Wir fahren zusammen, aber streiken müssen wir allein

Das Bundesarbeitsgericht und das Verbot des politischen Streiks

Theresa Tschenker

08.04.2024 doi: 10.59704/f6a7fff68bc4686c

Am 1. März 2024 streikten die Beschäftigten des öffentlichen Personennahverkehrs in den Tarifverhandlungen mit den Verkehrsbetrieben für bessere Arbeitsbedingungen. In vielen deutschen Städten gingen die Streikenden gemeinsam mit Aktivist*innen von Fridays for Future in dem gemeinsamen Bündnis von Klimaschutzbewegung und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) „Wir fahren zusammen“ auf die Straße und forderten unter anderem einen Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs. So auch in Leipzig, dort allerdings sahen die Leipziger Verkehrsbetriebe in dem Streik nicht nur eine Arbeitsniederlegung innerhalb einer Tarifauseinandersetzung, sondern einen Streik gegen die Verkehrspolitik und damit einen rechtswidrigen politischen Streik. Sie klagten vor dem Leipziger Arbeitsgericht im einstweiligen Verfügungsverfahren auf Unterlassung des Streiks, kassierten aber eine Niederlage. Das Gericht urteilte, dass der geplante Streik kein politischer sei, „obgleich eine Verbindung dennoch zu erkennen ist“.

Das Streikbündnis „Wir fahren zusammen“ verdeutlicht, dass die Arbeitsbedingungen von Beschäftigten des öffentlichen Personennahverkehrs nicht nur von Tarifverhandlungsergebnissen abhängig sind, sondern auch von staatlichen Entscheidungen zum Ausbau und der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur. Die deutsche Rechtsprechung markiert einen Streik, der sich an staatliche Stellen richtet, als politisch und bewertet ihn aus diesem Grund als rechtswidrig. Wann und unter welchen Umständen diese Differenzierung und das Verbot des politischen Streiks entstanden sind und ob die rechtsdogmatische Herleitung überzeugt, ist nicht nur für das Verständnis der Genese des deutschen Streikrechts interessant. Auch hilft diese Perspektive, das deutsche Streikrecht weiterzuentwickeln, da die derzeitigen Beschränkungen dem Streik und seinem Stellenwert in einer Demokratie nicht gerecht werden.

Die Mär der Trennung von Tarifvertrag und Politik

Die von der Richterin des Leipziger Arbeitsgericht festgestellte Verbindung von Tarifvertrag und Politik ist wenig verwunderlich, denn die Trennung zwischen diesen beiden Materien ist nicht so selbstverständlich, wie sie der deutschen Rechtsprechung erscheint. Das zeigt nicht nur der Aufruf zum Klimastreik des Bündnisses „Wir fahren zusammen“, sondern auch die Streikbewegung für Entlastungstarifverträge in den Krankenhäusern der letzten Jahre. Dort streikten die Arbeitnehmer*innen für bessere Personalschlüssel und wehrten sich erfolgreich gegen die immer größer werdende Arbeitsverdichtung. Gleichzeitig trugen sie auf ihren Streikdemonstrationen die Kritik an dem Finanzierungssystem der Krankenhäuser auf die Straße: Die Kliniken dürften nicht wie ein Wirtschaftsunternehmen geführt werden, sondern müssten bedarfsdeckend ausfinanziert werden.

Die Vorstellung von einer strengen Trennung von Tarifvertrag und Politik bröckelt auch dann, wenn man sich vergegenwärtigt, dass gesetzliche Regelungen zugunsten von Arbeitnehmer*innen oft auf zuvor erstreikte Tarifverträge zurückgehen. So bewertet es ver.di als von ihr erkämpften Erfolg, dass die gesetzlichen Personalschlüssel nun endlich zugunsten besserer Arbeits- und Pflegebedingungen reformiert werden sollen und die Entlastungstarifverträge der Krankenhäuser als Blaupause dienen. Ein ähnlicher Fall liegt schon viele Jahrzehnte zurück: Nahezu vergessen ist, dass die gesetzliche Regelung zur Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall für Arbeiter*innen, also Zahlung des vollen Lohns bei Krankheit bis zu sechs Wochen, auf einen langen und hart erkämpften Tarifvertrag der IG

Metall in Schleswig-Hollstein im Jahr 1957 zurückgeht. Auch das Mindestlohngesetz (MiLoG) offenbart, dass es nicht selbstverständlich ist, dass die Tarifvertragsparteien und die Gesetzgebung jeweils bestimmte und voneinander getrennte Arbeitsbedingungen regeln. Die Gesetzgebung hat mit dem MiLoG eine klassische Tarifvertragsmaterie – den Lohn – geregelt, weil die Tarifbindung nicht mehr flächendeckend wirkt und insbesondere in prekären Arbeitsverhältnissen eine Überausbeutung durch die Zahlung von Niedriglöhnen stattfindet.

Weiten wir den Blick und überschauen die Streikgeschichte in fernerer Vergangenheit. Bis zum Inkrafttreten des Grundgesetzes stellte jeder Streik einen Rechtsbruch dar und die Streikenden kämpften nicht nur für die Umsetzung ihrer konkreten Forderung, sondern auch implizit für die Anerkennung ihres Streikrechts. Der Streik ist somit genuin politisch, da er sich die Akzeptanz als rechtmäßige Grundrechtsausübung erst erkämpfen musste und seine Rechtmäßigkeit jedes Mal aufs Neue beweisen muss – wie die letzten Angriffe von Arbeitgeber*innen und konservativer und marktliberaler Parteien auf das Streikrecht gezeigt haben.

Gewerkschaften halten sich bei den allermeisten Streiks an die Vorgaben der Rechtsprechung. Sie nehmen in ihren Streikaufrufen ausschließlich Forderungen auf, die Gegenstand der Tarifverhandlungen zwischen ihnen und den Arbeitgeber*innen sein können. Denn nur ein solcher Streik ist nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts von Art. 9 Abs. 3 GG gedeckt. Die Gewerkschaften wollen Untersagungsverfügungen und Schadensersatzansprüche gegen sich selbst und Abmahnungen und Kündigungen ihrer Mitglieder durch die Arbeitgeber*innen vermeiden. Doch woher rührt die Trennung von Tarifvertrag und Politik und das Verbot des sogenannten politischen Streiks?

Entstehung des Streikrechts in Deutschland

Das Streikrecht hat im Vergleich zur Streikpraxis eine relativ kurze Geschichte in Deutschland. Das erste Mal wurde in der Weimarer Republik ernsthaft darüber diskutiert, ob aus der Weimarer Reichsverfassung ein Streikrecht abzuleiten sei. Der Großteil der Rechtswissenschaftler und der Gerichte entschieden sich mit Verweis auf die Diskussion in der Nationalversammlung dagegen. Daher mussten Arbeitnehmer*innen in der Weimarer Republik vor jedem Streik ihr Arbeitsverhältnis kündigen und die Gewerkschaften in den Tarifverhandlungen Klauseln zur Wiedereinstellung der Streikenden vereinbaren, was ihre Verhandlungsmacht wesentlich schwächte. Die Nazis zerschlugen am 1. Mai 1933 ohne viel Widerstand die Gewerkschaften und begruben das noch junge kollektive Arbeitsrecht für die nächsten zwölf Jahre. Im Betrieb sollten Führer und Gefolgschaft eine Einheit bilden, die für das Wohl der Betriebsgemeinschaft arbeitete.

Erst nachdem die Alliierten Deutschland vom nationalsozialistischen System befreit hatten, erwachte das Streikrecht durch die Beratungen des Parlamentarischen Rats zum Leben. Die Abgeordneten waren sich trotz aller politischen Differenzen einig, dass das Grundgesetz das Streikrecht gewährleisten sollte. Sie stritten sich lediglich über die Rechtmäßigkeit von bestimmten staatstragenden Formen des Streiks: der Beamtenstreik und der systemstürzende, d.h. revolutionäre Streik, wobei ein CDU-Abgeordneter die Wichtigkeit des Generalstreiks gegen den Kapp-Lüttwitz-Putsch im Jahr 1920 betonte, da sich dieser gegen eine „Rechtsunordnung“ gerichtet habe. Über den Tarifbezug des Streikrechts verlor niemand auch nur ein Wort. Die Abgeordneten konnten sich auf keine konkrete Formulierung des Streikrechts einigen, so dass Art. 9 Abs. 3 GG in der heutigen Form und ohne explizite Erwähnung des Streikrechts in Kraft trat. Der Parlamentarische Rat hatte die Einzelheiten der Regelung des Streikrechts der Gesetzgebung überlassen, die sich der Frage allerdings nicht annahm. So lag es nun an den Gerichten, Art. 9 Abs. 3 GG mit Leben zu füllen.

Das Verbot des politischen Streiks nach Nipperdey und Forsthoff

Die erste große Auseinandersetzung um das Streikrecht fand anlässlich des Zeitungsstreiks statt. Im Jahr 1952 riefen die Gewerkschaften die Arbeitnehmer*innen der Druckereien und Verlagshäuser zum Streik auf, um sich gegen die Reform des Betriebsver-

fassungsgesetzes zu wehren, da diese nicht den gewerkschaftlichen Vorstellungen von betrieblicher Mitbestimmung entsprach. Die Arbeitnehmer*innen folgten dem Streikaufruf und für zwei Tage erschien in Deutschland kaum eine Zeitung. Die Arbeitgeberverbände verklagten die Gewerkschaften auf Schadensersatz und gaben zur juristischen Untermauerung ihrer Ansprüche zwei Gutachten in Auftrag. Sie engagierten den Arbeitsrechtler Hans Carl Nipperdey und den Verfassungsrechtler Ernst Forsthoff. Die Juristen sollten prüfen, ob es sich bei dem Zeitungsstreik um eine rechtmäßige Arbeitsniederlegung handelte. Sie kamen jeweils zu dem Ergebnis, dass der Streik, der sich an die Gesetzgebung richtete, als politischer Streik rechtswidrig sei und somit Schadensersatzansprüche bestünden. Die Argumentation der beiden war allerdings nur im Ergebnis dieselbe.

Ernst Forsthoff argumentierte verfassungsrechtlich. Dabei behielt er seine dezidiert antidemokratische und gewerkschaftsfeindliche Auffassung bei, die er bereits in der Weimarer Republik und während der nationalsozialistischen Herrschaft zur Schau gestellt hatte. Er ging von einem verkürzten Demokratieverständnis aus, nach welchem zwischen politischer und gesellschaftlicher Willensbildung zu unterscheiden sei. Zur gesellschaftlichen Willensbildung gehörten die Tarifauseinandersetzungen. Auf die politische Willensbildung könnten die Bürger über Wahlen Einfluss nehmen. Eine Verschränkung dieser Willensbildungsprozesse sei unter dem Grundgesetz nicht vorgesehen. Der Zeitungsstreik nehme daher als „Parlamentsnötigung“ rechtswidrig auf die politische Willensbildung Einfluss. Diesem Demokratieverständnis stellte sich nicht nur der vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) beauftragte Jurist und Politikwissenschaftler Wolfgang Abendroth entgegen, indem er argumentierte, das Grundgesetz gewährleiste eine partizipative Demokratie, in der auch die Gewerkschaften mit dem Streik auf die Politik Einfluss ausüben dürften. Auch das Bundesverfassungsgericht hat sich in späteren Jahren und in ständiger Rechtsprechung für eine breite gesellschaftliche Beteiligung am öffentlichen Meinungskampf und der staatlichen Willensbildung ausgesprochen. Das Bundesverfassungsgericht hat das Streikrecht bislang jedoch nicht zu den demokratienotwendigen Grundrechten gezählt.

Hans Carl Nipperdey entwickelte seine eigene Auslegung von Art. 9 Abs. 3 GG. Nipperdey hatte als Rechtswissenschaftler bereits das Arbeitsrecht der Weimarer Republik kommentiert. Er konnte seine Karriere im Nationalsozialismus fortführen und wirkte als Mitglied der Akademie für Deutsches Recht an der Umformung des Arbeitsrechts im Sinne der NS-Ideologie mit. In seiner Rechtsauslegung ging es ihm während des Nationalsozialismus vor allem um die Vermeidung von Klassenkämpfen. Die Betriebsgemeinschaft, bestehend aus Führer und Gefolgschaft, sei daran interessiert, die Produktivität jedes Einzelnen und der wirtschaftlichen Gemeinschaft als Ganzer zu steigern. In Fortführung der Idee, dass es ein gemeinsames Interesse von Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen an wirtschaftlichem Wachstum und daher an einem ungestörten Produktionsablauf gebe, bewertete er den Streik auch unter dem Grundgesetz als unerwünschtes und zu vermeidendes Ereignis. Bei seiner Grundgesetzauslegung spielte der Interessengegensatz und die Ungleichheit zwischen Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen keine Rolle. Auch berücksichtigte er nicht die historische Erkenntnis, dass Arbeitnehmer*innen auf ein effektives Mittel zur Durchsetzung ihrer Forderung angewiesen sind. Er wertete den Streik als *per se* inadäquat. Der Streik verletze das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb – ein Rechtsgut, das erst von ihm in das Arbeitskampfrecht eingeführt wurde. Vorher spielte diese Rechtsfigur nur in Auseinandersetzungen von Unternehmen untereinander im Wettbewerbs- und Presserecht eine Rolle. Damit verlieh er dem ökonomischen Schaden der Arbeitgeber*innen, der als regelmäßiger Vermögensschaden keinen grundrechtlichen Schutz genießt, den Rang eines Verfassungsguts, das auch heute noch mit dem Streikrecht in Abwägung gebracht wird.

Nipperdey argumentierte nun weiter, dass der eigentlich inadäquate Streik nur dann „sozialadäquat“ sein könne, wenn er innerhalb von Tarifverhandlungen geführt werde. Die Figur der Sozialadäquanz diente ihm sowohl zur Begründung des Streikrechts als auch

zu dessen Einschränkung. Er begründete somit eine Rechtsauffassung, die den Sinn und Zweck des Streiks, den Arbeitgeber*innen einen ökonomischen Schaden zuzufügen, um Handlungsdruck auszuüben, durch tautologische Rechtsdogmatik unterlief. Bei tarifbezogenen Streiks wurde der Schaden akzeptiert, bei politischen aber nicht. Der Ansicht, Arbeitgeber*innen könnten nur innerhalb von Tarifverhandlungen dem Streikdruck nachgeben, ist zu entgegnen, dass dieses Argument in der Trennung von Tarifvertrag und Politik verhaftet bleibt. Die komplexen Verflechtungen von Wirtschaft und Politik werden darin genauso verkannt wie auch die Handlungsmacht der Arbeitgeber*innen und ihrer Verbände.

Nipperdey konnte seine Rechtsauffassung zum Zeitungsstreik schließlich als Präsident des Bundesarbeitsgerichts seit 1954 in den ersten Urteilen zum Streikrecht als geltendes Recht etablieren. Das Urteil vom 28. Januar 1955, in dem die Leitlinien des deutschen Streikrechts aufgestellt wurden, trägt offensichtlich Nipperdeys Handschrift. Neben ihm gab es überhaupt nur einen anderen Richter in der ersten Besetzung des Gerichts, der arbeitsrechtliche Erfahrung hatte. Darüber hinaus wird zu Recht daran gezweifelt, ob die ersten Richter*innen am Bundesarbeitsgericht dazu geeignet war, Recht in einer jungen Demokratie zu sprechen, da sie mehrheitlich NS-belastet waren. Der Richter am Landgericht Erfurt Martin Borowsky ist in der Auswertung der Archivmaterialien zu dem vorläufigen Schluss gekommen, dass 14 der 25 ersten Bundesrichter*innen Mitglieder der NSDAP, der SA, Anwärter oder finanzielle Förderer der SS gewesen waren oder Todesurteile gesprochen und/oder antisemitische Schriften veröffentlicht hatten.

Heute sprechen Bundesarbeitsgericht und Bundesverfassungsgericht nicht mehr von sozialadäquaten Streiks, sondern von verhältnismäßigen. Auch hat sich die Rechtsprechung hinsichtlich der Notwendigkeit von Streiks geändert. Seit den Grundsatzurteilen aus dem Jahr 1980 ist es ständige Rechtsprechung, dass eine Tarifverhandlung ohne Streiks „kollektives Betteln“ ist. Geblieben ist allerdings der Tarifbezug des Streikrechts.

Rechtsprechungswandel in Sicht?

Die rechtsgeschichtliche Aufarbeitung der Genese des Verbots des politischen Streiks offenbart, dass das deutsche Streikrecht auf einem antidemokratischen, den Interessengegensatz von Arbeitnehmer*innen und Arbeitgeber*innen verklärenden und rechtsdogmatisch schiefen Fundament gebaut ist. Wenn Streiks wie im Bündnis von „Wir fahren zusammen“ oder in der Gesundheitsbranche rechtmäßig auch die staatlichen Entscheidungsträger*innen adressieren dürften, würde das demokratische Potential von Art. 9 Abs. 3 GG ausgeschöpft werden. Die Rechtsprechung muss sich unter anderem der Frage stellen, welche Funktionen ein Streik in der Demokratie hat und ob diese nicht ebenso schützenswert sind wie die Wirkung, gerechte Ergebnisse in Tarifverhandlungen zu erzielen. Zudem sollte die Rechtsprechung hinterfragen, ob der ökonomische Schaden der Arbeitgeber*innen im Streikrecht als Rechtsgut schützenswert ist, obwohl das Vermögen als solches keinen grundrechtlichen Schutz genießt.

Das Streikrecht ist Richterrecht. Die Gerichte können es, wie in den 1980er Jahren bereits geschehen, grundlegend anders ausrichten. So hat das Bundesarbeitsgericht angedeutet, dass der Tarifbezug in Hinblick auf das Völkerrecht, konkret Art. 6 Nr. 4 Europäische Sozialcharta, einer erneuten Überprüfung bedürfe. Zuletzt rügte der Europarat im Jahr 2022 Deutschland dafür, dass es das Streikrecht begrenze, indem es nur den tarifbezogenen Streik als rechtmäßig werte.

AUTOR*IN

Theresa Tschenker
Theresa Tschenker hat zum Thema "Politischer Streik" bei Prof. Dr. Eva Kocher an der Europa-Universität Viadrina promoviert.

EMPFOHLENE ZITATION

Tschenker, Theresa: Wir fahren zusammen, aber streiken müssen wir allein: Das Bundesarbeitsgericht und das Verbot des politischen Streiks, Verfassungsblog, 08.04.2024, doi: 10.59704/f6a7fff68bc4686c.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20240411-103550-0.