

Wie sozial ist die Europäische Union? Zur Kollision von ArbeitnehmerInnen- und Gewerkschaftsrechten mit den Grundfreiheiten

Mit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 wurden die Grundrechte der Europäischen Grundrechtscharta bindend und fanden in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) Berücksichtigung. Fraglich ist jedoch, welche Bedeutung den Grundrechten im Verhältnis zu den Grundfreiheiten beigemessen wird. Das Spannungsverhältnis von wirtschaftlichen Grundfreiheiten und Grundrechten zeigt sich besonders deutlich im Arbeitskampfrecht. Zwar hat der EuGH im individualrechtlichen Grundrechtsschutz Erhebliches für die Lage der Beschäftigten verbessert, besonders beim Schutz vor Diskriminierung. Defizitär ist allerdings die Rechtsprechung des EuGH zu gewerkschaftlichen Grundrechten wie Tarifautonomie und dem Streikrecht. Anhand zahlreicher Beispiele wird im Artikel das Spannungsverhältnis der individuellen und kollektiven Grundrechte der Beschäftigten mit den (wirtschaftlichen) Grundfreiheiten beleuchtet.

Einleitung

Bei der Schaffung der Europäischen Union standen in den ersten Jahrzehnten wirtschaftliche Aspekte im Vordergrund, insbesondere die Angleichung von Wettbewerbsbedingungen für einen einheitlichen europäischen Binnenmarkt. Soziale Rechte spielten lediglich eine untergeordnete Rolle. Seit 1.12.2009 ist jedoch der Vertrag von Lissabon in Kraft, der in Art. 6 Abs. 1 EUV die Europäische Grundrechtscharta (GRC) rechtlich den Verträgen gleichstellt. Damit wurden die Grundrechte formal gestärkt. Zwar hat der EuGH die Grundrechte der EU-GRC auch zuvor teilweise schon in seiner Rechtsprechung berücksichtigt, mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon wurden diese jedoch bindend. In der gemeinsamen Erklärung der Präsidenten des EuGH und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) wird 2011 folgerichtig anerkannt, dass die GRC in der Rechtsprechung des EuGH Berücksichtigung findet.^[i] Allerdings sagt die Berücksichtigung der Rechte aus der GRC in der Rechtsprechung des EuGH noch nichts darüber aus, welche Bedeutung ihnen im Verhältnis zu den Grundfreiheiten beigemessen wird.

In der arbeitsrechtlichen Rechtsprechung des EuGH ist darüber hinaus zwischen individuellen und kollektiven Grundrechten zu unterscheiden. Im individualrechtlichen Grundrechtsschutz hat der EuGH in vielen Bereichen den Grundrechtsschutz der Beschäftigten immens vorangetrieben, als Paradebeispiel mag der Schutz vor Diskriminierung dienen. Wendet man sich den kollektiven Grundrechten zu, so gibt es zwar gesteigerte Beteiligungsrechte zu Information und Konsultation, die insbesondere durch Schaffung Europäischer Betriebsräte gestärkt wurden. Bezogen auf die Rechtsprechung des EuGH zu gewerkschaftlichen Grundrechten wie Tarifautonomie und Streikrecht hingegen, ist der Gerichtshof scharf kritisiert worden, da er hier keine Grundrechtsabwägung im Sinne der praktischen Konkordanz durchführte, sondern einseitig den Grundfreiheiten den Vorzug gab, so die vielfältige Kritik an den Entscheidungen.^[ii] Auch stieß es auf Kritik, dass den Grundfreiheiten unmittelbare Drittwirkung zuerkannt wurde.^[iii] Das Arbeitskampfrecht ist insoweit von besonderer Bedeutung, da sich hier das Spannungsverhältnis von wirtschaftlichen Grundfreiheiten und Grundrechten in besonderer Schärfe zeigt. Vorliegend wird das Spannungsverhältnis der individuellen und kollektiven Grundrechte der Beschäftigten mit den Grundfreiheiten anhand verschiedener Beispiele aus den letzten 15 Jahren beleuchtet.

Grundfreiheiten

Zentraler Bestandteil der EU ist ein einheitlicher europäischer Binnenmarkt (Art. 26 Abs. 2 AEUV), der durch den freien Fluss von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital, mithin die Grundfreiheiten des Unionsrechts gekennzeichnet ist. Hierunter fallen die Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV), die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV), die Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV), die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV) und die Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 63 AEUV). Mit Ausnahme der Arbeitnehmerfreizügigkeit handelt es sich bei den Grundfreiheiten um unternehmerische Freiheiten. Waren diese ursprünglich als Diskriminierungsverbote für bestimmte wirtschaftliche Tätigkeiten angelegt, entwickelte der EuGH die ökonomischen Freiheiten systematisch weiter^[iv] und erkannte ihnen unmittelbare Drittwirkung zu. So führte der Gerichtshof in der Rechtssache Angonese aus, dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit auch Private verpflichtet. Hintergrund der Entscheidung war, dass ein privater Arbeitgeber vor der Einstellung eines Beschäftigten einen Zweisprachigkeitsnachweis gefordert hatte.^[v] In der Rechtssache Viking^[vi] entschied der EuGH, dass der Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 AEUV auch im Verhältnis zu den Gewerkschaften Drittwirkung zukommt, gleiches wurde im Fall Laval^[vii] zugrunde gelegt. Hier kam es zu einer Kollision des Streikrechts mit der Dienstleistungsfreiheit aus Art. 56 AEUV.^[viii] Auch bei der Entsendearbeit ist der Schutz von Arbeitnehmerrechten mit den Grundfreiheiten in Einklang zu bringen. Im Rahmen von Arbeitnehmerentsendung werden Beschäftigte von ihrem Arbeitgeber zur vorübergehenden Tätigkeit in einen anderen Mitgliedstaat entsandt. EuGH und Teile der Literatur stellen diesbezüglich die wirtschaftliche Betätigung des Entsendeunternehmens in den Vordergrund und legen daher – basierend auf dem Kollisionsrecht – die Dienstleistungsfreiheit zugrunde, was auch als Grundkonzept sowohl der Entsende-Richtlinie von 1996 (RL 96/71/EG), als auch der revidierten Richtlinie (RL 2018/957/EU) dient. Dieses wird in der Literatur z.T. deutlich kritisiert, da zumindest bei längerfristiger Tätigkeit im Gastland der Bezug der Entsandten zum dortigen Arbeitsmarkt deutlich zu und der zum Heimatland abnimmt. Eine solche Betrachtungsweise legt in erster Linie den Schutz der entsandten Beschäftigten zugrunde und knüpft an die Arbeitnehmerfreizügigkeit an.^[ix] Zu einer Kollision von Gewerkschaftsrechten und Grundfreiheiten kommt es darüber hinaus insbesondere bei den kollektiven Arbeitsrechten, wie im Folgenden aufgezeigt wird.

Grundrechte

Die Freizügigkeit der ArbeitnehmerInnen^[x] und die Integration in die Arbeitsmärkte waren von Anfang an Bestandteil des Gemeinsamen Marktes sowie des späteren Binnenmarktzieles, was als logische Folge zu einem Anspruch der Beschäftigten auf Gleichbehandlung unabhängig von der Staatsangehörigkeit führte.^[xi] Arbeitnehmerfreizügigkeit gehört einerseits zu den klassischen Grundfreiheiten; im Unterschied zu den anderen unternehmerischen Grundfreiheiten normiert sie jedoch Rechte der Beschäftigten. Mit Schaffung der Europäischen Grundrechte-Charta (EU-GRC) wurde das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit in Art. 21 Abs. 2 kodifiziert.

Der EuGH erkannte bereits Ende 1969 mit der Entscheidung Stauder^[xii] erstmals die Existenz von Unionsgrundrechten an. Es fehlte jedoch noch eine Konkretisierung, welche Grundrechte im Einzelnen aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen entwickelt werden können. In der Rechtssache Internationale Handelsgesellschaft^[xiii] begründet der Gerichtshof die Geltung der Unionsgrundrechte bereits ausführlicher. Deutlich wird die Zielsetzung, Handlungen der Unionsorgane nach Unionsrecht zu überprüfen und damit die Einheitlichkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung zu gewährleisten.^[xiv] In der Entscheidung Nold^[xv] legt der EuGH 1974 erstmals neben den Verfassungsordnungen auch völkerrechtliche Abkommen zum Schutz der Menschenrechte als Rechtserkenntnisquelle zugrunde, sofern die Mitgliedstaaten an deren Abschluss beteiligt waren oder diesen beigetreten sind. 1976 erklärte der Gerichtshof dann in der Rechtssache Defrenne II die unmittelbare Drittwirkung des Entgeltgleichheitsgebots aus Art. 119 EWG (heute Art. 157 AEUV).^[xvi] 1992 fand die vom EuGH zu diesem Zeitpunkt bereits in ständiger

Rechtsprechung verwendete Formel der aus den allgemeinen Rechtsgrundsätzen entwickelten Grundrechte Eingang in den Vertrag von Maastricht (Art. 6 Abs. 2 EUV a.F.). In der Rechtssache Mangold ordnete der EuGH 2005 das Verbot der Altersdiskriminierung als solch einen ungeschriebenen, im Primärrecht verankerten Grundsatz ein, dem er unmittelbare Drittwirkung zuerkannte; zudem ordnete der Gerichtshof die Nichtanwendung entgegenstehender Bestimmungen des nationalen Rechts an (§ 14 III TzBfG a.F.).[\[xvii\]](#) Dieses führte zu einem Aufschrei bei Teilen der Literatur,[\[xviii\]](#) wobei das BVerfG keine verfassungsrechtlich zu beanstandende Kompetenzüberschreitung des EuGH feststellen konnte.[\[xix\]](#)

Auf das Arbeitsleben bezogene Grundrechte finden sich in der EU-GRC, die mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1.12.2009 verbindliches Recht wurde. Gemäß Art. 6 Abs. 3 EUV bleiben die auf der EMRK sowie den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten basierenden allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts jedoch bestehen.[\[xx\]](#) Mittlerweile ist der Schutz vor Diskriminierung auch primärrechtlich in der Querschnittsklausel Art. 10 AEUV dezidiert verankert. Art. 8 AEUV verpflichtet die Union zudem, daraufhin zu wirken, „die Gleichstellung von Männern und Frauen zu fördern“ und „Ungleichheiten zu beseitigen“, ergänzt durch Art. 157 Abs. 1 AEUV, der das Prinzip der Entgeltgleichheit von Frau und Mann im Vertrag von Lissabon normiert.

Doch kommt Grundrechten im Rechtssystem der Europäischen Union eine horizontale Drittwirkung zu, ebenso wie den Grundfreiheiten? Diese Frage wird kontrovers diskutiert. Für das Verbot der Diskriminierung aufgrund des Alters[\[xxi\]](#) hat der EuGH dies in den Rechtssachen Mangold und Küçükdeveci [\[xxii\]](#) festgestellt, gleiches gilt für das im Primärrecht verankerte Verbot der Entgeltdiskriminierung (vgl. Rs. Defrenne II). Dies wird auch für die anderen Diskriminierungstatbestände anzunehmen sein. Bei der Betrachtung arbeitsrechtlicher Grundrechte der EU-GRC lässt sich eine privatrechtsgestaltende Funktion feststellen. Hier wären insbesondere das Recht auf Kollektivverhandlungen und auf Kollektivmaßnahmen (Art. 28 GRC), aber auch das Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer*innen (Art. 27 GRC), das Recht auf Schutz bei ungerechtfertigter Entlassung (Art. 30 GRC), das Recht auf gesunde, sichere und würdige Arbeitsbedingungen (Art. 31 Abs. 1, 2 GRC) sowie das Verbot der Kinderarbeit und das Recht auf Schutz der Jugendlichen am Arbeitsplatz (Art. 32 GRC) zu nennen. Die Grundrechte binden gem. Art. 51 Abs. 1 S. 1 GRC Institutionen und Organe der EU sowie die Mitgliedstaaten insoweit, als sie Unionsrecht durchführen. Zum Teil wird eine horizontale Drittwirkung unter Verweis auf die Norm als strukturell nicht in der Charta angelegt gesehen und daher von Teilen der Literatur verneint.[\[xxiii\]](#) Dieses steht allerdings im Widerspruch dazu, dass der EuGH einigen Grundrechten durchaus horizontale Drittwirkung zuspricht. So hat der Gerichtshof nicht nur in den Fällen der Altersdiskriminierung, sondern bspw. in der Rs. Bauer auch dem Recht auf bezahlten Jahresurlaub aus Art. 31 Abs. 2 GRC unmittelbare Drittwirkung zugesprochen.[\[xxiv\]](#) Für das Recht auf Unterrichtung und Anhörung der Beschäftigten aus Art. 27 EU-GRC hingegen, hat der EuGH in der Rs. AMS eine unmittelbare Drittwirkung unter Bezugnahme auf den Wortlaut der Norm verneint.[\[xxv\]](#) Insoweit ist der Auffassung zuzustimmen, dass Art. 51 Abs. 1 GRC weder eine Aussage für, noch gegen die Anwendung der Grundrechte auch im Privatrechtsverkehr enthält.[\[xxvi\]](#) Wird allerdings nur einigen Grundrechten unmittelbare Drittwirkung zugesprochen, so zeigt sich im Vergleich mit den in den Verträgen normierten Grundfreiheiten eine Schieflage. Dies wird den Grundrechten in ihrer menschenrechtlichen Dimension nicht gerecht und stellt zudem eine Inkohärenz mit Art. 6 Abs. 1 EUV dar, welcher der GRC die gleiche Wertigkeit zuschreibt wie dem Primärrecht.[\[xxvii\]](#)

Impulse für das Individualarbeitsrecht aus dem Recht der EU

Im deutschen Individualarbeitsrecht kamen wichtige Impulse aus dem Recht der Europäischen Union. So geht das Antidiskriminierungsrecht in Deutschland sämtlich auf das europäische Recht zurück. Mit Verabschiedung der RL 75/117/EWG wurde das Prinzip der Entgeltgleichheit nicht nur für gleiche, sondern auch für gleichwertige Arbeit festgeschrieben. Zu dieser Zeit existierten in Deutschland noch sogenannte „Leichtlohngruppen“, in die ausschließlich Frauen eingruppiert waren. Diese gaben vor, keine oder nur geringe Anforderungen an die körperliche Leistungsfähigkeit zu stellen und sahen daher eine geringere Entlohnung von Frauen vor. Solche „Leichtlohngruppen“ hielten sich in Deutschland noch bis 1988. Mit der

Rs. Rummler machte der EuGH 1986 die Vorgabe, dass Arbeitsbewertungssysteme so ausgestaltet sein müssen, dass insgesamt kein Geschlecht diskriminiert wird. Der Gerichtshof führte aus, dass die für alle Arbeitsplätze geltenden Durchschnittswerte Anforderungen zu bewerten hätten, die für unterschiedliche Geschlechter günstig sind, neben Körperkraft war somit auch die benötigte Feinmotorik als Kriterium zu berücksichtigen.[\[xxviii\]](#) Erst diese „Nachhilfe“ aus Luxemburg führte 1988 zur Untersagung der „Leichtlohngruppen“ durch das BAG wegen mittelbarer Diskriminierung von Frauen.[\[xxix\]](#) Bereits 1976 waren die Mitgliedsstaaten durch RL 76/207/EWG zur Umsetzung des Diskriminierungsschutzes von Frauen in Bezug auf die allgemeinen Arbeitsbedingungen verpflichtet worden. Auch die Einordnung von Benachteiligungen aufgrund von Schwangerschaft oder Mutterschaft als Diskriminierung aufgrund des Geschlechts geht auf den EuGH zurück.[\[xxx\]](#) Mit der Zeit entstand ein eigenständiges europäisches Grundrecht auf Nichtdiskriminierung, das sich nicht nur auf Geschlechterdiskriminierung bezog.[\[xxxi\]](#) In Umsetzung der im Jahre 2000 verabschiedeten EU-Antidiskriminierungsrichtlinien wurde in Deutschland 2006 das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) geschaffen. In der Folge ergingen zahlreiche Entscheidungen zum Thema Antidiskriminierung. So setzte der EuGH bspw. andere Maßstäbe bei der Abwägung des Rechts auf kirchliche Selbstbestimmung mit dem Recht auf Nichtdiskriminierung als das BAG. In der Rechtssache Egenberger entschied der Gerichtshof 2018, dass die Anforderung einer bestimmten Religionszugehörigkeit als Beschäftigungsvoraussetzung bei einem kirchlichen Träger nicht nur eingeschränkt, sondern gerichtlich voll überprüfbar ist.[\[xxxii\]](#) Hierdurch wurden die Rechte von BewerberInnen (und Beschäftigten) kirchlicher Träger deutlich gestärkt.

Auch im deutschen Arbeitszeitrecht wurden die Rechte der Beschäftigten durch den EuGH verbessert. So stellte der Gerichtshof in Auslegung der Arbeitszeit-RL (93/104/EG) in mehreren Entscheidungen klar, dass Bereitschaftsdienste mit persönlicher Anwesenheit an einem vom AG bestimmten Ort in vollem Umfang als Arbeitszeit zu werten sind – unabhängig davon, ob die ArbeitnehmerInnen während des Dienstes tatsächlich ihre berufliche Tätigkeit ausüben.[\[xxxiii\]](#) Diese Entscheidungen führten in Deutschland zur Änderung des ArbZG.[\[xxxiv\]](#) Wichtige Impulse für die bundesdeutsche Rechtsprechung im Urlaubsrecht kamen ebenfalls aus Luxemburg. So hatte der Gerichtshof in mehreren Entscheidungen ausgeführt, dass bei längerer Krankheit einer/s Beschäftigten zumindest der gesetzliche Mindesturlaub nicht verfallen darf.[\[xxxv\]](#) Diese Rechtsprechung führte zu einer unionsrechtskonformen Auslegung von § 7 Abs. 3 S. 3 BUrlG, wonach bei längeren Erkrankungen der Übertragungszeitraum maximal 15 Monate beträgt.[\[xxxvi\]](#) Auch hat der Gerichtshof es als unionsrechtswidrig eingeordnet, wenn ArbeitnehmerInnen ihren Urlaubsanspruch verlieren, weil sie keinen Urlaubsantrag eingereicht haben. Der Arbeitgeber hat insoweit zumindest einen Hinweis auf den möglichen Verlust des Anspruchs zu geben.[\[xxxvii\]](#)

Es wird deutlich, dass der EuGH eine wichtige Rolle bei der Weiterentwicklung von Arbeitnehmer*innen-Schutzrecht in den Mitgliedstaaten gespielt hat. Allerdings lässt sich festhalten, dass es in den aufgeführten Fällen nicht zu einer Kollision von Arbeitnehmer*innen-Schutzbestimmungen mit den Grundfreiheiten kam.

Grundrecht auf Kollektivmaßnahmen: Die EuGH-Entscheidungen Viking und Laval [\[xxxviii\]](#)

Grundrechtsfragen zum Koalitions- und Arbeitskampfrecht stellten sich dem EuGH erstmalig in aller Schärfe 2007 in den Fällen Viking[\[xxxix\]](#) und Laval.[\[xl\]](#) In beiden Fällen richteten sich gewerkschaftliche Kampfmaßnahmen gegen unternehmerische Entscheidungen, die durch unionsrechtliche Marktfreiheiten geschützt waren. Im Fall Viking ging es um ein finnisches Unternehmen, das seine Fähre nach Estland ausflaggen wollte, um von dem Lohngefälle zwischen Finnland und Estland zu profitieren. Finnische Gewerkschaften traten in den Arbeitskampf, um die Verlagerung zu verhindern und behinderten damit die Niederlassungsfreiheit aus Art. 49 AEUV (ex-Art. 43 EGV). Im zweiten Fall standen die Arbeitskampfmaßnahmen schwedischer Gewerkschaften auf dem Prüfstand. Das lettische Unternehmen Laval sollte zum Abschluss eines Tarifvertrags bewegt werden, um die Arbeitsbedingungen der zum Schulbau in die Nähe von Stockholm entsandten lettischen Arbeitnehmer zu regeln. Hierbei wurde die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 AEUV, ex-Art. 49 EGV) des lettischen Bauunternehmens beeinträchtigt. Der

EuGH charakterisierte das Recht auf Arbeitskampfmaßnahmen als fundamentales Grundrecht, sodass der Eindruck erweckt wurde, er wolle das Arbeitskampfrecht als Bestandteil der Koalitionsfreiheit, mithin als autonomen Freiraum der Koalitionen anerkennen. Allerdings nahm der Gerichtshof keine Abwägung zwischen den gewerkschaftlichen Grundrechten und der jeweiligen Grundfreiheit vor, wie in Deutschland als praktische Konkordanz bei dem Aufeinandertreffen von Grundrechten gleicher Gewichtung üblich. Der EuGH erklärte vielmehr, die im Primärrecht verankerte Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, denen er erstmals gegenüber Gewerkschaften horizontale Drittwirkung beimaß, dürften nur aus zwingenden Gründen des Gemeinwohls eingeschränkt werden, die er in beiden Fällen als nicht gegeben ansah. Die Autonomie der Koalitionen und das Arbeitskampfrecht fanden keine Berücksichtigung. Lediglich die einzelnen Streikaktionen wurden einer Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen, nicht aber die Grundfreiheiten. Das jeweilige Ziel eines Arbeitskampfes wurde daran gemessen, ob es durch überragende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt ist. Diese wurden jedoch nicht durch Grundrechte (hier das Streikrecht) konkretisiert, unter zwingende Gründe des Gemeinwohls sollten lediglich individuelle Rechtspositionen wie der Arbeitnehmerschutz fallen. Es fand somit gerade kein Abwägungsprozess zwischen Grundfreiheiten und Grundrechten statt, wie noch im Fall Schmidberger. Auch dort wurde eine die Grundfreiheiten beeinträchtigende Handlung einer Verhältnismäßigkeitsprüfung unterzogen. Dabei wurde jedoch für Fälle, in denen die Maßnahme dem Grundrechtsschutz dient und erforderlich ist, ein Überwiegen des Grundrechtes angenommen.^[xli] Der EuGH hat folglich das Recht auf Kollektivmaßnahmen zwar formal als fundamentales Grundrecht eingeordnet, dieses jedoch nicht bei der Grundrechtsabwägung berücksichtigt. Zudem ist fraglich, ob der Gerichtshof dem Recht auf Kollektivmaßnahmen (Streik) eine unmittelbare Drittwirkung beimisst.

Die beiden Entscheidungen des Gerichtshofs wurden stark kritisiert,^[xlii] insbesondere dahingehend, der EuGH hätte sich bei den Entscheidungen mehr Zurückhaltung auferlegen müssen – nicht zuletzt, da das Koalitions- und Arbeitskampfrecht gem. Art. 153 Abs. 5 AEUV der Regelungskompetenz der Union entzogen sind, die in diesen Bereichen keine legislative Kompetenz hat. Letzteres hat der EuGH in der Viking-Entscheidung durchaus anerkannt, führt jedoch aus, die Mitgliedsstaaten seien gehalten, bei der Ausübung ihrer Befugnisse das Unionsrecht zu beachten. Dem ist allerdings zu entgegnen, dass wenn den EU-Grundfreiheiten unmittelbare Drittwirkung zugesprochen wird und der EuGH derart dezidierte Vorgaben zur Auslegung und Abwägung erteilt, die Auswirkungen auf das System der Arbeitsbeziehungen des betroffenen Landes denen einer Rechtsetzung durchaus nahekommen.^[xliii]

Gewerkschaftliche Grundrechte nach In-Kraft-Treten des Vertrags von Lissabon

Die beiden genannten Fälle wurden Ende 2007 entschieden, seit 1.12.2009 ist jedoch die EU-GRC rechtsverbindlich geworden, die in Art. 28 nicht nur das Recht auf Kollektivverhandlungen, sondern auch auf Kollektivmaßnahmen, einschließlich Streik kodifiziert. Die GRC ist gem. Art. 6 Abs. 1 EUV rechtlich den Verträgen gleichgestellt – allerdings auch nicht als höherwertig einordnet. Zwar wurden die Grundrechte der EU-GRC auch zuvor bereits z.T. in der Rechtsprechung des EuGH berücksichtigt, mit Rechtsverbindlichkeit der Charta hat dies jedoch zwingend zu geschehen. Darüber hinaus normiert Art. 52 Abs. 3 EU-GRC dahingehend eine Untergrenze für die Auslegung, als dass Rechte der Charta, die denen der EMRK entsprechen, die gleiche Bedeutung und Tragweite wie die der Konvention haben. Ausweislich der Erläuterungen zu Art. 52 GRC ist zudem die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) bei der Auslegung der EU-GRC zu berücksichtigen. Dieser spricht in seinen Abwägungen dem Streikrecht einen größeren Stellenwert im Vergleich zu den ökonomischen Freiheiten zu. Der EGMR sieht mittlerweile nicht nur das Recht auf Kollektivverhandlungen,^[xliv] sondern auch das Streikrecht als von Art. 11 EMRK umfasst. Einschränkungen sind gem. Art. 11 Abs. 2 EMRK nur begrenzt möglich, soweit „gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig (...) für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer“. In der Rs. Yapi Yol Sen führte der Gerichtshof 2008 aus, ein genereller Ausschluss des Streikrechts für Beamte sei in einer demokratischen Gesellschaft nicht notwendig und daher mit Art. 11 EMRK nicht vereinbar.^[xlv] Diese Auslegung ist mit weiteren Entscheidungen bekräftigt worden.

[\[xlvi\]](#)

Aber hat sich dadurch die Rechtsauffassung des EuGH in der Abwägung gewerkschaftlicher Grundrechte mit den Grundfreiheiten geändert? Bislang hat der Gerichtshof keine weiteren Fälle zum Tarif- oder Streikrecht zu entscheiden gehabt. Allerdings gab es 2016 mit der Rs. Holship eine Entscheidung des EFTA-Gerichtshofes, der für die Auslegung des EWR-Rechts zuständig ist, dessen einschlägige Bestimmungen wortgleich mit EU-Recht übereinstimmen. In der Entscheidung ging es um die Rechtmäßigkeit von Streikaktivitäten durch Hafenarbeiter, die mit der Frage verzahnt war, ob es von der in der Albany Entscheidung [\[xlvi\]](#) des EuGH formulierten Bereichsausnahme des Wettbewerbsrechts für Tarifverträge (TV) Ausnahmen geben kann. Zur Überprüfung stand die Vorrangklausel eines TV, welche die Nutzer eines norwegischen Hafens ab einer gewissen Frachtmenge dazu verpflichtet, bei Lösch- und Ladevorgängen Hafenarbeiter des Verwaltungsbüros für Hafenarbeiten anstelle eigener Hafenarbeiter einzusetzen. Dieses Verwaltungsbüro war zur Absicherung der dauerhaften Beschäftigung von Hafenarbeitern gegründet und durch TV abgesichert worden. Die Holship Reederei sollte mittels (streikartiger) Blockadeaktivitäten zum Beitritt der Vereinbarung bewegt werden. Der EFTA-Gerichtshof entschied, dass ein TV mit einer solchen Vorrangklausel nicht unter die Bereichsausnahme der EWR (EU) Wettbewerbsregeln fällt. Die Bereichsausnahme wird mithin nicht als absolut, sondern nur als relativ eingeordnet, wobei der Gerichtshof dezidierte Angaben machte, was seiner Auffassung nach als Kernelement von TVen anzuerkennen sei. [\[xlviii\]](#) Hier zeigt sich erneut die Verkennung der Tarifautonomie, in dem Fall durch die kleine Schwester des EuGH, den EFTA-Gerichtshof. Durch die Anwendung des Wettbewerbsrechts wird die Bereichsausnahme für TVe in Frage gestellt und damit eine weitere Möglichkeit zur Überprüfung und Zensurierung tarifvertraglicher Inhalte (und darauf bezogener Streikaktivitäten) eröffnet. [\[xlix\]](#)

Darüber hinaus werfen zahlreiche Veröffentlichungen oder Praktiken der Europäischen Kommission die Frage auf, ob Tarifautonomie und Streikrecht in ausreichendem Maße beachtet werden. So zielte eine Kommunikation zum Luftverkehrsmanagement von 2017 darauf ab, Streiks zu vermeiden, die aus ökonomischen Gründen als schädlich eingeordnet wurden. [\[i\]](#) Auch wenn das Streikrecht in dem Dokument unter Bezugnahme auf Art. 28 GRC formell als fundamentales Recht anerkannt wird, [\[ii\]](#) werden doch zahlreiche Empfehlungen an die EU-Mitgliedstaaten ausgesprochen, welche die Autonomie der Tarifvertragspartner missachten oder das Streikrecht in unzulässiger Weise begrenzen wollen. So wird nicht nur eine Schlichtung vor der Durchführung von Streiks, [\[iii\]](#) sondern auch eine mindestens 14tägige Ankündigungsfrist vor einem Streik empfohlen. [\[iiii\]](#) Eine solch lange Ankündigungsfrist würde es jedoch ermöglichen, einen Streik völlig leerlaufen zu lassen. Der für die Auslegung von Übereinkommen zuständige Ausschuss bei der internationalen Arbeitsorganisation (ILO) hält daher eine Ankündigungsfrist von 48 Stunden für angemessen [\[liv\]](#) und betont, dass ökonomische Erwägungen kein zulässiges Sachkriterium für die Einschränkung von Streiks darstellen. [\[lv\]](#) Auch zahlreiche Memoranda of Understanding (MoU), die im Rahmen von Austeritätsmaßnahmen zur Überwindung der Finanzkrise abgeschlossen wurden, sowie länderspezifische Empfehlungen beinhalteten eine Reform des Tarifvertragssystems, [\[lvi\]](#) sodass deutlich wird, dass die EU die Autonomie der Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Spielregeln für das Tarifvertragssystem und die Modalitäten von Arbeitskämpfen mitnichten beachtet. Es bleibt daher festzuhalten, dass ungeachtet der EU-GRC und formaler Bekenntnisse, das kollektive Arbeitsrecht aus Europa keine positiven Impulse zu erwarten hat.

Fazit

Mit der Rechtsverbindlichkeit der EU-GRC wurden die Grundrechte der Beschäftigten und ihrer VertreterInnen zwar gestärkt, eine Stärkung von ArbeitnehmerInnengrundrechten durch die Rechtsprechung ist jedoch nur im Individualarbeitsrecht zu beobachten. Ob der EuGH zukünftig das Grundrecht auf Kollektivverhandlungen und auf Kollektivmaßnahmen ebenfalls adäquat berücksichtigen und mit konkurrierenden Grundfreiheiten im Sinne der praktischen Konkordanz angemessen abwägen wird, ist angesichts der ökonomischen Prämisse von EuGH (und Kommission) mehr als fraglich. Die Impulse aus der EU für das Arbeitsrecht sind somit sehr gemischt zu beurteilen.

Anmerkungen

[i] Gemeinsame Erklärung der Präsidenten von EGMR u. EuGH v. 24.01.2011, EuGRZ 2011, S. 95 f.

[ii] Vgl. statt vieler: Zimmer, Labour Market Politics through Jurisprudence. The influence of the judgements of the European Court of Justice (Viking, Laval, Rüffert, Luxembourg) on labour market policies, 2011, S. 211 ff. m.w.N.; sowie Zwanziger: Nationale Koalitionsfreiheit vs. europäische Grundfreiheiten – aus deutscher Sicht, RdA-Beilage 2009, 10.

[iii] Vgl. Zimmer, Soziale Grundrechte in der Europäischen Union, in: von Alemann/Heidbreder/Hummel/Dreyer/Gödde (Hrsg.), Ein soziales Europa ist möglich. Grundlagen und Handlungsoptionen (2015), S. 135 ff. Zur unmittelbaren Drittwirkung: Manger-Nestler/Noack, Europäische Grundfreiheiten und Grundrechte, JuS 2013, 503 ff. sowie Pießkalla, Unmittelbare Drittwirkung der Grundfreiheiten des EG-Vertrages bei Boykottaufrufen durch Gewerkschaften, NZA 2007, 1144 ff.

[iv] Vgl. EuGH 30.11.1995, C-55/94 (Gebhard), NJW 1996, 579; Manger-Nestler/Noack, Europäische Grundfreiheiten und Grundrechte, JUS 2013, 503.

[v] EuGH 6.6.2000, C-281/98 (Angonese), NZA-RR 2001, 20 (Rn 8).

[vi] EuGH 11.12.2007, C-438/05 (Viking), NZA 2008, 124.

[vii] EuGH 18.12.2007, C-341/05 (Laval), NZA 2008, 159.

[viii] Zur Dienstleistungsfreiheit: Scheidler, Die Grundfreiheiten zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes – ein Überblick, GewArch 2010, 1 (6).

[ix] Zur Debatte siehe: Schlachter, Kollektive Rechte bei Arbeitsmigration und Entsendung, in Mulder/Hotvedt/Nesvik/Sundet, Sui Generis. Festschrift Til Stein Evju (2016), S. 565 (567 f.) sowie Zimmer, Arbeitnehmerentsendung in Europa nach Revision der Entsenderichtlinie 2018 (Teil I). Grundsätzliche Änderungen und Paradigmenwechsel bei der Entlohnung, in: ZESAR 10/2020, 404 ff.; sowie Zimmer, Arbeitnehmerentsendung in Europa nach Revision der Entsenderichtlinie 2018 (Teil II). Kollektivrechtliche Aspekte, ZESAR 11/12/2020, 465 ff. jeweils m.w.N.

[x] Die Arbeitnehmerfreizügigkeit aus Art. 45 AEUV gewährt Staatsangehörigen aus EU-Mitgliedstaaten (insbesondere) das Recht, ihr Herkunftsland zu verlassen, wenn sie eine Erwerbstätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat ausüben wollen, vgl. EuGH 15.12.1995 – C-415/9 (Bosman), NZA 1996, 191 sowie Scheidler, Die Grundfreiheiten zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes – ein Überblick, GewArch 2010, 1 (4).

[xi] Schiek, Europäisches Arbeitsrecht, 2005, S. 189.

[xii] EuGH 12.11.1969, C-29/69 (Stauder), DVBl 1970, 612.

[xiii] EuGH 17.12.1970, C-11/70 (Internationale Handelsgesellschaft), NJW 1971, 343.

[xiv] Lenz, Der europäische Grundrechtsstandard in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, EuGRZ 1993, 585 (586).

[xv]

EuGH 14.5.1974, C-4/73 (Nold), NJW 1975, 518 (Rn 13).

[xvi] EuGH 8.4.1976, C-43/75 (Defrenne II), NJW 1976, 2068 (Rn 38/39).

[xvii] EuGH 22.11.2005, C-144/04 (Mangold), NZA 2005, 1345.

[xviii] Bauer, Ein Stück aus dem Tollhaus: Altersbefristung und der EuGH, NZA 2005, 800.

[xix] BVerfG 06.07.2010, ZTR 2010, 536.

[xx] Zimmer, in: Däubler/Bertz Bach, AGG-Kommentar (4. Aufl. 2018), § 2 Rn 210.

[xxi] Schlachter, Das Verbot der Altersdiskriminierung und der Gestaltungsspielraum der Tarifvertragsparteien, Frankfurt 2014, S. 15.

[xxii] EuGH 19.10.2010, C-555/07 (Kücükdeveci), NZA 2010, 85.

[xxiii] Nur eine mittelbare Horizontalwirkung annehmend: Meyer/Hölscheidt-Schwerdtfeger, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 5. Auflage (2019), Rn. 57 ff; Stangl, Der Anwendungsbereich der Grundrechtecharta, in: Kahl/Raschauer/Storr (Hrsg.), Grundsatzfragen der Grundrechtecharta (2013), S. 6; differenzierend: Calliess/Ruffert-Kingreen, EUV/AEUV, 5. Auflage (2016), Art. 51 GRC, Rn. 21; Seifert, Zur Horizontalwirkung sozialer Grundrechte, EuZA 2013, 299 (303 f.); weitergehend: Frantziou, ELJ 2015, 657 (669 ff.).

[xxiv] EuGH 6.12.2018, C-569/16, C-570/16 (Bauer), NZA 2018, 1467.

[xxv] EuGH 15.01.2014, C-176/12 (AMS), NZA 2014, 193.

[xxvi] Frantziou, ELJ 2015, 657 (660); Stern/Sachs-Ladenburger/Vondung, Art. 51 EU-GRC (2016), Rn 14; Koukiadaki, Application (Article 51) and Limitation (Article 52.1), in: Dorssement/Lörcher/Clauwaert/Schmitt (Hrsg.), The Charter of Fundamental Rights of the European Union and the Employment Relation, Oxford 2019, S. 101 (117).

[xxvii] Koukiadaki, Application (Article 51) and Limitation (Article 52.1), S. 101 (118).

[xxviii] EuGH 1.7.1986, C-237/85 (Rummler), NJW 1987, 1138; ähnlich auch: EuGH 28.2.2013, C-427/11 (Kenny) NZA 2013, 315 (Rn 3).

[xxix] BAG 27.4.1988, 4 AZR 707/87, NZA 1988, 626; vgl. auch Krell, ZfP 2/1990, 197 ff.

[xxx] Vgl. EuGH 8.11.1990, C-177/88 (Dekker), NZA 1991, 171.

[xxxi] Schwarze-Rebhahn (2018), Art. 157, Rn 1.

[xxxii] EuGH 17.04.2018, C-414/16 (Egenberger), NZA 2018, 569; s. dazu auch die Beiträge von Frings sowie Fey et al. in vorgänge Nr. 233 (1/2021).

[xxxiii] EuGH 3.10.2000, C-303/98 (SIMAP), AuR 2000, 465 (mit Anm. Ohnesorg); EuGH 3.7.2001, C-241/99 (Sergas), AuR 2001, 355) und EuGH 9.9.2003, C-151/02 (Jäger), AuR 2003, 388.

[xxxiv] Vgl. Buschmann, AuR 2004, 1 ff., 4 f.

[xxxv] EuGH 20.1.2009, C-350/06 u. C- 520/06 (Schultze-Hoff), NZA 2009, 135. In weiteren

Entscheidungen konkretisierte der EuGH, dass Übertragungszeitraum begrenzt werden darf, vgl. EuGH 22.11.2011, C-214/10 (Schulte), NZA 2011, 1333.

[xxxvi] BAG 18.09.2012, 9 AZR 623/10, AP BUrlG § 7 Nr. 62.

[xxxvii] EuGH 6.11.2018, C-619/16 und C-684/16 (Kreuziger), NZA 2018, 1612; in Umsetzung der Entscheidung: BAG 19.02.2019, 9 AZR 541/15, NZA 2019, 982.

[xxxviii] Diese Analyse der Viking- und Laval-Entscheidungen des EuGH basiert auf dem Aufsatz der Autorin „Soziale Grundrechte in der Europäischen Union: Das Arbeitskampfrecht nach in-Kraft-Treten des Vertrags von Lissabon“, in: AuR 3/2012, S.114-119.

[xxxix] EuGH 11.12.2007, C-438/05 (Viking), NZA 2008, 124.

[xl] EuGH 18.12.2007, C-341/05 (Laval), NZA 2008, 159.

[xli] EuGH 12.6.03, C-112/00 (Schmidberger), Slg. 2003, I-5659.

[xlii] Vgl. u.a. Bücken/Warnecke, Viking – Laval – Rüffert: Consequences and policy perspectives, Brussels, ETUI Report 111 (2010); Bücken/Warnecke, Reconciling fundamental social rights and economic freedoms after Viking, Laval and Rüffert, Brüssel 2011; Blanke, Die Entscheidungen des EuGH in den Fällen Viking, Laval und Rueffert, Oldenburger Studien 18 (2008); Kocher, AuR 2008, 13 ff; Kocher, AuR 2009, 332; Krebber, RdA 2009, 224 ff; Zwanziger, RdA 2009, Sonderbeilage Heft 10, 10 ff.); Zimmer, AuR 2012, 114 ff.

[xliii] Ähnlich: Däubler, AuR 2008, 408 (411) sowie Zimmer, AuR 2012, 114 (115).

[xliv] EGMR 12.11.2008 – Nr. 34503/97 (Demir u. Baykara), AuR 2009, 269 ff.

[xlv] EGMR 24.4.2009 – Nr. 68959/01, AuR 2009, 274 f; siehe auch: Lörcher, 2009, S. 229 ff.

[xlvi] EGMR 20.11.2018 - Nr. 44873/09 (Ognevenko); EGMR 02.10.2014 - 48408/12 (Tymoschenko), AuR 2014, 441 ff; siehe vertiefend: Zimmer, The right to take collective action: Prospects for change in European Court of Justice case law in light of European Court of Human Rights decisions, in: Blackett/Trebilcock (Hrsg.), Transnational Labour Law (2015), 194 (199 ff.) sowie Lörcher, AuR 2019, 522 ff.

[xlvii] EuGH 21.9.1999, C-67/96 (Albany), Slg. 1999, I-5751, AuR 1999, 485, AuR 2000, 26, mit Anm. Blanke; ähnlich EFTA-Gerichtshof 22.2.2002, E-08/00 (Landsorganisasjonen, LO), BeckRS 2016, 81336.

[xlviii] EFTA-Gerichtshof 19.4.2016, E-14/15 (Holship), (Rn. 44).

[xlix] Zur detaillierten Analyse der Entscheidung siehe: Zimmer, AuR 2018, 44 ff.

[l] European Commission, Commission Staff Working Document. Practices favouring Air Traffic Management Service Continuity (SWD/2017/207 final), 5 ff. u. 20.

[li] Ebenda, S. 16 f.

[lii] Ebenda, S. 14 u. 21 f.

[liii] Ebenda, S. 21.

[liv]

ILO, GB - 344th Report, Case No. 2509, Rn. 1246; ILO, Compilation of decisions (2018), Rn. 800.

[lv]ILO, GB - 362nd Report, Case No. 2841, Rn. 1041; 367th Report, Case No. 2894, Rn. 339; ILO, Compilation of decisions (2018), Rn. 791.

[lvi]Siehe vertiefend: Schulten/Müller, A new European Interventionism? The impact of the new European Economic Governance on wages and collective bargaining, in: Natali/Vanhercke (Hrsg.), Social Developments in Europe 2012 (2013), S. 181 ff.; sowie: Clauwaert, The Country-specific Recommendations (CSRs) in the Social Field, ETUI Background Analysis (2016).

<https://www.humanistische-union.de/publikationen/vorgaenge/236-vorgaenge/publikation/wie-sozial-ist-die-europaeische-union-zur-kollision-von-arbeitnehmerinnen-und-gewerkschaftsrechten-mit-den-grundfreiheiten-fulltext/>

Abgerufen am: 16.08.2026