



Fragwürdige Regulierungsdebatte

Einschränkungen des Streikrechts

In der Erwartung, den vorliegenden Artikel zügig verfassen zu können, begann der Autor mit einer Internetrecherche zum Streikrecht in Deutschland. Mehrere Hundert Fundstellen später war der Arbeitstag fast beendet, aber noch nicht eine Zeile geschrieben.

Denn im Hinblick auf das Streikrecht beziehungsweise dessen Einschränkung herrscht ein fulminantes Tohuwabo. Seriöse Rechtsmeinungen treffen auf klientelpolitische und eindeutig interessengeleitete Stellungnahmen. In einigen Verlautbarungen wird gar der Untergang Deutschlands vorhergesagt, dessen Eintreffen statistische Erhebungen der Streikhäufigkeit aber klar widersprechen. Neidgetriebene Diskussionen treffen auf betriebliche und wirtschaftliche Realitäten.

GDL im Fokus der Diskussion

Es geht um Begriffe wie „kritische Infrastruktur“, „lebensnotwendige Dienste“ und

„Daseinsvorsorge“. In der jüngsten Diskussion der Beschränkungsbeefürworter taucht aber immer wieder eine Abkürzung auf: GDL. Die Daseinsvorsorge umfasst staatliche Leistungen, wie Energie- und Wasserversorgung, Telekommunikation, Rundfunk, Straßenreinigung sowie Abwasser- und Müllentsorgung, aber eben auch Verkehrs- und Transportwesen. Diese Elemente gelten auch als kritische Infrastruktur. Im Verkehrswesen wird darunter nicht nur die Infrastruktur als solche, sondern auch die tatsächliche Durchführung der Transporte verstanden, also der fahrende Zug oder Bus. Beim dritten Begriff, den „lebensnotwendigen Diensten“,

wird es schon kritischer. Die Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts gebraucht, soweit erkennbar, erstmals in einem Beschluss des Großen Senats aus dem Jahr 1971 den Begriff der „lebensnotwendigen Betriebe“. Die weitere Rechtsprechung verwendet diesen Begriff immer wieder, ohne ihn aber konkret zu definieren. Denklogisch sind darunter Notfallbehandlungen von Patienten, der Einsatz von Polizei und Feuerwehr, Transporte zur Friedenssicherung und ähnliche elementare staatliche Leistungen zu verstehen, ohne die das Leben von Menschen bedroht wäre.

Das Ziel ist Kampfpärität

Das Streikrecht als solches basiert auf dem Grundgesetz, was weitestgehend bekannt ist. Weniger bekannt ist, dass das Streikrecht im Übrigen nicht gesetzlich geregelt ist. Zwar knüpfen verschiedene

Gesetze an das Wort „Streik“ an. Unter einem Streik versteht man wiederum eine Arbeitsniederlegung nach einem Aufruf durch eine Gewerkschaft, bei der die Belegschaft als Ganzes oder in Teilen ihre Arbeit niederlegt.

Was dafür aber genau gilt, ist nicht gesetzlich geregelt, sondern wurde durch die Gerichte, vor allem durch das Bundesverfassungsgericht und das Bundesarbeitsgericht, durch Rechtsprechung festgelegt und weiterentwickelt. Man spricht vom sogenannten Richterrecht. Die Gerichte waren und sind darauf bedacht, „Kampfpärität“ herzustellen beziehungsweise zu erhalten, sodass weder die Arbeitgeber- noch die Gewerkschaftsseite im Arbeitskampf einen strukturellen Vorteil hat.

Frühe historische Vorläufer

Bereits in der Weimarer Republik galt für die Eisenbahnbeamten ein besonders starkes Streikverbot. Auch die Idee der Zwangsschlichtung, die in der aktuellen Diskussion immer



© GDL (2)

wieder bedient wird, ist nicht neu. Bereits mit der Schlichtungsverordnung vom 30. Oktober 1923 wurde ein zwangsweises Schlichtungsverfahren vorgeschrieben. Anders als heute war der Spruch des vom Reichsarbeitsministerium bestimmten Schlichters aber verbindlich. Das bedeutete seinerzeit quasi das Ende der Tarifautonomie. So weit gehen die heute diskutierten Konzepte freilich nicht. Vorgeschrieben soll eine unverbindliche Schlichtung sein. Die Tarifvertragsparteien wären also nicht an die Empfehlung eines Schlichters gebunden.

Die Idee der Regulierung ist nicht neu

Bereits 2012 hatten die Professoren Franzen, Thüsing und Waldhoff einen Entwurf vorgelegt, um Arbeitskampfmaßnahmen im Bereich der Daseinsvorsorge zu regulieren. Dieser Entwurf sah für Streikmaßnahmen im Bereich der Daseinsvorsorge unter anderem eine Ankündigungsfrist von mindestens vier Tagen vor, wobei die Ankündigung auch gegenüber der Öffent-

lichkeit mitgeteilt werden sollte. Anlass für die Professoren: die Streiks der GDL im Jahr 2007.

Im Jahr 2015 veröffentlichte die Bundeszentrale für politische Bildung einen bis heute abrufbaren Artikel unter der Überschrift „Das Streikrecht ist nicht mehr zeitgemäß“. Der Gesetzgeber, so heißt es da, solle dem Streikrecht gewisse „Leitplanken“ einziehen – und zwar vor allem dort, wo die Öffentlichkeit besonders betroffen ist: insbesondere im Verkehrssektor, der Kommunikation, medizinische Versorgung, Entsorgung, Bildung. Dazu soll eine „rechtzeitige Ankündigung“ von Streiks gehören, wie auch eine verbindliche Schlichtung. Es soll erst dann gestreikt werden dürfen, wenn der Vermittlungsvorschlag neutraler Schlichter von einer der beiden Seiten abgelehnt wurde. Weitere Elemente könnten ein verbindliches Urabstimmungsverfahren sowie die Verpflichtung zur Aufrechterhaltung einer Grundversorgung für die Bevölkerung sein.

Und auch hier: der Bezug auf die GDL und ihre im Jahr 2015 geführten Streiks – so weit die „neutrale“ Bundeszentrale für politische Bildung. Die zum Thema Streik zu findenden Artikel wurden zuletzt im Jahr 2015 aktualisiert, was wohl für sich spricht.

Der Stand der aktuellen Debatte

Es hat den Anschein, dass die Debatte über die Regulierung des Streikrechts immer dann Fahrt aufnimmt, wenn es im Eisenbahnbereich zu Streiks kommt. So auch jetzt wieder. Aufhänger ist auch hier die GDL, die in der Tarifrunde 2023/2024 zur Umsetzung der 35-Stunden-Woche für Schichtarbeiter mehrmals zu Streiks aufrufen musste.

Aktuelle Verfechter sind CDU/CSU und die – ach so freiheitli-

che – FDP. Den politischen Kräften geht es nicht etwa darum, das gesamte Streikrecht zu regeln, sondern eben nur das in den Bereichen der Daseinsvorsorge. Das zuständige Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) plant indes keine solche Gesetzesinitiative. Ebenso sprechen sich die SPD und die Grünen gegen ein „Streikgesetz“ aus.

Massive Beeinträchtigung des Streikrechts

Den Befürwortern geht es im Kern um die Einschränkung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit von Streiks. Dieser Grundsatz ist elementar für die Rechtmäßigkeit von Streiks. Er besagt, dass Streiks nur zur Umsetzung tarifvertraglich regelbarer Ziele geführt werden dürfen. Außerdem darf keine Friedenspflicht bestehen und der Gewerkschaft steht kein milderer Mittel zur Umsetzung der Forderungen zur Verfügung.

Wird dieser Grundsatz eingeschränkt, können Streiks womöglich rechtswidrig werden.

Außerdem stehen eine vorgeschaltete Schlichtung, eine vorgeschriebene Urabstimmung, Ankündigungsfristen für Streiks, zwingend einzurichtende Notdienste, Abkühlphasen, Schutz von Feiertagen und vieles mehr im Raum. Sogar ein Mindestorganisationsgrad ist zuweilen in Rede, also eine Repräsentativität, wie sie zum Beispiel in Frankreich gilt.

Bei alledem verkünden die Befürworter unisono, dass das Streikrecht natürlich ein hohes Gut ist – das aber begrenzt werden muss. Dies würde jedoch, in Summe betrachtet, zu einer ganz erheblichen Beeinträchtigung des Streikrechts führen, die weit über eine bloße Regulierung hinaus geht. Ob so etwas mit dem Grundgesetz vereinbar wäre, ist zu bezweifeln.

Regulierung arbeitgeberseitiger Maßnahmen

Bemerkenswert ist vor allem, was nicht gesagt wird: So erhebt sich keine Stimme, die die heute möglichen Abwehrmaßnahmen der Arbeitgeber einschränken will. Es wäre dabei ein Leichtes, Aussperrungen ebenso zu verbieten, wie die streikbedingte Stilllegung von Betrieben oder das Angebot von Streikbrecherprämien. Die zwar heute schon rechtswidrige, aber immer wieder zu verzeichnende Beschäftigung von Leiharbeitnehmern im Streikfall könnte von Amts wegen verfolgt werden. Die Auslagerung von Produktionsbereichen mittels Werkverträgen kann für den Streikfall verboten werden. Oder wie wäre es denn mit einem Gebot für die Arbeitgeberseite, Tarifverhandlungen lösungsorientiert zu führen? Doch bei einem solchen Gebot müsste wohl die gesamte Verhandlungstruppe der DB ausgetauscht werden. Vor allem aber könnte das Streikrecht als solches gesetzlich eingeräumt werden, was bis heute nicht der Fall ist. Es wird bisher durch die Gerichte aus dem Grundgesetz abgeleitet.

BAG-Präsidentin gegen Einschränkungen

Die Gegner eines „Streikgesetzes“ sind weniger laut. Dazu gehören die Gewerkschaften, aber auch Rechtswissenschaftler und Richter. Die Präsidentin des Bundesarbeitsgerichts, Inken Gallner, lehnt Änderungen ab. Mit dem deutschen Arbeitskampfrecht, das aus dem Grundgesetz hervorgehe, sei man gut gefahren. Die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen hätten sich gut entwickelt. Trotz der erheblichen Streiks, insbesondere in jüngerer Vergangenheit im Verkehrsbereich, werde in Deutschland grundsätzlich sehr wenig gestreikt, betonte sie im Juni 2024 in einem Interview mit dem Deutschlandfunk.

Die Öffentlichkeit ist gespalten. Nach einer Umfrage zur Änderung des Streikrechts in Deutschland 2024 (Veröffentlicht am 22. März 2024, Statista GmbH) sind 54 Prozent der Befragten für und 44 Prozent gegen ein Streikgesetz.

Vergleichsweise wenig Streiks in Deutschland

In Deutschland fielen 2023 je 1000 Beschäftigte durchschnittlich 14 Arbeitstage durch Streiks aus. Damit gab es 2023 mehr Streiktage als noch im Vorjahr, in dem es zu 6,4 Ausfalltagen je 1000 Beschäftigte durch Streiks kam. Während es im Jahr 2015 mit 28,2 Ausfalltagen die meisten Streiktage gab, fiel im Jahr 2000 weniger als ein Tag (0,3) je 1000 Beschäftigte aufgrund von Streiks aus. Die Zahl der Streiktage ist abhängig von der Zahl und Größe der streikenden Branchen. Die Auswirkungen der Streiks, vor allem die Wirkung auf die Bevölkerung, sind sehr unterschiedlich. Mit 38,8 Ausfalltagen im Jahr 2023 wurde für den Bereich Handel, Verkehr und Gastgewerbe der höchste Wert gemeldet. Daran waren laut Angaben des Statistischen Bundesamtes 157.947 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in 3.520 Betrieben beteiligt.



Auch Inken Gallner, Präsidentin des Bundesarbeitsgerichts, spricht sich gegen ein „Streikgesetz“ aus.

Die Bundesagentur für Arbeit gibt für das Jahr 2023 für den Industriezweig Landverkehr und Transport in Rohrfernleitungen mit 850.827 Arbeitnehmern 73.652 streikbedingt ausgefallene Arbeitstage in 300 Betrieben unter Beteiligung von 53.253 Arbeitnehmern an.

Im europäischen Vergleich wird in Deutschland mit durchschnittlich 18 Streiktage jährlich (2013 bis 2022) wenig gestreikt. Am meisten wird in Belgien (103 Tage), Frankreich (92) und Finnland (90) gestreikt. Am wenigsten in Schweden (1), Österreich (1) und in der Slowakei (0).

TEG sollte GDL eliminieren

Es fällt schon auf: Viele Diskussionsbeiträge, die für ein Streikgesetz sind, erwähnen entweder die GDL ausdrücklich oder sprechen von Zügen, die nicht kommen (die ja auch nicht kommen, wenn nicht gestreikt wird), von der Eisenbahn im Allgemeinen oder von den betroffenen Fahrgästen. Da liegt der Verdacht auf ein bewusst gegen die GDL gerichtetes Vorgehen nicht fern. Schon mit dem Tarifeinheitsgesetz (TEG) sollte im Jahr 2015 der GDL der Garaus gemacht werden. Hinter vorgehaltener Hand war seinerzeit sogar von einem „Lex-GDL“ die Rede, übrigens verabschiedet von der damaligen Großen Koalition, federführend aber getrieben vom SPD-geführten BMAS.

Nun hat das TEG nicht nur nicht funktioniert, sondern sogar das Gegenteil bewirkt: Seit seinem Inkrafttreten sind die Streiks bei der DB, die das Gesetz als einziges Bahnunternehmen anwendet, häufiger und härter geworden. Die GDL ist aber weit davon entfernt, marginalisiert zu sein. Die Gestaltungskraft der GDL ist ungebrochen. Außerdem steht die GDL der DB und ihrem Eigentümer mit ihren verkehrs-

politischen Forderungen mitten im Gesicht. Einer geschwächten GDL würde bei diesen Themen aber niemand mehr wirklich zuhören.

Deutschland braucht kein Streikgesetz

Es wäre allerdings eine Selbstüberschätzung, als Grund für die Diskussion um ein Streikgesetz allein die GDL zu sehen. Natürlich wird eine Einschränkung des Streikrechts von allen Arbeitgebern gerne genommen.

Doch Fakt ist: Der Streik ist stets die Reaktion einer Gewerkschaft auf die Verweigerungshaltung eines Arbeitgebers. Deutschland braucht kein Streikgesetz, sondern Arbeitgeber mit sozialer Kompetenz! Und letztendlich sei auch noch eines betont: Es war 1993 der politische Wille der damaligen Bundesregierung, die Staatsbahnen zu privatisieren. Schon 1992 wurden keine Beamten mehr ernannt, sondern zentrale Funktionen im Eisenbahnsystem auf Arbeitnehmer übertragen, und diese haben nun einmal, anders als Beamte, ein Streikrecht.

Die Geister, die ich rief ...

T. G.

