Ländern waren Arbeiterkoalitionen und Streiks bis über die Mitte des letzten Jahrhunderts hinaus gesetzlich verboten. Häufig ist es vorgekommen, in Deutschland sogar noch in neuerer Zeit, daß Gewerkschaftsfunktionäre wegen Erpressung strafrechtlich verfolgt worden sind, weil sie bei Lohnverhandlungen mit Streik gedroht haben. Die Einsicht, daß die Arbeiterschaft einer relativen Stärkung ihrer Position, eines Gegengewichts gegenüber dem ökonomisch, gesellschaftlich und politisch so viel mächtigeren Unternehmertum bedarf — diese Einsicht hätte sich nie durchgesetzt, wenn die Arbeiter nicht durch Solidarität, die aus Not erwachsen war, durch Ausdauer und Mut, der oft der Mut der Verzweiflung war, um politische Rechte und um bessere Bedingungen ihres Lebens und ihrer Arbeit gekämpft hätten. Ja man kann sagen, daß alles das, um was die heutige Lage der Arbeiter sich seit hundert Jahren gehoben hat, entweder unmittelbar durch Streik oder mittelbar durch Streikdruck erreicht worden ist. Das gilt vor allem für den Achtstundentag und für die Stufen, die zu ihm geführt haben. Die Verordnung der Volksbeauftragten vom November 1918 wäre nie zustande gekommen ohne den geballten Streikdruck jener Zeit und die zeitweilige politische Schwäche des Unternehmertums. Auch der Fortschritt des bezahlten Urlaubs wäre ohne Streikdruck nie zustande gekommen. Bekanntlich haben alle diese der Unternehmerseite abgerungenen und abgezwungenen Verbesserungen der Produktivität der Wirtschaft und dem allgemeinen Wohlstand immer zum Nutzen gereicht. Das Ehepaar *Webb* hat übrigens einmal festgestellt, daß ein improvisierter nationaler Feiertag unter dem Gesichtspunkt der Produktion einen größeren Verlust für die Volkswirtschaft bedeutet als die Gesamtheit aller Streiks des Jahres im Durchschnitt. Was den politischen Streik im engeren Sinne betrifft, so gibt es in der Geschichte zahllose Beispiele von Streiks, die sich formal gegen den Staat und seine Gesetze gerichtet haben und die durch die Entwicklung zweifelsfrei legitimiert worden sind. So ist das allgemeine und das gleiche Wahlrecht in England, Belgien, Österreich und Schweden durch Streik durch-

gesetzt worden. Zahlreiche Streiks haben sich in Europa gegen das Pluralwahlrecht nach Steuerklassen gerichtet und es auch schließlich überall beseitigt.

Gewalt?

Diesem kurzen Rückblick sind noch zwei Bemerkungen anzufügen. Erstens, daß Streikrecht und Koalitionsrecht ihrer Geschichte nach identisch sind; wobei allerdings bezüglich der Beamten ein Vorbehalt zu machen ist, der aber nicht zum Thema gehört. Grundsätzlich gilt, daß das Koalitionsrecht ohne Streikrecht inhaltlos ist, so wie ein Waffenschein wertlos ist, der ein Schießverbot enthält. Der zweite Punkt betrifft eine Feststellung, die längst fällig ist und soviel ich sehe noch nirgends ausdrücklich getroffen wurde: In der politischen und in der juristischen Literatur über den Streik findet sich häufig die Behauptung, der Streik sei Gewalt. So sagte zum Beispiel der frühere Bundesjustizminister *Dehler* in einem sehr kämpferischen Artikel vom 2. Oktober 1953: „Ein politischer Streik ist Gewalt.“ Auch in wissenschaftlichen Arbeiten sind solche Behauptungen zu lesen, so in dem Gutachten des Professors *Dr. Hueck* zum Zeitungsstreik und in einer Arbeit eines Herrn *Gerhard Müller*. Beide bezeichnen Streiks als „Gewaltmaßnahmen“. *Siebrecht* formulierte die im übrigen nicht hierher gehörende Frage, ob bei Streiks eine Kündigung des einzelnen Arbeitsvertrags erforderlich sei, das heißt ob Kollektivrecht oder Individualrecht vorgeht, folgendermaßen: Ob „kollektive Gewalt vor individuellem Recht“ gehe. Es ist Zeit, diesen Mißbrauch des Begriffs der Gewalt endlich zurückzuweisen. Man hat wohl schon von der „Gewalt“ eines Streiks sprechen können oder von dessen gewaltiger Wirkung. Aber gewaltig ist nicht gewaltig, und es kann keine Rede davon sein, daß ein Streik den Begriff der Gewalt oder der Drohung mit Gewalt im rechtlichen Sinne erfüllt. Bei der Prüfung, ob ein Streik etwa rechtswidrig oder verfassungswidrig oder sittenwidrig ist, hat also das Tatbestandselement der Gewalt auszuscheiden. Natürlich können sich aus einem Streik heraus Gewalthandlungen entwickeln, aber das hat ein Streik mit allen möglichen Vorgängen und Veranstaltungen gemeinsam. Es ist auch zuzugeben, daß in der Anfangszeit des Kapitalismus der Streik etwas Gewaltähnliches hatte, aber eben nur deshalb, weil jede Vereinigung zum Zweck eines Streiks verboten war, als Aufruhr galt und behandelt wurde. Hierher gehört folgende Stelle aus der *Bernsteinschen* Schrift über den Streik:

„In der Ära des aufkommenden kapitalistischen Industrialismus herrscht die Improvisierung der Kampfmethoden vor. Überall waren, die mittelalterlichen Gesellenverbindungen gesprengt, das Verbindungswesen der Arbeiter gesetzlich eingeengt oder ganz unterdrückt, der Arbeiter überhaupt vor dem Gesetz ein Unmündiger und sein Leben unstet. Aus den althergebrachten Verhältnissen herausgerissen, den Anforderungen der neuen weder geistig gewachsen, noch für sie materiell ausgestattet — man denke an die elenden Arbeiterquartiere der emporwachsenden Industriestädte —, war der Arbeiter der Epoche halb Knecht, halb Rebell. Er hatte, wenn man es so ausdrücken darf, sein Niveau noch nicht gefunden, und ebensowenig wußten ihn die anderen Klassen unterzubringen. Jede selbständige Regung seinerseits erschien ihnen als eine Auflehnung, als Akt verwerflicher Unbotmäßigkeit, und nicht viel anders erschien sie ihm selbst. Infolgedessen erhält jeder Streik einen revolutionären Anstrich. Wird er vorbereitet, so unter der Hand, in Formen, die Verschwörungscharakter tragen und mit den moralischen Rückwirkungen der Verschwörung. Bricht er unter dem Einfluß irgendwelcher provozierender Vorkommnisse als Elementarereignis aus, so ruft er die höchsten Leidenschaftserregungen hervor.“

Die Erklärung dafür, daß ein Streik als solcher entgegen der Wahrheit als Gewalt oder Gewaltmaßnahme bezeichnet wird, und zwar nicht nur in Schriften, die von der Unternehmerseite herrühren, liegt psychologisch wohl darin, daß im Bewußtsein des Kapitalisten Vermögen und Profit, die durch Streik wirklich oder scheinbar bedroht sind, als die höchsten aller Rechtsgüter gelten. Um so wichtiger ist es, daß wir für die heutigen Verhältnisse daran festhalten, daß ein Streik, auch ein politischer Streik, nicht Gewalt ist. Bekanntlich hat *Gandhi* der Welt die Idee des gewaltlosen Wider-

standes geschenkt, wobei das Abendland sich belehren lassen mußte, daß ein Widerstand zwar gewaltlos, aber doch gewaltig und wirksam sein kann. Der Streik ist geradezu ein Muster- und Hauptfall des gewaltlosen Widerstandes.

Verfassungswidrig?

Wenn nun heute ein Teil der Wissenschaft und der Rechtsprechung den politischen Streik für rechtswidrig halten möchte, so wird dabei der Begriff des politischen Streiks gleichzeitig erweitert. Politisch sei ein Streik nicht nur wegen seines politischen Zieles, sondern auch dann, wenn er sich nicht gegen den Tarifpartner, sondern gegen politische Organe oder Körperschaften wendet, etwa gegen die Regierung, gegen das Parlament oder gegen die Parteien. Zu diesem Zweck ist die Theorie von der Neutralität des Staates geschaffen worden, eine Theorie, die, wie wir sehen werden, auch abgesehen von ihrer mangelhaften rechtlichen Grundlage, durchaus geschichtswidrig ist. Diese Erweiterung des Begriffs des politischen Streiks war nötig, um den Zeitungsstreik zu treffen, denn dessen Ziel, nämlich eine bestimmte Ausgestaltung des Betriebsverfassungsrechtes, betraf zweifellos Arbeitsbedingungen, die nach dem Tarifvertragsgesetz Gegenstand einer Gesamtvereinbarung hätten werden können. Nun wird aber gesagt, daß den verfassungsmäßigen Organen des Staates und den Parteien die staatliche Willensbildung allein zustehe. Ein Streik, der auf diese Willensbildung einen Druck ausübe, sei verfassungswidrig; auch verletze dieser Druck das freie Überzeugungsmandat nach Art. 38 des Grundgesetzes. Ein solcher Streik sei „ein Angriff auf das verfassungsmäßig geordnete Verfahren der Staatswillensbildung“ sagt *Prof. Forsthoff*. Zur Begründung dieses Monopols der verfassungsmäßigen Instanzen auf die staatliche Willensbildung sagt er, daß keine Organisation berechtigt sei, mit dem Anspruch aufzutreten, namens des Volkes zu handeln. Ein solcher Anspruch sei verfassungswidrig.

Ich halte das für falsch und irreführend. Jeder beliebige Mitbürger kann sich mündlich oder schriftlich an die Menge wenden und im Namen des ganzen Volkes oder etwa sämtlicher Familienväter oder sämtlicher Lohnsteuerpflichtigen eine Forderung erheben. Die Behauptung, im Namen einer solchen Gesamtheit zu sprechen, mag unrichtig sein, aber verfassungswidrig ist sie nicht. Auch im Falle der Gewerkschaften mag man, wenn sie mit einer solchen Behauptung auftreten, diese Behauptung für unrichtig erklären; was hat aber der Begriff der Verfassungswidrigkeit hier zu schaffen? Das obrigkeitsstaatliche Denken fragt bei jeder politischen Regung, die ihm zu Ohren kommt, ob sie nicht etwa verboten sein könnte. Dürfen die denn das? Diese merkwürdige Argumentation zeigt aber auch, daß der Begriff der Verfassungswidrigkeit hier ohne weitere Konkretisierung nicht verwendbar ist. Verfassungswidrig mag etwa ein Akt oder eine Prozedur von verfassungsmäßigen Instanzen oder Behörden sein, die an bestimmte Formen der Verfassung gebunden sind, bei deren Verletzung der Akt nichtig sein kann. Außerhalb des formalen Verfassungslebens kommt es nur darauf an, ob eine konkrete Verbotsvorschrift Sanktionen gegen ein bestimmtes Verhalten ausspricht. (Wobei ich von der neugeschaffenen, im Kreis der Verfassung selbst wirksamen Einrichtung der Grundrechtsverwirkung absehe.) Es fragt sich also, ob eine Verbotswidrigkeit oder Verantwortlichkeit nach dem bürgerlichen oder dem Strafrecht besteht. Bei Gelegenheit des Zeitungsstreiks ist versucht worden, eine zivilrechtliche Verantwortung von Gewerkschaftsfunktionären zu konstruieren. Leider sind die Arbeitsgerichte teilweise dieser Konstruktion gefolgt. (Im englischen Recht sind übrigens solche Versuche seit langer Zeit gesetzlich unterbunden.) Das deutsche Recht verlangt die schuldhaftige Verletzung entweder eines bestimmten Rechts oder Rechtsgutes oder eines Gesetzes, das den Schutz eines andern bezweckt, oder die vorsätzliche Schadenszufügung in einer gegen die guten Sitten verstoßenden Weise. Mit dem Verstoß gegen ein Schutzgesetz konnte nicht operiert werden, weil die in Betracht kommenden Schutzgesetze (die Strafvorschrift gegen Nötigung oder gegen Parlaments-

nötigung) nicht den Schutz derjenigen bezwecken, die den Schaden erlitten haben wollen. Ein Verstoß gegen die guten Sitten kann auch nicht ernsthaft behauptet werden, da weder das *Mittel* des politischen Streiks noch das *Ziel*, nämlich eine bestimmte Gestaltung des Betriebsverfassungsgesetzes, als sittenwidrig angesehen werden konnten. Es mußte also „ein sonstiges Recht“ im Sinne des § 823 Abs. 1 BGB gefunden werden, das widerrechtlich verletzt worden sei. Dabei verfiel man auf das „Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb“, das man aus der Rechtsprechung über geschäftliche Wettbewerbsverstöße flink hierher übernahm, wo diese Konstruktion ganz fehl am Platze ist. Die Widerrechtlichkeit, die auch dabei bewiesen werden muß, wird mit der angeblichen Verfassungswidrigkeit und mit dem angeblich unzulässigen Eingriff in die verfassungsmäßige Willensbildung dargetan. Diese Konstruktion ist verfehlt und wird nicht lange halten.

Strafrechtliches

Eine strafrechtliche Verfolgung wegen des politischen Streiks vom Mai 1952 ist nicht bekannt geworden. Es gibt eine Strafbestimmung gegen den Streik, nämlich § 90 des Strafgesetzbuchs, neugeschaffen im Jahre 1950. Danach wird bestraft, wer *in der Absicht*, den Bestand der Bundesrepublik zu gefährden oder einen der wesentlichen Verfassungsgrundsätze zu beseitigen, außer Geltung zu setzen oder zu untergraben, eine öffentliche Verkehrsunternehmung oder eine lebenswichtige Versorgungseinrichtung u. ä. durch Streik außer Tätigkeit setzt. Es ist darnach nicht eine Zuwiderhandlung gegen die Verfassung, eine etwaige „Verfassungswidrigkeit“, sondern es ist die Absicht ihrer Beseitigung oder ihrer Außer„geltung“setzung, die einen solchen Streik strafbar macht. Mit dieser Vorschrift ist eine tatbestandsmäßige Begrenzung der Strafbarkeit des Streiks gegeben. Das Gesetz gegen den Streik, das neuerdings verlangt worden ist, ist also schon da. Ein Streik könnte allerdings auch strafbar sein, wenn er einen anderen Straftatbestand erfüllt, nämlich den allgemeinen der Nötigung oder den speziellen der Parlamentsnötigung. In beiden Fällen scheidet die Anwendung des Strafgesetzes, die übrigens auch beim Zeitungsstreik nicht versucht worden ist, schon an dem Merkmal der Rechtswidrigkeit. § 240 des Strafgesetzbuchs lautet nämlich: „Wer einen andern *rechtswidrig* mit Gewalt oder durch Drohung mit einem empfindlichen Übel zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung nötigt, wird...“ Was rechtswidrig ist, wird in der neuesten Fassung des Strafgesetzbuchs folgendermaßen definiert: „Rechtswidrig ist die Tat, wenn die Anwendung Gewalt oder die Androhung des Übels zu dem angestrebten Zweck als verwerflich anzusehen ist.“ Auch für den Spezialfall der Parlamentsnötigung (§ 105 StGB) gilt der gleiche Begriff der Rechtswidrigkeit, weil dort der Begriff der Nötigung genau im Sinne der allgemeinen Strafvorschrift gegen die Nötigung verwendet wird. Mit dem Wort „verwerflich“ hebt das Gesetz auf eine gesellschaftliche und moralische Wertung ab, die in weitem Umfang, ja in erster Linie, von der geschichtlichen Rolle und Legitimation des Streiks etwa in den letzten hundert Jahren abhängt. Es kann gesagt werden, daß es in höchstem Maße geschichtswidrig wäre, den politischen Streik für rechtswidrig zu erklären. Man hat zur Abgrenzung des Verwerflichen vom Nichtverwerflichen den Begriff des „sozial adäquaten“ oder des „sozial erträglichen“ gebildet. Der politische Streik dürfte durch seine Geschichte die Prüfung, ob er sozial adäquat ist, bestanden haben.

Der Streik für den Staat

Wir streifen dabei das Problem des Widerstandsrechts und die Idee des Naturrechts, die den Staat nicht als oberste Rechtsquelle anerkennt. Wir brauchen aber in dieses Gebiet nicht weiter einzudringen, weil wir genügend Beispiele dafür haben, in denen ein Streik *gegen* die Regierung oder *gegen* staatliche Organe ein Streik *für* den Staat

gewesen ist oder gewesen wäre, wenn der Streik stattgefunden hätte. Erstens müssen wir uns dagegen verwahren, daß Regierung und Staat identifiziert werden. Diese Identifikation ist in Deutschland bereits wieder im Schwang, und zwar nicht nur bei der Diskussion über den politischen Streik, sondern auch bei der Rechtsprechung in politischen Strafsachen. Offenbar fällt diese theoretisch sehr klare Unterscheidung dem Deutschen in der Praxis schwer. Im übrigen beweist die Geschichte des Streikwesens, wie oft es eines Druckes der Arbeiterorganisationen bedurft hat, um von dem formalen Recht des Staates, das ein materielles Unrecht war, loszukommen. Den Fall des gleichen Wahlrechts habe ich schon berührt. Wäre die Arbeiterbewegung durch Arbeitslosigkeit und Krise und durch die halbautoritäre Periode, die vorhergegangen war, nicht zu sehr geschwächt und demoralisiert gewesen, so hätte sie am 20. Juli 1932 gegen die Absetzung der preußischen Regierung oder am 30. Januar 1933 gegen die verfassungsmäßig ganz legale Ernennung Hitlers zum Reichskanzler oder gegen das Ermächtigungsgesetz vom 23. März 1933 einen Generalstreik zustande gebracht. Wer will es heute wagen, ein' solches Unternehmen, wenn es stattgefunden hätte, hinterher für rechtswidrig zu erklären? Dadurch würde der Sinn für die Verteidigung der Demokratie geschwächt, ja erstickt. *Dehler* hat in einem Artikel vom 2. Oktober gesagt: „Der Hinweis auf den Kapp-Putsch verfängt nicht, denn der Generalstreik war von der Reichsregierung gewollt und gebilligt.“ Abgesehen davon, daß der damalige Generalstreik ganz unabhängig von der Regierung angeordnet worden war, muß doch gesagt werden, daß er nur deshalb gerechtfertigt war, weil er sich gegen eine reaktionäre Putschregierung gerichtet hat; die Zustimmung der Obrigkeit hätte nicht das geringste zur Legitimation des Streiks beigetragen. Der Spott über uns Deutsche, daß wir nicht die Selbstverantwortung aus der Sache kennen, sondern nach der Genehmigung durch die Obrigkeit fragen und bei der Erstürmung eines Bahnhofs Bahnsteigkarten lösen — dieser Spott ist offenbar nicht grundlos. Im übrigen scheint mir auch der 17. Juni 1953 eine der Arbeiterschaft auf Grund eigenen Rechts zustehende demokratische Legitimation darzutun.

Monopol der staatlichen Willensbildung?

Daß das Mittel des politischen Streiks im erweiterten Sinne rechtswidrig sei, glaube ich damit widerlegt zu haben. Trotzdem ist die Behauptung, die staatliche Willensbildung stehe nur den verfassungsmäßigen Körperschaften zu, einer besonderen Erörterung wert. Zu diesen Körperschaften rechne ich auch die Parteien, die ja jetzt in Artikel 21 des Grundgesetzes die konstitutionelle Weihe erhalten haben, wobei bemerkenswerterweise gesagt ist, daß sie bei der politischen Willensbildung *des Volkes mitwirken*. Jene Behauptung eines Monopols der Organe und Körperschaften ist nicht richtig, weil sie nur von dem formalen, konstitutionell geregelten politischen Betrieb ausgeht. Die Staatsgewalt geht vom Volke aus. Das ist kein Zustand, sondern ein ständiger, sich immer erneuernder Prozeß, der sich in weitem Umfang vor und neben den formalen Wahl- und Abstimmungsvorgängen abspielt. Jedermann kann mit allen möglichen Mitteln politischen Einfluß ausüben. Er kann Versammlungen einberufen und darin politische Forderungen stellen. Er darf seinem Abgeordneten schreiben und ihm drohen, daß er oder sein Verband den Abgeordneten oder dessen Partei nicht mehr wählen werden, wenn diese nicht in einem bestimmten Sinne stimmen. Er kann den Trägern des so gern betonten Überzeugungsmandates einen Scheck für die Parteikasse schicken oder die Zuwendungen sperren. Dies wird sehr häufig dem Standpunkt dessen, der Einfluß nehmen will, zugute kommen, ja es gibt Beispiele, in denen es geradezu als unwiderstehlicher Zwang gewirkt hat. Dieser nicht formal verfassungsmäßige Einfluß auf die staatliche Willensbildung ist unstreitig von der Unternehmerseite her um ein Vielfaches stärker und wirksamer als von der Seite der Arbeitnehmer her. Der Einfluß

wirkt übrigens nicht nur auf die Parteien und Abgeordneten. Es liegt auf der Hand, daß auch die hohe Bürokratie, von der Gesetzgebung und Verwaltung stark bestimmt werden, mindestens sozial der Unternehmenseite nähersteht als der Arbeiterschaft. Bekanntlich ist das Bundesgesetz, das den Parteien die öffentliche Rechenschaft über die Herkunft ihrer Mittel auferlegt und das von Art. 21 des Grundgesetzes gefordert wird, noch immer nicht ergangen. Die sogenannten bürgerlichen Parteien eilen gar nicht damit. Der Partei- und Propagandaapparat dieser Parteien lebt überwiegend von der Unterstützung der Unternehmer oder der Unternehmerverbände, die im übrigen auch indirekt kostbare und kostspielige Hilfe durch hochmoderne Massenwerbung leisten, bei der die erfahrensten Fachleute der gewerblichen Propaganda mitwirken, um die große Schicht der politisch Schwankenden zu erfassen. Das spielt sich jenseits der Öffentlichkeit ab. Wenn ich auch mit dem Wort „verfassungswidrig“ nicht so leichtherzig umgehe wie etwa Prof. *Forsthoff*, so möchte ich jene heimlichen Vorgänge doch mindestens undemokratisch heißen. Die Demokratie lebt von der Öffentlichkeit und stirbt an der Heimlichkeit. Der Streik hat den Vorzug größter Öffentlichkeit.

Besonders bedeutsam ist aber, daß die Presse, soweit sie Geschäftspresse ist, und das sind 95 vH der Zeitungen, aus ökonomischen und psychologischen Gründen der Unternehmenseite zuzurechnen und gewerkschaftsfeindlich ist. Die Gründe dafür liegen zwar nicht offen zutage, sie sind aber darum nicht weniger gewichtig. Erstens sind die Inhaber der Zeitungen selbst Unternehmer und Mitglieder von Unternehmerverbänden. Noch wirksamer ist aber der zweite Grund, nämlich ihre Abhängigkeit von den Inseraten, die sie ja fast nur von der Unternehmenseite zu erwarten haben. Und da die Presse von den Inseraten lebt, muß sie, ob sie will oder nicht, den Interessen der Inserenten dienstbar bleiben, darf ihnen mindestens nicht wehe tun. Wir haben kürzlich den Sturm erlebt, der sich erhoben hat, als eine große angeblich unabhängige Zeitung eine Gewerkschaftsmeinung abgedruckt hat, und das nicht einmal als eigene Meinung. Die sogenannte öffentliche Meinung wird also zwangsläufig von denjenigen gemacht, die geradezu naturgesetzlich auf Seiten der Unternehmer stehen. Diese Dienstbarkeit gegenüber den Interessen der Inserenten hat sich kürzlich an einem Sonderfall so deutlich erwiesen, daß dies auch für unser Problem lehrreich ist. Die Ermäßigung der Sektsteuer von 3 DM auf 1 DM war zweifellos von einer echten öffentlichen Meinung nicht verlangt worden und sowohl sozial wie finanziell verfehlt. Da aber die Sektindustrie ein höchst wertvoller Inserent ist, hat sich eine Reihe von Zeitungen nachhaltig und unermüdlich für diese Herabsetzung eingesetzt und dadurch so etwas wie eine öffentliche Meinung für die Ermäßigung der Steuer zustande gebracht, mit dem Erfolg, daß Regierung und Parlament dem Druck nachgegeben haben. Die Sektindustrie ist heute entsprechend erkenntlich.

Dies alles verschafft der Unternehmerschaft ein politisches Gewicht, das ihre Bedeutung im wirklich demokratischen Sinne weit übertrifft. Diese Umstände sind es, die eine rein formale Demokratie so problematisch machen. Die Staatsgewalt ist in einer formalen Demokratie in Gefahr, nicht vom Volke, sondern von den Inhabern des besseren, erfahreneren, also des teureren Werbeapparats auszugehen. Wenn das Grundgesetz in Artikel 20 sagt, daß die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer *und sozialer* Bundesstaat sei, so war es jener Zweifel an der formalen Demokratie, der mit dem Wort sozial zum Ausdruck gekommen ist. Das Mittel des Streiks vermag hier einen gewissen, wenn auch längst nicht ausreichenden Ausgleich zu schaffen, der die sozialen Schwierigkeiten zwar nicht lösen kann, aber doch akute Spannungen mildern und Anliegen der Arbeiterschaft fördern kann. Der Streik hat sich als Waffe der sozial Schwächeren gegen die sozial Übermächtigen herausgebildet. Ich glaube dargetan zu haben, daß diese Übermacht nicht nur auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen, sondern auch auf dem eigentlich politischen Felde besteht.