



Dokumentation

Zulässigkeit von politischen Streiks in Deutschland
Rechtsprechung und Literatur

Zulässigkeit von politischen Streiks in Deutschland

Rechtsprechung und Literatur

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 058/22
Abschluss der Arbeit: 08.08.2022
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste	4
3.	Rechtsprechung zur Rechtmäßigkeit politischer Streiks	5
4.	Diskussionsstand in der Literatur	6
4.1.	Stimmen gegen die Zulässigkeit von politischen Streiks	6
4.2.	Stimmen für die Zulässigkeit von politischen Streiks	7
5.	Das Widerstandsrecht aus Art. 20 Abs. 4 GG	8

1. Einleitung

Unter einem politischen Streik wird die kollektive Arbeitsniederlegung zur Bekräftigung und Durchsetzung politischer, vom Staat oder den Kommunen zu verwirklichender Ziele verstanden.¹ Ist der Streik darauf gerichtet, den Willen eines Staatsorgans zu beugen, spricht man von einem politischen Erzwingungsstreik.² Von einem politischen Demonstrationsstreik spricht man nach einer Entscheidung des Landesarbeitsgerichts (LAG) München aus dem Jahr 1979, wenn durch den Streik einer politischen Meinungsäußerung Nachdruck verliehen werden soll.³ Auch ein Generalstreik, bei dem die Arbeitnehmer aller Betriebe eines Landes zum Streik aufgerufen werden, kann das Ziel der Einwirkung auf politische Organe haben.⁴

Die vorliegende Dokumentation soll anhand beispielhaft ausgewählter Beiträge einen Überblick über den aktuellen Meinungsstand zur Frage der Zulässigkeit politischer Streiks in Rechtsprechung und Schrifttum bieten, der keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben kann.

2. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste

Mit den rechtlichen Aspekten eines Generalstreiks hat sich eine frühere Arbeit dieses Fachbereichs bereits ausführlich befasst. Die Ausarbeitung stellt die Rechtslage in Deutschland dar und vergleicht sie mit Streikkulturen in anderen Ländern:

Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste: Generalstreik - Rechtliche Bedingungen und Streikkultur im Vergleich, Ausarbeitung WF VI G - 3000-103/06 vom 24. April 2006.

Die in dieser Arbeit getroffenen Aussagen haben im Wesentlichen nach wie vor Gültigkeit.

Verfassungsrechtliche Aspekte des Streikrechts hat eine Arbeit aus dem Jahr 2015 behandelt:

Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste: Das Streikrecht als soziales Grundrecht – Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und Literatur, Dokumentation WD 6 - 3000-101/15 vom 24. September 2015 (unveröffentlicht).

Anlage 1

-
- 1 Hensche in: Däubler/Hjort/Schubert/Wolmerath, Arbeitsrecht, 5. Auflage 2022, Art. 9 GG Rn. 122.
 - 2 BAG, Urteil vom 21. Juni 1988 - 1 AZR 651/86 -, NJW 1989, S. 57. 58.
 - 3 Kemper in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 9 Rn. 168.
 - 4 Vgl. Kallos in: Weber, Rechtswörterbuch, 28. Edition 2022, Streik.

2015 hat sich der Fachbereich daneben auch ausführlich mit den völkerrechtlichen Vorgaben zum Streikrecht befasst:

Deutscher Bundestag - Wissenschaftliche Dienste: Streik und Koalitionsfreiheit als soziale Menschenrechte – UN-Sozialpakt und Europäische Sozialcharta vor deutschen Gerichten. Ausarbeitung WD 6 – 3000-076/15 vom 2. Juni 2015 (unveröffentlicht).

Anlage 2

3. Rechtsprechung zur Rechtmäßigkeit politischer Streiks

Das Streikrecht wird aus der Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG hergeleitet, der jedermann das Recht gewährt, „zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden“.⁵ Eine explizite Erwähnung findet es im Grundgesetz jedoch nicht. Auch hat es bisher keine einfachgesetzliche Regelung erfahren, sodass die rechtliche Ausgestaltung der Streikfreiheit und des Arbeitskampfrechts ausschließlich von der Rechtsprechung, insbesondere der Arbeitsgerichte, geleistet worden ist.⁶

Nach der Rechtsprechung ist ein Streik von Art. 9 Abs. 3 GG nur dann geschützt, wenn er als Instrument zur Durchsetzung tariflicher Regelungen eingesetzt wird. Als Hilfsinstrument zur Sicherung der Tarifautonomie muss er den Ausgleich sonst nicht lösbarer tariflicher Interessenkonflikte zum Ziel haben. Dem politischen Streik, der sich gerade nicht gegen den Tarifpartner wendet, fehlt nach der Rechtsprechung die erforderliche Tarifbezogenheit. Er ist danach rechtswidrig. Dies hat etwa das LAG München 1979 in einem Leitsatz ausdrücklich festgehalten: „Art. 9 [Abs. 3] GG rechtfertigt nicht den politischen Streik.“⁷

Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat den Demonstrationstreik in einer Entscheidung von 1984 für unzulässig erklärt: „Neben diesem Recht, zur Durchsetzung von Tarifforderungen streiken zu können, kann ein weiteres Recht, der Arbeit schon dann fernbleiben zu dürfen, wenn dies allgemein der Durchsetzung von Arbeitnehmer-Interessen dient, nicht anerkannt werden. Proteste und Demonstrationen geben dem Arbeitnehmer auch dann kein Recht, der Arbeit fernzubleiben oder die Arbeit niederzulegen, wenn er damit auf Mißstände soziale Unzuträglichkeiten (hier die behauptete zeitl. Überbeanspruchung) hinweisen will.“⁸

Die Grenzen der Koalitionsfreiheit betonte das BAG erneut in einer Entscheidung aus dem Jahr 2012: „Der Arbeitskampf ist deshalb funktional auf die Tarifautonomie bezogen und insoweit

5 Kemper in: von Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz, 7. Auflage 2018, Art. 9 Rn. 166.

6 Hensche in: Däubler/Hjort/Schubert/Wolmerath, Arbeitsrecht, 5. Auflage 2022, Art. 9 GG Rn. 110.

7 LAG München, Urteil vom 19. Dezember 1979 - 9 Sa 1015/79, Orientierungssatz 3, NJW 1980, S. 957, 958.

8 BAG, Beschluss vom 23. Oktober 1984 - 1 AZR 126/81, Rn 12 (zitiert nach juris).

grundrechtlich geschützt. Ein Grundrecht auf Streik, losgelöst von seiner funktionalen Bezugnahme auf die Tarifautonomie, gewährleistet Art. 9 Abs. 3 GG nicht.“⁹

4. Diskussionsstand in der Literatur

Das politische Streikrecht in Deutschland ist Gegenstand eines umfassend recherchierten aktuellen Beitrags aus dem Trierer Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Union (IAAEU):

Polzin, Daniel: Das politische Streikrecht in Deutschland - eine Bestandsaufnahme, in: Soziales Recht (SR) 2020; wissenschaftliche Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht, S. 216 - 230.

Anlage 3

Der Autor fasst zunächst die neuere Rechtsprechung zum Streikrecht zusammen und stellt anschließend ausführlich den aktuellen Diskussionsstand in Deutschland sowie völkerrechtliche Vorgaben dar. In einem eigenen wertenden Abschnitt befasst er sich auch mit den Möglichkeiten der Anerkennung eines politischen Streikrechts in Deutschland.

4.1. Stimmen gegen die Zulässigkeit von politischen Streiks

Die Kommentarliteratur und das sonstige Schrifttum sprechen sich, entsprechend der Rechtsprechung, überwiegend gegen ein politisches Streikrecht aus. Hierfür seien beispielhaft aufgezählt:

- Bauer, Hartmut in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar. 3. Auflage 2013. Tübingen: Mohr Siebeck, Art. 9 GG, Rn. 81 - 86.

Anlage 4

- Frieling, Tino in: ders./Jacobs/Krois, Arbeitskampfrecht. Handbuch für Wissenschaft und Praxis. 2021. München: C.H. Beck, § 4 Rn. 61 - 62. Verfügbar in der Bibliothek des Deutschen Bundestages: Signatur M 5114300.

Bünnemann behandelt in seiner Dissertation die Vereinbarkeit des Verbots von politischen Streiks mit dem internationalen und europäischen Arbeitsrecht:

9 BAG, Urteil vom 20. November, 2012 - 1 AZR 179/11, Rn. 111 (zitiert nach juris).

Bünnemann, Fabian: The Compatibility of the Prohibition of Political Strikes with International and EU Labour Law. Germany's Handling of the Right to Strike. Hamburg 2015, S. 17 - 31.

Anlage 5

Der Autor erörtert die rechtliche Herleitung sowie Begründung des Verbots von politischen Streiks in Deutschland. Nach einer umfassenden Auslegung des Art. 9 Abs. 3 GG kommt er zu der Auffassung, dass sich der Koalitionsfreiheit weder ein Recht auf politische Streiks noch ein Verbot solcher Streiks entnehmen lasse. Im Ergebnis hält er aber daran fest, dass politische Streiks - unabhängig von der Frage der Verfassungswidrigkeit - stets rechtswidrig seien.

Ein aktueller Beitrag befasst sich mit der Rechtmäßigkeit von Arbeitskämpfen am Beispiel des Tagesstreiks, in welchem sie die Rechtswidrigkeit politischer Streiks vertreten. Im Rahmen einer Darstellung von legitimierenden, legitimen und illegitimen Arbeitskampfzielen heben auch diese Autoren hervor, dass das einzig legitimierende Ziel eines Arbeitskampfes die Durchsetzung tariflich regelbarer Forderungen sei. Politische Streiks und Demonstrationstreiks würden schon deshalb nicht unter den Schutzbereich des Art. 9 Abs. 3 GG fallen, da der Arbeitgeber in diesen Fällen dem Arbeitskampf ohne Reaktionsmöglichkeit wehrlos und schutzlos ausgesetzt sei.

Höpfner, Clemens/Schneck, Jakob: Die Rechtmäßigkeit von Arbeitskämpfen am Beispiel des Tagesstreiks - Teil I. Zugleich ein Plädoyer für die Abkehr vom Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Arbeitskampfrecht. In: Recht der Arbeit (RdA) 2022; Zeitschrift für die Wissenschaft und Praxis des gesamten Arbeitsrechts, S. 131 - 144.

Anlage 6

4.2. Stimmen für die Zulässigkeit von politischen Streiks

Vereinzelt sprechen sich Stimmen der Kommentarliteratur für die Zulässigkeit politischer Streiks aus, soweit diese auf die Beeinflussung der Arbeits- und Wirtschaftspolitik abzielen.

So begegnet Hensche dem Vorwurf der Verfassungs- bzw. Rechtswidrigkeit damit, dass die Nichterfüllbarkeit der Forderungen durch den unmittelbaren Kampfgegner kein zwingendes Kriterium eines rechtmäßigen Arbeitskampfes sei. Ferner bestehe das Kräfteungleichgewicht zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern nicht nur hinsichtlich des Aushandelns von Arbeitsbedingungen, sondern auch hinsichtlich der Einflussmöglichkeit auf die Politik, sodass sich der Arbeitskampf auch gegen den richtigen Kontrahenten richte.

Hensche, Detlef in: Däubler/Hjort/Schubert/Wolmerath, Arbeitsrecht, 5. Auflage 2022, Baden-Baden: Nomos, Art. 9 GG Rn. 122.

Anlage 7

Hensche spricht sich auch in einem weiteren Beitrag für die Zulässigkeit politischer Streiks aus:

Hensche, Detlef, Das Tabu des politischen Streiks in Deutschland - Rechtliche und politische Aspekte, in: Gallas/Nowak/Wilde, Politische Streiks im Europa der Krise, Hamburg: VSA, S. 219 - 226. Verfügbar in der Bibliothek des Deutschen Bundestages: Signatur: P 5140330.

Auch Däubler kommt zu dem Ergebnis, dass der politische Demonstrationstreik zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen nach Art. 9 Abs. 3 GG legal sei. Er betont, dass die Legalität des politischen Streiks insbesondere auch europa- und völkerrechtlich geboten sei. Dabei bezieht er sich auf Art. 3 des ILO-Übereinkommens sowie die neueste Rechtsprechung zu Art. 11 EMRK.

Däubler, Wolfgang, Arbeitskampfrecht, Handbuch für die Rechtspraxis, 4. Auflage 2018, Baden-Baden: Nomos, § 13 Rn. 66 – 69, Verfügbar in der Bibliothek des Deutschen Bundestages: Signatur M 5106574.

5. Das Widerstandsrecht aus Art. 20 Abs. 4 GG

Ein rechtlicher Schutz politischer Streiks kann sich allenfalls aus dem in Art. 20 Abs. 4 GG statuierten Widerstandsrecht ergeben. Dieses dient als ultima ratio der Sicherung des freiheitlich-demokratischen Verfassungsstaates. Voraussetzung ist der Eintritt eines Widerstandsfalles. Dieser liegt vor, wenn jemand es unternimmt, die in Art. 20 Abs. 4 GG niedergelegte Ordnung zu beseitigen und „anderweitige Abhilfe“ nicht möglich ist. Das Widerstandsrecht ist damit ein subsidiäres Ausnahmerecht und kommt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) nur in Betracht, „wenn alle von der Rechtsordnung zur Verfügung gestellten Rechtsbehelfe so wenig Aussicht auf wirksame Abhilfe bieten, dass die Ausübung des Widerstandes das letzte Mittel zur Erhaltung oder Wiederherstellung des Rechts ist“.¹⁰

Eingehend mit dem engen Anwendungsbereich des Widerstandsrechts befasst sich folgender Beitrag:

Kotzur, Markus in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2021, München: C.H. Beck, Art. 20 Rn. 177 - 187.

Anlage 8

¹⁰ BVerfG, Urteil vom 30. Juni 2009 - 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09 -, BVerfGE 123, S. 267, 333.