

# Ulrich Mückenberger

## Streikrecht und Staatsgewalt in Polen

### Der Versuch der Kodifizierung eines kollektiven Freiheitsrechts in einem Land des »realen Sozialismus« und sein Scheitern\* \*\*

Die Oppositionsbewegung in Polen seit dem Sommer 1980 hat eine Fülle gesellschaftlicher, auch juristischer Reorganisationsprozesse eingeleitet – sei dies auf dem Gebiet der betrieblichen Interessenvertretung, der Struktur der Staatsbetriebe, des Verhältnisses zwischen zentralen und dezentralen wirtschaftlichen Planungs- und Entscheidungsprozessen, sei dies auf dem Gebiet der Konstitution politischer Herrschaft, der Artikulationsfreiheit gesellschaftlicher Organisationen oder der Medien einer demokratisch zu verfassenden Öffentlichkeit. Der wichtigste dieser Reorganisationsprozesse aber war die Durchsetzung der unabhängigen Gewerkschaft »Solidarność« und die Anerkennung des Streikrechts als Artikulations- und Druckmittel dieser neuen selbstverwalteten Bewegung. Im Kampfziel einer authentischen Organisation und deren Betätigungsfreiheit unterschied sich die Streikbewegung des Juli/August 1980 von denen im Jahre 1956 und 1970.<sup>1</sup> Dieses Kampfziel bildete die zentralen ersten beiden Forderungen und Resultate des Danziger Abkommens vom 31. August 1980 zwischen der polnischen Regierung und dem Überbetrieblichen Streikkomitee MKS.<sup>2</sup> Materielle Verbesserungen waren der polnischen Bevölkerung oft genug versprochen worden. Aber um diese Versprechen wirksam werden zu lassen, bedurfte es einer unabhängigen Instanz der Kontrolle und eines Hebels der Durchsetzung. Insofern bildeten die Durchsetzung von Solidarność und die Anerkennung des Streikrechts die einzig glaubwürdigen Garanten der Verwirklichung aller übrigen Ergebnisse der Abkommen von 1980.

Wie immer man die Machtergreifung der Militärregierung Jaruzelskis charakterisieren will, unberührt davon bleibt, daß die Verhängung des Ausnahmezustandes in Polen im Kern der Organisations- und Betätigungsfreiheit von Solidarność galt. Den Militärratszusicherungen, er fühle sich an die Abkommen von 1980 gebunden, ist angesichts der gegenwärtigen Verfolgungswelle, der Unsicherheit über die Zeitdauer des Kriegsrechts, der Informationssperre und Zensur wenig Glauben zu schenken.

\* Unter Mitarbeit von Sabine Borchert, die zur Materialsammlung beitrug und Dokumente aus dem Polnischen übersetzte.

\*\* Diese Darstellung ist durch die mit dem Kooperationsvertrag zwischen den Universitäten Danzig und Bremen beauftragten Stellen wie auch durch die Auswertungsstelle für Ostsprachen an der Universität Bremen gefördert worden. Viele polnische und deutsche Personen und Institutionen haben Dokumente beigegeben. Allen sei hier gedankt.

<sup>1</sup> Hierzu R. Thomas, Auguststreiks in Polen 1980: »Tage voller Hoffnung«, in: H.-G. Haupt u. a., Jahrbuch Arbeiterbewegung 1981. Politischer Streik, Frankfurt 1981, S. 266 ff.

<sup>2</sup> Abgedruckt u. a. FR 6. 9. 80: Europa-Archiv 24/80, D 673–D 675; G. Koenen u. a., »Freiheit, Unabhängigkeit und Brot«. Zur Geschichte und den Kampfzielen der Arbeiterbewegung in Polen, Ffm. 1981, S. 257 ff.; s. auch den Auszug unten I. 1.

Beides – daß Durchsetzung von *Solidarność* und Anerkennung des Streikrechts sowohl Zentrum des Umbruchs vom 31. August 1980 als auch der Reaktion vom 13. Dezember 1981 waren – gibt Anlaß, den Versuch zu vergegenwärtigen, in Polen die Bewegungsfreiheit einer autonomen gesellschaftlichen Organisation der Beschäftigten zu kodifizieren. Nachgegangen wird einerseits der Entwicklung des Entwurfs eines neuen Gewerkschaftsgesetzes. Diese Entwicklung ist durch zwei Linien charakterisiert: die auf das Danziger Abkommen zurückführbare Linie der gesetzlichen Festschreibung des Streikrechts; und die über Konflikteskalationen hinweg sich abzeichnende Linie der Außerkraftsetzung des Streikrechts im Ausnahmezustand (unten I.) Andererseits wird dokumentiert, wie sich die polnische Arbeitsrechtswissenschaft zu dem neu auftauchenden Phänomen eines Streikrechts und seiner Integration in ein sich als sozialistisch verstehendes Rechtssystem verstand (unten II.).

## I. Das verhinderte Gewerkschaftsgesetz

### 1. Der Durchbruch zur Betätigungsfreiheit von *Solidarność*

Die Welle großer Streiks an der Küste und im Innern Polens im Sommer 1980 hat erstmals zur Fixierung eines Streikrechts freigebildeter Gewerkschaftsorganisationen in einem Land des »realen Sozialismus« geführt. Die Bewegung, die zu diesem Durchbruch führte, ist hinlänglich dokumentiert.<sup>3</sup> Sie erzwang ihre Anerkennung in einer Reihe von Verträgen mit der Regierung, deren wichtigster auf der Danziger Lenin-Werft am 31. August 1980 unterzeichnet wurde. Der zweite Punkt dieses Abkommens wird hier dokumentiert – um dann nachzuzeichnen, was aus diesem Teil des »Gesellschaftsvertrages« im Prozeß seiner Umsetzung in Gesetzesrecht wurde:<sup>4</sup>

»Zum Punkt zwei, der lautet: »Garantie des Rechts auf Streik sowie der Sicherheit der Streikenden und der sie unterstützenden Personen« wurde festgelegt:

Das Streikrecht wird im vorbereiteten Gesetz über die Gewerkschaften garantiert. Das Gesetz sollte die Bedingungen für die Ausrufung und Organisation eines Streiks, die Methoden zur Lösung von Streifragen und die Verantwortung für die Nichteinhaltung der Gesetze bestimmen. In bezug auf Streikteilnehmer dürfen die Artikel 52, 64 und 65<sup>5</sup> des Arbeitsgesetz-

3 S. dazu: Brus, W. u. a., *Polen – Symptome und Ursachen der politischen Krise*, Hamburg 1981; Bulletin des Westberliner Komitees Solidarität mit *Solidarność* Nr. 1, Berlin 6. 6. 81; Dross, A. (Hg.), *Polen – Freie Gewerkschaften im Kommunismus?* Hamburg 1980; Hartmann, Karl, *Die Erneuerungsbewegung in Polen, I. »Solidarität« – die neue Kraft*, in: *Osteuropa* 31 (1981), S. 923–42; Koenen, G. u. a., a. a. O. (FN. 2); König, Helmut, *Die Krise in Polen, Ursachen-Probleme-Auswirkungen. Bericht über die erweiterte Redaktionskonferenz 1981*, in: *Osteuropa* 31 (1981), S. 997–1031; Lombardo-Radicke, Schaff u. a., *Polen – realer Sozialismus*, in: *Sozialismus extra* 3, Hamburg 1981; Mertens, Anna, *Die »Solidarität« – Zum Charakter der neuen Gewerkschaftsbewegung in Polen*, in: *Osteuropa* 31 (1981), S. 529–547; *Osteuropa-Info des Sozialistischen Osteuropakomitees*, Nr. 1 (Feb. 1981) und Nr. 3 (Sept. 1981), Hamburg; Rolf Thomas, a. a. O. (FN. 1); Wolf, Winfried, *Polen – Der lange Sommer der Solidarität*, Bd. 2, Frankfurt/M. 1981; Zagajewski, Adam, *Polen – Staat im Schatten der Sowjetunion*, Reinbek 1981.

4 Hier zit. n. FR 6. 9. 81; zur juristischen Bedeutung vgl. J. Perels, *Koalitionsfreiheit und »realer« Sozialismus*, KJ 1980, S. 403 ff.; B. Bytowski, *Rechtliche Aspekte des Gewerkschaftspluralismus in Polen nach August 1980*, WGO – Monatshefte für Osteuropäisches Recht (WGO-MfOR) 1980, S. 373 ff.

5 Teilweise abgedruckt bei Perels (FN. 4) in FN. 4; s. auch die inoffizielle deutsche Übersetzung des »Gesetzbuch der Arbeit der VR Polen v. 26. 6. 1974«, Poln. Akademie der Wissenschaften, Institut für Staat und Recht, Warszawa 1977.

buches nicht in Anwendung gebracht werden. Bis zur Verabschiedung des Gesetzes garantiert die Regierung den Streikenden und den sie unterstützenden Personen ihre persönliche Sicherheit und die Beibehaltung der bisherigen Arbeitsverhältnisse.»

Wie das Danziger Abkommen selbst war jeder weitere Schritt zu seiner Realisierung Resultat der Machtaufbierung der Massen von Beschäftigten, die in der nunmehr legalisierten »Solidarność« zusammengeschlossen waren. Schnell war das Umsetzungstempo, als die Streikbewegung des Sommers noch in frischer Erinnerung war. Schon am 13. 9. faßte der polnische Staatsrat den Beschluß, der die Möglichkeit zur Registrierung der neu gebildeten Gewerkschaften durch das Wojewodschaftsgericht in Warschau freigab;<sup>6</sup> wenige Wochen später, am 8. 10., änderte der Sejm das Gewerkschaftsgesetz von 1949 in demselben Sinne.<sup>7</sup> Doch schon im Oktober wurde der erste Eingriff in die Gestaltungsautonomie der neuen Gewerkschaft unternommen. Das Wojewodschaftsgericht in Warschau beanstandete am 24. 10. Teile der Satzung<sup>8</sup> und ersetzte sie durch selbstformulierte.<sup>9</sup>

«Das Wojewodschaftsgericht Warschau . . . beschließt:

- I. die Registrierung der Unabhängigen Selbstverwalteten Gewerkschaft »Solidarność«, die ihren Sitz in Danzig hat und auf der Grundlage des am 24. September 1980 eingereichten Statuts tätig ist . . . , vorzunehmen, wobei:
- II. a) der Inhalt von § 1 des Statuts in der Weise geändert wird,<sup>10</sup> daß nach den Worten »kulturelle Bedürfnisse ausüben« die Worte »Die Gewerkschaft beabsichtigt nicht, die Rolle einer politischen Partei zu spielen, sie steht auf dem Boden des Prinzips des gesellschaftlichen Eigentums an Produktionsmitteln, das die Grundlage des in Polen bestehenden sozialistischen Systems bildet. Sie erkennt an, daß die PVAP die führende Rolle im Staat ausübt. Sie stellt das bestehende System internationaler Bündnisse nicht in Frage. Sie ist bestrebt, den arbeitenden Menschen geeignete Kontrollmittel zu sichern, ihre Meinungen zu vertreten und ihre Interessen zu verteidigen.« hinzugefügt werden.
- b) im Statut die Bestimmungen §§ 32 und 33 gestrichen<sup>11</sup> und an dieser Stelle Bestimmungen mit folgendem Wortlaut eingesetzt werden: »§ 32 Sofern die Gewerkschaft bei der Verteidigung lebenswichtiger Interessen der Beschäftigten alle anderen zur Verfügung stehenden Mittel ausschöpft, kann sie einen Beschluß über einen Streik fassen. § 33 Die Organisation eines Streiks darf nicht im Widerspruch zu geltenden Rechtsvorschriften stehen.«

Begründung: . . .

Nach Ansicht des Wojewodschaftsgerichts ist es bis zum Erlass des neuen Gewerkschaftsgesetzes nicht möglich, im Statut die einzelnen Regelungen des Abkommens (von Danzig, d. V.)

6 Abgedr. bei Bytowski (FN. 4), S. 381 f.

7 Abgedr. ebda. S. 380.

8 Das Statut ist abgedr. in FR 29. 4. 81.

9 Aktenzeichen I Ns rz 15/80 (a. d. Poln. übersetzt von S. Borchert); zu diesem Urteil auch E.-M. Bader, FAZ 27. 10. 80.

10 § 1 lautet: »Unter dem Namen »Unabhängige Selbstverwaltete Gewerkschaft Solidarność« wird ein Berufsverband gegründet, im folgenden Verband genannt. Dieser Verband beruft sich auf die Grundsätze der Verfassung der VR Polen, der von der VR Polen ratifizierten Konventionen Nr. 87 und 98 der Internationalen Arbeitsorganisation und des Abs. I der Vereinbarung zwischen dem überbetrieblichen Streikkomitee und der Regierungskommission in Danzig und wird seine Tätigkeit zum Schutz der Arbeiterinteressen, zur Realisierung ihrer materiellen, gesellschaftlichen und kulturellen Bedürfnisse ausüben.« (zit. n. FR 29. 4. 81).

11 § 32: »Nach Ausschöpfung anderer Kampfformen kann der Verband eine Streikaktion in die Wege leiten.« § 33: »I. Der Streik kann Warnstreik oder eigentlicher Streik sein. 1. In dem Fall, in dem die Umstände einen eigentlichen Streik zulassen, sollte ein Warnstreik vorangehen; 2. ein Warnstreik sollte nicht länger als einen halben Arbeitstag dauern; 3. ein eigentlicher Streik dauert bis zu dem Moment, in dem die entsprechenden Organe seine Beendigung bekanntgeben. Die Beendigung von Streiks kann Gegenstand von Abkommen mit dem Arbeitgeber oder staatlichen Behörden sein. II. Ist der Grund eines Streiks ein Konflikt in einem einzelnen Betrieb, so kann der Streik nur auf einen Antrag ausgerufen werden, der von der absoluten Mehrheit der Mitglieder der Betriebsorganisation des Verbandes angenommen wird. III. Falls die Ursache des Streiks andere als die in II. genannten Umstände sind, trifft die Zentrale der regionalen Organisation die Entscheidung über den Beginn und bestimmt gleichzeitig den Umfang des Streiks. IV. Werden Repressionen gegenüber den Organen des Verbandes angewendet und damit die geeignete Beschlußfassung verhindert, sind die Belegschaften der Betriebe zur Aufnahme sofortiger Streikaktionen berechtigt.« (zit. n. FR 29. 4. 81).

fortzulassen, das die Rolle einer rechtsfortbildenden Interpretation der bisher geltenden Vorschriften spielt. Gerade diese Regelungen des Abkommens schufen die Grundlage und die Möglichkeit zur Tätigkeit dieser Gewerkschaften. Das neue Gewerkschaftsgesetz wird die Durchführung eventueller Änderungen in den Statuten ermöglichen, um sie den die Gesellschaftsordnung betreffenden Anforderungen anzupassen. Da das Wojewodschaftsgericht somit befindet, daß die Mängel des Statuts mit der Verfassung der VR Polen und den nach Maßgabe des Abkommens ausgelegten geltenden Rechtsvorschriften nicht im Einklang stehen und ausschließlich solche rechtlicher Natur sind, kam das Wojewodschaftsgericht zu dem Ergebnis, daß die Änderung der §§ 32 und 33 ihre Begründung in Punkt 2 des Danziger Abkommens findet. Das Gericht erachtete als notwendig zu verhindern, daß durch Bestimmungen eines Statuts Normen ins Leben gerufen werden, deren Erlaß allein dem Gesetz vorbehalten ist. . . .

Von Punkt 1 Teil II des Danziger Abkommens fehlten im Statut die Formulierungen hinsichtlich der Bezeichnung der Gewerkschaft als Organisation, die die Gesellschaftsordnung betreffenden Grundlagen des Staates anerkennt.»

Solidarność wies diese Eingriffe des Gerichts zurück als »Einmischung, die die Grundsätze der Unabhängigkeit und Selbstverwaltung unserer Gewerkschaft antastet.«<sup>12</sup> Zugleich legte sie Berufung zum Obersten Gerichtshof ein. Zur Einfügung der Sicherheitsklausel des Danziger Abkommens in § 1 erklärte das Präsidium von Solidarność:

»Die kompromißlosen Versuche, politische Erklärungen in die Statuten einzufügen, zeugen davon, daß das Einverständnis mit der Gründung unabhängiger Gewerkschaften eine taktische Ausflucht war und daß die Führung beabsichtigt, sich die Gewerkschaften so schnell wie möglich unterzuordnen. Außerdem führt die Tatsache, daß man zum gegenwärtigen Zeitpunkt von den Gewerkschaften verlangt, in ihre Satzung die führende Rolle der Partei aufzunehmen, im Grunde zum Konflikt zwischen der Partei und der Masse der Gewerkschaftsmitglieder.«<sup>13</sup>

Verhandlungen mit der Regierung wurden verlangt, für den Fall des Scheiterns wurde für den 12. 11. ein Generalstreik angekündigt. In dieser Situation entschied am 10. 11. der Oberste Gerichtshof – nachdem sich Solidarność bereiterklärt hatte, dem Statut einen Anhang mit Punkt I des Danziger Abkommens und den ILO-Abkommen Nr. 87 und 98<sup>14</sup> beizufügen –:

»Der Oberste Gerichtshof – Kammer für Arbeit und Sozialversicherung – . . . beschließt: die angefochtene Entscheidung aufzuheben und die Registrierung der unabhängigen selbstverwalteten Gewerkschaft »Solidarność« mit Sitz in Danzig vorzunehmen. . . .

*Begründung:* . . .

In der Sache selbst muß man zunächst fragen, ob das Wojewodschaftsgericht eine Rechtsgrundlage dafür hatte, an dem dem Antrag beigefügten Statut Änderungen in Gestalt von Streichungen oder Ergänzungen gegen den Willen des Antragstellers vorzunehmen. Daß diese Frage zu verneinen war, folgt aus dem Charakter von Gewerkschaften in der VR Polen, ihrer Selbstverwaltung und Unabhängigkeit, aus dem Wesen eines Statuts als innergewerkschaftlichem Akt, der die Organisationsstruktur, das Ziel und den Tätigkeitsbereich der Gewerkschaft regelt. . . .

Schließlich ist das Abkommen zu beachten, das zwischen der Regierungskommission und dem Überbetrieblichen Streikkomitee am 31. August 1980 in der Danziger Werft geschlossen wurde, das einen Akt von besonderer Wichtigkeit darstellt, das als Gesellschaftsvertrag bezeichnet wird und in dem die Gründung neuer selbstverwalteter Gewerkschaften für sinnvoll erachtet wird, die authentische Vertreter der arbeitenden Klasse seien, die in der Verfassung der VR Polen festgelegten Prinzipien befolgen und nicht beabsichtigen werden, die Rolle einer

<sup>12</sup> Wałęsa zit. n. FR 27. 10. 80.

<sup>13</sup> FR 27. 10. 80.

<sup>14</sup> Die ILO-Übereinkommen sind abgedr. in BGBl., Teil II, 1956, S. 2073 ff. (Nr. 87) und BGBl., Teil II, 1955, S. 1123 ff. (Nr. 98). Beide Konventionen wurden von Polen 1956 ratifiziert: M. Matey, Trade Unions in Poland today, Tagungspapier zur International Labour Law Conference, Warsaw, September 21–25, 1981, FN. 12.

<sup>15</sup> Aktenzeichen I PR 81/80 (aus d. Poln. v. S. Borchert).

politischen Partei auszuüben, denen von Seiten der Regierung die uneingeschränkte Achtung der Unabhängigkeit und Selbstverwaltung – sowohl was ihre Organisationsstruktur als auch was ihre Arbeit auf allen Ebenen angeht – zugesichert und garantiert wird. Das Abkommen stellt auch fest, daß die Schaffung und Tätigkeit von unabhängigen und selbstverwalteten Gewerkschaften den von Polen ratifizierten ILO-Abkommen Nr. 87 über Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechts und Nr. 98 über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen entspricht...

Das Wojewodschaftsgericht ging von anderen Voraussetzungen aus und nahm gegen den Willen des Antragstellers bestimmte Änderungen im Statut in Gestalt von Streichungen und Ergänzungen vor, womit es höherrangiges Recht verletzte, welches die Unabhängigkeit und Selbstverwaltung einer Gewerkschaft vorsieht.»

Nicht von ungefähr machte sich der Streit um die Registrierung an den Fragen der Streikklauseln und der Sicherheitsklausel des Danziger Abkommens fest. Die alten Gewerkschaften hatten als Transmissionsriemen von Partei und Staat funktioniert und hätten, selbst wenn sie eigene Ziele verfolgt hätten, doch über keine Mittel zu deren Durchsetzung verfügt. Ganz in demselben Sinne wollte das Untergericht der neuen Gewerkschaft – wenigstens symbolisch – den gleichen Stempel aufdrücken, indem es ihr den Primat der Partei in die Satzung schrieb und das Kampfmittel ihrem Einfluß zu entwenden versuchte. Daß sich hinter diesem Konflikt und der Differenz zwischen beiden Gerichtsentscheidungen eine zentrale staats- und grundrechtstheoretische Kontroverse verbarg, die den hohen Einsatz von Solidarność im Kampf um ihre Satzung in der Tat rechtfertigte, wird unter II. erläutert.

## 2. Der ergebnislose Konsens hinsichtlich des Gewerkschaftsgesetz-Entwurfs

Stärker noch als in der Registrierungsfrage verlangsamte sich in der Frage des neuen Gewerkschaftsgesetzes mit zunehmender zeitlicher Distanz von den Augustereignissen und mit zunehmender Konsolidierung von Solidarność das Umsetzungstempo der Danziger Verträge. Begonnen hatte der Kodifizierungsversuch schnell. Schon am 23. September 1980 war durch Beschluß des Staatsrats die Kommission zur Ausarbeitung eines Entwurfs unter Vorsitz von Sylwester Zawadzki (der heutige Justizminister, damals Präsident des Obersten Verwaltungsgerichts und Vorsitzender der Sejm-Kommission für Gesetzgebung) ernannt worden.<sup>16</sup> In diese Kommission wurden auch Funktionäre von Solidarność berufen – u. a. Wałęsa und Gwiazda –, aber weder mit Zustimmung von Solidarność noch der Funktionäre selbst; außerdem saßen Vertreter der alten Gewerkschaften in der Kommission. Gleichwohl entschied sich Solidarność für die Mitarbeit. Beraten wurde auf der Grundlage eines Solidarność- und eines Regierungsentwurfs; ungeachtet des Entstehungsprozesses nahmen die Verhandlungen praktisch wieder die Gestalt eines bilateralen Gesprächs – wie auf der Lenin-Werft – an. Obwohl die Kommissionsarbeit während der Registrierungskrise unterbrochen worden war, lag schon am 6. 12., also kaum mehr als zwei Monate nach Einsetzung der Kommission ein von beiden Seiten konsentierter Entwurf vor. Entgegen der erklärten Absicht der Kommission wurde der Entwurf nicht veröffentlicht.

Aus einem Gesprächsprotokoll mit drei wissenschaftlichen Beratern von Solidarność in der Kommission, u. a. dem Warschauer Hochschullehrer Andrzej Stelmachowski, vom November 1980 wissen wir, daß es in fünf Punkten Differenzen in der Kommission gab.<sup>17</sup> 1. Dürfen nur Werkkräfte oder auch im ökonomisch-sozialen

<sup>16</sup> Hierzu die Gesetzgebungsübersicht von B. Bytowski in WGO-MFOR 1981, S. 18.

<sup>17</sup> Rund um das Gewerkschaftsgesetz, in: Goniec Małopolski, Nr. 13, 21. 1. 81. Das Gespräch war noch im November geführt worden. Es sollte ursprünglich in der katholischen Wochenzeitung Tygodnik Powszechny erscheinen, fiel dort aber der Zensur zum Opfer. Da gewerkschaftsinterne Blätter nicht der Vorzensur unterlagen, wurde es wie hier zitiert veröffentlicht.

Sinne abhängig Arbeitende Gewerkschaftsmitglieder sein (das war vor allem die Kleinbauernfrage)? 2. Genügt für die Entstehung einer Gewerkschaft eine bloße Anmeldung (mit Einspruchsrecht der Verwaltung), oder ist ein förmliches Registrierungsverfahren, dem eine Prüfung vorausgeht, erforderlich? 3. Wie sind die Verhältnisse im Betrieb unter Bedingungen eines Gewerkschaftspluralismus zu gestalten? 4. Welche Grenzen soll das Streikrecht haben? 5. Soll sich die Rolle der Gewerkschaft auf Schutz und Kontrolle im Betrieb beschränken – so interessanterweise die Position von *Solidarność* – oder soll sie in den Betrieben die Mitregierung übernehmen – so interessanterweise die Position der staatlichen Funktionäre –? Über den hier interessierenden vierten Punkt, die Grenzen des Streikrechts, faßt Stelmachowski den Diskussionsstand so zusammen:<sup>18</sup>

»Die Regierungsseite fürchtet sich natürlich vor dem Mißbrauch dieses Instruments, daher gibt es von ihrer Seite Vorschläge eines sehr ausgebauten Verfahrens, sei es als Vermittlungs- oder als Schlichtungsverfahren, wobei die Proklamation eines Streiks von einer vorherigen, mehr oder weniger ausgedehnten Prozedur abhängig sein soll. Auf der anderen Seite gibt es das selbstverständliche Bestreben der Gewerkschaften, das Vermittlungsverfahren nicht derart kompliziert werden zu lassen, daß das Streikrecht illusorisch wird. Die Gewerkschaften formulieren die Angelegenheit so: Ein Vermittlungsverfahren kann nützlich sein, aber die Konfliktbeteiligten sollten selbst entscheiden, wie Zuständigkeit, Verfahren und Verbindlichkeit der Entscheidungen jener Vermittlungskörper zu regeln seien. Eine Zwangsschlichtung scheint einer schnellen Problemlösung wenig dienlich sein. Man muß hinzufügen, daß die Geschichte Volkspolens schließen läßt, daß die polnischen Arbeiter nicht zum Mißbrauch einer Waffe wie des Streiks geneigt sind. Vielmehr beweisen die bisherigen Erfahrungen, daß die verhältnismäßig seltenen Massenaktionen in Momenten stattfanden, wo tatsächlich eine Krisensituation heranreifte. Es gibt hier auch noch andere Probleme. Können alle nach Belieben streiken? Es gibt gewisse Übereinstimmung in der Hinsicht, daß es öffentliche Dienste gibt, in denen nicht gestreikt werden sollte. Das Statut von *„Solidarność“* löst das in der Weise (ich meine neuartig im Weltmaßstab, weil sie in ihren Reihen Vertreter verschiedener Berufe und Branchen sammelt):<sup>19</sup> anerkannt wurde die Einführung einer Formel, daß an Stelle der vom Streik ausgeschlossenen Dienste ein Solidaritätsstreik anderer Betriebe zur Unterstützung ihrer Forderungen ausgerufen werden darf. Diese Formel ist m. W. völlig neu, aber sehr interessant und gesellschaftlich wohl gerechtfertigt. Es verbleibt die Aufgabe, die öffentlichen Dienste zu bestimmen, die nicht streiken dürfen. Wir stimmen alle darin überein, daß das Gesundheitswesen, Betriebe, die für die Bevölkerung Wasser, Gas, Elektrizität, thermische Energie bereitstellen, ferner alle Erziehungs- und Fürsorgeanstalten, Krippen, Kinderheime, Internate hierhergehören. Es scheint, daß auch Einheiten, die die Bevölkerung mit Lebensmitteln versorgen, nicht streiken dürfen. Bezüglich der anderen gibt es Streit. Die Regierungsseite meint, daß die staatliche Administration und die zum Zwecke der Verteidigungsbereitschaft des Landes arbeitende Industrie nicht streiken dürfte. Aber diese Sache hier ist schon schwierig, weil man nicht weiß, wo sie beginnt und aufhört, wenn wir die Kooperation in Betracht ziehen. Ich meine jedoch, daß es gelingen wird, in dieser Sache eine Verständigungsebene zu schaffen. Von Gewerkschaftsseite gibt es auch Forderungen nach Garantien, daß es während eines Besetzungstreiks nicht erlaubt ist, die Zufuhr von Wasser, Gas, Elektrizität, Nachrichtenmitteln zu unterbinden und für die Streikenden bestimmte Lebensmittel aufzuhalten. Es hat in dieser Hinsicht leidvolle Erfahrungen gegeben. Es gibt also eine ganze Skala von Problemen. Mit gutem Willen wird man sie lösen können, weil zum Glück das Streikrecht selbst nicht in Frage gestellt wird.«

Schließlich gibt Stelmachowski eine Gesamteinschätzung des Gesetzesvorhabens, die wir hier wiedergeben als Vorgriff auf die rechtstheoretischen Bemühungen um das Streikrecht, die in Teil II dargestellt werden:<sup>20</sup>

»Zum Schluß möchte ich anmerken, daß das Vorhaben des Gewerkschaftsgesetzes vor allem einen freiheitlichen Aspekt hat. Da ist einfach ein lauter Ruf danach, den Freiheiten der Bürger

<sup>18</sup> Schlußpassage von Stelmachowski (z. d. Poln. v. S. Borchert).

<sup>19</sup> § 34 des Statuts: »Die vorstehenden Bestimmungen finden keine Anwendung auf die Werkzeuge von Betrieben, die aufgrund ihrer Funktion nicht streiken können. Zur Unterstützung ihrer Forderungen kann ein Solidaritätsstreik ausgerufen werden.«

<sup>20</sup> Wie FN. 18.

tatsächlich Ausdruck zu verleihen. Dieser Drang ist unerhört stark. Niemand wünscht natürlich den Mißbrauch der Freiheit, aber das bisherige gesellschaftliche Institutionsmodell hat jene Freiheit nicht gesichert; die Gesellschaft dagegen kann sie angemessen wahrnehmen, kann ihre Angelegenheiten selbstverwalter und unabhängig führen. Wo es aber um das Verhältnis zwischen Staatsorganen und gesellschaftlichen Organisationen geht, sollte an die Stelle eines gewissen Paternalismus Partnerschaft treten.»

Dieses Dokument aus dem Entstehungsprozeß des ersten Entwurfs verdeutlicht, daß es eine prinzipielle Konsensgrundlage gab. Doch die Behandlung des frühzeitig fertiggestellten Entwurfs geriet ins Stocken.<sup>21</sup> Anfang Februar forderte der Ministerrat einige Änderungen – vor allem wollte er den Kleinbauern keine gewerkschaftliche Organisation zuerkennen, wollte die Befugnis, Gewerkschaften unter bestimmten Bedingungen auflösen und das Streikrecht unter wirtschaftlichen Krisenbedingungen für drei Monate aussetzen zu können. Erneut trat da die Kommission zusammen, in wesentlichen Fragen zeigte sich Solidarność kompromißbereit, nur nicht in der Frage der Bauern-Gewerkschaft. Von der Kommission wurde daher ein neuer Entwurf vorgelegt, in dessen These 7 auf die unterschiedlichen Positionen in der Frage der Bauern-Gewerkschaft hingewiesen wurde – die Regierung wollte die Bauernfrage nicht gewerkschaftlich, sondern durch Ausbau der landwirtschaftlichen Selbstverwaltung lösen –. Der Staatsrat entschied jedoch, diese Streitfrage völlig aus der Diskussion um das neue Gewerkschaftsgesetz auszuklammern und ließ am 5. 3. 1981 die Vorschläge der Kommission ohne These 7 veröffentlichen. Wir verzichteten aus Platzgründen darauf, hier diese Thesen zum Gewerkschaftsgesetz zu dokumentieren, weil sie im wesentlichen mit dem Entwurf übereinstimmen, den die Kommission in den folgenden Wochen ausarbeitete, am 25./26. April verabschiedete und im Mai vorlegte. Die im Zusammenhang mit dem Streikrecht wichtigsten Bestimmungen des Gewerkschaftsgesetzesentwurfs lauten:<sup>22</sup>

»Art. 6 I. Die Gewerkschaften verteidigen die Rechte sowie die aktuellen und langfristigen Interessen der Werktätigen im Bereich der Arbeits- und Lohnbedingungen sowie der existenziellen, sozialen und kulturellen Bedingungen . . .

Art. 13 Das Recht auf Gründung und Zusammenschluß in Gewerkschaften steht Berufssoldaten, Funktionären der Bürgermiliz und dem Gefängnisdienst nicht zu.«

In Abschnitt V. des Entwurfs sind »Kollektive Streitfälle« und – nach einem zweistufigen Schlichtungsverfahren (Art. 31 und 32) – das »Recht auf Streik« geregelt:

»Art. 35 I. Der Streik besteht in der kollektiven Arbeitsunterbrechung zum Zwecke der Verteidigung kollektiver Interessen der Werktätigen sowie der gewerkschaftlichen Rechte und Freiheiten. II. Der Streik ist ein äußerstes Mittel und wird nicht ohne vorherige Ausschöpfung aller Möglichkeiten der Schlichtung des Streitfalls entsprechend den in Art. 31 und 32<sup>23</sup> niedergelegten Grundsätzen ausgerufen werden . . . III. Bei der Beschlußfassung über die Ausrufung eines Streiks stellt das Gewerkschaftsorgan die Verhältnismäßigkeit zwischen den Forderungen und den mit dem Streik verbundenen Verlusten in Rechnung.

<sup>21</sup> Zum gesamten Hergang vgl. Chrzanowski, Wiesław, Nowa związkowa ustawa (Das neue Gewerkschaftsgesetz), in: Tygodnik Solidarność Nr. 2, Warschau 10. 4. 81, S. 10. Vgl. ferner die Bemerkungen in Polens Gegenwart Nr. 9, Warschau Mai 1981, S. 14 und S. 16.

<sup>22</sup> Aus dieser Phase – Anfang Mai – liegen uns zwei Dokumente vor. Der Entwurf der Kommission ist abgedruckt in Polens Gegenwart Nr. 9, Mai 1981, S. 14 ff. Zugänglich war ferner eine unautorisierte englische Übersetzung des Gesetzesentwurfs durch die Polnische Akademie der Wissenschaften. Der Kommissionsentwurf ist noch in Thesenform, der Gesetzesentwurf in Gestalt einer Gesetzesvorlage gefaßt. Der Gesetzesentwurf weist nicht unerhebliche redaktionelle und zuweilen inhaltliche Abweichungen von der Thesenfassung auf. Es ist aber nicht ersichtlich, daß diese Abweichungen einseitig zu Lasten der Gewerkschaftsseite gingen – insoweit kann angenommen werden, daß dieser Gesetzesentwurf sich noch im Rahmen des Kommissionskonsenses bewegte. Die Zitate stammen aus dem Gesetzesentwurf, da die späteren willkürlichen Veränderungen durch den Staatsrat sich auch auf diesen Gesetzesentwurf beziehen.

<sup>23</sup> Diese Artikel betreffen die Schlichtungsverfahren.

Art. 36 I. Der Streik wird von dem betrieblichen Gewerkschaftsorgan nach Erlangung des Einverständnisses des übergeordneten Gewerkschaftsorgans sowie nach der Bestätigung dieser Entscheidung durch die Mehrheit der Belegschaft ausgerufen. Ein überbetrieblicher Streik wird durch das im Statut angegebene Gewerkschaftsorgan ausgerufen. Die Teilnahme am Streik ist freiwillig. Niemand darf zum Streik oder zur Absage seiner Teilnahme am Streik gezwungen werden. II. Ein Streik wird mindestens 7 Tage vor seinem Beginn angekündigt, wovon die Betriebsleitung zu benachrichtigen ist. III. Betrifft der Streik die Substanz des Kollektivvertrages oder eines anderen Abkommens, darf der Streik nicht vor Ablauf der Kündigungsfrist des Tarifvertrages bzw. des im Abkommen niedergelegten Datums für die Erfüllung der vereinbarten Bestimmungen ausgerufen werden.

Art. 39 Ein Streik ohne Einhaltung der in Art. 35 II. und Art. 36 aufgeführten Bedingungen ist nur in einem solchen Falle zulässig, wo die Gewerkschaft an der Erfüllung jener Bedingungen gehindert wurde oder wo eine besonders offenkundige Verletzung gewerkschaftlicher Recht und Freiheiten geschehen ist.

Art. 40 I. Das Streikrecht steht Werktätigen nicht zu, die in Militäreinheiten und in Betrieben beschäftigt sind, die dem Minister für Nationale Verteidigung unterstehen, und in Betrieben (ihren Sektoren und Abteilungen) der Verteidigungsindustrie, Betrieben zur Versorgung der Bevölkerung mit Wasser, Strom, Wärme, Gas, Lebensmitteln sowie in Betrieben des Gesundheitsdienstes, die der Krankenbetreuung direkt dienen, in Apotheken sowie Dienststellen des Bildungs- und Erziehungswesens, wo eine ständige Aufsicht über die Pflegebefohlenen erforderlich ist. II. Das Streikrecht steht überdies Mitarbeitern der Staatsverwaltung, der Banken, der Gerichte, der Staatsanwaltschaften und Organisationseinheiten des Innenministeriums und des Gefängniswesens, den Funktionären der Feuerwehr sowie den Werktätigen nicht zu, die auf solchen Posten beschäftigt sind, die direkt mit der Verteidigungskraft des Landes zusammenhängen. III. Bei der Polnischen Staatsbahn, in anderen Transportbetrieben, in Kommunikationsbetrieben, Radio- und TV-Stationen werden die Streikführer mit dem Management dieser Betriebe kooperieren, um Nordienste – einschl. der Verteidigungskraft des Staates und der Grundbedürfnisse der Bevölkerung – sicherzustellen.

Art. 41. Die Ausübung des Streikrechts entbindet Betriebe und dort beschäftigte Werktätige nicht von den Pflichten, die aus den Vorschriften über die allgemeine Wehrpflicht der VR Polen erwachsen.«

In Art. 42 und 43 werden Warn- und Solidaritätsstreik geregelt – wobei letzterer zugunsten der vom Streikrecht ausgeschlossenen Arbeiter zulässig sein soll.

«Art. 44 I. In Ausnahmesituationen, die durch die kritische Wirtschaftslage des Staates begründet sind, kann der Sejm der VR Polen einen Beschluß über die Suspendierung aller Streikmaßnahmen für einen erforderlichen Zeitraum, aber nicht länger als 2 Monate, fassen. Ein neuer Beschluß kann nicht früher als nach Ablauf eines Jahres gefaßt werden . . .

Art. 45 I. Ein Streik ist mit dem Zeitpunkt der allgemeinen Mobilisierung, der Ausrufung des kriegesischen oder des Kriegszustandes verboten. II. Verboten ist ein Streik in einem Betrieb, der in einer Region gelegen ist, für die der Katastrophenzustand ausgerufen ist – vom Zeitpunkt der Ausrufung des Zustandes an.«

An diese Bestimmungen schließen sich solche über individualrechtliche Folgen des Streiks an. Der rechtmäßige Streik stellt keine Verletzung des Arbeitsvertrages dar (Art. 46). Der Arbeiter erhält für die Streikzeit vom Unternehmen 50% des Lohns, bei Nacharbeit der ausgefallenen Zeit entsprechend mehr, ausbezahlt (Art. 47).

Warum ist der Kodifizierungsprozeß zu Beginn des Jahres 1981 ins Stocken geraten? Eine Reihe von Paradoxien bestimmten die Situation um Februar 1981. Im Danziger Abkommen war das Streikrecht faktisch und unmittelbar vollziehbar festgeschrieben<sup>24</sup> – gleichwohl entstand in den nachfolgenden Monaten ein Tauziehen um das Gewerkschaftsgesetz, so als gelte es das Streikrecht erst zu begründen. Weiter: in der Kommission wurde über Inhalt und Grenzen des Streikrechts verhandelt und wieder verhandelt – unterdessen fanden in den umstrittenen Fragen praktische Entscheidungen außerhalb der Kommission statt. An der Registrierungs-Frage wurde dies

<sup>24</sup> S. Wortlaut (=Wlt.) zum Punkt 2 oben bei FN. 4. Zur rechtlichen Bedeutung s. W. Szubert, Entwicklungstendenzen des polnischen kollektiven Arbeitsrechts, *Państwo i Prawo* 6/1981, S. 15–27; M. Pliszkiewicz, Die Bedeutung der allpolnischen Abkommen für das Arbeitsrecht, ebda., S. 28–37.

bereits beleuchtet. Ende Januar spitzte sich die Frage der freien Samstage in der Weise zu, daß für den 3. Februar ein Generalstreik von einer Stunde ausgerufen wurde.<sup>15</sup> Am 2. 2. erließ der Ministerrat eine Bestimmung, derzufolge rechtmäßig Streikenden im Falle eines Streiks 50% des Lohns und im Fall späterer Nacharbeit der durch Streik ausgefallenen Zeit sogar ein proportional entsprechend höherer Lohnanteil in Gestalt eines staatlichen »Streikgeldes« ausbezahlt würde.<sup>16</sup> Die Frage der Lohnfortzahlung im Streikfall war ein wichtiger Bestandteil des Gewerkschaftsgesetzesentwurfs – die Vorwegnahme dieses Bestandteils drückte die ganze Schwierigkeit der Regierung aus: sie wollte einem Streik nicht jede Legitimation absprechen; sie wollte die Streikenden aber auch nicht mit vollem Lohn für den Streik noch »belohnen«;<sup>17</sup> und sie wollte kurzfristig einen Anreiz zur Nacharbeit ausgefallener Zeit schaffen.

Im Verlauf des April wurde der Streit um die Bauern-Gewerkschaft in praktischer Auseinandersetzung entschieden, mit der Folge daß schon am 6. Mai der Sejm durch Gesetz die Gewerkschaft von Individualbauern legalisierte<sup>18</sup> und daß bereits am 12. Mai die Registrierung der Bauern-Solidarność vorgenommen wurde.<sup>19</sup>

Offenbar wich die Regierung angesichts dieser wuchtigen Einforderungen der Erfüllung gegebener Versprechen punktuell und fast panisch zurück, entwickelte aber dann – das ist unsere These – bereits im Februar aus der Defensive heraus die Umriss eines strategischen Konzepts zur Entmachtung von Solidarność. Zu diesem strategischen Konzept gehörte die Verzögerung des Gewerkschaftsgesetzes, die Beschleunigung von Gesetzen zur Selbstverwaltungs- und Unternehmensreform (die, obschon später als das Gewerkschaftsgesetz eingebracht, bereits im September 1981 verabschiedet waren!),<sup>20</sup> die zunehmende Lancierung von Ausnahmegesetzesvorschlägen gegen Streiks (auf die ich unter I. 3. eingehe) und zuletzt eben die Verhängung des Ausnahmezustandes und das faktische Verbot von Solidarność.

Im Februar 1981 fanden auch die ersten wichtigen Rekonsolidierungsmaßnahmen der Regierung statt. Am 9. 2. wurde Jaruzelski Regierungschef – womit zugleich das Militär in die Loyalität genommen wurde.<sup>21</sup> Am 20. 2. setzte der Ministerrat das »Komitee für Gewerkschaftsangelegenheiten« unter Vorsitz von Rakowski ein, zu dessen Aufgaben die »Koordination und Kontrolle der Tätigkeit der obersten und zentralen Organe der Staatsverwaltung gegenüber der Gewerkschaftsbewegung« gehörte.<sup>22</sup> Aus der Perspektive dieser Reorganisationsbemühungen gewinnen die Einsprüche der Regierung gegen den von beiden Seiten konsentierten Gewerkschaftsgesetz-Entwurf im Februar 1981, die verzögerliche Behandlung des Entwurfs von April/Mai sowie das Ausbleiben der Verabschiedung des Gewerkschaftsgesetzes vor der Verhängung des Kriegsrechtes ihren Sinn.

15 Wlt. in Dokumente der KKP 19. 11. 80 – 1. 2. 81, Gdańsk Februar 1981.

16 Bericht bei Bytomski WGO-MfOR 1981, S. 16 f.

17 Hieraus dürfte der Protest von Solidarność gegen diese Ministerratsbestimmung resultieren: FR 16. 3. 81 (Wlt.). Zu dieser Frage vgl. die Diskussion »Recht auf Streik« in: Polityka 7/81, 14. 2. 81.

18 Abgedr. bei Bytomski (FN. 4), S. 382.

19 S. Bytomski ebda. S. 379.

20 Gesetze über Staatsbetriebe und über die Selbstverwaltung von Staatsbetrieben, beide vom Sejm verabschiedet am 25. September 1981. Aus dem Vorspann zu den Thesen zum Gewerkschaftsgesetz (FN. 22) geht hervor, daß diese Gesetzesprojekte später als das Gewerkschaftsgesetz ausgearbeitet, aber beschleunigt wurden, um mit diesem synchron behandelt werden zu können. Daß die Regierungsseite an Selbstverwaltung anfangs starker interessiert war als Solidarność, deutet auch Sielmachowski (FN. 17) an. Dem entspricht auch, daß die von Partei und Staat eingesetzte Kommission für Wirtschaftsreform im April einen ersten, im Juli einen zweiten Entwurf einer Wirtschaftsreform vorlegte, der den Gedanken der Selbstverwaltung stark betonte, dagegen zu Gewerkschaften und Streikrecht weitgehend schweigt: Richtungen der Wirtschaftsreform. Entwurf, Verlag Trybuna Ludu, Warschau Juli 1981, bes. Zi. 33, 44, 45, 47, 49, 50, 53, 60, 61, 86, 88.

21 S. FAZ 11.2; FR und TAZ 13. 2. 81.

22 FR 14.2; FAZ 16. 2. 81; ferner Bytomski WGO-MfOR 1981, S. 18 (Wlt.).

Vor allem wird daraus eine Zuspitzung in der Diskussion um das Gewerkschaftsgesetz im Juni/Juli erklärbar, die man als das Ende des Konsenses in Sachen Gewerkschaftsgesetz bezeichnen kann. Der Gesetzentwurf, den Zawadzki Mitte Juni im Sejm präsentierte,<sup>33</sup> stimmte in wesentlichen Passagen nicht mehr mit dem von der Kommission verabschiedeten überein. Vielmehr hatte der Staatsrat folgende eigenmächtige Veränderungen vorgenommen:<sup>34</sup>

Art. 13 war durch Verordnung einer neuen Staatsgewerkschaft für Beschäftigte verteidigungsrelevanter Betriebe ersetzt:

«I. Soldaten im aktiven Militärdienst, Personen, die zeitweise Wehrpflicht ableisten, Funktionären der Bürgermiliz und dem Gefängnisdienst steht weder das Recht zu, Gewerkschaften zu gründen, noch sich in einer Gewerkschaft zu organisieren, noch aktiv sich an der Arbeit der Gewerkschaft zu beteiligen, deren Mitglieder sie im Augenblick ihrer Einberufung waren. II. Der Ministerrat bestimmt durch Verordnung eine Gewerkschaft, die auf Grundlage der Ausschließlichkeit die Rechte und Interessen der Arbeitnehmer vertreten wird, die in Truppeneinheiten und in Betrieben beschäftigt sind, die dem Minister für Nationale Verteidigung und dem Innenminister unterstehen oder die eine wesentliche Bedeutung für die Verteidigungsbereitschaft des Landes und die Sicherung der öffentlichen Ordnung haben.»

Voraussetzung eines rechtmäßigen Streiks sollte nunmehr eine 2/3-Mehrheit werden. Eine »Variante« zu Art. 36 lautete:

«I. Der Streik wird von dem betrieblichen Gewerkschaftsorgan nach Erlangung des Einverständnisses des übergeordneten Gewerkschaftsorgans sowie nach der Bestätigung dieser Entscheidung von 2/3 der Belegschaft in einer geheimen Abstimmung ausgerufen. ...»

Art. 40 Abs. 2 erhielt eine Variante, die weitere Beschäftigte vom Streikrecht ausschloß:

«Das Streikrecht steht überdies Mitarbeitern der Staatsverwaltung, der Banken, der Gerichte, der Staatsanwaltschaften und Organisationseinheiten des Innenministeriums und des Gefängniswesens, den Funktionären der Feuerwehr sowie den Werkträgern nicht zu, die auf solchen Posten beschäftigt sind, die direkt mit der Verteidigungskraft des Landes zusammenhängen, sowie Werkträgern, die im Eisenbahn- und Straßentransportwesen, in Betrieben des Post- und Fernmeldewesens, in Radio- und TV-Stationen und -Sendern beschäftigt sind.» (statt Abs. 3 a. F.)

Art. 44 erhielt eine stark zugespitzte Fassung – auch als »Variante« eingekleidet:

«I. In Ausnahmesituationen, die durch die kritische Wirtschaftslage des Staates begründet sind, kann der Sejm der VR Polen einen Beschluß über die Suspendierung aller Streikmaßnahmen für einen erforderlichen Zeitraum fassen.»

Schließlich sollte auch die Auflösung einer Gewerkschaft im Falle von Rechtsverstößen erleichtert werden.

Daraufhin gab die Landesleitung von Solidarność (KKP) eine scharfe Proteststellungnahme ab, die am 31. Juli in ihrer Wochenzeitung veröffentlicht wurde:<sup>35</sup>

«Die KKB der NSZZ »Solidarność« lehnt die Gesetzesvorlage über die Gewerkschaften ab, die dem Sejm in einer Redigierung zur Beratung vorgelegt wurde, die gegenüber dem von der vom Staatsrat gebildeten Kommission, der Gewerkschaftsfunktionäre angehörten, ausgearbeiteten Text willkürliche Veränderungen aufweist.»

Aufgeführt wurden minutiös die Beschränkungen des Koalitionsrechts sowie der Streikfreiheit in der Staatsratsvorlage. Daran schloß sich an:

«In dieser Situation fordert die KKP:

1) Anerkennung, daß Grundlage des Gesetzgebungsverfahrens der vorher vereinbarte Text zu sein hat. Er kann verbessert werden, unzulässig ist jedoch, an den schon vereinbarten Rechten der Gewerkschaftsbewegung zu rütteln,

33 S. die Rede Zawadzki's in Trybuna Ludu 13./14. 6. 81.

34 Aus: Głos Pracy (Stimme der Arbeit) 30. 6. 81 (aus d. Poln. v. S. Borchert; Hervorh. v. Verf.).

35 Beschl. der KKP betr. Gewerkschaftsgesetzesentwurf, Wochenzeitung »Solidarność«, Nr. 18, 31. 7. 81.

2) Zuerkennung des Rechts auf Gesetzesinitiativen für Gewerkschaften, um im Sejm die mittelbare Unterbreitung von die gewerkschaftliche Arbeit betreffenden Vorlagen zu ermöglichen.<sup>36</sup> . . .

Der dem Sejm von Staatsrat vorgelegte Entwurf hat deutlich antigewerkschaftlichen Charakter. Der Versuch, ihn entgegen der Ablehnung durch die höchste Vertretung unserer Gewerkschaft durchzusetzen, bedeutet eine Verletzung der Verfassung der VR Polen und – hinsichtlich Inhalt und Bedeutung des Gesetzentwurfs – auch eine einseitige Aufkündigung der Abkommen von Danzig, Stettin und Jastrzebie durch die Staatsmacht. Das würde unsere Gewerkschaft zwingen, für die Verteidigung der grundlegenden Errungenschaften vom August 1980 einzuschreiten.»

Diese Stellungnahme ist in keinem Punkt überzogen. Sie hat eher vorsichtigen Charakter: erklärt sich doch die KKP damit noch an die vereinbarte Vorlage gebunden, obwohl die Regierung einseitig davon abgewichen ist; und deutet sie darin doch weitere Kompromißbereitschaft an.

### 3. Ausnahmezustand in Etappen

Mit der Gesetzesvorlage des Staatsrates war in der Behandlung des Gewerkschaftsgesetzes durch die Regierung ein sichtbarer Wandel nicht nur des Inhalts, sondern auch der Form eingetreten. An die Stelle konsensualer Formen der Konfliktaustragung und Lösungssuche war die einseitige Anordnung, die – wie die Landesleitung durchaus zu Recht reklamierte – »einseitige Aufkündigung« der Abkommen von 1980 getreten. Freilich war die Unterwerfung des Streikrechts unter einen legalisierten Quasi-Ausnahmezustand nicht erst Ergebnis der Juni-Vorlage, auch nicht erst eines der Reorganisationsbemühungen vom Februar. Vielmehr können wir im nachhinein konstatieren, daß seit dem 31. August 1980 in Polen nicht nur die Bestrebung zur Kodifizierung von Gewerkschaftsfreiheit und Streikrecht, sondern auch diejenige nach Verhängung des Ausnahmezustands über ebendiese Gewerkschaftsfreiheit und das Streikrecht zu verzeichnen war, deren Glieder in sich einen kontinuierlichen Zusammenhang bilden und nur in den Reorganisationsbemühungen vom Februar, dem Entwurfsdiktat vom Juni und schließlich eben der Verhängung des Kriegsrechts einen sichtbar eskalierten Ausdruck erlangten.

Die zweite Entwicklungslinie – die hier auch nicht annähernd erschöpfend dokumentiert werden kann und soll – beginnt schon bei den Verhandlungen um das Danziger Abkommen, wo die Regierungsdelegation bis zuletzt versuchte, anstelle der Bildung neuer eigenständiger Gewerkschaften die personelle Neubesetzung der alten vorzuschlagen und dadurch die neue Bewegung im Marsch durch die Institutionen sich totlaufen zu lassen.<sup>37</sup> Sie<sup>38</sup> nimmt eine neue Qualität an mit dem Amtsantritt von General Jaruzelski am 9. 2. 1981, dessen erste Amtsmaßnahme die Forderung eines dreimonatigen Streikverzichts ist.<sup>39</sup> Aus diesem Appell wird im April – nach dem Bromberg-Konflikt<sup>40</sup> – ein Ultimatum, bei dem Jaruzelski mit der Forderung nach einem gesetzlichen Streikverbot für zwei Monate die Vertrauensfrage verbindet – und gleichwohl nicht verhindern kann, daß der Sejm die Maßnahme auf einen erneuten Appell herunterschraubt.<sup>41</sup> Eine nächste Eskalationsstufe ist die

36 Diese Forderung ist keineswegs abwegig, da ja die Gewerkschaft sowohl nach dem Danziger Abkommen als auch nach den Thesen zum Gewerkschaftsgesetz Mitwirkungsrechte bei Gesetzen hatte. Ein Initiativrecht wäre nur eine graduelle Steigerung dieser Mitwirkung gewesen.

37 So eindeutig Verhandlungsführer M. Jagielski auf der Lenin-Werft; ausschnittsweise dokumentiert in: U. Zuper (Hg.), »Wir bauen ihnen ein Denkmal«. Dokumente/Materialien/Tonbandprotokolle/Lenin-Werft/Danzig/Polen, ed. co. Stuttgart, Dezember 1981, S. 53 ff., 79 ff.

38 Vgl. auch FR 3. und 5. 12. 1980.

39 S. oben FN. 31; ferner FAZ 13. und 16. 2. 1981.

40 FR und TAZ 26. 3. 81.

41 FAZ 13. 4. (Witr.); FR 13. 4. (zur Haltung des Sejm gegenüber Streikverbot).

bereits beschriebene einseitige Aushöhlung des Gewerkschaftsgesetz-Entwurfs im Juni. Dem folgt am 18. Oktober die Bemühung Generals Jaruzelskis – der nun als neuer Parteichef Partei-, Staats- und Militärmacht in seiner Person vereint – um eine Front der nationalen Verständigung, an der teilzunehmende Solidarność auch bereit wäre, würde ihr darin angemessene Repräsentanz zugestanden.<sup>42</sup> Am 1. November folgt erneut ein Appell des Sejm zur Beendigung von Streiks.<sup>43</sup> Am 28. 11. verlangt das ZK der PVAP parallel zum Gewerkschaftsgesetz ein Notgesetz mit Sondervollmachten gegen Streiks,<sup>44</sup> wogegen sich am 3. Dezember Solidarność mit einer Generalstreikdrohung, am 10. Dezember aber auch der Vizepräsident des Sejm, Stefanski, wenden.<sup>45</sup> Am 13. Dezember schließlich – im selben Monat, in dem nach Aussage Stefanskis eigentlich das Gewerkschaftsgesetz hätte verabschiedet werden sollen – wird das Kriegsrecht erklärt, Solidarność faktisch zerschlagen. Die Dekrete,<sup>46</sup> die vom Staatsrat in verfassungsrechtlich zweifelhafter Weise<sup>47</sup> erlassen und später vom Sejm unter militärischem Druck bestätigt werden, ersetzen in zynischer Weise Gewerkschaftsfreiheit und Streikrecht durch Kriegsrecht. – Das Recht zu Streiks und Streik-Aktionen wird ganz aufgehoben. »<sup>48</sup>

Daß diese Linie der Rückdrängung von Solidarność im Ausnahmezustand nicht bloß eine autonom polnische war, ließe sich leicht an einer weiteren Linie der Einmischung der »Bruderländer« in das innerpolnische Geschehen veranschaulichen, die häufig auffällig phasenverschoben kurz vor den polnischen Eskalationen erfolgten. Ob man hier das sowjetische Ultimatum vom September 1980 nimmt, »radikale« Schritte gegen die »antisowjetische Kampagne« in Polen einzuleiten,<sup>49</sup> oder die mehrfachen »Vermahnungen« Kanas in Moskau<sup>50</sup> oder den ADN-Kommentar vom 3. Februar, »Solidarność provoziert Chaos und Anarchie«,<sup>51</sup> oder die Tirade Husaks auf dem KPC-Parteitag im April während der Bromberg-Krise<sup>52</sup> oder die beherzte Versicherung der kleinen Bruderpartei in der Bundesrepublik vom Mai 1981, »die drohende Gefahr einer Konterrevolution (müsse) gebannt« werden,<sup>53</sup> oder die Brandbriefe der (groß-)brüderlichen Partei aus Moskau vom Anfang Juni und Mitte September<sup>54</sup> – allemal zielen diese Positionen darauf, mit dem Ärgernis einer selbstverwalteten Gewerkschaft und ihrer Betätigungsfreiheit endlich Schluß zu machen.

<sup>42</sup> TAZ 19. 10.; FAZ 14., 16., 20. 10. 81.

<sup>43</sup> FAZ 31. 10. 81: Regierung hat bei Sejm-Präsidium einen Gesetzentwurf »über Anwendung außerordentlicher Mittel zum Schutze der Bürger und des Staates« hinterlegt; FAZ 2. 11. 81 (Sejm-Beschluß).

<sup>44</sup> FAZ 2. 12. 81.

<sup>45</sup> FAZ 8. und 9. 12. 1981.

<sup>46</sup> Dekret z dnia 12 grudnia 1981r. o stanie wojennym (Dekret vom 12. Dezember 1981 über den Ausnahmezustand), in: Dziennik Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Gesetzblatt der Volksrepublik Polen) Nr. 29, Pos. 154, Warschau 14. 12. 81. Uchwała Rady Państwa z dnia 12 grudnia 1981r. w sprawie wprowadzenia stanu wojennego ze względu na bezpieczeństwo państwa (Beschluß des Staatsrates vom 12. Dezember 1981 betreffs der Einführung des Ausnahmezustandes in Hinsicht auf die Sicherheit des Staates), ebd., Pos. 155. Zarządzenie Nr. 51 prezesa Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 1981r. w sprawie zawieszenia działalności związków zawodowych i niektórych organizacji społecznych na czas obowiązywania stanu wojennego (Anordnung Nr. 51 des Vorsitzenden des Ministerrates vom 13. Dezember 1981 betreffs der Suspendierung der Tätigkeit der Gewerkschaften und bestimmter gesellschaftlicher Organisationen für die Geltungsdauer des Ausnahmezustandes), in: Monitor Polski Nr. 30, Pos. 273, Warschau 14. 12. 81. Die umfangreichen Dekrete können hier nicht dokumentiert werden; vgl. demnächst WGO-MFOR.

<sup>47</sup> S. E. Gralla, FAZ 22. 1. 82, dessen Text freilich differenzierter ist als die etwas reißerische Überschrift.

<sup>47a</sup> Öffentliche Verlautbarung des Staatsrates v. 13. 12. 81, nach FR 14. 12. 81.

<sup>48</sup> FAZ 19. 9. 80. <sup>49</sup> FAZ 8. 12. 80 und 6. 3. 81.

<sup>50</sup> FAZ 4. 1. 81.

<sup>51</sup> FR 7. 4. 81.

<sup>52</sup> FAZ 30. 5. 81.

<sup>53</sup> S. FR 11. 6. 81 und 19. 9. 81 – jeweils Wortlaut.

Um die These, die ich anhand der Entwicklung des Gewerkschaftsgesetzes nachweisen möchte, noch einmal zu präzisieren: Die Entwicklungslinie, die am 13. Dezember 1981 zur Ausschaltung von Solidarność führte, begann nicht etwa beim Solidarność-Kongreß im Herbst 1981, sie fand (oder schaffte sich) in späteren Ereignissen lediglich den Anlaß. Vieles spricht dafür, daß die polnischen Machthaber der Bewegung des Sommers 1980 Zugeständnisse im Danziger Abkommen und den wenigen Monaten nach seinem Abschluß gemacht haben, über deren Tragweite im Falle ihrer Realisierung sie sich weder Klarheit verschafften noch verschaffen wollten – in unterschwelligem Vertrauen darauf, daß der Zwang der Verhältnisse schon für eine »Begradigung« dieser Zugeständnisse sorgen werde; daß ihr aber in dem Maße, wie die neue Bewegung Stärke und Kontinuität gewann und sich zur Durchsetzung der Zugeständnisse anschickte, erst der Ernst der Lage bewußt wurde. Mag sein, daß die Reorganisation vom Februar insoweit den Wendepunkt darstellt, von dem an die Regierung anstelle der Suche nach Konsens den Weg der Rückdrängung von Solidarność anvisierte: von da an jedenfalls verschleppte und verzerrte sie den Gewerkschaftsgesetz-Entwurf, versuchte so Zeit zu gewinnen, setzte andere legislatorische Prioritäten. Auf Zeitgewinn zu gehen, machte für die Regierung Jaruzelski insofern Sinn, als eine offene Konfrontation ohne sichtbare militärische Beihilfe von außen viel Vorbereitungsarbeit kostete: Die Armee mußte trainiert und nach Loyalitätsgesichtspunkten selektiert werden; wirtschaftliche und soziale Krisenzuspitzung mußten wenigstens eine gewisse Hinnahmehereitschaft in der Bevölkerung für einen Schlag gegen Solidarność gewährleisten; Zeitgewinn würde auch die Spannungen und Gereiztheiten beim Verhalten von Solidarność-Mitgliedern und -Gruppierungen nach innen und nach außen verschärfen. Die Präzision und Ausführlichkeit der am 12. und 13. Dezember erlassenen Dekrete jedenfalls lassen nicht darauf schließen, daß jene von einem Tag auf den anderen ausgearbeitet worden wären . . .

## II. Auf der Suche nach den Umrissen eines »kollektiven Freiheitsrechts«

In der Einleitung wurde angedeutet, vor welchen rechtstheoretischen – freilich zugleich zutiefst politischen – Problemen die polnische Arbeiterrechtswissenschaft mit der Anerkennung eines Streikrechts im Abkommen von Danzig und einer dadurch notwendigen Reformulierung der Koalitionsfreiheit stand. In einer Gesellschaftsordnung, die von der Interessenidentität von Arbeitenden und Staat ausgeht, *kann es keine kollektiven Freiheitsrechte* der Arbeitenden im Sinne von *Ausgrenzungsrechten* geben: also Rechte des Inhalts, die Ziele und Durchsetzungsmittel kollektiv, selbstverwalter und unabhängig von staatlicher Zielvorgabe zu bestimmen. Denkbar sind unter dieser Prämisse lediglich *Zuständigkeiten*, die von der im Staat inkorporierten Gesamtheit in ihren Zielen bestimmt und delegiert werden auf dezentrale gesellschaftliche Gremien, die Gewerkschaften, Räte oder wie auch immer heißen mögen. Sobald aber eine gesellschaftliche Organisation die Durchsetzungsmacht für selbstgesetzte Ziele gewinnt, stellt sich unabweisbar die Frage: liegt eine Zuständigkeitsüberschreitung vor, die das Verhalten der Organisation rechtswidrig macht, oder wird der Organisation ein Ausgrenzungsrecht eingeräumt – mit der Folge freilich, daß die Fiktion der Interessenidentität aufgegeben werden muß?

Den umrissenen Tatbestand hat der aus der Tschechoslowakei emigrierte Staatsrechtler Vladimír Klockocka Anfang 1981 rechtstheoretisch mit folgenden Begriffen gefaßt.<sup>54</sup> Die von der Interessenidentität von Werktätigen und Staat ausgehenden östlichen Rechtssysteme neigen zur Normierung »materialer Regeln«, d. h. staatlicher Zielvorgaben für die gesellschaftlichen (individuellen und kollektiven) Akteure. Von einem gesellschaftlichen Interessengegensatz oder -pluralismus ausgehende westliche Rechtssysteme ziehen nach Klockocka »prozedurale Regeln« vor, d. h. die Dezentralisierung von Entscheidungsprozessen innerhalb des Rahmens staatlich vorgegebener Beteiligungsverfahren. Bezogen auf die Streikgarantie unterscheiden sich die westlichen Rechtssysteme danach, ob sie – wie auf dem Kontinent – »positiv-prozedurale« Regeln aufstellen, d. h. ein staatlich definiertes und abgegrenztes Streik-*recht* formulieren, oder ob sie – wie in Großbritannien – »negativ-prozedurale« Regeln aufstellen, d. h. eine vom Staat respektierte und abgegrenzte Streik-*freiheit* gewährleisten.<sup>55</sup>

Auch wenn Klockockas Unterscheidung in der Gefahr steht, die in allen kapitalistischen Industrieländern zu beobachtende Tendenz zur Materialisierung auch der Koalitionsfreiheit zu unterschätzen<sup>56</sup>, ist sie doch für die Analyse der östlichen Rechtssysteme hilfreich. Unabhängige Gewerkschaften anzuerkennen und ihnen ein Streikrecht einzuräumen, heißt, den Geltungsanspruch *materialer* staatlicher Zielformulierungen einzugrenzen und für einen Teilbereich zu lösender gesellschaftlicher Fragen allein *prozedurale* Regeln aufzustellen, d. h. anstelle bloßer Zuständigkeiten partiell echte kollektive Freiheitsrechte zu installieren. Bei der Wahrnehmung dieser Freiheitsrechte aber taucht ein neuartiges Problem auf: womit legitimiert sich ihr materiales Resultat, wenn es doch nicht Ausdruck staatlicher (und damit gemäß der Fiktion der Interessenidentität: gesamtgesellschaftlicher) Zielvorgaben ist?

Dieses Problem stellt sich bei der Betrachtung von Stellungnahmen polnischer Juristen zum Streikrecht. Es muß theoretisch durchdacht werden, wenn man das Konzept eines sozialisierten Gemeinwesens mit demokratischen Willensbildungsprozessen zu konkretisieren versucht. Die polnischen Arbeitsrechtswissenschaftler, die im folgenden zitiert werden, gehen diese Frage nicht frontal an. Gleichwohl bildet diese den Hintergrund ihrer Begründungs- und Systematisierungsanstrengungen zum Streikrecht.

### 1. Zur Rechtslage vor dem Herbst 1980

Auffällig ist die Ungewißheit und Uneinigkeit unter polnischen Arbeitsrechtlern über die Frage, ob es bereits vor 1980 im polnischen Arbeitsrecht ein Streikrecht gab oder nicht. In einem auf deutsch verfaßten Überblick von M. Matey aus dem Jahre 1979<sup>57</sup> über das polnische Arbeitsrecht taucht das Problem überhaupt nicht auf; dies trifft wohl für die meisten Arbeitsrechtslehrbücher aus dem östlichen Rechtskreis genauso zu.

Die Frage der Rechtslage vor dem Herbst 1980 wurde erst durch die Herbst-Ereignisse selbst aktualisiert.<sup>58</sup> In einem Interview, das im Dezember 1980 aufge-

<sup>54</sup> Die Stellung des einzelnen im System des »realen Sozialismus«, Teil I, FR 3, 2, 81, Teil II, FR 4, 2, 81.

<sup>55</sup> Dazu O. Kahn-Freund/B. Hepple, *Laws against Strikes*, fabian research series 305, London 1972, S. 9 ff.; K. W. Wedderburn, *The Worker and the Law*, 2. Aufl., Harmondsworth 1971, bes. Kap. 7–10.

<sup>56</sup> Dazu wiederum die informative Übersicht von Kahn-Freund/Hepple (FN. 55); für die BRD U. Mückenberger, *Der Arbeitskampf als staatlich inszeniertes Ritual*, BSozStArbR 1980, S. 241 ff., 257 ff.

<sup>57</sup> Das Arbeitsrecht in der Volksrepublik Polen, RdA 1979, S. 158 ff.

<sup>58</sup> Dies gilt jedenfalls für die Arbeitsrechtswissenschaft. Daß sich die Frage der Rechtslage bei Streiks praktisch-politisch schon früher stellte, zeigte sich bei Sanktionen z. B. gegenüber den Streikteilnehmern

nommen wurde, äußerte dazu der Danziger Arbeitsrechtsprofessor C. Jackowskiak:<sup>59</sup>

*«Könnten Sie kurz beschreiben, wie das Problem der Koalitionsfreiheit und des Streikrechts vor dem Abkommen von Gdansk in der juristischen Literatur oder in der Rechtsprechung – wenn überhaupt – behandelt worden ist?»*

In der Rechtsprechung wurde es überhaupt nicht behandelt. Aber in der wissenschaftlichen Literatur doch. Natürlich auch nicht in großem Umfang. Wir haben 1949 ein neues Gesetz über die Gewerkschaften geschaffen. Dieses Gesetz haben wir vor allem darauf ausgerichtet, um später das Abkommen der Internationalen Arbeitsorganisation Nr. 87 über die Koalitionsfreiheit ratifizieren zu können. Unser Gesetz von 1949 steht an der Stelle der Koalitionsfreiheit. Man muß aber sagen, daß das Gesetz gleichzeitig das «Einheitsgewerkschaftsprinzip» begründet, d. h. daß alle polnischen Gewerkschaften aufgrund dieses Gesetzes bei der Gewerkschaftszentrale registriert werden. Diese Zentrale hat die Kompetenz, Gewerkschaften zu registrieren, und zweitens werden alle Gewerkschaften der Gewerkschaftszentrale untergeordnet. In diesem Sinne kann man sagen, daß Koalitionsfreiheit in diesem Gesetz nur im Rahmen des Einheitsgewerkschaftsprinzips verstanden wurde.

*Welche Befugnisse standen den Koalitionen oder den Gewerkschaften nach diesem Gesetz von 1949 zu?»*

Das waren Befugnisse in zwei Bereichen. Vor allem die Vorstellung der Repräsentation der Interessen der Arbeitenden und zweitens die Teilnahme an der Verwaltungstätigkeit, d. h. bei uns sagt man betriebliche Verwaltung, Industrieverwaltung usw. Das waren immer die beiden Befugnisse der Gewerkschaft.

*Aber es gab keine Möglichkeit, Konflikte durch Streiks auszutragen?»*

Die waren in diesem Gesetz nicht erklärt. In Wirklichkeit aber zeigte sich schon im Jahre 1956, aber auch schon in früheren Jahren nach dem 2. Weltkrieg, daß Streiks immer ein Faktum waren – auf der politischen wie auch auf der juristischen Ebene. [...] Man kann sagen, daß wir schon damals Streiks aus der Koalitionsfreiheit heraus abgeleitet haben.«

Durchaus konträr dazu schrieb ein anderer Jurist, L. Florek, in der Wochenzeitung »Solidarność« vom 1. Mai 1981:<sup>60</sup>

«Gemäß dem Danziger Vertrag wurde zugesichert, daß das Streikrecht in einem vorzubereitenden Gewerkschaftsgesetz garantiert wird, das die Bedingungen für die Ausrufung und Vorbereitung eines Streiks bestimmen sollte. Die früher geltenden Vorschriften regelten dieses Recht bewußt nicht, weil von der fälschlichen Prämisse ausgegangen wurde, daß für die Arbeiter in einer sozialistischen Gesellschaftsordnung keine Notwendigkeit besteht, zum Streik zu greifen. Letzten Endes unterlagen Streikaktionen vor allem einer politischen Beurteilung, und auf manche Streikende wurden in den vergangenen Jahren Maßnahmen des Arbeits- oder sogar des Strafrechts angewandt.<sup>61</sup> Auch deswegen muß das Gesetz die Arbeiter vor Sanktionen schützen, sofern ihre Tätigkeit sich in den Grenzen der jeweiligen Bestimmungen hält.»

Die Unklarheit über die rechtliche Situation vor 1980 ist gewiß nicht nur eine Frage juristischer Sorgfalt. Vielmehr drückt sich darin das Spannungsverhältnis zwischen einer entwickelten *faktischen* Streikpraxis und ihrer Ignorierung unter *Arbeitsrechtlern* (bis 1980 eben diese *Streikpraxis* als *juristisch erheblicher Tatbestand* auf der Tagesordnung stand) aus, das für die polnische Entwicklung typisch zu sein scheint und das von Florek treffend mit dem Begriff der »politischen Beurteilung« von Streikaktionen charakterisiert wird.

Diese Paradoxie läßt sich auf mehrere Arten veranschaulichen. Von juristischer Bedeutung ist, daß Polen den ILO-Abkommen Nr. 87 (Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes – Beitrittsjahr 1956)

von Radom und Ursus 1976: s. »Nieder mit der käuflichen Partei«. Dokumente über den polnischen Volksaufstand im Juni 1976. Der Spiegel 47–49/76. Auch programmatisch wurden von den damals noch illegalen Gewerkschaften schon vor 1980 Betätigungsfreiheiten gefordert: s. Charta der Arbeiterrechte, abgedruckt in: Info des Sozialistischen Osteuropa-Komitees Nr. 38, Dezember 1979.

59 Arbeitsrecht in Polen, Interview in: Gewerkschaftliche Monatshefte 8'81, S. 506 ff.

60 L. Florek, Das Streikrecht. Thesen zum Gewerkschaftsgesetz, in: Wochenzeitung »Solidarność« Nr. 5, 1. 5. 81 (deutsch von S. Borchert).

61 S. oben FN. 5 und 58.

und 98 (Übereinkommen über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechts und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen – gleichfalls 1956)<sup>62</sup> sowie der UN-Konvention über »wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte«<sup>63</sup> (von Polen ratifiziert 1977)<sup>64</sup> beigetreten ist, von denen zumindest die UN-Konvention explizit das Streikrecht enthält. Unabhängig von den Streitfragen um die innerstaatliche Verbindlichkeit dieser internationalen Abkommen<sup>65</sup> ist der Beitritt zu ihnen ein Widerspruch zu einem etwaigen Streikverbot.

Auch das wiederholte öffentliche Ringen um Rehabilitation der an Streikbewegungen Beteiligten veranschaulicht die genannte Paradoxie. Daß den Streikbewegungen regelmäßig Regierungswechsel folgten,<sup>66</sup> kann als offizielle *politische* Legitimation der Streiks begriffen werden.

Sicher ist das Spannungsverhältnis zwischen einer entwickelten (und zumindest nachträglich gesellschaftlich tolerierten) Streikpraxis und ihrer juristischen Ignorierung auch Indiz für die Problematik, daß eine fachwissenschaftliche »Kenntnisnahme« von dieser Praxis theoretische und politische Folgerungen gezeitigt hätte, die offenbar vor 1980 nicht bewältigt werden konnten.

## 2. Wie kann das Streikrecht in ein als sozialistisch verstandenes Rechtssystem integriert werden?

Ehe auf polnische Stellungnahmen nach September 1980 eingegangen wird, soll kurz das arbeitsrechtliche »Umfeld« skizziert werden, vor dem sich die neu entstehende Streikrechtsdiskussion zu legitimieren hatte. Anhand weniger, auf deutsch zugänglicher Dokumente aus der sowjetischen arbeitsrechtlichen Lehre läßt sich die Unvereinbarkeit des sowjetischen Arbeitsrechts- und Gewerkschaftsverständnisses mit einem als Freiheitsrecht konzipierten Streikrecht demonstrieren.

In dem von N. G. Alexandrow herausgegebenen, 1949 in Moskau und 1952 in der DDR erschienenen »Lehrbuch des sowjetischen Arbeitsrechts«<sup>67</sup> findet sich einleitend folgende Passage:

»Das sozialistische Recht unterscheidet sich insofern grundsätzlich vom Recht aller sonstigen Staatstypen, als es den Willen der von der Arbeiterklasse geführten Werktätigen wiedergibt und die wahrhaft freie Arbeit von Menschen sichert, die nicht für einen Ausbeuter, sondern für sich, für ihre sozialistische Gesellschaft arbeiten.« (S. 11)

In Kapitel VII., das dem Kollektivvertrag gewidmet ist (S. 156–167), wird dann festgestellt:

»In der sozialistischen Gesellschaft gibt es und kann es keine Widersprüche zwischen den Leitern der Wirtschaft und den Arbeitern geben. Bei uns sind die Parteien eines Kollektivvertrages Vertreter ein und derselben Klasse.« (S. 157)

Bedeutsam am ersten Zitat ist die Gleichsetzung der »Werktätigen« mit »ihrer sozialistischen Gesellschaft«, die offenbar auch den Staat umfaßt. Im zweiten Zitat

62 S. oben FN. 14.

63 Wortlaut s. BGBl., Teil II, 1973, S. 1570 ff.

64 Matey (FN. 14) in FN. 11.

65 Dazu W. Däubler, *Das Arbeitsrecht* 1, Neuaufl., Reinbek 1980, S. 25 und 131 ff.; U. Mayer/S. Raasch, *Internationales Recht der Arbeit und der Wirtschaft*, Opladen 1980, S. 112 und 217 ff.

66 Dies gilt gleichermaßen für 1956, 1970 und 1980.

67 N. G. Alexandrow (Hg.), *Lehrbuch des sowjetischen Arbeitsrechts*, original Moskau 1949, deutsch Berlin 1952. S. ferner H. Sievers, *Die rechtliche Stellung der Gewerkschaften in der Sowjetunion*, Diss. jur. Göttingen 1962, bes. S. 25, 132 und 200; ferner W. Andersen, *Grundzüge des sowjetischen Arbeitsrechts*, Tritau/Holst. 1969. Auf deutsch zugängliche Texte zum polnischen Recht: S. H. Roggemann (Hg.), *Die Gesetzgebung der Sozialistischen Staaten*, Berlin 1980 ff., hier interessierend Bd. 2 mit der polnischen Verfassung i. d. F. v. 16. 2. 1976 (bes. Art. 83–85); G. Geilke, *Einführung in das Recht der Volksrepublik Polen*, Darmstadt 1971, S. 81 f.

wird die Widerspruchsfreiheit der als sozialistisch bezeichneten Gesellschaft proklamiert und bekräftigt (wobei die Bekräftigungsformel »und kann es keine Widersprüche geben« zugleich den Zweifel an der Richtigkeit der Proklamation wie auch die Drohung gegenüber etwa Zweifelnden enthält!). Begründet wird diese Widerspruchsfreiheit personalisierend – etwaige Herrschaftsstrukturen, die sich aus der Trennung von Leitung und Ausführung in der Produktion ergeben, bleiben ausgeblendet – und unter Rückgriff auf einen abstrakten Begriff der Arbeiterklasse (»Vertreter ein und derselben Klasse«).

In der 2. Auflage »Sowjetisches Arbeitsrecht« von W. S. Andrejew u. a., erschienen in Moskau 1971 und in der DDR 1974<sup>68</sup> ist die Darstellung etwas nüchterner geworden, freilich finden sich Bemerkungen über Streik und Streikrecht – außer in Darstellungen des Rechts der kapitalistischen Staaten (Kap. XVII., besonders S. 414–420) – nicht, haben auch in der Argumentation strukturell keinen Platz:

»Die Gewerkschaften leisten ihre Arbeit unter der Führung der KPdSU, der organisierenden und führenden Kraft der Sowjetgesellschaft« (S. 87).

heißt es im Kapitel über »Die Rechte der Gewerkschaften in der UdSSR« (S. 86–101). Die Rechte der Gewerkschaften werden umschrieben mit: Teilnahme an der Leitung der Produktion; Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen; Erziehungsarbeit (S. 94 ff.). Ein Durchsetzungsmittel des Streiks kommt hier ebenso wenig wie im nachfolgenden Kapitel (Kap. VI., S. 102–116) »Der Kollektivvertrag« in Betracht. Im Kapitel XI. »Die Arbeitsdisziplin« (S. 239 ff.) freilich wird unter den Gründen, die die schwerste Disziplinarmaßnahme – nämlich die Entlassung – rechtfertigen, neben der Nichterfüllung der Pflichten die »Arbeitsversäumnis ohne triftige Gründe« aufgeführt (S. 254). Mangels irgendeines »triftigen Grundes« würde also Streikteilnahme diese Sanktion nach sich ziehen können.<sup>69</sup>

Daß diese Ausgangspunkte unmittelbare Gegnerschaft gegenüber den Entwicklungen in Polen nach August/September 1980 nach sich ziehen, zeigt folgende theoretische Stellungnahme des Juristen M. Baglaj in der »Pravda« vom 26. 12. 1980:<sup>70</sup>

»In der neuen Gesellschaft gibt es keinen sozialen Boden und keinen Grund für eine politische Konfrontation zwischen den Gewerkschaften und dem Staat. Folglich ist es für die Gewerkschaften nicht notwendig, zu Streiks und anderen extremen Maßnahmen zum Schutz der Interessen der Werktätigen zu greifen. Wird zu solchen Maßnahmen Zuflucht genommen, so zeigt das im wesentlichen entweder die Unfähigkeit der Werktätigen, ihre Rechte zu nutzen, oder eine eigenartige Ungeduld bestimmter Teile der Werktätigen. Es zeigt auch das Streben dieser oder jener Arbeitskollektive, für sich besondere Bedingungen zum Schaden der planmäßigen Verbesserung für alle durchzusetzen. Unter dem Sozialismus wird der Grad der Versorgung mit materiellen Gütern durch den Stand der Produktion und der Produktivität der Arbeit bestimmt. Es ist wohl bekannt, daß es unmöglich ist, mehr zu verteilen und mehr zu verbrauchen, als produziert wird. Aber die Streiks vermindern diesen Stand und erschweren dadurch die Lösung von sozialökonomischen Fragen im Interesse der Werktätigen.

Äußerst wichtig ist auch ein anderer Aspekt dieser Frage. Arbeitsunterbrechungen in Betrieben, durch welche Gründe sie auch hervorgerufen worden sein mögen – und das zeigen die kürzlichen Ereignisse in Polen –, kommen antsozialistischen Elementen zugute, die dem ökonomischen Protest eine ganz andere Bedeutung geben und die Gesellschaft vom sozialistischen Weg abbringen wollen...

Eine prinzipielle Bedeutung hat der Umstand, daß die Gewerkschaften in den sozialistischen

68 Autorenkollektiv (W. S. Andrejew u. a.), Sowjetisches Arbeitsrecht, 2. Aufl., original Moskau 1971, deutsch Berlin 1974.

69 S. wiederum FN. 5 und 58 hins. der poln. Situation.

70 M. Baglaj, Die Gewerkschaften unter den Bedingungen der sozialistischen Gesellschaft, in: Pravda 26. 12. 1980 – hier zit. n. Osteuropa-Archiv 4/1981, S. A 210 f.; ebd.: S. A 234 der Hinweis, daß der Verfasser Jurist sei.

Ländern immer ihre Tätigkeit unter der ideologischen und politischen Führung der kommunistischen und der Arbeiterparteien verwirklichen, der organisierenden und lenkenden Kraft der sozialistischen Gesellschaft . . .»

Dieser Text zeichnet sich zunächst dadurch aus, daß eine konfliktorische gewerkschaftliche Interessenvertretung allein mit Attributen politischer Ausgrenzung («politische Konfrontation», «extreme Maßnahmen», «kommt antisozialistischen Elementen zugute» – hier mit wörtlicher Anspielung auf Polen) ausgestattet wird. Die tatsächliche Streikaktivität wird als Zeichen der Unreife und des Egoismus von Arbeitergruppen stilisiert: Unfähigkeit, «Rechte zu nutzen» (als ob so ein Streik nicht gerade ein Indiz dafür sein könnte, daß zu nutzende Rechte fehlen!), «eigenartige Ungeduld», Haschen nach Sondervorteilen. Begründet wird die Ablehnung von Streiks mit einem Argument, das wir aus der kapitalistischen Welt kennen und das auch dadurch nicht an Stichhaltigkeit gewinnt, daß es unter «realsozialistischen» Bedingungen ins Feld geführt wird: es könne nicht mehr verteilt werden, als produziert wird – als gäbe es nicht auch unter jenen Bedingungen ein *Mehrprodukt*, über dessen gesellschaftliche Verwendung sehr wohl gesellschaftlicher Streit entbrennen kann!

Gegen diese sowjetische Rechtstheorie ist der theoretische Mentor und Kronzeuge, auf den sie ihre Resultate zurückführt, ins Feld zu führen: V. I. Lenin.<sup>71</sup> Zumindest die Phase der Neuen Ökonomischen Politik in der SU – so schrieb er 1921 –<sup>72</sup>

«erzeugt, was die Fragen der Arbeitsbedingungen im Betrieb betrifft, unausbleiblich einen gewissen Interessengegensatz zwischen den Arbeitermassen und den leitenden Direktoren der Staatsbetriebe oder deren übergeordneten Behörden. Darum haben die Gewerkschaften in bezug auf die sozialisierten Betriebe unbedingt die Pflicht, die Interessen der Werktätigen zu schützen und nach Möglichkeit zur Hebung ihres Lebensstandards beizutragen, indem sie Fehler und Übertreibungen der Wirtschaftsorgane ständig korrigieren, soweit diese bürokratischen Auswüchse des Staatsapparates entspringen.»

Daß dieses ständige «Korrigieren» (damit ist doch offenbar tätige Praxis, kein Bittstellertum gemeint), das «unbedingte» Pflicht der Gewerkschaften sei, auch ein anderes Verhältnis zum «Streikkampfe» erfordert, als die oben zitierten sowjetischen Autoren zulassen, zeigt die Folgerung Lenins:

«Darum können sowohl die Kommunistische Partei und die Sowjetmacht als auch die Gewerkschaften keinesfalls vergessen und dürfen den Arbeitern und werktätigen Massen niemals verhehlen, daß die Anwendung des Streikkampfes in einem Staat mit proletarischer Staatsmacht ausschließlich erklärt und gerechtfertigt werden kann durch bürokratische Auswüchse des proletarischen Staates und alle möglichen Überreste der kapitalistischen Vergangenheit in seinen Institutionen einerseits und durch die politische Unentwickeltheit und kulturelle Rückständigkeit der werktätigen Massen andererseits.»

Niemand wird von Lenin den Abschied vom Avantgarde-Anspruch und von der Idealisierung des historischen Subjekts Kommunistische Partei (daß diese die Gerechtfertigkeit von Streiks durchaus «vergessen kann», zeigen gerade die obigen Zitate!) erwarten. Aber er spricht eben ausdrücklich davon, daß Streiks nicht nur «erklärt», sondern auch «gerechtfertigt werden können» – und zwar durch bürokratische Auswüchse *als auch* durch das, was er Unentwickeltheit und Rückständigkeit nennt, was *wir* zumindest partiell Widerständigkeit der Arbeiter gegen bürokratischen Zentralismus nennen würden.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Hinweise auf diese Lenin-Äußerungen schon bei Perels (FN: 4).

<sup>72</sup> Über die Rolle und Aufgaben der Gewerkschaften unter den Verhältnissen der Neuen Ökonomischen Politik. Beschluß des ZK der KPR(B) vom 12. Januar 1922, in: W. I. Lenin, Über die Gewerkschaften, Frankfurt 1971, S. 214 ff.

<sup>73</sup> Zu den legitimistischen Aspekten stalinistischer Rechtstheorie vgl. T. Blanke, Rechtstheorie und Propaganda. Notizen zu Aufsätzen von Pašukanis aus der Stalin-Ära, KJ 1979, S. 401 ff., 415 ff.

Weder die polnische Diskussion über die Rechtslage vor 1980 noch die Standards der sowjetischen Arbeitsrechtslehre legten somit nahe, in Polen eine fachwissenschaftliche Streikrechtsdiskussion zu entfalten – eher im Gegenteil. Diese Fachdiskussion ist allein der Tatsache zuzuschreiben, daß eine starke soziale Bewegung den Streikrechtsartikel buchstäblich in den Gesellschaftsvertrag von 1980 hineinschrieb.

Juristische Reaktionen setzten verhalten ein – teilweise vorsichtig wohlwollend, teilweise zurückhaltend und neutral, teilweise schroff ablehnend. Selbst diese Reaktionsformen waren noch geprägt von der Macht, die Solidarność aufbot. Das war sehr deutlich bei den beiden oben dokumentierten Gerichtsbeschlüssen der Fall. Dort wurde eine Instanz tätig, die sich der rechtlichen Beurteilung nicht (wie die Rechtslehre) entziehen konnte, sondern die entscheiden mußte. Der erste Gerichtsbeschuß<sup>74</sup> stand noch strikt in der Logik der alten Rechtsdoktrin: Gewerkschaften haben Zuständigkeiten wahrzunehmen, deshalb genießen sie bei der Wahrnehmung der Zuständigkeiten auch keine Satzungsautonomie. Der Beschluß des Obersten Gerichts<sup>75</sup> hingegen gab unter dem Druck einer eskalierenden sozialen Bewegung partiell der Logik einer neuen Rechtsdoktrin Raum: Das Danziger Abkommen hat Solidarność ein Freiheitsrecht eingeräumt, daher steht ihr hinsichtlich dessen Wahrnehmung auch Satzungsautonomie zu.

Aufmerksamkeit verdient eine fachwissenschaftliche Diskussion, die am 26. September 1980 im Institut für Staat und Recht der Polnischen Akademie der Wissenschaften geführt wurde. Sie war den »Implikationen der Vereinbarungen von Danzig, Stettin und Jastrzębie für das Arbeitsrecht« gewidmet. Die Lektüre des Tagungsberichts des juristischen Mitarbeiters des Instituts, M. Pliszkiewicz<sup>76</sup>, hinterläßt einen zwiespältigen Eindruck. Überrascht einerseits die Schnelligkeit, mit der dem Gesellschaftsvertragsschluß eine solche Diskussion folgt, so verblüfft andererseits die Pragmatik der behandelten Themen. Erörtert wurden Fragen einer neuen Begrifflichkeit für das Kollektive Arbeitsrecht; Veränderungen im Arbeitszeitrecht; Vorschläge zum Mutterschutz; Erwägungen zur Bildung einer eigensändigen Arbeitsgerichtsbarkeit.<sup>77</sup> Unterschiedlich gewertet wurde von den Juristen die rechtliche Natur der Abkommen: einige werteten sie als Akte rein politischen Charakters, andere als solche politisch-rechtlichen Charakters, wieder andere verglichen sie mit Streikbeendigungsabkommen.<sup>78</sup> Der prinzipielle Charakter des durch die Abkommen begründeten kollektiven Freiheitsrechts scheint nicht Gesprächsgegenstand gewesen zu sein, zumindest nicht der offiziellen Berichterstattung nach.

An den juristischen Bemühungen um die Jahreswende in Fragen der Kodifikation eines Streikrechts fällt auf, daß sie offenbar überwiegend Bemühungen um Begrenzung und Kanalisierung dieses Streikrechts waren. Der Grundsatz – das »politische« Faktum – stand im Danziger Abkommen festgeschrieben. Über die

74 S. FN. 9.

75 S. FN. 15.

76 M. Pliszkiewicz, Implikationen der Vereinbarungen von Danzig, Stettin und Jastrzębie für das Arbeitsrecht, in: Państwo i prawo. 2/1981, S. 131 ff.

77 Die Beschäftigung mit arbeitsrechtlichen Detailproblemen soll hier nicht geringgeschätzt werden. Gerade angesichts der Untätigkeit der alten Branchengewerkschaften fand Solidarność auf dem Gebiet des individuellen Arbeitsrechts zahllose Neuerungsaufgaben. Dieser »Nachholbedarf« drückte sich in hunderten von arbeitsrechtlichen Forderungen aus den Betrieben nach August 1980 aus, die natürlich die Arbeitsrechtslehre nicht unberührt lassen konnten. Was hier nur hervorgehoben werden soll, ist das relativ geringe Gewicht prinzipieller rechtspolitischer Erwägungen.

78 S. FN. 76; ferner die Angaben in FN. 24.

Grenzen – sozusagen das -juristische- Faktum – wurde von Juristen im Rahmen der Gewerkschaftsgesetzgebung entschieden.

61

#### 4. Versuche der juristischen Konzipierung des Streikrechts

Die polnische Arbeitsrechtswissenschaft bewegte sich also von vornherein im Spannungsfeld zwischen internen sozialen Anforderungen, externen politischen Anforderungen sowie sehr restriktiven fachwissenschaftlichen Diskussionszusammenhängen, als sie sich dem Streikrecht zuwandte. Dies erklärt Vorsicht und Zurückhaltung – bedingt durch das unterschwellige Kalkül, ob die durch die neue soziale Bewegung begründete Kräftekonstellation tragfähig sei und bleibe –, umgekehrt aber auch Mut und Veränderungsfantasie auf juristischem Gebiet – eben weil das mögliche Überleben dieser neuen Bewegung partiell auch von juristischen Adaptationsleistungen abhing –.

Einen ersten Typus rechtswissenschaftlichen Zugangs zu dem neuen Phänomen *Solidarność* und dessen Betätigungsfreiheit dürfte M. Matey repräsentieren, die frühzeitig die bereits genannte Tagung an der Polnischen Akademie initiierte und die darüberhinaus im Herbst 1981 eine internationale Tagung in Warschau zu Fragen der Selbstverwaltungs- und der Gewerkschaftsrechtsreform leitete. Im Duktus ähneln sich ihre Arbeiten vor und nach 1980. So wie sie 1979 das polnische Arbeitsrecht detailliert und fast wertungsfrei beschrieb,<sup>79</sup> so standen in ihren Beiträgen nach dem 31. August 1980 eher juristische Detailprobleme im Vordergrund.<sup>80</sup> Ihr Tagungspapier zu der Konferenz im Herbst 1981 enthielt neben entstehungsgeschichtlichen Beschreibungen etwa folgende Passagen:<sup>81</sup>

»Bedeutsam für das Arbeitsrecht ist das Problem der Gewerkschaftseigenschaft von »Solidarność«. Äußerungen über Gewerkschaftsnatur, ihre Ziele und deren Rangverhältnis, die von »Solidarność« – Aktivisten abgegeben werden, sind sehr vielgestaltig. Meist nennen sie ihre Organisation eine »beruflich-soziale Bewegung«, und Äußerungen von Experten der Gewerkschaft heben auf eine weite Formulierung ihrer Ziele und Aktionsformen ab. Daß sich die NSZZ »Solidarność« im Rahmen des satzungsmäßigen Charakters einer Gewerkschaft hält, ist eine zwingende Anforderung, die ihr von politischen und staatlichen Autoritäten auferlegt ist.«

An anderer Stelle wird auf zwei Schwierigkeiten beim Funktionieren kollektiver Arbeitsbeziehungen in Polen hingewiesen:

»Die erste ist, daß jeder Gegenstand mit wenigstens drei Hauptströmungen der Gewerkschaften getrennt verhandelt werden muß: daraus resultiert der offen eingestandene »Traum« der Regierungsseite von einer »gemeinsamen Gewerkschaftsbank«. Die zweite ist – oder war zumindest in der ersten Periode nach August –, daß Verhandlungs- oder Streikkomitees im Namen der Arbeiter Unterredungen auf höchster Regierungsebene verlangen und damit ihre natürlichen Partner auf der entsprechenden Ebene der Wirtschaftseinheit übergehen.«

In beiden Auszügen schlägt sich das Bedürfnis nach Strukturierung des kollektiven Konflikts nieder. Freilich mischt sich dabei unmerklich die berechtigte Klage über das Fehlen problemangemessener Konsensbildungsmechanismen mit dem Versuch, den juristischen Spielraum der Aktivitäten von *Solidarność* einzuschränken, ohne freilich mehr die Legitimität der mit ihnen verfolgten Ziele im Blick zu behalten.

Der zweite Argumentationstypus zu Gewerkschaftsautonomie und Streikrecht, den wir hier vorstellen, ist geprägt durch das Bemühen, die juristische Begrenzung des

79 S. oben FN. 57.

80 S. oben FN. 14 und der auch auf ihr Referat bezogene Bericht (FN. 76).

81 FN. 14, S. 11 und 6 (aus d. Engl. v. U. M.).

Streikrechts zwar zu erreichen – dabei aber der Legitimität des verfolgten Ziels Rechnung zu tragen. Der Danziger Arbeitsrechtler C. Jackowiak etwa begründete das Streikrecht in dem bereits zitierten Gespräch aus dem Dezember 1980<sup>81</sup> mit der engen Verzahnung politischer und sozialer Entscheidungsprozesse in der VR Polen und wollte es auf die Funktion eines Teilhabekorrekтивов der Arbeiter gegenüber möglicher bürokratischer Fehlorganisation ihrer Lebensbedingungen begrenzt wissen. Erstaunlich weitgehend stimmt diese Argumentation mit dem überein, was Sylvester Zawadzki bei der Einbringung des Gewerkschaftsgesetz-Entwurfs im Sejm ausführte:

»Wir haben uns also auf den Standpunkt gestellt, daß man auch in einem sozialistischen Staat der Schutzfunktion der Gewerkschaften eine vorrangige Bedeutung zuerkennen muß. Die Erfahrung lehrt, daß ein Wandel im Charakter des Staates, daß die Entstehung eines sozialistischen Staates nicht bedeutet, daß für immer die Möglichkeit ausgeschlossen ist, daß sich bürokratisch-technokratische Einstellungen und Erscheinungen einstellen, die laufenden Interessen der Werktätigen zu verkennen und Versehen und Fehler zu begehen, die zu ernsthaften gesellschaftlichen Konflikten führen.«<sup>82</sup>

Die erste größere juristische Stellungnahme von »Solidarność« zu der Streikrechtsformulierung im Entwurf der Kommission war von ähnlichen Grundzügen bestimmt. Daraus geht hervor, daß es für den Gewerkschaftsgesetz-Entwurf im Mai 1981 zwischen Juristen sehr verschiedener Orientierung durchaus eine Konsensgrundlage bei wechselseitiger Kompromißbereitschaft gab. In dem bereits zitierten Artikel der Wochenzeitung »Solidarność« v. 1. 5. 1981 schrieb der Jurist L. Florek:<sup>83</sup>

»Die Regelung des Streikrechts muß diesem Recht gesellschaftliche Grenzen setzen. Das ist in keinem Staat eine leichte Angelegenheit, aber in einem System, in dem das gesellschaftliche Eigentum an den Produktionsmitteln dominiert, besonders kompliziert. Denn in unserem Land trifft es nicht nur die Interessen des Arbeitgebers, sondern – in größerem Maße als in westlichen Ländern – das gesellschaftliche Interesse. Die Verluste des Arbeitgebers auf Grund eines Streiks sind gleichzeitig gesellschaftliche Verluste. Deshalb kann das Streikrecht auch nicht uneingeschränkt sein. Andererseits muß man mit vollem Nachdruck unterstreichen, daß es auch im gesellschaftlichen Interesse liegt, reale Möglichkeiten zur Wahrnehmung dieses Rechts zu schaffen. Denn die Existenz einer solchen Möglichkeit (unabhängig von ihrer Wahrnehmung) vergrößert den Einfluß der Beschäftigten auf die Gestaltung der Arbeitsverhältnisse. Bis jetzt waren sie bei formaler Anerkennung der früheren Gewerkschaften in der Regel einseitig durch die Staats- und die Administrationsorgane der Betriebe gestaltet worden. Eine Gewerkschaft ohne Streikrecht kann die Interessen ihrer Mitglieder nicht wirksam verteidigen.«

Wenn sich Florek anschließend kritisch mit einzelnen Bestimmungen des Gesetzesentwurfs auseinandersetzt, so bleibt er doch im Rahmen der beschriebenen Argumentation. Er möchte vom ultima-ratio-Prinzip Warnstreiks ausgenommen wissen, zieht eine tarifvertragliche gegenüber einer gesetzlichen Friedenspflicht vor, beanstandet die Vagheit des Verhältnismäßigkeitsgebotes, möchte den überbetrieblichen Gewerkschaftsinstanzen die Befugnis zur Ausrufung eines Streiks zugebilligt sehen.

Fundierter formulierte diese Position der Kattowitzer Arbeitsrechtler Tadeusz Zieliński, Mitglied der Redaktionskomitees von »Państwo i Prawo«<sup>84</sup> und damals Berater von Solidarność, in einer Abhandlung aus, die unter dem Titel »Streik. Politisch-rechtliche Aspekte« im April 1981 erschien<sup>85</sup>. Zieliński überprüfte dort die

82 S. oben FN. 59, S. 507–9.

83 S. o. FN. 33 (dt. v. S. Borchert).

84 S. oben FN. 60 (dt. v. S. Borchert).

85 Das von der Poln. Akad. d. Wiss. herausgegebene »Staat und Recht«.

86 Tadeusz Zieliński, Der Streik. Politisch-rechtliche Aspekte, in: Państwo i prawo 4/1981, S. 33 ff. (deutsch v. Anne-Marie Griese).

im Westen geführte Streikrechtsdiskussion auf ihre Verwendbarkeit in einem Herrschaftstyp polnischer Prägung. Implizit und explizit machte er dabei Aussagen über (damals möglich erscheinende) rechtspolitische Strategien in der VR Polen, aus denen im folgenden ein längerer Auszug dokumentiert wird.

«1. ... Aus der Perspektive unserer neuesten Geschichte muß man mit aller Entschiedenheit die sog. Theorie der Konfliktlosigkeit des Sozialismus verwerfen, die das Verschwinden der antagonistischen Widersprüche in diesem politischen System verkündet. Die Erfahrungen der vergangenen 35 Jahre lehren, daß im Sozialismus zwischen den Verwaltungsorganen des Staates und den Arbeiterkollektiven manchmal scharfe Interessenkollisionen, nicht nur auf dem Lohngebiet, auftreten. Ihre Quellen sind manchmal die Krisenerscheinungen, manchmal wiederum entspringen diese Konflikte – ähnlich wie die Streitigkeiten zwischen der Arbeitswelt und der Technostruktur im Kapitalismus – dem Bürokratismus der die Wirtschaft lenkenden Organe. Auf derartige Widersprüche, die zwischen der Arbeiterklasse und den Direktoren der Betriebe, den Ressortleitern und den Leitern der einzelnen Ämter entstehen, machte schon V. Lenin aufmerksam, indem er vor dem übertriebenen Eifer der Menschen warnte, «die das Erzielen der Defizitlosigkeit und der Rentabilität eines jeden Betriebes anstreben». Gegen diese Unrichtigkeiten sollten seiner Meinung nach die Interessen der Beschäftigten vertretenden Gewerkschaften auftreten. ...

Die Streiks an der Küste und im Jastrzëbie-Gebiet hatten die Form eines solidarischen Protestes der Arbeiterklasse gegen die Deformierungen, die in den 70er Jahren im gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Leben des Volkes auftraten. Sie waren Ausdruck eines umfassenden Konflikts zwischen der Staatsmacht und der Gesellschaft, der in den Institutionen des kollektiven Arbeitsrechts im Kapitalismus keine Entsprechung hat. Denn dies waren keine rein ökonomischen Streiks im westeuropäischen Sinne des Wortes, die sich ausschließlich gegen die Arbeitgeber richten, die eine Verbesserung der Arbeits- und Lohnbedingungen in bestimmten Branchen und Betrieben ablehnen, sondern kollektive Konflikte mit einer größeren Reichweite, in die jedesmal die Regierung der VR Polen verwickelt war. ...

Das oben dargestellte Modell der Streiks in unserem Lande ist die von der gegenwärtigen Staatsmacht und der öffentlichen Meinung anerkannte Form der direkten Teilnahme der Arbeiterklasse an der Lösung der brennenden sozialen Probleme im Maßstabe des ganzen Landes, der einzelnen Regionen, Branchen und Betriebe. Gleichzeitig unterliegt es jedoch keinem Zweifel, daß die sich an diesem Modell orientierende Streikpraxis eine große Gefahr für die gesamte Volkswirtschaft in sich birgt. Der expansive Charakter derartiger Streiks, die unzählige Scharen von Beschäftigten des vergesellschafteten Sektors involvieren, die in der Regel die gleichen Interessen haben, setzt die Wirtschaft gewaltigen Erschütterungen aus. ...

Die Gefahr von Massenstreiks (die sogar die Form von Generalstreiks annehmen können) kann erst durch eine tiefgreifende Reform abgewendet werden, deren Grundvoraussetzung die Verselbständigung der Betriebe und das Wecken des Interesses der Belegschaften an den Ergebnissen der Tätigkeit der Betriebe sein sollte. Die Überwindung des wirtschaftlichen Uniformismus, der eine unausweichliche Konsequenz des bürokratischen Zentralismus ist, scheint der einzige Ausweg aus der Streikkrise zu sein, die unser Land heute durchlebt. In einem neuen, dezentralisierten Wirtschaftsmodell würden die bisherigen Voraussetzungen, die die Notwendigkeit der Eskalation der Streikaktionen begründeten, einfach wegfallen. Der gemeinsame Wille der großen Arbeitergemeinschaften würde nämlich durch den vielfältigen Willen kleinerer Gruppen ersetzt werden, die eigene ökonomische und berufliche Interessen haben. ...

2. ... Im sozialistischen System sollte der Streik lediglich ein Mittel zur notwendigen Verteidigung der Beschäftigten vor den Deformierungen sein, die bei der Verteilung des Volkseinkommens auftreten. Nach dieser Auffassung bildet der Streik im sozialistischen System ein *malum necessarium*, eine anomale Erscheinung, die vom kollektiven Arbeitsrecht dann zugelassen wird, wenn die Widersprüche in Bezug auf die Arbeits- und Lohnbedingungen durch kollektive, von den staatlichen und Wirtschaftsorganisationen mit den Gewerkschaften geführte Verhandlungen nicht gelöst werden können. Derartige Zulassung der direkten Meinung der Arbeiterkollektive bei der Verteilung des für den Verbrauch bestimmten Fonds bildet ein Abweichen vom Grundsatz der administrativen Verteilung des Volkseinkommens, das für den Schutz der Arbeit vor zentralistischen Entstellungen und für die Erhaltung des Gleichgewichts im Leben des Volkes und des sozialistischen Staates unerlässlich ist. ...

Die wesentliche Konsequenz der Zulassung des Streiks im Sozialismus als eine Form des Protestes gegen die Entstellungen der Arbeitsadministration muß eine zum Teil andere Einordnung der an derartigem offenen Konflikt beteiligten Seiten sein als im Kapitalismus. Die Beilegung des Streits, der Grund des Streiks bildet, macht in der Regel die Teilnahme der

Staatsorgane notwendig, die für die Beschäftigungs- und Lohnpolitik sowie für die – im Landesmaßstab – gerechte Verteilung des Volkseinkommens verantwortlich sind. Denn der Streik in der besprochenen Form ist im Grunde genommen ein Symptom für Funktionsstörungen des staatlichen Verwaltungs- und Wirtschaftsapparates – nur in Ausnahmefällen des Betriebes, dessen Belegschaft streikt. Durch eine Kehrtwendung in Richtung auf die Dezentralisierung kann dieses System verändert werden.

3. Besondere Aufmerksamkeit kommt der Frage der sog. politischen Streiks im sozialistischen System zu. Eine Arbeitsunterbrechung zum Zeichen des Protestes gegen die politische und systembedingte Ordnung, gegen die Tätigkeit der Regierungsorgane und der Staatsverwaltung sowie der politischen Parteien kann unter normalen Verhältnissen nicht als Institution des kollektiven Arbeitsrechts gelten – vorausgesetzt, daß dieses Recht ausschließlich der Regelung der Arbeits- und Lohnbedingungen der Bevölkerung, der Familienmitglieder der Beschäftigten, Pensionäre und Rentner sowie dem Schutz der gewerkschaftlichen Interessen dient.

...  
Wenn man die politischen Streiks als eine vorübergehende Erscheinung behandelt, so erkennt man damit noch nicht an, daß die Frage der wirtschaftspolitischen Streiks entschieden sei. ... In einem System, in dem es faktisch eine Teilung der Macht in eine politische und eine wirtschaftliche nicht gibt, in dem in Wirklichkeit der politische Faktor über die Prinzipien der Aufteilung des Volkseinkommens durch autoritative Festlegung der Prioritäten entscheidet, sind die Versuche verständlich, bei der Regierung bestimmte politische Entscheidungen zu erzwingen, um auf diesem Wege den erwünschten Schutz der kollektiven Wirtschaftsinteressen zu erreichen. In diesem Zusammenhang wird die Notwendigkeit offensichtlich, eine Reform der Lenkung der Volkswirtschaft in Richtung auf eine Einschränkung des direkten Einflusses der politischen Faktoren auf die ökonomischen Entscheidungen des Wirtschaftsapparates zu unternehmen. ...“

Den Abschluß der Analyse von Zieliński bilden folgende Überlegungen:

„Das Recht auf Streik wird in Polen bald gesetzlich verankert werden. ... Die Sanktionierung der Streiks in einer Proklamation im Range eines Gesetzes wird tatsächlich ein Gleichgewicht schaffen im Leben des Volkes, das mehrfach von schmerzlichen Erfahrungen betroffen wurde; denn allein schon die Drohung durch die Vereinigte Arbeiterklasse, das schärfste Druckmittel zu benutzen, das die friedliche Zivilisation kennt, wird eine Warnung vor einem weiteren Ausbruch des gegen die Verzerrung des sozialistischen Systems gerichteten gesellschaftlichen Zorns darstellen.“

Die Analyse ist offenbar von einem doppelten Bemühen geprägt. Einerseits wird die Bewegung des Herbstes 1980 in Polen sehr deutlich für notwendig erklärt und auch juristisch als notwendige Gegenwehr gegen wirtschaftliche und politische Entstellungen legitimiert. Andererseits aber versucht der Autor, das Streikrecht in einer *auf Dauer* angelegten Weise zu konzipieren und den herrschenden Systembedingungen einzufügen – insofern äußert er sich gegenüber dem wirtschaftlichen und schon gar dem politischen Streik zurückhaltend. Deutlich wird dies doppelte Bemühen besonders an der Schlußpassage, in der auf den *potentiellen* Streik als Regulativ wirtschaftlicher und politischer Verhältnisse abgehoben wird. Wie in bereits zitierten Stellungnahmen wird das Streikrecht hier als ein vom Rechtssystem selbst anerkanntes Schutzmittel gegen bürokratische Entstellungen und Auswüchse legitimiert. Aber neben diesen eher konventionellen Begründungsformen für ein Streikrecht tauchen tentativ und zwischen den Zeilen andere auf, die dem Autor perspektivisch von Bedeutung erscheinen: Das Streikrecht als Mittel der Meinungsbekundung, der direkten Teilnahme an der Lösung brennender sozialer Probleme, als angemessene gesellschaftliche Reaktion auf die zunehmende staatliche Beeinflussung der Lebensbedingungen<sup>87</sup>. Und durch die Zeilen zieht sich die Vorstellung, daß das Streikrecht unter Bedingungen der Weiterentwicklung eines selbstverwalteten

<sup>87</sup> S. zu diesem Entwicklungsmoment auch in der westlichen Diskussion H.-G. Haupt u. a., Der politische Streik. Geschichte und Theorie, in dies. (Hg.), FN. 1, S. 13 ff.; U. Mückenberger, Der Demonstrationstreik, KJ 1980, S. 258 ff.

Systems ein minderes Gewicht gewinnen könne: wenn materielle Interessiertheit der Produzenten am Ergebnis ihrer Produktion vorhanden sei oder herbeigeführt werden könne.

Wichtig an der Streikrechtsanalyse ist somit der Versuch, eine Rechtskonstruktion zu finden, die die Struktur des öffentlichen Eigentums an Produktionsmitteln keineswegs negiert, aber ergänzt durch Formen gesellschaftlicher Artikulation, von Selbstverwaltung und demokratischer Teilhabe.

##### 5. Notwendigkeit kollektiver Freiheitsrechte gegenüber staatlichen Monopolansprüchen

Wer erwartete, in den Stellungnahmen polnischer Arbeitsrechtswissenschaftler zum Streikrecht Versuche der Fortentwicklung materialistischer Rechtstheorie<sup>88</sup> oder doch prinzipielle grundrechtstheoretische Neuorientierungen zu finden<sup>89</sup>, wird wenig Bestätigung finden. In den vorliegenden Analysen tauchten überhaupt keine Elemente marxistischer Rechtstheorie auf. Die Ausgangspunkte der Überlegungen waren durchweg spezifische Konfliktkonstellationen, für die Lösungen gesucht wurden, und Seitenblicke auf schon vorhandene kollektivrechtliche Denkfiguren (meist aus den kapitalistischen Ländern), um daraus auf die Situation in Polen anwendbare Gesichtspunkte zu gewinnen.

Vorschnell freilich wäre, diesen Befund damit abzutun. Wenigstens zwei Momente geben der skizzierten Pragmatik glaubwürdige Begründung. Wenn wir uns die Positionen der gegenwärtigen sowjetischen Arbeitsrechtler zu Rolle und Funktion von Gewerkschaften und Arbeitsrecht vergegenwärtigen (oben II. 2.), springt ins Auge, daß jede Prinzipialisierung der neu entwickelten polnischen Positionen dazu die Unvereinbarkeit des erkämpften Streikrechts mit den ideologischen und rechtstheoretischen Prämissen der Herrschaftssysteme östlicher Prägung offenkundig gemacht und unabsehbare Risiken heraufbeschworen hätte. Deshalb sind die Elemente des neuen freiheitlichen Rechts eher unter der Hand entfaltet worden.

Der Rückgriff auf Streikrechtsinterpretationen, wie sie in den westlichen Ländern erarbeitet wurden, scheint aber seinerseits eine prinzipielle Ursache zu haben, die nicht taktischer Art, vielleicht den Autoren nicht einmal deutlich bewußt ist. In den sich als sozialistisch bezeichnenden Ländern hat sich das *Problem des Staates* nicht erledigt, sondern in spezifischer Weise zugespitzt. Der Staat monopolisiert nicht nur die wichtigsten Produktionsmittel, sondern zugleich den politischen und kulturellen Willensbildungsprozeß. Die bloße Verstaatlichung von Produktionsmitteln bei ausbleibender politischer Demokratie und kultureller Autonomie radikalisiert den Widerspruch zur erstrebten Selbstbestimmung der Produzenten in unaushaltbarer Weise. Das ist in Polen – aufgrund einer unglaublich leidvollen nationalen Geschichte – spürbarer als anderswo.<sup>90</sup>

Unter solchen Umständen muß der Versuch der Demokratisierung den Weg über die Entwicklung von *Freiheiten*, d. h. *Ausgrenzungen* von Elementen des ökonomischen, politischen und kulturellen Lebensprozesses aus dem staatlicherseits gehaltenen Monopol nehmen.<sup>91</sup> Die Ausführungen der zitierten Juristen lassen sich unter

88 S. etwa den Überblick bei N. Reich (Hg.), *Marxistische und sozialistische Rechtstheorie*, Frankfurt 1971.

89 In diesem Sinne etwa Klockocka (FN. 54) und Perels (FN. 5).

90 Vgl. Hans Roos, *Geschichte der polnischen Nation 1918–1978*, Stuttgart 1979, und Gonthold Rhode, *Geschichte Polens. Ein Überblick*, Darmstadt 1980.

91 So ganz eindeutig die Tendenz von Stelmachowski bei FN. 20.

diesem Aspekt sehr klar interpretieren. Die Gewerkschaften werden vorgestellt als Zentren autonomer kollektiver Kommunikation und Willensbildung, deren Aufmerksamkeit der Gesamtheit der staatlich kontrollierten Lebensbedingungen der Werktätigen gilt. Das Streikrecht wird begriffen als Garant dafür, daß diese autonome Willensbildung gesellschaftlich wirksam werden kann. Sowohl Florek als auch Zieliński betonen die »Warnfunktion« des Streikrechts: nicht erst der ausbrechende Konflikt, sondern dessen legale Möglichkeit sollen dem autonomen Willensbildungsprozeß Geltung verschaffen. Im Fall der »Undurchdringlichkeit« der staatlichen Organe für Zielsetzungen, die im gesellschaftlichen Bereich formuliert wurden, droht der Streik zum funktionalen Äquivalent für vorenthaltene Beteiligungschancen der Betroffenen in ökonomischer, politischer und kultureller Hinsicht zu werden. Diese Aussicht soll die Herrschenden zur Konsenssuche anhalten.

Der Versuch der Ausformulierung eines solchen kollektiven Freiheitsrechts für Herrschaftssysteme wie das Polens ist durch das Militärregime Jaruzelski liquidiert, seine Fürsprecher sind mundtot gemacht worden. Doch selbst noch dieser Gewaltakt beweist, wie aktuell diese Aufgabe ist.