

Artikel 48 **Koalitionsfreiheit**

Wolfgang Däubler

¹Arbeitnehmer und Unternehmer haben die Freiheit, sich zu vereinigen, um die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu gestalten. ²Niemand darf gehindert oder gezwungen werden, Mitglied einer solchen Vereinigung zu werden.

Einschlägiges Schrifttum:

Hensche, Kommentierung zu Art. 9 Abs. 3 GG, in: Däubler/Hjort/Schubert/Wolmerath (Hrsg.), Arbeitsrecht. Handkommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2013 (Zitierweise: HK-ArbR-Hensche); Linsenmaier, Kommentierung zu Art. 9 GG, in: Müller-Glöße/Preis/Schmidt (Hrsg.), Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 15. Aufl., München 2015 (Zitierweise: ErfK-Linsenmaier); Gamillscheg, Kollektives Arbeitsrecht, Band I, München 1997, §§ 3 – 6; Hergenröder, Kommentierung zu Art. 9 GG, in: Henssler/Willemsen/Kalb (Hrsg.), Arbeitsrecht. Kommentar, 6. Aufl., Köln 2014 (Zitierweise: HWK-Hergenröder); Däubler, Gewerkschaftsrechte im Betrieb, 11. Aufl., Baden-Baden 2010; Däubler/Hege, Koalitionsfreiheit, Baden-Baden 1976

Vergleichbare Regelungen:

Art. 9 Abs. 3 GG

Art. 170 BayerVerf; Art. 27 Abs. 1 BerlVerf; Art. 51 BbgVerf; Art. 36 Abs. 1 HessVerf; Art. 66 Rh-PfVerf; Art. 25 SächsVerf; Art. 13 Abs. 3 VerflSA; Art. 37 Abs. 1 ThürVerf
Art. 11 EMRK; Art. 5 und 6 ESC; Art. 22 IPBPR; Art. 8 IPWSKR; ILO-Übereinkommen Nr. 87 (Koalitionsfreiheit), 98 (Recht auf Kollektivverhandlungen) und 135 (Schutz der Arbeitnehmersvertreter im Betrieb); Art. 12 Abs. 1 und Art. 28 EU-GRCh

Leitentscheidungen:

BVerfGE 4, 96 ff.; BVerfGE 93, 352 ff.; BAG AP Nr. 10 zu Art. 9 GG

Inhaltsübersicht

- | | |
|---|--------|
| A. Überblick | 1 |
| B. Herkunft, Entstehung, Entwicklung | 2 – 4 |
| C. Verfassungsvergleichende Betrachtung | 5 |
| D. Erläuterungen | 6 – 11 |

I. Individuelle Koalitionsfreiheit	6 – 9
II. Kollektive Koalitionsfreiheit	10 - 11

A. Überblick

#(1) Die Koalitionsfreiheit ist das **zentrale Grundrecht der abhängig Beschäftigten**. Es soll ihnen die Möglichkeit eröffnen, als organisiertes Kollektiv auf Augenhöhe mit der Arbeitgeberseite zu verhandeln und so die eigenen Arbeitsbedingungen zu verbessern. Geschützt ist nicht nur das Recht, einer Koalition beizutreten und sich als Einzelner an deren Aktivitäten zu beteiligen; vielmehr umfasst das Grundrecht auch die sog. kollektive Koalitionsfreiheit, also das Betätigungsrecht der Koalition selbst, also beispielsweise das Recht, Tarifverträge abzuschließen, einen Arbeitskampf zu organisieren und neue Mitglieder zu werben. Da es weder auf Bundes- noch auf Landesebene ein Koalitionsgesetz gibt, sind **ungewöhnlich viele Fragen der Rechtsprechung überlassen**, die nicht nur über die Voraussetzungen der Tariffähigkeit und die Legalität von Arbeitskämpfen, sondern z. B. auch darüber entscheiden muss, ob die Gewerkschaft ein Zugangsrecht zum Betrieb hat und ob sie die Belegschaftsangehörigen per E-Mail kontaktieren darf. An der Weitergeltung des Art. 48 besteht angesichts dieser Umstände kein Zweifel.¹

B. Herkunft, Entstehung, Entwicklung

#(2) Als zu **Beginn des 19. Jahrhunderts** die Klasse der Lohnabhängigen entstand, fand sie **Koalitionsverbote** vor, die beispielsweise im Preußischen Allgemeinen Landrecht und in der Reichszunftordnung niedergelegt waren. Ihre Überwindung nahm Jahrzehnte in Anspruch. Der während der Revolution von 1848 gemachte erste Versuch, zu einer Anerkennung der Koalitionsfreiheit zu kommen, scheiterte; ab 1850 wurden die alten Verbote wiederhergestellt. Die Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund von 1869, die wenige Jahre später auf das ganze Reich ausgedehnt wurde, hob in § 152 Abs. 1 die überkommenen Verbote auf, benachteiligte jedoch die Koalitionen gegenüber anderen Vereinigungen, weil nach § 152 Abs. 2 GewO aus der Mitgliedschaft keine einklagbaren Ansprüche entstanden und weil es nach § 153 GewO mit Strafe bedroht war, wenn jemand einen anderen durch körperlichen Zwang, Drohungen, Ehrverletzungen oder Verrufserklärung zu bestimmen

¹ Ebenso Böckenförde/Grawert, S. 81 f.; Neumann, Bremen, Art. 48 Rn. 3

versuchte, einer Koalition beizutreten oder einen angekündigten Austritt nicht zu vollziehen. Während der Zeit des Sozialistengesetzes (1878 bis 1890) war das Recht zum Zusammenschluss weitestgehend suspendiert; auch nach 1890 gab es zahlreiche polizeirechtliche Schikanen.²

#(3) Am 15. November 1918 wurde zwischen den Gewerkschaften und den Spitzenverbänden der Unternehmer das sog. **Zentralarbeitsgemeinschaftsabkommen** abgeschlossen, das den Gewerkschaften die Erfüllung ihrer wesentlichsten Forderungen zusicherte, u. a. auch die Koalitionsfreiheit und den Wegfall der (finanziellen) Unterstützung, die die sog. gelben Verbände von der Arbeitgeberseite bis dahin erhalten hatten. Die – unausgesprochene – Gegenleistung bestand in der Nichtunterstützung, teilweise sogar in der offenen Bekämpfung weiter gehender sozialistischer Bestrebungen, die von der revolutionären Rätebewegung getragen wurden. **Art. 159 der Weimarer Reichsverfassung** garantierte die Koalitionsfreiheit, doch gelang es nicht, das Streikrecht im Verfassungstext zu verankern. Auch wurde der Abschluss von Tarifverträgen seit 1923 durch die Möglichkeit zur Zwangsschlichtung erheblich beeinträchtigt.³ **Nach 1933** war die Koalitionsfreiheit abgeschafft; der klassische Kommentar zum Arbeitsordnungsgesetz von Hueck/Nipperdey/Dietz⁴ konnte sich mit der Feststellung begnügen, dass es „keine Koalitionen mehr gibt“.⁵

#(4) Nach dem Zweiten Weltkrieg gehörte die **Koalitionsfreiheit** zu den **selbstverständlichen Bestandteilen der neuen Ordnung**; soweit die neuen Landesverfassungen einen Grundrechtsteil enthielten, wurde auch die Koalitionsfreiheit ausdrücklich anerkannt. Die weitere Entwicklung konzentrierte sich auf die Auslegung und Weiterentwicklung des Art. 9 Abs. 3 GG, neben dem die Garantien in den Verfassungen der Länder praktisch keinerlei Rolle mehr spielten (und spielen). Dies schließt nicht aus, dass man insbesondere dort auf sie zurückgreift, wo sie über Art. 9 Abs. 3 GG hinausgehen (was selten vorkommt) oder wo sie einen zusätzlichen Rechtsweg zu einem Landesverfassungsgericht eröffnen.

² Legien, Das Koalitionsrecht der deutschen Arbeiter in Theorie und Praxis, Hamburg 1899; Nestriepke, Das Koalitionsrecht in Deutschland, Gesetze und Praxis, Berlin 1913

³ Näher Art. 51 Rn 2

⁴ Kommentar zum AOG, 4. Aufl., München und Berlin 1943

⁵ § 69 Rn 5

C. Verfassungsvergleichende Betrachtung

#(5) Die Garantien der Koalitionsfreiheit in anderen Landesverfassungen sind größtenteils „**Jedermanns-Rechte**“, beschränken sich also anders als Art. 48 nicht auf „Arbeitnehmer“ und „Unternehmer“.⁶ Von praktischer Bedeutung ist dies insbesondere für Beamte und Richter, die nach der Bremer Formulierung nicht erfasst werden, sowie für **arbeitnehmerähnliche Personen**, die zwar formal selbständig sind, d. h. ihre Arbeit nach eigenen Vorstellungen organisieren können, die jedoch wirtschaftlich von einem Auftraggeber abhängig sind.⁷ Ob sie als „Arbeitnehmer“ im Sinne des Art. 48 Satz 1 qualifiziert werden können, ist bislang nicht erörtert; die vergleichbare Schutzbedürftigkeit legt eine positive Antwort nahe. Eine weitere Besonderheit weist Art. 48 insoweit auf, als er in Satz 2 die **Freiwilligkeit des Beitritts und Nicht-Beitritts** ausdrücklich absichert, dabei aber versäumt, deutlich zu machen, wann jemand an einem Beitritt „gehindert“ oder zu diesem „gezwungen“ wird.

D. Erläuterungen

I. Die individuelle Koalitionsfreiheit

#(6) Arbeitnehmer wie Unternehmer haben nach Satz 1 gleichermaßen das Recht, Vereinigungen zu bilden, um die Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu gestalten. Dies schließt die **Freiheit zur Gründung** von Organisationen, aber auch den **Beitritt** zu bereits bestehenden Verbänden ein. Trotz des insoweit uneindeutigen Wortlauts lässt Art. 48 nicht die Bildung von Vereinigungen zu, in denen Arbeitnehmer und Unternehmer gleichermaßen Mitglieder sind. Derartige „**Harmonievereine**“ fallen völlig aus der demokratischen Struktur von Arbeitsbeziehungen heraus und würden ein Element implantieren, das im italienischen und spanischen Faschismus realisiert war. Solche Organisation mit der Gestaltung des Arbeitslebens zu betrauen, wäre zudem mit Art. 9 Abs. 3 GG nicht vereinbar. Art. 48 meint ausschließlich Koalitionen, die von der Gegenseite unabhängig sind. **Pseudogewerkschaften**,

⁶ Dies stellt auch Spitta (Anm. zu Art. 48) fest.

⁷ Zum Begriff der arbeitnehmerähnlichen Person s. Däubler, Für wen gilt das Arbeitsrecht? FS Wank, München 2014, S. 81 ff. m. w. N.

die von der Arbeitgeberseite finanziert werden, werden gleichfalls nicht von Art. 48 erfasst, weil sie nicht zur „Gestaltung“ der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen in der Lage, sondern ausschließlich Hilfsorgan für die einseitige Bestimmung durch die Arbeitgeberseite wären.

#(7) Die Freiheit zur Gründung und zum Beitritt ist durch Satz 2 gegen jede Form von „Zwang“ abgesichert. Schlichte Appelle vermögen keinen Zwang auszuüben, wohl aber die **Drohung mit wirtschaftlichen Nachteilen** („wenn sich hier eine Gewerkschaft bildet, wird es kein Weihnachtsgeld mehr geben“). Erst recht gilt dies für Gewalt und Drohung im Sinne des § 240 StGB. Umgekehrt darf weder ein Arbeitnehmer noch ein Unternehmer unter Druck gesetzt werden, weil er einem Beitritt ablehnend gegenüber steht. Ein Streik darf deshalb nicht den Verbandsbeitritt des bestreikten Arbeitgebers oder sein Verbleiben im Arbeitsgeberverband zum Gegenstand haben. Genauso wird im Übrigen im Rahmen des Bundesrechts entschieden.⁸ Geschützt ist somit auch die **negative Koalitionsfreiheit**.

#(8) Die Vereinigung, die durch Zusammenschluss von Arbeitnehmern zustande kommt, ist zunächst einmal nur eine Koalition. Zur **Gewerkschaft** wird sie dann, wenn sie auf Dauer berechnet ist, wenn sie „mächtig“ in dem Sinne ist, dass sie von der Arbeitgeberseite als Verhandlungspartner ernst genommen wird, und wenn sie über die nötigen Ressourcen verfügt, um vor Tarifverhandlungen die wirtschaftliche Situation einschätzen und später die Umsetzung der abgeschlossenen Tarifverträge kontrollieren zu können.⁹ Nur Gewerkschaften können Tarifverträge abschließen und haben Rechte nach dem BetrVG. Auf Arbeitgeberseite besteht kein solches Problem, da nach § 2 Abs. 1 TVG bereits **der einzelne Arbeitgeber tariffähig** ist, so dass dies auch für einen (möglicherweise relativ schwachen) Verband gelten muss.

#(9) Zur individuellen Koalitionsfreiheit gehört auch das Recht, sich **an den Aktivitäten** der Koalition bzw. der Gewerkschaft zu **beteiligen**.¹⁰ Wer beispielsweise in seinem Betrieb im Rahmen einer Initiative seiner Gewerkschaft Werbematerial verteilt, das andere zum Beitritt ermutigen soll, bewegt sich im Schutzbereich der Koalitionsfreiheit und kann sich auf diese berufen. Auch Nichtmitgliedern steht das Recht zu, sich an einer gewerkschaftlichen Aktion wie z. B. der Vorbereitung einer Tarifrunde zu beteiligen. Sie bilden in dieser Situation mit

⁸ BAG NZA 2003, 734, 740

⁹ Näher ErfK-Franzen § 2 TVG Rn 6 ff.

¹⁰ BVerfGE 93, 352, 358

der Gewerkschaft eine Ad-hoc-Koalition, also eine auf den konkreten Anlass beschränkte (wenig institutionalisierte) Verbindung mit der Organisation.¹¹

II. Die kollektive Koalitionsfreiheit

#(10) Den einmal gebildeten Vereinigungen stehen bestimmte Befugnisse zu, die man zusammenfassend als „kollektive Koalitionsfreiheit“ bezeichnet. Sie sind in Art. 48 etwas stärker als in Art. 9 Abs. 3 GG angedeutet, da ausdrücklich auf die Gestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen durch die Verbände der beiden Seiten abgestellt wird. Zu diesen Mitteln gehören

- **Kollektivverträge**, die einen Mindeststandard für die erfassten Beschäftigten zwingend festschreiben. Heute dominieren Tarifverträge nach dem TVG, doch gibt es auch sonstige Kollektivverträge.¹² Da die Bremer Landesverfassung vor Erlass des TVG im Jahre 1949 in Kraft trat, kann die „Gestaltung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ auch mit anderen Mitteln als dem Tarifvertrag erfolgen; Art. 50 Abs. 2 BremVerf spricht nur von „Gesamtvereinbarungen“. Dennoch ist der Sache nach jene Gestaltungsfreiheit der sozialen Gegenspieler gemeint, die man heute als **Tarifautonomie** bezeichnet.
- **Streiks**, die in Art. 51 Abs. 3 BremVerf eine Sonderregelung erfahren haben.¹³
- **Beteiligung an der Betriebsverfassung** und der Personalvertretung. Dies kommt in Art. 47 Abs. 2 BremVerf zum Ausdruck, wonach die Betriebsvertretungen ihre Mitbestimmungsrechte „im Benehmen mit den Gewerkschaften“ ausüben.
- **Werbung und Information** über die gewerkschaftlichen Zielsetzungen auch im Betrieb. Dies ist in der Landesverfassung nicht ausdrücklich angesprochen, stellt jedoch eine notwendige Voraussetzung für das „Mitgestalten“ der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen dar. Auf Bundesebene ist dieses Recht anerkannt¹⁴ und kann auch dadurch ausgeübt werden, dass die Gewerkschaft die Beschäftigten per E-Mail anschreibt.¹⁵ Im Rahmen des Art. 48 kann nichts anderes gelten.

#(11) Die aufgeführten Mittel stehen den Gewerkschaften zu. **Koalitionen**, die nicht die Voraussetzungen des Gewerkschaftsbegriffs erfüllen, denen beispielsweise die nötige Mächtigkeit fehlt, können zwar keine Tarifverträge abschließen und keine Rechte in der

¹¹ Dazu Däubler, Gewerkschaftsrechte im Betrieb, §16 I (Rn. 445 ff.)

¹² Däubler, in: Däubler (Hrsg.), Tarifvertragsgesetz. Kommentar, 3. Aufl., Baden-Baden 2012, Einl. Rn 846 ff.

¹³ S. Art. 51 Rn 7 ff.

¹⁴ BVerfGE 19, 313, 321 (Wahlwerbung); BVerfGE 28, 295, 304 (allgemeine Werbung und Information), bestätigt in BVerfGE 93, 352 und zuletzt durch BVerfG NZA 2007, 394

¹⁵ BAG NZA 2009, 615

Betriebsverfassung ausüben, doch steht auch ihnen das **Recht auf Werbung und Information** im Betrieb zu.¹⁶ Dies ist auch im Rahmen des Art. 48 anzunehmen.

III. Bestätigung durch internationale und europäische Normen

#(12) Die völkerrechtlichen Normen haben nicht denselben Grad an Konkretisierung erreicht wie die Auslegung des Art. 9 Abs. 3 durch die deutsche Rechtsprechung. Dies gilt auch dann, wenn man die Aussagen der Ausschüsse heranzieht, die die Einhaltung der Übereinkommen kontrollieren sollen. Dies schließt nicht aus, dass der Abbau einzelner Rechte oder die Anerkennung vom Arbeitgeber abhängiger Pseudogewerkschaften erhebliche völkerrechtliche Bedenken hervorrufen würde.¹⁷ Eine eigenständige Bedeutung haben jedoch die internationalen Garantien des Streikrechts erfahren, was an späterer Stelle zu erörtern ist.¹⁸

¹⁶ BAG NZA 2007, 518, 522 Tz 41

¹⁷ Zur Einrichtung „gelber“ Interessenvertretungen als Verstoß gegen Art. 2 Abs. 2 ILO-Übereinkommen Nr. 98 s. Zimmer, Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen, Baden-Baden 2008, S. 123 ff.

¹⁸ Art. 51 Rn. 12