

**Zeitschrift:** Schweizerische Zeitschrift für Kriminologie = Revue suisse de criminologie = Rivista svizzera di criminologia = Swiss Journal of Criminology

**Herausgeber:** Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

**Band:** 5 (2006)

**Heft:** 2

**Artikel:** Streik : rechtliche Aspekte aus polizeilicher Sicht : Zusammenfassung der Seminararbeit des Führungslehrganges III für PolizeioffizierInnen am Schweizerischen Polizei-Institut

**Autor:** Keller, Karin

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1050882>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 11.12.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

Karin Keller

## Streik – Rechtliche Aspekte aus polizeilicher Sicht

Zusammenfassung der Seminararbeit des Führungslehrganges III für PolizeioffizierInnen am Schweizerischen Polizei-Institut

### Zusammenfassung

Da das Streikrecht verfassungsmässig geschützt ist, hat sich die Polizei in Zurückhaltung zu üben. Sie darf nur einschreiten, wenn der Streik offensichtlich unrechtmässig ist, wenn die öffentliche Ordnung oder die Sicherheit von Menschen oder Sachwerten gefährdet ist oder wenn Streikende Straftatbestände erfüllen. Zudem ist die Polizei zu absoluter Neutralität verpflichtet, d.h. sie darf weder Partei ergreifen noch darf sie zwischen den Parteien in der Sache selbst vermitteln. Die Verhältnismässigkeit muss stets oberster Grundsatz polizeilichen Handelns sein.

### Résumé

Le droit de grève étant désormais garanti par la Constitution, la police doit faire preuve d'une certaine retenue en la matière. Elle ne peut intervenir que si la grève est manifestement illégale, si l'ordre public, la sécurité des personnes ou la valeur des objets sont menacés, ou encore si les grévistes commettent des infractions. De surcroît, la police a une obligation absolue de neutralité; elle ne peut prendre parti pour l'une ou l'autre cause ni s'immiscer entre les parties. La proportionnalité doit être, ici surtout, le principe majeur qui conduit l'intervention policière.

### Summary

Because the right to strike is protected by the Constitution, police forces have to act with a certain restraint in this matter. They are only allowed to intervene when the strike is obviously against the law, if it puts a danger to the public order, the security of people or valuables or when the strikers commit criminal offences. In addition, the police are obliged to remain absolutely neutral, i.e. they are not allowed to take sides or to mediate between the parties. Proportionality has to be the major principle of police intervention.

## 1. Einleitung

Die Schweiz galt während langer Zeit als «Hort des Arbeitsfriedens». Ein Blick zurück in die Geschichte zeigt jedoch, dass auch die Schweiz – gerade in wirtschaftlich und politisch schwierigen Zeiten – immer wieder mit Streiks konfrontiert war und ist. Für die Polizei stellt sich jeweils die Frage, wann sie aktiv in einen Streik eingreifen darf bzw. muss.

Unter dem Begriff Streik versteht man landläufig eine gemeinsame, meist gewerkschaftlich gelenkte Arbeitsniederlegung als Massnahme in einem Arbeitskampf oder die kollektive Verweigerung der geschuldeten Arbeitsleistung zum Zwecke der Durchsetzung von Forderungen nach bestimmten Arbeitsbedingungen gegenüber einem oder mehreren Arbeitgebern.<sup>1</sup> Die bis Ende 1999 geltende Bundesverfassung kannte kein eigentliches Grundrecht der Streikfreiheit. Die Bundesverfassung von 1999 (in Kraft seit 1.1.2000) gewährleistet nun in Art. 28 die Koalitionsfreiheit als eigenständiges Grundrecht und erklärt Streik und Aussperrung für zulässig, sofern sie Arbeitsbeziehungen betreffen und wenn keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen (Art. 28 Abs. 3 BV). Diese beiden Voraussetzungen der Zulässigkeit von Streik und Aussperrung wurden durch das Bundesgericht in BGE 125 III 277 konkretisiert:

- der Streik muss von einer tariffähigen Organisation getragen werden
- der Streik muss durch einen Gesamtarbeitsvertrag regelbare Ziele verfolgen
- der Streik darf nicht gegen bestehende Friedenspflichten verstossen
- der Streik muss verhältnismässig sein.

Somit umfasst das Streikrecht das Recht, zum Zweck der Durchsetzung von Forderungen, die

<sup>1</sup> BGE 125 III 283; Wolfgang Portmann/Jean-Fritz Stöckli, *Kollektives Arbeitsrecht*, Zürich 2004.

das Arbeitsverhältnis im weitesten Sinne betreffen, das Druckmittel der Arbeitsniederlegung anzuwenden. Dies beinhaltet aber auf keinen Fall das Recht, zur Durchsetzung dieser Forderungen Sachwerte im Eigentum des bestreikten Arbeitgebers oder unbeteiligter Drittpersonen zu beschädigen oder zu zerstören bzw. Menschen zu gefährden oder gar zu verletzen.

## 2. Straftatbestände, welche durch Streikende erfüllt werden können

Die Teilnahme an einem Streik kann sowohl arbeitsrechtliche als auch strafrechtliche Konsequenzen nach sich ziehen. Auf die arbeitsrechtlichen Folgen wird in den folgenden Ausführungen nicht näher eingegangen, da die Polizei mit dieser Problematik nicht konfrontiert ist. In strafrechtlicher Hinsicht können durch Streikende diverse Straftatbestände erfüllt werden, welche im Einzelnen zu prüfen sind. Dabei erfolgt vorliegend eine Beschränkung auf die wichtigsten Delikte. Die Frage nach der Erfüllung eines konkreten Straftatbestandes ist eng mit der Frage verknüpft, wann die Polizei anlässlich eines Streiks zum Eingreifen verpflichtet ist. Solange nämlich durch Streikende keine strafbaren Handlungen verübt werden bzw. diese durch das Streikrecht gedeckt sind, ist ein polizeiliches Eingreifen nicht angezeigt (Ausnahme: unmittelbare Gefahrenabwehr).

### a) Nötigung (Art. 181 StGB)

Den Tatbestand der Nötigung im Sinne von Art. 181 StGB erfüllt, wer jemanden durch Gewalt oder Androhung ernstlicher Nachteile oder durch andere Beschränkung der Handlungsfreiheit nötigt, etwas zu tun, zu unterlassen oder zu dulden. Auf subjektiver Seite wird Vorsatz gefordert. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichtes indiziert die Tatbestandsmässigkeit der Nötigung noch nicht die Rechtswidrigkeit. Diese muss vielmehr positiv begründet werden. Eine Nötigung ist nur unter drei alternativen Voraussetzung rechtswidrig und damit strafbar:

- der mit der Nötigung verfolgte Zweck ist unerlaubt,

- das zur Nötigung verwendete Mittel ist unerlaubt,
- die Verknüpfung eines an sich zulässigen Mittels mit einem an sich zulässigen Zweck ist rechtsmissbräuchlich oder sittenwidrig.<sup>2</sup>

Jeder Streik an sich beinhaltet ein «nötigendes» Element: die Arbeitgeberseite soll durch den Streik zu einer Verhaltensänderung zugunsten der Arbeitnehmerseite veranlasst («genötigt») werden. Bei einem rechtmässigen, d.h. verfassungskonformen Streik wird sich jedoch die Rechtswidrigkeit in den seltensten Fällen positiv begründen lassen, da mit einem rechtmässigen Mittel (verfassungsmässig garantiertes Streikrecht) ein rechtmässiger Zweck (Änderung der Arbeitsbedingungen) angestrebt wird. Dies gilt jedoch nur, sofern durch den Streik nur der Bestreikte selbst in seiner Handlungsfreiheit tangiert wird und nicht auch unbeteiligte Dritte. Letzteres wäre z.B. der Fall, wenn Streikende eine öffentliche Strasse blockieren und so den Verkehrsfluss beeinträchtigen. Gegenüber diesen unbeteiligten Dritten kann der Tatbestand der Nötigung erfüllt sein, sofern die Beeinträchtigung das üblicherweise geduldete Mass überschreitet. Ebenso kann der Tatbestand der Nötigung gegenüber «Streikbrechern» (Mitarbeitende des bestreikten Betriebes, die die Teilnahme am Streik verweigern und ihrer Arbeit nachgehen möchten) erfüllt sein, wenn Streikende ihnen den Zugang zum bestreikten Betrieb verwehren.

### b) Hausfriedensbruch (Art. 186 StGB)

Sofern es sich bei den Streikenden ausschliesslich um Angestellte des bestreikten Betriebes handelt, wird der Straftatbestand des Hausfriedensbruchs im Sinne von Art. 186 StGB in der Regel nicht erfüllt, da diese Personen grundsätzlich Zutritt zu den Betriebsräumlichkeiten haben. Sofern jedoch die Arbeitgeberseite auf den Streik mit Aussperrung reagiert hat, muss dies als Hausverbot qualifiziert werden, was bei Betreten des vom Hausverbot umfassten Bereichs eine Erfüllung des obgenannten Straftatbestandes zur Folge hätte. Ebenso kann Hausfriedensbruch vorliegen, wenn Streikende durch betriebsfremde Personen (z.B. Gewerkschafter) unterstützt werden und diese das Gelände des bestreikten Betriebes gegen den Willen des Berechtigten betreten. In diesem Falle dürfte es sich für den Bestreikten empfehlen, gegen die unerwünschten «betriebsfremden» Personen explizit ein Hausverbot auszusprechen.

<sup>2</sup> Jörg Rehberg/Niklaus Schmid/Andreas Donatsch, *Strafrecht III, Delikte gegen den Einzelnen*, 8. Auflage, Zürich 2003, S. 371 f.

- c) *Sachbeschädigung (Art. 144 StGB), Tötlichkeiten (Art. 126 StGB), Körperverletzung (Art. 122 f. StGB)*

Da das Streikrecht grundsätzlich nur das Druckmittel der Arbeitsniederlegung umfasst, nicht aber das Recht, zur Durchsetzung der Forderungen Sachwerte im Eigentum Dritter zu beschädigen oder zu zerstören bzw. Menschen zu gefährden oder zu verletzen, und da solche Handlungen auch nicht durch den übergesetzlichen Rechtfertigungsgrund der Wahrung berechtigter Interessen abgedeckt sind, müssen die Täter strafrechtlich belangt werden. Kommt es im Rahmen eines Arbeitskampfes zu Sachbeschädigungen, Tötlichkeiten oder Körperverletzungen, ist die Polizei – unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips – zum Einschreiten verpflichtet.

- d) *Betreten/Blockieren einer Autobahn durch Streikende (Art. 43 SVG)*

Gemäss Art. 43 Abs. 3 SVG<sup>3</sup> dürfen auf Strassen, die den Motorfahrzeugen vorbehalten sind (z.B. Autobahnen und Autostrassen; Art. 45 SSV<sup>4</sup>), nur die vom Bundesrat bezeichneten Arten von Motorfahrzeugen verkehren und der Zutritt ist untersagt. Dies bedeutet, dass es Fussgängern grundsätzlich untersagt ist, eine Autobahn zu betreten, zu überqueren oder sich auf einer solchen aufzuhalten (selbst im Falle einer Panne dürfen die Fahrzeuginsassen die Fahrbahn nicht betreten; Art. 36 Abs. 3 VRV<sup>5</sup>). Das Betreten einer Autobahn kann durch das Streikrecht gerechtfertigt sein, falls ein unmittelbarer Zusammenhang besteht (z.B. Arbeiter einer Autobahn-Baustelle bestreiken dieselbe). In allen anderen Fällen liegt eine Verletzung von Art. 43 Abs. 3 SVG vor. Zusätzlich muss hinsichtlich aller unbeteiligten Fahrzeuglenker die Erfüllung des Tatbestandes der Nötigung geprüft werden, sofern der Verkehrsfluss gestört wird. Ebenfalls zu prüfen ist die Erfüllung des Tatbestandes der Störung des öffentlichen Verkehrs im Sinne von Art. 237 StGB. Gemäss Bundesgericht ruft eine planmässige Behinderung des Verkehrsflusses auf einer Autobahn, um Staus zu verursachen, eine ernstliche Gefahr für die Sicherheit der Verkehrsteilnehmer im Sinne von Art. 237 StGB hervor.<sup>6</sup> In allen diesen Fällen ist die Polizei zum Eingreifen verpflichtet.

### 3. Strafrechtliche Verantwortlichkeit der Gewerkschaftsfunktionäre

Oftmals stellt sich hinsichtlich der Strafverfolgung das Problem, dass der oder die konkreten Täter nicht identifiziert werden können. Es stellt sich deshalb die Frage, inwieweit Gewerkschaftsfunktionäre, die zum Streik aufgerufen haben, stellvertretend strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können. Diesbezüglich kommt es auf den konkreten Streikbeschluss an. Umfasste der Streikbeschluss, welcher von den Gewerkschaftsfunktionären mitgetragen wird, z.B. auch Sachbeschädigungen, können die Gewerkschaftsfunktionäre dafür belangt werden. In allen anderen Fällen können nur die tatsächlich Handelnden strafrechtlich verfolgt werden.<sup>7</sup>

### 4. Vorgehen der Polizei bei einem rechtmässigen Streik

Jeder polizeiliche Eingriff in einen Streik bedeutet die Beschränkung eines verfassungsmässig garantierten Grundrechts. Somit müssen für eine rechtmässige Einschränkung des Streikrechts die in Art. 36 BV genannten, kumulativen Voraussetzungen erfüllt sein:

- es muss eine gesetzliche Grundlage vorliegen (ausgenommen in Fällen ernster, unmittelbarer und nicht anders abwendbarer Gefahr; polizeiliche Generalklausel gemäss Art. 36 Abs. 1 BV);
- es besteht ein öffentliches Interesse an der Einschränkung des Grundrechts oder es dient dem Schutz von Grundrechten Dritter;
- der Eingriff muss verhältnismässig sein (der Eingriff ist geeignet und erforderlich zur Erreichung des im öffentlichen Interesse stehenden Zwecks, Eingriffszweck und Eingriffswirkung stehen nicht in einem Missverhältnis zueinander);
- der Kerngehalt des Grundrechts bleibt unangetastet.<sup>8</sup>

<sup>3</sup> Strassenverkehrsgesetz vom 19.12.1958 (SR 741.01).

<sup>4</sup> Signalisationsverordnung vom 5.9.1979 (SR 741.21).

<sup>5</sup> Verkehrsregelnverordnung vom 13.11.1962 (SR 741.11).

<sup>6</sup> BGE 111 IV 167; Urteil des Bundesgerichtes vom 1.10.2003, 6S.312/2003.

<sup>7</sup> Urteil des Bezirksgerichtes Rheinfelden vom 22.8.2001, S. 16.

<sup>8</sup> Ulrich Häfelin/Walter Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 4. Auflage, Zürich 1998, N. 1133 ff.

Bevor die Polizei in einen Streik eingreift, muss somit abgeklärt werden, ob die Voraussetzungen für eine Einschränkung des Streikrechts gegeben sind. Oftmals wird sich die Polizei hinsichtlich der gesetzlichen Grundlage auf die polizeiliche Generalklausel im Sinne von Art. 36 Abs. 1 BV berufen müssen. Das polizeiliche Eingreifen muss aber stets im öffentlichen Interesse erfolgen und muss verhältnismässig sein. Folgende weitere Grundsätze sind dabei stets zu beachten:<sup>9</sup>

- es ist nicht Aufgabe der Polizei, vor Ort abzuklären, ob der Streik rechtmässig ist (im Zweifelsfalle ist von der Rechtmässigkeit des Streiks auszugehen);
- die Polizei darf nicht Partei ergreifen und darf auch nicht zwischen den Parteien schlichten oder vermitteln (dafür sind die kantonalen Einigungsämter zuständig);
- sämtliche Behörden, und damit auch die Polizei, haben sich jeglicher Intervention in den Arbeitskampf zu enthalten, soweit nicht die öffentliche Ordnung oder die Sicherheit von Menschen oder Sachwerten gefährdet ist.

Auch wenn die Polizei keine Vermittlerrolle zwischen den Parteien einnehmen soll, kann es sich trotzdem aus praktischen und präventiven Gründen empfehlen, mit beiden Parteien Kontakt aufzunehmen. Im gemeinsamen Gespräch – nicht über den Inhalt des Streiks, sondern über das Verhalten der Streikenden und der Bestreikten – können mögliche strafbare Handlungen bzw. Beeinträchtigungen unbeteiligter Dritter verhindert oder beseitigt werden.

## 5. Vorgehen der Polizei bei einem offensichtlich unrechtmässigen Streik

Ein Streik ist dann unrechtmässig, wenn er nicht von einer tariffähigen Organisation getragen wird, keine durch einen Gesamtarbeitsvertrag regelbare Ziele verfolgt, gegen

bestehende Friedenspflichten verstösst oder unverhältnismässig ist. In einem solchen Fall können sich Streikende nicht auf das verfassungsmässig garantierte Streikrecht berufen. Folglich werden auch allfällige strafbare Handlungen nicht durch den Streik «legalisiert». Dies bedeutet für die Polizei, dass sie – unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips – zum Eingreifen verpflichtet ist und nötigenfalls Blockaden durchbrechen, Streikende verhaften und strafrechtliche Ermittlungen einleiten muss.

Da die Polizei jedoch in der Regel nicht über die nötigen Hintergrundinformationen hinsichtlich der Sozialpartner, der bestehenden Gesamtarbeitsverträge oder allfälliger Friedenspflichten verfügt, ist es für sie kaum möglich, die Frage nach der Rechtmässigkeit oder Unrechtmässigkeit eines Streiks vor Ort zu beantworten. Vorfrageweise können jedoch den Vertretern der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite folgende Fragen gestellt werden:

- Wird der Streik von einer tariffähigen Organisation (Gewerkschaft) getragen?
- Geht es um arbeitsrechtliche Forderungen?
- Wurden vorgängig Verhandlungen geführt?
- Wurde eine vertragliche Friedenspflicht vereinbart?

Bejahen beide Seiten die ersten drei Fragen und verneinen die letzte Frage, so kann ein rechtmässiger Streik angenommen werden. Besteht Uneinigkeit, sollte die Polizei im Zweifelsfalle von der Rechtmässigkeit des Streiks ausgehen und sich entsprechend zurückhaltend verhalten. Die Unrechtmässigkeit eines Streiks ist nur anzunehmen, wenn diese offensichtlich ist, weil z.B. gegen eine allgemein bekannte, absolute Friedenspflicht verstossen wird.

**Karin KELLER**, *Obt Dr. iur.*  
*Chefin Sicherheitspolizei-Spezialabteilung*  
*Kantonspolizei Zürich*  
*keka@kapo.zh.ch*

<sup>9</sup> Urteil des Bezirksgerichtes Rheinfelden vom 22.8.2001, S. 8.