

Verswindet das Streikrecht?

Eine weltweite Erhebung zu neuesten Trends

EDLIRA XHAFA
Mai 2016

Einleitung

Das Streikrecht steht unter Beschuss. In immer mehr Ländern, so wird berichtet, häufen sich die Fälle, in denen Streiks kraft neuer Gesetze ausgehebelt, mit Sanktionen belegt oder verboten werden. Arbeitnehmer_innen und ihre Gewerkschaften kämpfen an verschiedenen Fronten, um ihr Streikrecht zu erwirken, zu schützen und zu verteidigen. Auf internationaler Ebene steht die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) im Mittelpunkt dieser Auseinandersetzung. Auf der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) 2012 bestritt die Arbeitgeberseite das Bestehen eines international anerkannten und durch das Übereinkommen Nr. 87 der IAO geschützten Streikrechts. Die sich daraus ergebende Kontroverse führte zu einer faktischen Schwächung des am besten verankerten internationalen Mechanismus, mit Hilfe dessen die Weltöffentlichkeit auf Verletzungen des Streikrechts aufmerksam gemacht werden kann. Aufgrund dieser Entwicklung sah sich die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) veranlasst, eine weltweite Erhebung durchzuführen, um zu bewerten, in welchem Maße diese ungelöste Kontroverse auf internationaler Ebene mit Kampfansagen gegen das Streikrecht auf nationaler Ebene einhergeht. Sinn und Zweck dieser Untersuchung war es, Trends und Muster der Verletzungen des Streikrechts in Ländern der ganzen Welt mit besonderem Schwerpunkt auf den letzten fünf Jahren (von 2012 bis 2016) aufzuzeigen. Die Umfrage ermittelt das Ausmaß der Verstöße, d.h. der über die von den IAO-Überwachungsorganen festgesetzten Grenzen hinausgehenden Einschränkungen, in den bestehenden Rechtsrahmen und in der Praxis.¹ Das vorliegende Briefing vermittelt einen

Überblick über einige der ersten wichtigen Erkenntnisse der Erhebung, die auf einen eindeutigen Trend hin zu zunehmenden Verstößen gegen das Streikrecht hinweisen.

Hauptergebnisse der Umfrage

Insgesamt zeigen die aus der Umfrage gewonnenen Erkenntnisse, dass im Laufe der letzten fünf Jahre in 21 der 69 erfassten Länder 41 neue Verstöße in Gesetz bzw. Rechtsprechung verzeichnet wurden. Diese Länder sind Ägypten, Argentinien, Australien, Bangladesch, Belgien, DR Kongo, Ecuador, Estland, Fidschi, Guatemala, Indonesien, Italien, Kanada, Mauretanien, Niger, Rumänien, Simbabwe, Spanien, Südafrika, Türkei und Vietnam.

Diese 41 jüngsten Fälle sind jedoch im Zusammenhang bereits bestehender und weit verbreiteter Fälle von Verstößen (129) gegen das Streikrecht in Gesetz und Rechtsprechung in den ausgewählten Bereichen von Verstößen zu verstehen (Abbildung 1). Diese Zahl weist darauf hin, dass (a) das Streikrecht in einer Vielzahl der untersuchten Länder erheblich beschnitten wird, was oftmals schon seit Langem zu beobachten ist; (b) ein spürbarer Trend dahingehend verzeichnet wird, dass Restriktionen, die die IAO-Grundsätze und die Rechtsprechung bezüglich des Streikrechts verletzen, in Ländern auf allen Kontinenten, unabhängig von deren wirtschaftlichem Entwicklungsstand, eingeführt werden.

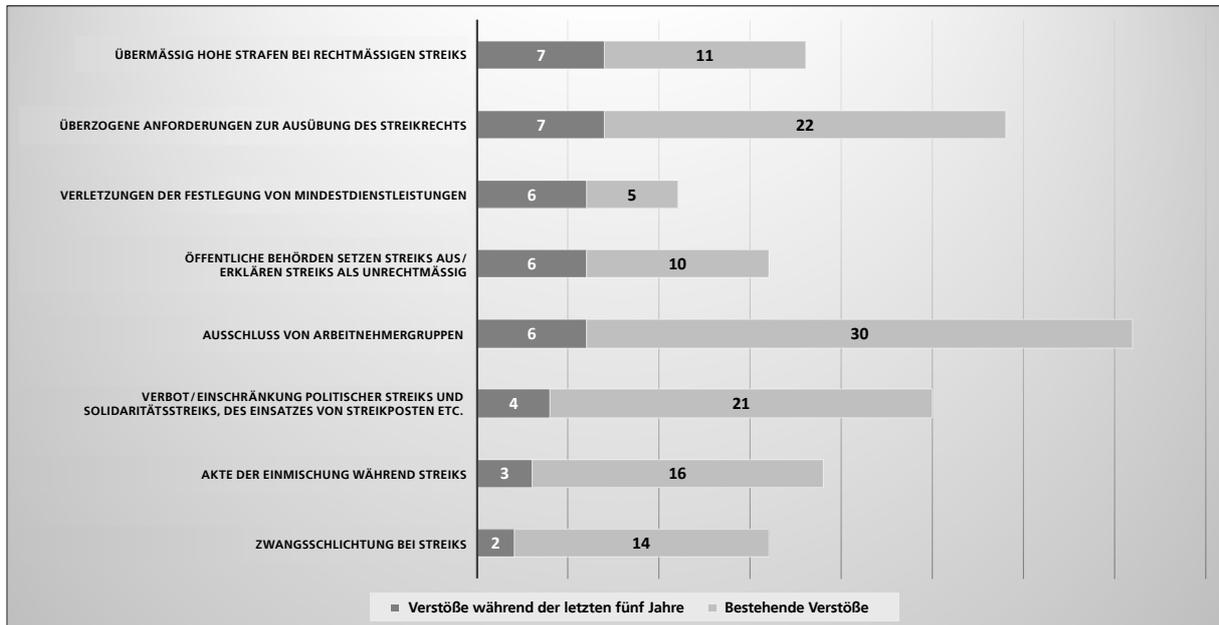
von 85 Personen in 59 Ländern (Ägypten, Äthiopien, Argentinien, Australien, Bangladesch, Barbados, Belgien, Bosnien und Herzegowina, Bulgarien, Burundi, China, Dänemark, Deutschland, Côte d'Ivoire, Ecuador, Estland, Fidschi, Ghana, Griechenland, Guatemala, Indien, Indonesien, Irland, Italien, Japan, Kambodscha, Kamerun, Kanada, Kolumbien, DR Kongo, Kenia, Madagaskar, Malaysia, Mauretanien, Mexiko, Nepal, Niger, Nigeria, Norwegen, Palästina, Philippinen, Polen, Portugal, Rumänien, Sambia, Senegal, Simbabwe, Slowakei, Spanien, Südafrika, Swasiland, Tansania, Trinidad und Tobago, Türkei, Uganda, USA, Vereinigtes Königreich, Vietnam) sowie einer Person mit regionaler Expertise, die weitere zehn lateinamerikanische Länder abdeckte (Bolivien, Chile, Costa Rica, Dominikanische Republik, El Salvador, Haiti, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay). Die in dieser Umfrage erfasste Gesamtländerzahl beträgt demnach 69, wovon ein Drittel OECD-Länder sind. Gewerkschaften stellten die Mehrheit (84 Prozent) der Befragten; die Verbleibenden sind Expert_innen aus arbeiternahen Institutionen, Akademiker_innen und Fachkräfte aus dem Bereich Arbeit und Beschäftigung.

1. Für den Erhebungsfragebogen wurde die von David Kucera und Dora Sari erstellte Liste der Verstöße gegen das Streikrecht (New »Labour Rights Indicators«: Methods and Results, 2016) übernommen, so wie sie auch im Labor Rights Indicator Project der Global Labour University und dem Center for Global Workers' Rights an der Penn State University (<http://labour-rights-indicators.la.psu.edu/>) verwendet wird. Der Rahmen für die Analyse der Befragungsergebnisse, d.h. der angezeigten Verletzungen, fußt auf dem Aufsatz von Gernigon et al. »ILO principles concerning the right to strike«, Geneva: ILO (1998).

Durchgeführt wurde die Erhebung mittels Fragebogen in vier Sprachen (Arabisch, Französisch, Englisch, Spanisch) zwischen dem 1. März und dem 21. April 2016. Wir erhielten vollständig ausgefüllte Fragebögen



Abb. 1: Anzahl der Fälle und Art der Verstöße gegen das Streikrecht in Gesetzen bzw. in der Rechtsprechung



Zwar gibt es kein generelles Verbot des Streikrechts im jeweiligen Rechtsrahmen der untersuchten Länder, aber die Gesamtergebnisse deuten auf einen allgemeinen Trend hin, nach dem Regierungen zahlreiche Verstöße gegen das Streikrecht unter dem Deckmäntelchen u. a. der »öffentlichen Ordnung«, »öffentlichen Sicherheit«, der »Bedrohung durch den Terrorismus«, »nationalen Interessen« und der »Wirtschaftskrise« rechtfertigen. Ferner haben ungesicherte Arbeitsverhältnisse, geprägt von drohender Arbeitsplatzverlagerung und zunehmender Prekarisierung, Erfahrungen mit willkürlichen Entlassungen und der umfassende Rückgriff auf Arbeitnehmer_innen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen als Ersatz für streikende Beschäftigte, die wirksame Ausübung des Streikrechts weiter ausgehöhlt. Eine eingehendere Analyse ausgewählter Bereiche von Zuwiderhandlungen bietet wertvolle Einblicke in die Weise, wie das Streikrecht in verschiedenen Ländern beschränkt wird.

1. Gesetzlicher Ausschluss von Arbeitnehmergruppen vom Streikrecht. Trotz der IAO-Grundsätze, nach denen im Laufe der Jahre diejenigen Kategorien an Arbeitnehmer_innen, die vom Streikrecht ausgeschlossen werden können, immer weiter eingegrenzt wurden, wird vielen Arbeitnehmergruppen dieses Recht weiterhin verwehrt. Sie werden in Gesetz und Rechtsprechung durch die Anwendung breit gefächelter und vager Kategorien der »wesentlichen Dienstleistungen«,

Arbeitnehmergruppen, die während der letzten fünf Jahre in verschiedenen Ländern vom Streikrecht per Gesetz bzw. Rechtsprechung ausgeschlossen waren

Beamt_innen sowie Arbeitnehmer_innen in Sektoren, die als für die Volkswirtschaft wichtig angesehen werden; Arbeitnehmer_innen, die neu im Bereich der Daseinsvorsorge beschäftigt sind; Feuerwehrleute; Arbeiter_innen im Bereich des ÖPNV; Hausangestellte; Heimarbeiter_innen und Arbeiter_innen in landwirtschaftlichen Betrieben mit mindestens 50 Beschäftigten.

»Beamten« bzw. »strategischer Einrichtungen der Daseinsvorsorge« ausgeschlossen. Die Umfrage zeigt, dass von den 36 Ländern, in denen solche Verstöße angezeigt wurden, sechs (Ägypten, Bangladesch, Ecuador, Estland, Türkei und Vietnam) solche Ausgrenzungen während der letzten fünf Jahre verfügt haben. Damit einhergehend wurden **Verstöße gegen die Festlegung von Mindestdienstleistungen (die im Falle eines Streiks erbracht werden müssen)** in Gesetz und Rechtsprechung in sechs Ländern (Argentinien, Italien, Kanada, Mauretanien, Rumänien und der Türkei) verordnet. Auch hier wurde die Definition von den wesentlichen Dienstleistungen ausgedehnt, um insgesamt mehr Dienstleistungen zu umfassen, die dann als Mindestdienstleistungen während Streiks erbracht werden müssen.

Verstöße gegen die Festlegung von Mindestdienstleistungen in Kanada

Die Gesundheitsbehörden von Saskatchewan benennen 75–100 Prozent der Angestellten in Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen als wesentlich.

Die Häufigkeit von Rechtsverletzungen gegen Arbeitnehmer_innen im öffentlichen Dienst lässt vermuten, dass diese, zumindest was den Rechtsrahmen betrifft, an vorderster Front von den Angriffen auf das Streikrecht betroffen sind.

2. Zur Ausübung des Streikrechts zu erfüllende überzogene Anforderungen sind der zweithäufigste Verstoß, was sich dadurch zeigt, dass sieben weitere Länder (Kanada / Saskatchewan, DR Kongo, Fidschi, Indonesien,

Mauretania, Simbabwe und die Türkei) zu den 22 Ländern hinzugekommen sind, in denen unverhältnismäßige Voraussetzungen bereits vor 2012 existierten. Von Befragten genannte überzogene Anforderungen umfassen Rechtsvorschriften bzw. Entscheidungen der Rechtsprechung, die umständliche und lange Verfahren auslösen, welche weit über die von den Überwachungsorganen der IAO festgelegten Bedingungen hinausgehen. In der Praxis werden solche Anforderungen aufgrund von Verschleppung durch die staatlichen Behörden, wie z. B. das Unvermögen, Arbeitsaufsichtsbeamte während gesetzlich vorgesehener Abstimmungsverfahren einzusetzen, noch maßloser. Zusammengefasst führen diese Voraussetzungen dazu, dass Arbeitnehmer_innen das Streikrecht verwehrt wird oder sie gezwungen sind in Streiks zu treten, die einfach und schnell als rechtswidrig erklärt werden können.

Aussetzung von Streiks

In Belgien hat die Arbeitgeberseite zwecks Streikbeendigung einseitig die Möglichkeit der Anrufung der Gerichte. Die Urteile nehmen teilweise die Form einer »allgemeinen Polizeiverfügung« an, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der Gerichtsbarkeit fällt.

3. Weiter geschwächt wurde die Ausübung des Streikrechts durch den Erlass von Rechtsvorschriften bzw. durch **Rechtsprechungen, durch die die staatlichen Behörden ermächtigt werden, einen Streik auszusetzen oder als rechtswidrig zu erklären.** Diese Verstöße gibt es zwar bereits seit

geraumer Zeit in diversen Ländern, aber während der letzten fünf Jahre wurden solch restriktive Maßnahmen zusätzlich in sechs Ländern (Argentinien, Australien, Kanada / Ontario, Spanien, Türkei und Vietnam) erlassen. Die praktischen Auswirkungen sind insbesondere in Ländern wie der Türkei besorgniserregend, wo es nach Berichten in den letzten fünf Jahren die Aussetzung von drei Streiks (in der Glasbranche, dem Bergbau und im Metallgewerbe mit insgesamt ca. 30.000 Arbeitnehmer_innen) durch den Ministerrat gab. Damit einhergehend stehen **Akte der Einmischung während Streiks** mittlerweile viel häufiger auf der Tagesordnung, wobei es laut Untersuchung neue einschlägige Rechtsvorschriften bzw. Rechtsprechungen in drei Ländern (Belgien, Südafrika und der Türkei) gab und Fälle der Einmischung in der Praxis in weiteren sechs Ländern (Ägypten, DR Kongo, Mauretania, Mexiko, Rumänien und Vietnam) beobachtet wurden. Einmischungen, wie z. B. die Zurückbeorderung an den Arbeitsplatz bzw. der Ersatz streikender Arbeitnehmer_innen, die einseitige Beantragung einstweiliger Verfügungen oder die polizeiliche Überwachung von Streiks, haben ernstzunehmende repressive Auswirkungen auf das Streikrecht.

Überzogene Anforderungen an das Streikrecht in Mexiko

Zur Ausübung des Streikrechts ist die Einreichung eines Antrags bei der Arbeitsbehörde durch die Gewerkschaft erforderlich, was einen Prozess vor einem dreigliedrigen Gericht voraussetzt, in dem der Staat Richter und Gruppe der Geschworenen gleichzeitig ist. Die Gewerkschaften müssen beweisen, dass der Grund für den Streik der systematische Verstoß gegen von der Verfassung garantierte Rechte ist, was so gut wie unmöglich ist.

4. Übermäßige Sanktionen im Fall rechtmäßiger Streiks

nahmen während der letzten fünf Jahre zu: In Kanada / Saskatchewan, Guatemala, Mauretania, Niger und der Türkei wurden entsprechende neue

Rechtsvorschriften eingeführt; in Ägypten

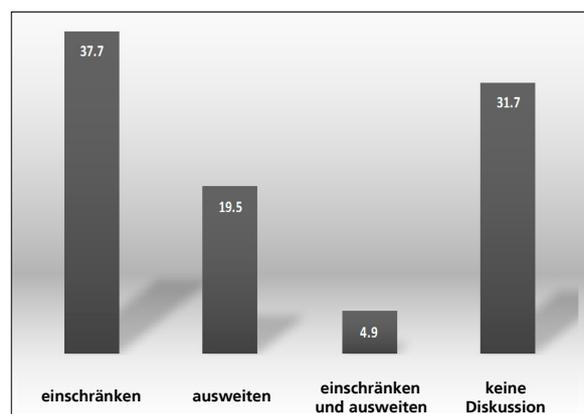
und Argentinien einschlägige Urteile gefällt und in Deutschland, der DR Kongo, Indonesien und Madagaskar wurden Verfahren eingeführt, die internationale Grundsätze verletzen. Die Verhängung von Sanktionen gegen einzelne Arbeitnehmer_innen (Entlassungen, Geldbußen, strafrechtliche Sanktionen) und Gewerkschaften (Aufhebung der Anerkennung als Gewerkschaft und die einstweilige Einstellung der Erhebung von Mitgliedsbeiträgen) aufgrund von im Nachhinein als rechtswidrig erklärter Streiks ist ein gravierender Machtmissbrauch, der starke repressive Auswirkungen auf die wirksame Ausübung des Streikrechts hat. Dies gilt vor allem angesichts des Umfrageergebnisses, nach dem über ein Drittel der Länder die staatlichen Behörden ermächtigt hat, Streiks auszusetzen oder für rechtswidrig zu erklären. Weiter begünstigt wird die willkürliche Auf-erlegung von unverhältnismäßigen Sanktionen durch das Fehlen von bzw. durch unwirksame Mechanismen, die bei Verstößen ein faires Verfahren bzw. Gerechtigkeit garantieren könnten.

und Argentinien einschlägige Urteile gefällt und in Deutschland, der DR Kongo, Indonesien und Madagaskar wurden Verfahren eingeführt, die internationale Grundsätze verletzen. Die Verhängung von Sanktionen gegen einzelne Arbeitnehmer_innen (Entlassungen, Geldbußen, strafrechtliche Sanktionen) und Gewerkschaften (Aufhebung der Anerkennung als Gewerkschaft und die einstweilige Einstellung der Erhebung von Mitgliedsbeiträgen) aufgrund von im Nachhinein als rechtswidrig erklärter Streiks ist ein gravierender Machtmissbrauch, der starke repressive Auswirkungen auf die wirksame Ausübung des Streikrechts hat. Dies gilt vor allem angesichts des Umfrageergebnisses, nach dem über ein Drittel der Länder die staatlichen Behörden ermächtigt hat, Streiks auszusetzen oder für rechtswidrig zu erklären. Weiter begünstigt wird die willkürliche Auf-erlegung von unverhältnismäßigen Sanktionen durch das Fehlen von bzw. durch unwirksame Mechanismen, die bei Verstößen ein faires Verfahren bzw. Gerechtigkeit garantieren könnten.

Übermäßige Sanktionen gegen streikende Arbeitnehmer_innen in Ägypten

Das vom Obersten Rat der Streitkräfte erlassene Gesetzesdekret 34 (2011) stuft die Verletzung der »Arbeitsfreiheit« als Straftatbestand ein. Im ersten Paragraphen des Dekrets ist verfügt, dass jede Einzelperson, durch deren Verhalten eine Ver- oder Behinderung der Arbeit in jeglichen staatlichen Institutionen, öffentlichen oder privaten Einrichtungen herbeigeführt wird, zu einer Gefängnisstrafe und einer Geldstrafe zwischen 2.200 und 5.600 US-Dollar verurteilt wird. Obschon dieses Dekret nur in Notsituationen Gültigkeit besitzt, wurde es in letzter Zeit für Gerichtsurteile als Referenz herangezogen. So verfügte ein Gericht in Kairo am 28. April 2015, dass alle Regierungsbedienstete, die sich an Streiks und Besetzungen beteiligen, ihrer Ämter zu entheben sind.

Abb. 2: Trends im Streikrechtsdiskurs (in %)



5. Verstöße im Gesetz oder der Rechtsprechung werden durch einen **öffentlichen Diskurs, der die Einschränkung des Streikrechts befürwortet**, begleitet und möglicherweise noch verstärkt (Abbildung 2). Von Regierungen und Arbeitgebern gleichermaßen verfochten drehen sich Argumente zur Einschränkung dieses Rechts um Wettbewerbsfähigkeit, Zugang zu den Märkten, die globale Finanzkrise und die »nationale Sicherheit und Interessen«. Zugrunde liegende Themen solcher Debatten sind das »Recht zu arbeiten« gegenüber dem »Streikrecht« und die Gleichsetzung des »Streikrechts« mit dem »Aussperrungsrecht«.

Schlussfolgerungen

Streiks werden international als ein Grundrecht der Arbeiterschaft und ihrer Organisationen anerkannt. Obwohl die Überwachungsorgane der IAO das Streikrecht anerkennen, haben sie einen Kanon von Grundsätzen erlassen, der u. a. die Grenzen festlegt, innerhalb derer das Streikrecht ausgeübt werden darf. Die Geschichte der Beschränkungen des Streikrechts jenseits der von den IAO-Überwachungsorganen gesetzten Grenzen ist nicht neu. Heute jedoch ist das Streikrecht zu einem prekären Recht geworden. Die Liste der gesetzlichen, administrativen und praktischen Beschränkungen wird länger und die Anzahl derjenigen Länder, wo diese zur Anwendung kommen, steigt. Zwar nehmen Restriktionen, die gegen das Streikrecht verstoßen, nicht immer die Form äußerster Unterdrückung durch Sicherheitskräfte an, aber das Spektrum der den Arbeitgebern und dem Staat zur Verfügung stehenden Rechtsinstrumente zur effektiven Beschränkung des Streikrechts ist vielfältig und umfasst subtilere und raffiniertere Maßnahmen. In vielen Fällen summieren sich bürokratische Verfahren und

Anforderungen, so dass es nahezu unmöglich ist, gesetzeskonform in Streik zu treten. Solche Rechts- und bürokratischen Instrumente, die alles andere als neutral sind, werden als politisches Mittel genutzt, um Streikaktionen zu unterdrücken. Die aus diesen Restriktionen resultierende Aushöhlung des Streikrechts muss als wesentlicher Bestandteil eines umfassenderen globalen Trends der Versicherheitlichung der Politik und Gesellschaft gesehen werden, was dazu führt, dass in vielen Ländern die Grundrechte (freie Meinungsäußerung, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit) auf dem Spiel stehen.

Ziel dieser Umfrage war es zu erfassen, ob das Streikrecht in jüngster Zeit weiteren Restriktionen und Verstößen ausgesetzt war und welche Methoden hierbei gemeinhin zum Einsatz kommen. Die Ergebnisse lassen erkennen, dass es in der Tat zusätzliche Beschränkungen und Verletzungen gegeben hat. Die Kontroverse innerhalb der IAO und der Versuch, das ordnungsgemäße Funktionieren der Überwachungsorgane anzufechten und zu hemmen, sind zwar weder unmittelbare Ursache noch Wirkung dieser Trends, haben aber möglicherweise schwerwiegende Auswirkungen auf nationaler Ebene: Die Anerkennung der IAO-»Rechtsprechung« durch überstaatliche und nationale Gerichte könnte so unterminiert werden (Hofmann und Schuster: »It ain't over til it's over.« GLU Working Paper 2016: 11–12), wodurch die Orientierungspunkte für einzelstaatliche Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten zum Streikrecht in Frage gestellt würden. Auf internationaler Ebene droht eine Lähmung der Streikrecht-Überwachungsmechanismen eines der wenigen der Arbeitnehmerseite zur Verfügung stehenden Instrumente abzuschaffen, mit dem Verstöße gegen internationale Normen durch Regierungen oder Arbeitgeber geahndet und sie zur Achtung und zum Schutz dieser Normen gedrängt werden können.

Disclaimer

Die in dieser Veröffentlichung zum Ausdruck gebrachten Ansichten spiegeln nicht unbedingt die der Friedrich-Ebert-Stiftung oder der Organisation, für die die Autorin tätig ist, wider.

Die kommerzielle Verwendung sämtlicher von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) veröffentlichter Medien ist ohne die vorherige schriftliche Genehmigung der FES nicht gestattet.

Über die Autorin

Edlira Xhafa ist Arbeitsforscherin. Sie ist Absolventin der Global Labour University (Deutschland) und erlangte ihre Doktorwürde in Arbeitsforschung an der Universität Mailand in Italien.

ISBN 978-3-95861-551-9

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Kontakt: Mirko Herberg
Telefon: +49-30-26935-7458 | Fax: +49-30-26935-9255
E-Mail: mirko.herberg@fes.de | www.fes.de/gewerkschaften

