

Erfahrungen mit der Durchsetzung des Streikrechts vor dem Europäischen Ausschuss für soziale Rechte (ECSR)

Klaus Lörcher

Streikrecht bedroht - rechtliche Gegenstrategien

Europäische Arbeitsrechtskonferenz

28. Februar 2025, Berlin

Überblick

• Einführung

- 1. Teil: Kurzer Überblick über die **verschiedenen Verfahren** vor dem Europäischen Ausschuss für soziale Rechte (ECSR)
- 2. Teil: **Ergebnisse** zu Auseinandersetzungen zu verschiedenen Aspekten des Streikrechts
- 3. Teil: **Bewertung** der Ergebnisse
- 4. Teil: **Empfehlungen**

Einführung

• Hintergrund

- Die Europäische Sozialcharta (**ESC**)
 - bietet – insbesondere in ihrer revidierten Fassung von 1996 – einen recht umfassenden Schutz sozialer Rechte (Art. 1 – 31), auch genannt ‚**Soziale Verfassung Europas**‘,
 - Ist inzwischen von **42 europäischen Staaten ratifiziert** (und von vier weiteren unterzeichnet),
 - anerkennt zum ersten Mal auf internationaler Ebene **ausdrücklich**: ‚das Recht der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber auf kollektive Maßnahmen einschließlich des **Streikrechts** im Falle von Interessenkonflikten, vorbehaltlich etwaiger Verpflichtungen aus geltenden Gesamtarbeitsverträgen.‘ (Art. 6 Abs. 4); aber nicht von allen Staaten anerkannt.
- Zwei **Kontrollsysteme** stehen zur Verfügung (Berichts- und Beschwerdesystem)

• Ziel der Präsentation

- Durch Informationen zu Inhalten und Verfahren Grundlagen für **Handlungsperspektiven** zu geben.

Teil 1: Kontrollverfahren

Kontrollinstanz: Der Europäische Ausschuss für Soziale Rechte

- **Rechtsgrundlage:** Art. 25 ESC (in Verbindung mit Art. C RESC)
- **Zusammensetzung:** 15 Expert*innen
- **Voraussetzung:** Unabhängigkeit, Unparteilichkeit, Verfügbarkeit
- **Ergebnisse:**
 - Schlussfolgerungen („**Conclusions**“) im Berichtssystem
 - Entscheidungen („**Decisions**“) im Beschwerdesystem
 - Gesamte Spruchpraxis veröffentlicht im „**Digest**“, letzte Fassung 2022 (<https://www.coe.int/en/web/european-social-charter/-/updated-digest-of-the-case-law-of-the-european-committee-of-social-rights>)

Zwei Arten von Kontrollverfahren

- **Berichtssystem:** Vertragsstaaten müssen in bestimmten Abständen über die Einhaltung der anerkannten Bestimmungen berichten
 - **Komplexes** System
 - Im Lauf der Zeit immer stärker **eingeschränkter Kontrollumfang**
- **Beschwerdesystem:**
 - Setzt **Ratifizierung** des Kollektiven Beschwerdeprotokolls voraus; bisher 16 Staaten: Belgien, Bulgarien, Kroatien, Zypern, Tschechische Republik, Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Niederlande, Norwegen, Portugal, Slowenien, Schweden und Spanien
 - **Geringe Zulässigkeitsanforderungen**, insbesondere keine Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs

Teil 2: Ergebnisse zum Streikrecht

28.02.2025

K. Lörcher

7

Statistische Informationen zum Streikrecht

- Im **Berichtssystem** hat der Ausschuss bei seiner letzten Überprüfung (2022) Verletzungen von Art. 6 Abs. 4 festgestellt (von den 37 Vertragsstaaten, die diese Bestimmung anerkannt haben, wurden 29 Berichte überprüft: davon wurde in **24** Fällen eine **Verletzung** festgestellt).
- Im **Beschwerdesystem** sind seit Inkrafttreten des Protokolls 13 Verfahren eingereicht; davon wurde in **5** Fällen eine **Verletzung** festgestellt.

28.02.2025

K. Lörcher

8

Spruchpraxis: Schutzzumfang

Nach der ECSR-Spruchpraxis ist das Streikrecht grundsätzlich garantiert (d.h. es kann bei den einzelnen ggf. auch Ausnahmen geben)

- für **Gewerkschaften**, aber nur wenn sie ohne größere Formalitäten gegründet werden können (auf jeden Fall keine Beschränkung auf repräsentative Gewerkschaften)
- im Fall von **Interessenkonflikten** (nicht Rechtsfragen)
- gegenüber **Arbeitgebern** allgemein (auch zukünftigen und de-facto)
- v.a. im Verhältnis zu **Kollektivverhandlungen**

Spruchpraxis: Einschränkungen

Nach der ECSR-Spruchpraxis können Einschränkungen zulässig sein:

- Grundsätzlich:
 - Sie müssen immer dem **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** entsprechen (Art. G)
 - **Wirtschaftliche Freiheiten** und Interessen haben **keinen höheren Stellenwert**
- (ggf.) für bestimmte Bereiche, wenn besondere Voraussetzungen (z.B. funktionsbezogen) erfüllt sind (aber kein allgemeines Verbot):
 - ‚**wesentliche Dienste**‘
 - ‚**öffentlicher Dienst**‘ (kein allgemeines Verbot des Beamtenstreiks)
- (ggf.) durch parlamentarische Entscheidungen in ganz bestimmten Fällen (aber Zwangsschlichtung ist grundsätzlich unzulässig)

Speziell: Beschwerdeverfahren (positiv)

Verletzung des Streikrechts in 5 Fällen (in zeitlicher Reihenfolge):

- Konsequenzen eines Streiks: **kein pauschaler Lohnabzug** von einem Tagesverdienst, wenn der Streik kürzer war
 - [vom 14/09/2022, Nr. 155/2017, Confédération générale du travail \(CGT\) / Frankreich](#)
- Streikverbote: **kein pauschales Streikverbot für Polizei**
 - [vom 02/12/2013, Nr. 83/2012, European Confederation of Police \(EuroCOP\) / Irland](#)
- Streikrechtseinschränkungen: **keine Einschränkungen für entsandte Arbeitnehmer*innen (AN)**
 - [vom 03/07/2013, Nr. 85/2012, Swedish Trade Union Confederation \(LO\) and Swedish Confederation of Professional Employees \(TCO\) / Schweden](#)
- Streikrechtsverbote und –einschränkungen: durch **gerichtliche Entscheidungen** im einstweiligen Rechtsschutz (sogenanntes ‚unilateral application‘ Verfahren)
 - [vom 13/09/2011, Nr. 59/2009, European Trade Union Confederation \(ETUC\)/Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique \(CGSLB\)/Confédération des Syndicats Chrétiens de Belgique \(CSC\)/Fédération Générale du Travail de Belgique \(FGTB\) v. Belgium](#)
- Streikrechtsverbote und -einschränkungen: **Verbote und Einschränkungen für bestimmte AN-Kategorien** (z.B. Bahnbeschäftigte)
 - [vom 16/10/2006, Nr. 32/2005, Confederation of Independent Trade Unions in Bulgaria, Confederation of Labour "Podkrepa" and European Trade Union Confederation \(ETUC\) / Bulgarien](#)

28.02.2025

K. Lörcher

11

Speziell: Beschwerdeverfahren (negativ) (1)

- **Streikrechtseinschränkungen gerechtfertigt** (in 4 Fällen)
 - Eingriffe durch **gerichtliche Entscheidungen** im einstweiligen Rechtsschutz
 - [vom 24/01/2024, Nr. 201/2021, European Trade Union Confederation \(ETUC\), Netherlands Trade Union Confederation \(FNV\) and National Federation of Christian Trade Unions \(CNV\) / Niederlande](#)
 - Eingriffe durch **Verpflichtung zur Streikbrecherarbeit**
 - [vom 21/03/2018, Nr. 116/2015 Matica Hrvatskih Sindikata v. Croatia](#)
 - Streik**verbot** für **Armeeangehörige**
 - [vom 12/09/2017, Nr. 112/2014, European Organisation of Military Associations \(EUROMIL\) / Irland](#)
 - **Kein Nachweis** für unverhältnismäßigen Lohnabzug für Streikzeit
 - [vom 12/10/2004, Nr. 16/2003, Confédération française de l'Encadrement CFE-CGC / Frankreich](#)

28.02.2025

K. Lörcher

12

Speziell: Beschwerdeverfahren (negativ) (2)

- **Keine ausreichende Begründung** (ggf. fehlende Nachweise, in 4 Fällen)

- [vom 22/03/2022, Nr. 159/2018, Associazione Professionale e Sindacale \(ANIEF\) / Italien](#)
- [vom 30/06/2021, Nr. 147/2017, Unione Nazionale Dirigenti dello Stato \(UNADIS\) / Italien](#)
- [vom 09/09/2020, Nr. 144/2017, Confederazione Generale Sindacale \(CGS\) v/Italien](#)
- [vom 07/07/2020, Nr. 146/2017, Associazione Professionale e Sindacale \(ANIEF\) / Italien](#)

Speziell: Berichtsverfahren - Deutschland

In den letzten ‚Conclusions‘ (<https://rm.coe.int/conclusions-xxii-3-2022-germany-e/1680aa9854>) wurden folgende drei Einschränkungen kritisiert:

- **Beamtenstreikverbot** („all civil servants, regardless of whether they exercise public authority, are denied the right to strike“)
- Einschränkung auf **tariflich regelbares Ziel** („the prohibition on all strikes not aimed at achieving a collective agreement constitutes an excessive restriction on the right to strike;“)
- **Anforderungen** an die zum Streik aufrufenden **Gewerkschaft** („the requirements to be met by a group of workers in order to form a union satisfying the conditions for calling a strike constitute an excessive restriction on the right to strike“ – ‘assertive ability‘).

Alle Kritikpunkte werden von der Bundesregierung weiterhin bestritten.

Teil 3: Bewertung

28.02.2025

K. Lörcher

15

Bewertung

- Allgemein: Die **bisherige Spruchpraxis** des Ausschusses (zusammengefasst im ‚Digest‘) bietet eine gute Grundlage, den Schutzzumfang und die nach Ansicht des Ausschusses zulässigen Streikrechtseinschränkungen genauer zu erfassen und zu verstehen.
- Speziell: Die **bisherigen Entscheidungen** in den Beschwerdeverfahren zeigen einen **eher negativen Trend**:
 - während in den früheren Entscheidungen (bis 2013) eine eher streikrechtsfreundliche Tendenz zu erkennen war, deuten letzte Entscheidungen (v.a. gegen die Niederlande) einen eher **streikeinschränkenden Ansatz**

28.02.2025

K. Lörcher

16

Teil 4: Empfehlungen

28.02.2025

K. Lörcher

17

Empfehlungen

- Im Berichtssystem: **Stellungnahme zum Staatenbericht** der jeweiligen Regierung der Staaten, die das Beschwerdeprotokoll nicht ratifiziert haben, **bis 30. Juni 2025**, die alle Streikrechtseinschränkungen kritisiert
- Im Beschwerdesystem: für eine evtl. Beschwerde
 - Erfolgsaussichten sehr **genau prüfen** und auf jeden Fall
 - sehr **gut vorbereiten**.

28.02.2025

K. Lörcher

18