© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Übersetzung wurde bereits in Newsletter Menschenrechte 2014/2 veröffentlicht] Die erneute Veröffentlichung wurde allein für die Aufnahme in die HUDOC-Datenbank des EGMR gestattet. Diese Übersetzung bindet den EGMR nicht.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Translation already published in Newsletter Menschenrechte 2014/2] Permission to republish this translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC. This translation does not bind the Court.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Traduction déjà publiée dans Newsletter Menschenrechte 2014/2] L'autorisation de republier cette traduction a été accordée dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour. La présente traduction ne lie pas la Cour.

Sachverhalt

Bei der *National Union of Rail, Maritime and Transport Workers* (RMT) handelt es sich um eine in London angesiedelte Gewerkschaft mit circa 80.000 Mitgliedern, die in unterschiedlichen Sektoren der britischen Transportwirtschaft beschäftigt sind. Ihre Beschwerde betrifft die Ausübung ihres Streikrechts in zwei unterschiedlichen Fällen.

1. Verständigung über Streik-Abstimmung

Die RMT war eine jener Gewerkschaften, die von der Firma *EDF Energy Powerlink Ltd.* (EDF) als Partner für Kollektivverhandlungen anerkannt war. Das Unternehmen war für den Betrieb und die Wartung der Stromversorgung der Londoner U-Bahn zuständig. Von den 270 Arbeitnehmern waren 52 Mitglieder der RMT. Zwischen Juni und September 2009 verhandelte das Unternehmen mit der Gewerkschaft über neue Arbeitsbedingungen. Unzufrieden mit dem Angebot des Unternehmens beschloss die RMT, Arbeitskampfmaßnahmen zu ergreifen. Am 24.9.2009 informierte sie die Firma über die bevorstehende Streikabstimmung. Darin beschrieb sie die betroffenen Arbeitnehmer als »Ingenieure/Techniker«. Die Unternehmensleitung war der Ansicht, dass die Arbeitnehmer genauer bezeichnet werden müssten und wandte sich an den *High Court*. Dieser untersagte der Gewerkschaft mit einer Verfügung, ihre Mitglieder über einen Streik abstimmen zu lassen, da sie den gesetzlichen Anforderungen über deren Ankündigung nicht entsprochen hätte. Daraufhin erstattete die RMT eine neue Meldung an das Unternehmen, in der

sie die Tätigkeit der betroffenen Arbeitnehmer genauer bezeichnete. Die folgende Abstimmung unterstützte eine Arbeitsniederlegung, die im Dezember und Jänner 2009 stattfand. Am 7.1.2010 legte die EDF ein verbessertes Angebot vor, das von den Mitgliedern der RMT angenommen wurde.

2. Sympathiestreik

Der zweite Aspekt der Beschwerde betrifft Mitglieder der bf. Gewerkschaft, die in der Eisenbahnwartung tätig waren. Sie waren zunächst bei *Fastline Ltd.*, einem Tochterunternehmen von *Jarvis Plc.*, beschäftigt. *Fastline Ltd.* und *Jarvis Rail Ltd.*, ein weiteres Tochterunternehmen des Konzerns, das Gleisbauarbeiten durchführte, beschäftigten zusammen rund 1.200 Personen, von denen 569 Mitglieder der RMT waren. Im August 2007 übertrug *Fastline Ltd.* einen Geschäftsbereich mit 20 Mitarbeitern an das Unternehmen *Hydrex Equipment (UK) Ltd.* (*Hydrex*). Den gesetzlichen Vorgaben entsprechend wurden die bestehenden Arbeitsverträge unverändert übernommen.

Im März 2009 informierte *Hydrex* die von *Jarvis* übernommenen Mitarbeiter, dass ihre Gehälter an jene der übrigen Arbeitnehmer angepasst würden, was auf eine Reduktion von 36% – 40% hinauslief. Nachdem Verhandlungen gescheitert waren, organisierte die RMT eine Abstimmung, bei der sich die Mehrheit ihrer 17 bei *Hydrex* tätigen Mitglieder für einen Streik aussprach, der von 6.11. bis 9.11.2009 stattfand. Das daraufhin von *Hydrex* vorgelegte Angebot wurde von der Mehrheit der Gewerkschaftsmitglieder abgelehnt. Nach Ansicht der RMT war ihre Verhandlungsposition aber sehr schwach,

da sie unter den Arbeitnehmern von *Hydrex* nur sehr wenige Mitglieder hatte und eine Arbeitsniederlegung durch diese keinen spürbaren Effekt auf die Tätigkeit des Unternehmens haben konnte. Sie hätte die Interessen ihrer Mitglieder weit effektiver verteidigen können, wenn sie auch ihre bei *Jarvis* tätigen Mitglieder mobilisieren hätte können.¹

Rechtsausführungen

Die Bf. behauptet eine Verletzung von Art. 11 EMRK (hier: *Gewerkschaftsfreiheit*), weil die gesetzlichen Anforderungen an die Verständigung über eine Streikabstimmung und die Vorschriften über Sympathiestreiks ihre Vereinigungsfreiheit exzessiv einschränken würden.

I. Zur Zulässigkeit

Den ersten Beschwerdepunkt, der sich auf die Verständigung über die Streikabstimmung bezieht, erachtet der GH aus folgendem Grund für unzulässig. Auch wenn die Gewerkschaft eine gewisse Verzögerung hinnehmen musste, organisierte sie zwei Monate später erfolgreich einen Streik ihrer Mitglieder. Diese Maßnahme brachte EDF dazu, ihr Angebot nachzubessern. Die Mitglieder der Bf. nahmen das Angebot an und es wurde kurz darauf als kollektive Vereinbarung abgeschlossen. Der GH sieht daher keine Grundlage für die Annahme, es wäre in die Ausübung der durch Art. 11 EMRK geschützten Rechte der Bf. eingegriffen worden. Dieser Teil der Beschwerde ist daher offensichtlich unbegründet und muss als **unzulässig** zurückgewiesen werden (einstimmig).

Soweit die Beschwerde das Verbot von Sympathiestreiks betrifft, stellt sich zunächst die Frage, ob sie unzulässig ist, weil die Bf. sich in derselben Sache an den ILO-Ausschuss für Vereinigungsfreiheit gewendet hat. Diese Beschwerde wurde am 6.6.2013 zurückgezogen. Nach ständiger Rechtsprechung ist entscheidend, ob im Zeitpunkt der Prüfung durch den GH eine andere Instanz bereits in der Sache entschieden hat. Dies ist im vorliegenden Fall nicht geschehen. Der GH sieht auch keinen Missbrauch des Beschwerderechts durch die Bf., die von Anfang an ihre Absicht offenlegte, ein weiteres internationales Verfahren in Anspruch zu nehmen.

Soweit mit der Verfahrenseinrede der Regierung eine offensichtliche Unbegründetheit der Beschwerde geltend gemacht wird, verbindet der GH ihre Prüfung mit der Entscheidung in der Sache. Dieser Teil der Beschwerde wird daher für **zulässig** erklärt (einstimmig).

¹ Ein solcher Sympathiestreik ist ausdrücklich vom gesetzlichen Schutz des Streikrechts ausgenommen.

II. Zur behaupteten Verletzung von Art. 11 EMRK

Die Bf. bringt vor, das Verbot von Sympathiestreiks hätte ihre Fähigkeit erheblich beschränkt, ihre bei *Hydrex* tätigen Mitglieder gegen eine drastische Verschlechterung der Lohn- und Arbeitsbedingungen zu schützen.

1. Anwendbarkeit von Art. 11 EMRK

Der GH muss zunächst entscheiden, ob ein Sympathiestreik in den Anwendungsbereich von Art. 11 EMRK fällt. Diese Frage hat sich noch in keinem vorangegangenen Fall gestellt.

Die Regierung stützt ihre Verneinung der Anwendbarkeit auf eine wörtliche Auslegung von Art. 11 Abs. 1 EMRK. Bei der Auslegung der Konvention muss allerdings gemäß Art. 31 Abs. 3 lit. c WVK »jeder in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbare einschlägige Völkerrechtssatz« und insbesondere jede Norm über den Schutz der Menschenrechte berücksichtigt werden. Arbeitskampfmaßnahmen aus Sympathie sind als Teil der Gewerkschaftsfreiheit durch die ILO-Konvention Nr. 87 und die Europäische Sozialcharta (ESC) geschützt. Die aufgrund dieser Instrumente tätigen Instanzen kritisierten das im Vereinigten Königreich geltende Verbot von Sympathiestreiks wegen der angenommenen Gefahr des Missbrauchs durch Arbeitgeber. Es würde der Praxis des GH, bei der Auslegung der EMRK die jeweilige Interpretation durch andere internationale Instanzen zu berücksichtigen, widersprechen, wenn er den Umfang der Gewerkschaftsfreiheit nach Art. 11 EMRK enger auslegen würde als es der überwiegenden Ansicht im internationalen Recht entspricht. Ein solches Verständnis der Gewerkschaftsfreiheit findet zudem Unterstützung in der Praxis vieler europäischer Staaten, die Sympathiestreiks seit langem als rechtmäßige Form gewerkschaftlichen Handelns betrachten.

Es kann durchaus sein, dass aus Sympathie erfolgende Arbeitskampfmaßnahmen ihrer Natur nach eher ein ergänzendes Element als ein Kernelement der Gewerkschaftsfreiheit darstellen. Der GH wird darauf noch zurückkommen. Das Ergreifen derartiger Arbeitskampfmaßnahmen durch eine Gewerkschaft aus Sympathie, einschließlich von Streikmaßnahmen, gegen einen Arbeitgeber, um einen Streit zwischen Gewerkschaftsmitgliedern und einem anderen Arbeitgeber voranzubringen, muss als Teil der von Art. 11 EMRK umfassten gewerkschaftlichen Aktivität angesehen werden.

Der Wunsch der Bf., einen Sympathiestreik zur Unterstützung ihrer bei *Hydrex* tätigen Mitglieder zu organisieren, ist damit als Wunsch anzusehen, ihre Gewerkschaftsfreiheit iSv. Art. 11 EMRK auszuüben. Das gesetzliche Verbot von Sympathiestreiks begründete daher einen Eingriff in die durch diese Bestimmung garantierten Rechte. Um mit Art. 11 Abs. 2 EMRK verein-

bar zu sein, muss ein solcher Eingriff gesetzlich vorgesehen sein, ein legitimes Ziel verfolgen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sein, um dieses Ziel zu erreichen.

2. Rechtmäßigkeit und Legitimität des Eingriffs

Dass der Eingriff gesetzlich vorgesehen war, steht außer Streit. Aus Solidarität erfolgende Arbeitskampfmaßnahmen können aufgrund ihrer Natur viel breitere Auswirkungen haben als Aktionen im eigentlich betroffenen Unternehmen. Sie haben das Potential, die Rechte von Personen zu verletzen, die nicht Partei des Arbeitskampfes sind, die Wirtschaft weitgehend zu stören und die Erbringung von Dienstleistungen für die Öffentlichkeit zu beeinträchtigen. Der GH ist daher überzeugt, dass das Parlament mit dem Verbot von Solidaritätsaktionen das legitime Ziel verfolgte, die Rechte und Freiheiten anderer zu schützen, und zwar nicht beschränkt auf die Arbeitgeberseite in einem Arbeitskampf.

3. Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft

Die bisherige Rechtsprechung zeigt eindeutig, dass Streikmaßnahmen von Art. 11 EMRK geschützt werden. Es ist daher nicht notwendig, dem Vorbringen der Bf. entsprechend zu entscheiden, ob dem Ergreifen von Arbeitskampfmaßnahmen der Status eines Kernelements dieser Konventionsgarantie zuzusprechen ist.

Die Bf. machte Gebrauch von zwei Elementen der Vereinigungsfreiheit, nämlich dem Recht zu versuchen, den Arbeitgeber dazu zu bewegen sich anzuhören, was sie im Namen ihrer Mitglieder vorzubringen hat, und das Recht, an Kollektivverhandlungen teilzunehmen. Der Streik ihrer bei *Hydrex* tätigen Mitglieder war Teil der Ausübung dieses Rechts. Die Tatsache, dass die Aktionen nicht zum von der Bf. gewünschten Erfolg führten, bedeutet nicht, dass die Ausübung ihrer durch Art. 11 EMRK garantierten Rechte illusorisch gewesen wäre. Das Recht zu streiken schließt kein Recht ein, den Arbeitskampf zu gewinnen. Die Konvention verlangt, dass Gewerkschaften nach dem innerstaatlichen Recht in der Lage sind, den Schutz der Interessen ihrer Mitglieder unter Bedingungen zu verfolgen, die nicht mit Art. 11 EMRK unvereinbar sind. Im vorliegenden Fall waren die Bf. und ihre Mitglieder weitgehend in der Lage, dies zu tun.

Da das Erreichen eines gerechten Ausgleichs zwischen den Interessen der Arbeitnehmer und der Geschäftsführung heikle gesellschaftliche und politische Fragen aufwirft, muss den Mitgliedstaaten ein Ermessensspielraum bei der Entscheidung zukommen, wie sie Gewerkschaftsfreiheit und den Schutz der Arbeitnehmerinteressen der Mitglieder gewährleisten. In *Sin-*

dicatul »Păstorul cel Bun«/RO vertrat die Große Kammer die Ansicht, dass dieser Spielraum weit sein müsse. Die Weite des Spielraums hängt ab von der Art und Reichweite der umstrittenen Einschränkungen der gewerkschaftlichen Rechte, dem damit verfolgten Ziel und den widerstreitenden Rechten und Interessen anderer Mitglieder der Gesellschaft, die unter einer uneingeschränkten Ausübung dieses Rechts leiden würden. Außerdem kann der Grad der Übereinstimmung zwischen den Mitgliedstaaten des Europarats hinsichtlich der aufgeworfenen Frage relevant sein, wie auch ein sich in internationalen Instrumenten abzeichnender Konsens.

Wenn eine gesetzliche Einschränkung den Kern gewerkschaftlicher Tätigkeit betrifft, ist dem nationalen Gesetzgeber ein geringerer Ermessensspielraum zuzugestehen und es wird mehr verlangt werden, um den daraus folgenden Eingriff in die Gewerkschaftsfreiheit mit dem öffentlichen Interesse zu rechtfertigen. Wird umgekehrt nicht der Kern, sondern nur ein Nebenaspekt der Gewerkschaftstätigkeit berührt, ist der Spielraum weiter und der Eingriff wird eher verhältnismäßig sein, was seine Konsequenzen für die Ausübung der Gewerkschaftsfreiheit betrifft.

Zu Art und Ausmaß des von der Bf. erlittenen Eingriffs in die Gewerkschaftsfreiheit stellt der GH fest, dass dieser nicht so schwerwiegend war, wie die Bf. behauptet. Was frustriert wurde, war ihr Wunsch nach einer Eskalation des Streiks durch die Beteiligung hunderter ihrer Mitglieder bei *Jarvis*, einem anderen Unternehmen, das in keiner Weise an der Auseinandersetzung beteiligt war. Die Bf. war überzeugt davon, dass dieser Sympathiestreik den Streit entschieden hätte. Darüber kann allerdings nur spekuliert werden. Es kann nicht gesagt werden, dass das Verbot eines Sympathiestreiks den Kern der Vereinigungsfreiheit der Bf. betraf. Der Ermessensspielraum der nationalen Behörden ist daher der weitere, der bei der im öffentlichen Interesse erfolgenden Regulierung von Nebenaspekten der gewerkschaftlichen Tätigkeit zur Verfügung steht.

Die Angelegenheit steht im Zusammenhang mit der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strategie des belangten Staates. In dieser Hinsicht hat der GH gewöhnlich einen weiten Ermessensspielraum zugestanden.

Es stimmt, dass Faktoren vorliegen, die hinsichtlich der Bandbreite der dem Gesetzgeber des Vereinigten Königreichs zur Verfügung stehenden Möglichkeiten in eine andere Richtung weisen.

Der erste dieser Faktoren ist das Ausmaß eines europäischen Konsenses betreffend Sympathiestreiks. Mit seinem vollständigen Verbot steht der belangte Staat an einem Ende des Spektrums der Mitgliedstaaten und gehört zu einer kleinen Gruppe, die einen so kategorischen Standpunkt vertreten. Dies alleine bedeutet aller-

dings noch nicht, dass die nationalen Behörden ihren Ermessensspielraum überschritten haben.

Zweitens ist das reichhaltige Material des internationalen Rechts ein auffallendes Merkmal dieses Falls. Das Vereinigte Königreich untersagte Sympathiestreiks vor mehr als zwei Jahrzehnten und wurde seither vom Expertenausschuss der ILO und dem Europäischen Ausschuss für soziale Rechte dafür kritisiert. Während sich die Bf. auf diese Stellungnahmen beruft, bestreitet die Regierung ihre Relevanz. Die Aufgaben des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte sind im Protokoll zur Änderung der Europäischen Sozialcharta damit umschrieben, die Vereinbarkeit von Recht und Praxis der Mitgliedstaaten mit den aus der ESC erwachsenden Verpflichtungen aus rechtlicher Sicht einzuschätzen. Dieses Protokoll ist noch nicht in Kraft getreten, da es einige Staaten – darunter auch das Vereinigte Königreich – nicht ratifiziert haben. Der Wert des Europäischen Ausschusses für soziale Rechte für die Auslegung scheint jedoch von den Staaten und dem Ministerkomitee im Allgemeinen anerkannt zu werden. Was den Expertenausschuss der ILO betrifft, verwies die Regierung darauf, dass dieser nicht die Kompetenz habe, ILO-Konventionen verbindlich auszulegen. Zudem verwies sie auf einen anhaltenden Streit in der ILO über die Rechtskraft und sogar das Bestehen eines Streikrechts. Allerdings anerkannte die belangte Regierung im vorliegenden Verfahren, dass das durch Art. 11 EMRK garantierte Recht, sich einer Gewerkschaft anzuschließen, in der Regel auch die Möglichkeit zu streiken einschließt.

Diese Analyse der Stellungnahmen der nach den einschlägigen internationalen Instrumenten zuständigen Spruchkörper bestätigt die Ansicht, zu welcher der GH anhand des Vergleichs der Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gelangte. Mit dem Verbot von solidarischen Arbeitskämpfmaßnahmen steht die belangte Regierung am äußersten Ende des Spektrums und liegt nicht auf der Linie eines erkennbaren internationalen Trends, der einen weniger restriktiven Zugang fordert. Wie der GH in *Demir und Baykara/TR* festgestellt hat, kann ein solcher Konsens eine relevante Überlegung bei der Auslegung der Konvention sein. Die Prüfung durch den GH hat einen eigenständigen Charakter, verglichen mit den spezialisierten Instanzen, die im Rahmen der ILO und der ESC tätig werden. Im Gegensatz zu diesen hat der GH nicht die Aufgabe, die innerstaatliche Rechtslage abstrakt zu beurteilen, sondern festzustellen, ob die Art, wie sie sich tatsächlich auf die Bf. auswirkte, deren Rechte unter Art. 11 EMRK verletzte. Die Bf. verwies auf mögliche Auswirkungen des Verbots in unterschiedlichen hypothetischen Szenarien. Kurz gesagt befürchtet sie, Gewerkschaften könnten ernsthaft an der Verfolgung ihrer legitimen, gewöhnlichen Aktivitäten zum Schutz der Interessen ihrer Mitglieder gehindert werden. Diese behaupteten weitreichenden negativen Effekte des

gesetzlichen Verbots traten in der Situation bei *Hydrex* allerdings nicht ein. Der GH ist an die Tatsachen des vorliegenden Falls gebunden. Die negativen Einschätzungen durch die zuständigen Spruchkörper von ILO und ESC haben für die Entscheidung, ob die Anwendung des gesetzlichen Verbots von Sympathiestreiks unter Umständen wie jenen des vorliegenden Falls noch innerhalb der Bandbreite der nach Art. 11 EMRK zulässigen Optionen lag, kein derart überzeugendes Gewicht.

Die Regierung berief sich zur Rechtfertigung des Verbots auf die Notwendigkeit, die Wirtschaft vor den störenden Auswirkungen von Arbeitskämpfen abzusichern. Im Bereich der Sozial- und Wirtschaftspolitik, einschließlich des Bereichs der Arbeitsbeziehungen, wird der GH im Allgemeinen die Entscheidungen des Gesetzgebers respektieren, solange sie nicht offensichtlich einer vernünftigen Grundlage entbehren. Das Verbot von Sympathiestreiks ist seit mehr als 20 Jahren in Kraft, ungeachtet zweier Regierungswechsel in dieser Zeit. Dies zeigt einen demokratischen Konsens, der es unterstützt und die Akzeptanz der Gründe, auf der es beruht. Die Gründe, auf die sich der Gesetzgeber berief, waren daher relevant und ausreichend iSv. Art. 11 EMRK.

Der GH muss auch prüfen, ob das umstrittene Verbot gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit verstieß. Der generelle Charakter des Verbots macht als solcher das Gesetz nicht unverhältnismäßig. Der Eingriff in die Vereinigungsfreiheit der Bf. war, wie bereits festgestellt wurde, nicht besonders weitgehend.

Die mit einer Lockerung des Verbots einhergehenden Gefahren sind eine relevante Überlegung, die in erster Linie vom belangten Staat angestellt werden muss. Der Grund für die Eindämmung von Sympathiestreiks durch das Parlament lag in deren vor 1980 unter Beweis gestellten Fähigkeit, sich rasch und weit über den ursprünglichen Arbeitskampf hinaus auszuweiten. Nach Ansicht der Bf. sollte das Vereinigte Königreich zu dieser Situation zurückkehren, um den Anforderungen von Art. 11 EMRK gerecht zu werden.

Auch wenn die Geschichte der Gesetzgebung des Vereinigten Königreichs auf gangbare Alternativen zu dem Verbot hindeutet, ist dies nicht entscheidend für die Angelegenheit. Denn die Frage ist nicht, ob weniger restriktive Regeln verabschiedet hätten werden sollen oder ob der Staat nachweisen kann, dass das Ziel ohne diese Maßnahme nicht erreicht würde. Die Frage ist vielmehr, ob der Gesetzgeber mit der tatsächlich verabschiedeten gesetzlichen Maßnahme innerhalb des ihm zugestandenen Ermessensspielraums handelte und ob insgesamt ein gerechter Ausgleich getroffen wurde. Die Argumente der Bf. haben den GH nicht davon überzeugt, dass es dem Parlament des Vereinigten Königreichs an ausreichenden faktischen und politischen Gründen gefehlt hätte, das umstrittene Verbot als in einer demokratischen Gesellschaft notwendig anzusehen.

Unter den besonderen Umständen des vorliegenden Falls lag somit kein ungerechtfertigter Eingriff in die Vereinigungsfreiheit der Bf. vor. Es hat daher **keine Verletzung** von **Art. 11 EMRK** stattgefunden (einstimmig; *im Ergebnis übereinstimmendes Sondervotum von Richterin Ziemele und den Richtern Hirvelä und Bianku sowie von Richter Wojtyczek*).