



## Bahnstreik und kein Ende?

Welche rechtlichen Regeln gelten eigentlich für den Arbeitskampf?

# Rechtsgrundlagen des Arbeitskampfrechts - Verfassungsrecht

- Art. 9 Abs. 3 GG gewährleistet das Recht zur „Wahrung und Förderung von Arbeitsbedingungen“  
Vereinigungen zu bilden (Koalitionen)
- Art. 9 Abs. 3 S. 1 GG gewährleistet die Freiheit der Betätigung der Koalitionen und damit die  
Tarifautonomie
- Diese Gewährleistung verpflichtet den Staat, ein funktionsfähiges System freier Tarifverhandlungen  
zur Verfügung zu stellen
- Zu einem solchen System gehört notwendigerweise der Arbeitskampf, dh die Möglichkeit, Druck auf  
die jeweils andere Seite ausüben zu können
- Folge: der Staat muss die Regeln für einen solchen Arbeitskampf bereitstellen  
(Koalitionsmittelgarantie)

# Rechtsgrundlagen des Arbeitskampfrechts - Verfassungsrecht

BVerfG (BVerfG 4.7.1995 – 1 BvF 2/86 u.a., BVerfGE 92, 365 unter C I 1a [Kurzarbeitergeld]); BVerfG 11.7.2017 – 1 BvR 1517/15, BVerfGE 146, 71 Rn. 131 f. [Tarifeinheitgesetz])

- „Das Grundrecht aus Art. 9 Abs. 3 GG ist in erster Linie ein Freiheitsrecht. Es gewährleistet den Einzelnen die Freiheit, Vereinigungen zur Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu bilden und diesen Zweck gemeinsam zu verfolgen.“
- „Geschützt ist damit aber auch das Recht der Vereinigungen selbst, durch **spezifisch koalitionsmäßige Betätigung** die in Art. 9 Abs. 3 GG genannten Zwecke zu verfolgen.“
- „Das Grundrecht schützt alle koalitionspezifischen Verhaltensweisen. Es umfasst insbesondere die **Tarifautonomie**, die im Zentrum der den Koalitionen eingeräumten Möglichkeiten zur Verfolgung ihrer Zwecke steht. Das **Aushandeln von Tarifverträgen ist ein wesentlicher Zweck der Koalitionen**. Geschützt ist insbesondere der Abschluss von Tarifverträgen.“

# Rechtsgrundlagen des Arbeitskampfrechts - Verfassungsrecht

BVerfG (BVerfG 4.7.1995 – 1 BvF 2/86 u.a., BVerfGE 92, 365 unter C I 1a)

- „Die **Wahl der Mittel**, die die Koalitionen zur Erreichung dieses Zwecks für geeignet halten, **überlässt Art.9 Abs. 3 GG grundsätzlich ihnen selbst.**“
- „Vom Schutz des Art. 9 Abs. 3 GG **erfasst sind auch Arbeitskampfmaßnahmen, die auf den Abschluss von Tarifverträgen gerichtet sind.** Sie werden jedenfalls insoweit von der Koalitionsfreiheit erfasst, als sie **erforderlich sind, um eine funktionierende Tarifautonomie sicherzustellen.**“

# Rechtsgrundlagen des Arbeitskampfrechts – Arbeitskampfrecht als Richterrecht

- keine einfachgesetzliche Regelung
- aber: Arbeitskampf ist als solcher verfassungsrechtlich gewährleistet → aus der fehlenden gesetzlichen Regelung lässt sich nicht auf die Unzulässigkeit schließen
- Folge: bei Untätigkeit des Gesetzgebers ist es Aufgabe der Gerichte, die Regeln für den Arbeitskampf zu entwickeln → Gerichte sind insoweit zur Rechtsfortbildung nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet

# Rechtsgrundlagen des Arbeitskampfrechts – Arbeitskampfrecht als Richterrecht

BVerfG (BVerfG [Kammerbeschluss] 7.4.2020 – 1 BvR 2674/15, Rn. 14; BVerfG [Kammerbeschluss] 26.3.2014 – 1 BvR 3185/09 Rn. 39)

- Die Möglichkeit des Einsatzes von Kampfmitteln **bedarf rechtlicher Rahmenbedingungen**, die sichern, dass Sinn und Zweck dieses Freiheitsrechts sowie seine Einbettung in die verfassungsrechtliche Ordnung gewahrt bleiben.
- „Die Gerichte sind nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen gehindert, die Ausgestaltung der Koalitionsfreiheit vorzunehmen, weil dies allein Sache des Gesetzgebers wäre. Zwar ist es Aufgabe des Gesetzgebers, die Koalitionsfreiheit näher auszugestalten. (...) Die **Gerichte** sind aufgrund des aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Justizgewährleistungsanspruchs **verpflichtet, wirkungsvollen Rechtsschutz zu bieten**. Sie müssen **bei unzureichenden gesetzlichen Vorgaben mit den anerkannten Methoden der Rechtsfindung aus den bestehenden Rechtsgrundlagen ableiten, was im Einzelfall gilt**. Entschieden die Gerichte für Arbeitssachen arbeitskampfrechtliche Streitigkeiten mit Hinweis auf fehlende gesetzliche Regelungen nicht, verhielten sie sich ihrerseits verfassungswidrig.“

# Voraussetzungen eines rechtmäßigen Arbeitskampfes

- der Arbeitskampf muss von einer **tariffähigen Vereinigung** getragen sein
- Ziel des Arbeitskampfes muss die Durchsetzung einer Forderung im Rahmen einer Tarifauseinandersetzung sein (**tariflich regelbarer Gegenstand**)
- Ablauf der **Friedenspflicht**
- **ultima-ratio-Grundsatz** → mit dem Arbeitskampf darf erst begonnen werden, wenn alle mildereren Mittel, insbesondere alle Verhandlungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind
- Arbeitskämpfe unterliegen dem allgemeinen Gebot der **Verhältnismäßigkeit**
  - der Arbeitskampf und die getroffenen Maßnahmen müssen zur Erreichung der Ziele **geeignet und erforderlich** sein
  - der Arbeitskampf und die getroffenen Maßnahmen müssen in ihren Auswirkungen **in angemessenem Verhältnis** zu den angestrebten Zielen stehen (Proportionalität)
  - Problem: was ist der Bezugspunkt (h. M.: Herstellung von Verhandlungsparität)

# Wirkungsmechanismen des Arbeitskampfes

- Arbeitskampf = gezielte Ausübung von Druck durch Zufügung wirtschaftlicher Schäden mit dem Zweck, die andere Seite zum Nachgeben zu bewegen
- Grundsatz: Tarifautonomie setzt annähernd gleiche Verhandlungsstärke voraus  
→ Tarifabschluss als Ausdruck eines fairen Kompromisses und Interessenausgleichs, Ausschluss eines „Tarifdiktats“
- Sicherung: Zweiseitigkeit des Arbeitskampfes → die Fremdschädigung geht stets mit einer Selbstschädigung einher
- Folge: keine Tarifvertragspartei kann den Arbeitskampf ohne größere Schwierigkeiten unbegrenzt fortführen
- Bereitschaft zum Einlenken in den Verhandlungen ist das Ergebnis einer Abwägung zwischen (erhofften) Vorteilen bei Durchsetzung der Forderungen und den Nachteilen bei Fortführung des Arbeitskampfes



# Wirkungsmechanismen des Arbeitskampfes

- Limitierende Faktoren auf Arbeitnehmerseite
  - Einbußen durch Verlust des Anspruches auf das Arbeitsentgelt
  - auf Gewerkschaftsseite: Kosten des Arbeitskampfes (insbes. Streikgeld für Mitglieder), „Füllstand“ der Gewerkschaftskasse
  - Risiken für die Weiterbeschäftigung durch den Arbeitskampf („man sägt nicht an dem Ast, auf dem man sitzt“)
  - Abwägung gegenüber den (Vermögens-) Vorteilen bei Durchsetzung der Forderung
- Limitierende Faktoren auf Arbeitgeberseite
  - wirtschaftlicher Schaden (unmittelbar und mittelbar) durch den Arbeitskampf
  - Abwägung gegenüber den Kosten bei Erfüllung der Forderungen

# Besonderheiten des Bahnstreiks – Schwächung der limitierenden Faktoren

## Arbeitnehmerseite

- GDL = kleine, homogene Gewerkschaft von „Funktionseliten“
- wenige Beschäftigte in „Schlüsselstellungen“ können gesamten Bahnverkehr „lahmlegen“
- kein Weiterbeschäftigungsrisiko

## Bahn

- wirtschaftlicher Schaden trifft nur zum Teil die Bahn selbst
- deutlich größer ist der volkswirtschaftliche Schaden (für die Allgemeinheit)
- Verluste werden durch den Staat als Eigentümer aufgefangen
- Fortbestand der Bahn als Unternehmen ist garantiert (unabhängig von der wirtschaftlichen Situation)

# Besonderheiten des Bahnstreiks – Streik in der Daseinsvorsorge

- Wirkungen des Streiks treffen zu einem nicht unwesentlichen Teil nicht die Arbeitgeberseite, sondern nichtbeteiligte Dritte (Bahnkunden, Wirtschaft im Falle des Güterverkehrs)
- Monopolsituation → keine Möglichkeit des Ausweichens auf andere Anbieter
- Folge: der (volks-) wirtschaftliche Schaden erweist sich für die Dritten (= Allgemeinheit) als unvermeidbar
- der volkswirtschaftliche Schaden verstärkt den Druck auf die Arbeitgeberseite (mit dem Staat als Eigentümer)
- Prinzip des „Spielens über Bande“ → die Ausübung des Drucks auf den tariflichen Gegenspieler erfolgt weniger dadurch, dass diesem selbst wirtschaftlicher Schaden zugefügt wird, sondern durch die Schädigung Dritter
- drastisch: Bevölkerung wird in „Geiselhaft“ genommen

# Voraussetzungen eines rechtmäßigen Arbeitskampfes

- der Arbeitskampf muss von einer **tariffähigen Vereinigung** getragen sein
- Ziel des Arbeitskampfes muss die Durchsetzung einer Forderung im Rahmen einer Tarifauseinandersetzung sein (**tariflich regelbarer Gegenstand**)
- Ablauf der **Friedenspflicht**
- **ultima-ratio-Grundsatz** → mit dem Arbeitskampf darf erst begonnen werden, wenn alle mildereren Mittel, insbesondere **alle Verhandlungsmöglichkeiten ausgeschöpft** sind
- Arbeitskämpfe unterliegen dem allgemeinen Gebot der **Verhältnismäßigkeit**
  - der Arbeitskampf und die getroffenen Maßnahmen müssen zur Erreichung der Ziele **geeignet und erforderlich** sein
  - der Arbeitskampf und die getroffenen Maßnahmen müssen in ihren **Auswirkungen in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen** stehen (Proportionalität)
  - Problem: was ist der Bezugspunkt (h. M.: Herstellung von Verhandlungsparität)

# Problem: Aufweichung des ultima-ratio-Grundsatzes

BAG (BAG 21.8.1988 – 1 AZR 651/86, unter A I 3)

- Für die Einhaltung des ultima-ratio-Grundsatzes kommt es nicht darauf an, ob tatsächlich alle Verständigungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind. Eine solche materielle Betrachtungsweise würde im Ergebnis zu einer Tarifizensur führen.
- Die Tarifvertragsparteien können vielmehr selbst frei bestimmen, wann die Tarifverhandlungen gescheitert sind.
- Einer förmlichen Erklärung des Scheiterns der Verhandlungen bedarf es nicht.
- Diejenige Tarifvertragspartei, die zu Arbeitskampfmaßnahmen greift, gibt damit vielmehr gleichzeitig zu erkennen, dass sie die Verhandlungsmöglichkeiten für ausgeschöpft hält und keine Möglichkeit sieht, ohne den Einsatz von Arbeitskampfmaßnahmen noch zu einer Einigung zu kommen.

# Problem: Berücksichtigung von Drittschäden bei der Verhältnismäßigkeit?

BGH (BGH 31.1.1978 – VI ZR 32/77, Fluglotsenstreik)

Streikähnliche Aktion der Fluglotsen (Dienst nach Vorschrift, „go sick“) verstoßen gegen die Regeln des fairen Arbeitskampfes

- Ganz entscheidend fällt (...) das ungewöhnliche, weit über das mit Streiks sonst verbundene Maß von **Nachteilen und Belastungen für „Unbeteiligte“** ins Gewicht, die keinerlei Einfluss auf diese Vorgänge nehmen konnten.
- Die **planmäßige und ausgedehnte Störung der Flugsicherung** war bewusst in die Hauptreisezeit gelegt und deshalb ein besonders großer Personenkreis monatelang schweren Beeinträchtigungen und Gefährdungen ausgesetzt; **Millionenschäden für die Volkswirtschaft** wurden angerichtet.
- Dies geschah **nicht als bloße Nebenwirkung** eines Arbeitskampfes, sondern **zur Verstärkung des auf die Klägerin ausgeübten Drucks als strategisches Mittel der Maßnahmen selbst.**

# Problem: Berücksichtigung von Drittschäden bei der Verhältnismäßigkeit?

Anders LAG Sachsen (2.11.2007 – 7 SaGA 19/07)

Streiks der Lokführer im Nah-, Fern- und Güterverkehr sind **nicht schon wegen ihrer erheblichen Auswirkungen auf Dritte unverhältnismäßig** und daher unzulässig, solange eine **Mindestversorgung**, etwa aufgrund von **Notdiensten**, sichergestellt ist.

# Reformvorschläge

spezifische Beschränkungen des Streiks in der „Daseinsvorsorge“

- Bedeutung und Konkretisierung der Grenze der Verhältnismäßigkeit
- Notwendigkeit einer Urabstimmung
- Notwendigkeit der förmlichen Erklärung des Scheiterns der Verhandlungen
- vorgeschaltetes Schlichtungsverfahren als „milderes Mittel“ im Sinne des „ultima-ratio-Grundsatzes“ (generell oder auf Antrag einer Tarifvertragspartei)
- Einführung der Möglichkeit der „Zwangsschlichtung“



# Fazit

- Gesetzgeber ist gefordert
- Ausgestaltung des Art. 9 Abs. 3 GG ist – auch im Arbeitskampfrecht – eine staatliche Aufgabe, die vornehmlich vom Gesetzgeber (und nicht von den Gerichten) zu erfüllen ist
- die Schaffung von Regeln für den Arbeitskampf ist kein Eingriff in Art. 9 Abs. 3 GG - und schon gar keine Beseitigung des Streikrechts
- die Wesentlichkeitstheorie mag für Rechtsverhältnisse gleichgeordneter Grundrechtsträger nicht gelten (s. BVerfG 2.3.1993 – 1 BvR 1213/85 unter C II 2; s. aber auch BVerfG 8.8.1978 – 2 BvL 8/77 unter B II 2a). Die vollständige Nichtregelung einer so zentralen Materie wie der des Arbeitskampfes ist jedoch ein fortwährender demokratischer (Stichwort: Legitimation) und rechtsstaatlicher (Stichwort: Gewaltenteilung) Missstand
- Es ist Zeit für die Schaffung (zumindest) eines Arbeitskampfgesetzes!