

Denationalisierung des Streikrechts – auch für Beamte? – Tendenzen im europäischen und im internationalen Recht –

Prof. Dr. Matthias Niedobitek

Neueste Entwicklungen im europäischen und im internationalen Recht zeigen, dass der Regelungsprimat des nationalen Rechts im Bereich des Arbeitskammerrechts zunehmend erodiert. Dies zeigt sich am Beispiel des Streikrechts. Mit der Verankerung als Unionsgrundrecht sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, das – unionsrechtlich mehrfach garantierte – Streikrecht zu beachten, wenn sie Unionsrecht durchführen. Gleichzeitig ist das Streikrecht mit den Grundfreiheiten auszutarieren, welche nach der Rechtsprechung des EuGH nur in engen Grenzen eingeschränkt werden können; hier drohen zudem Konflikte zwischen dem Unionsrecht und den völkerrechtlichen Garantien des Streikrechts, insbesondere mit der EMRK. Restriktionen völkervertraglicher Art resultieren aus den zahlreichen Konventionen, die das Streikrecht gewährleisten. Während es noch weitgehend folgenlos ist, die dem deutschen Recht zuwider laufenden Interpretationen der internationalen Überwachungs-gremien zu ignorieren, gilt dies nicht in gleichem Maß für Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte. Dieser hat sich von seiner bisherigen Rechtsprechung abgewandt und sieht in der EMRK ein Streikrecht verankert, welches grundsätzlich auch Beamte erfasst. Diese Rechtsprechung muss Konsequenzen für das deutsche Beamtenrecht haben, da das grundsätzliche Streikverbot für Beamte nicht länger haltbar sein dürfte.

I. Nationaler Regelungsprimat im Bereich des Streikrechts

Der Streik ist eine der wichtigsten Kollektivmaßnahmen – „das zentrale Kampfmittel“¹ – zur Durchsetzung von Interessen der Arbeitnehmer gegenüber den Arbeitgebern.² Ein Streik kann nach Art und Zielsetzung unterschiedliche Formen annehmen. Neben der eigentlichen Arbeitsniederlegung – auch in Form von „Warnstreiks“ – können Maßnahmen wie die gezielte Verlangsamung der Arbeitsleistung (*go-slow strike*) oder „Dienst nach Vorschrift“ (*work-to-rule*) unter den Streikbegriff fallen.³ Als „wilder Streik“ wird in Deutschland ein Streik bezeichnet, der nicht gewerkschaftlich getragen ist.⁴ Was die Zielsetzung angeht, kann es um die Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmer, insbesondere um den Abschluss eines Tarifvertrags, oder um die Durchsetzung von Gewerkschaftsinteressen gehen, aber auch um die Verfolgung anderweitiger politischer Interessen (politischer Streik) oder um die Bekundung von Solidarität mit einem anderen Streik (Sympathiestreik).⁵ Dem Streik steht als Instrument des Arbeitskammerkampfes auf Arbeitgeberseite vor allem die Aussperrung (*lock-out*) gegenüber.⁶

Die Regelung der Zulässigkeit, der Durchführung und Beendigung sowie der Folgen von Streiks obliegt, soweit es nicht um ein Streikrecht der EU-Bediensteten geht,⁷ in erster Linie dem jeweiligen nationalen Recht.⁸ Für die EU-Mitgliedstaaten verdeutlicht dies Art. 153 Abs. 5 AEUV, wonach das Streikrecht nicht zu den Gebieten gehört, auf denen die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten in der Sozialpolitik unterstützen kann. Insbesondere zählt das Streikrecht nicht zu den Materien, für die die Union gemäß Art. 153 Abs. 2 lit. b) AEUV Mindestvorschriften

erlassen kann. Hierdurch sollen die im Bereich des Streikrechts bestehenden nationalen Traditionen geschützt werden.⁹

Dem nationalen Regelungsprimat entsprechend ist das Streikrecht in den EU-Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich ausgestaltet.¹⁰ Auch wenn die Art und Weise der verfassungsrechtlichen Verankerung zwischen den EU-Mitgliedstaaten stark variiert, gibt es doch keinen Mitgliedstaat, in dem ein allgemeines Streikverbot existieren würde.¹¹

Im deutschen Grundgesetz ist das Streikrecht zwar nicht durch eine ausdrückliche Regelung anerkannt, es wird jedoch implizit durch Art. 9 Abs. 3 GG – das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden – als Bestandteil der Arbeitskammerfreiheit garantiert.¹² Dabei trägt die Vereinigungsfreiheit sowohl den Charakter eines Freiheitsrechts als auch denjenigen eines sozialen Grundrechts mit unmittelbarer Drittwirkung.¹³ Die Verfassungen der deutschen Länder sind vielfach nicht so zurückhaltend und gewährleisten bzw. anerkennen das Streikrecht ausdrücklich.¹⁴ Im Üb-

- 1) Portmann, AJP/PJA 3/2007, S. 352 (352).
- 2) Vgl. etwa Marauhn, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 3. Aufl., 2009, § 4 Rn. 89; Weiss/Seifert, Der Streik im Recht der Internationalen Arbeitsorganisation, in: Dieterich u. a. (Hrsg.), Individuelle und kollektive Freiheit im Arbeitsrecht – GS Ulrich Zachert, 2010, S. 130 (140). Dem Verfasser Seifert danke ich herzlich, dass er mir den Aufsatz kurzfristig zur Verfügung gestellt hat.
- 3) Vgl. Gernigon/Odero/Guido, ILO Principles Concerning the Right to Strike, Genf 2000, S. 12.
- 4) Vgl. Jeschke, Der europäische Streik, 2006, S. 82.
- 5) Gernigon/Odero/Guido (Fn. 3), S. 13 ff.; vgl. auch Portmann (Fn. 1), S. 352 (362).
- 6) Vgl. Veneziani, Right of collective bargaining and action (Article 28), in: Bercusson (Hrsg.), European Labour Law and the EU Charter of Fundamental Rights, 2006, S. 291 (335).
- 7) Hierzu Witter, Europarechtliche Aspekte des Streikrechts, 2008, S. 92 ff., der zusammenfassend feststellt, die Anerkennung des Streikrechts der Beamten und Bediensteten der EU durch die Rechtsprechung der EU-Gerichte sei „nicht vollzogen“ (S. 101).
- 8) Vgl. Hendrickx, Trade Union Rights in a Free Market Area: The EU Experience in Laval and Viking, in: Blanpain u. a. (Hrsg.), The Modernization of Labour Law and Industrial Relations in a Comparative Perspective, 2009, S. 53 (54).
- 9) Vgl. Rebhahn/Reiner, in: Schwarze (Hrsg.), EU-Kommentar, 2. Aufl., 2009, Art. 137 EGV Rn. 59.
- 10) Vgl. die rechtsvergleichende Betrachtung bei Jeschke (Fn. 4), S. 77 ff., die die „großen Unterschiede in den Arbeitskammerrechtsordnungen der Mitgliedstaaten“ betont (S. 189). Ähnlich Junker, RdA-Beil. 2009, S. 4 (10); Le Friant, NZA-Beil. 2006, S. 75 (75).
- 11) Vgl. Jeschke (Fn. 4), S. 181.
- 12) Vgl. etwa Höfling, in: Sachs (Hrsg.), GG – Kommentar, 5. Aufl., 2009, Art. 9 GG Rn. 95; Zachert/Radner, The Evolution of Labour Law in Germany and Austria 1992 – 2002, in: Kommission (Hrsg.), The Evolution of Labour Law (1992–2003), Vol. 2: National Reports, Luxembourg, 2005, S. 120 (132).
- 13) Vgl. Däubler, Der Schutz der sozialen Grundrechte in Deutschland, in: Iliopoulos-Strangas (Hrsg.), Soziale Grundrechte in Europa nach Lissabon, 2010, S. 111 (137).
- 14) S. Art. 27 Abs. 2 BerlVerf, 51 Abs. 2 BrandbgVerf, 51 Abs. 3 BremVerf, 29 Abs. 4 HessVerf, 66 Abs. 2 RheinlPflVerf, 56 SaarlVerf, 37 Abs. 2 ThürVerf.