

Freiheit oder Recht im Arbeitskampf

Zur europäischen Koalitionsfreiheit / Von Wolfgang Däubler

Wer von Koalitionsfreiheit spricht, denkt in der Bundesrepublik an Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz. Kein einführender Vortrag, keine gewerkschaftliche Bildungsveranstaltung, keine Vorlesung zum Arbeitsrecht, die nicht alsbald auf diese Rechtsnorm zu sprechen käme. Die reichhaltige, nicht immer ganz unkomplizierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts tut ein übriges, daß die Koalitionsfreiheit als innerstaatliches Verfassungsproblem, und ausschließlich als solches, begriffen wird.

Die entsprechenden Artikel der Charta haben ihr Mauerblümchendasein in der juristischen und politischen Diskussion nicht verdient. Artikel 5 geht schon von seinem Wortlaut her in zweierlei Hinsicht über die Koalitionsgarantie des Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz hinaus: Zum einen garantiert er den Zusammenschluß auch zu internationalen Organisationen und bezieht damit auch grenzüberschreitende Aktivitäten in seinen Garantiebereich mit ein. Zum anderen mißt er den Arbeitgeberverbänden wie den Gewerkschaften eine bestimmte Zwecksetzung zu, nämlich dem Schutze der wirtschaftlichen und sozialen Interessen ihrer Mitglieder zu dienen. Diese Orientierung auf eine prinzipiell nicht relativierte Interessenwahrung steht in deutlichem Gegensatz zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, das den Arbeitgeber- wie den Arbeitnehmerkoalitionen die Aufgabe zuspricht, für eine „Ordnung und Befriedung des Arbeitslebens“ zu sorgen. In der Sozialcharta ist somit ein kontradiktorisches Modell sozialer Auseinandersetzungen angelegt, während die deutsche Rechtsprechung die Koalitionen im Grunde nur im Rahmen einer (letztlich von ihr selbst) vorgegebenen Ordnung handeln läßt.

Abgesehen von diesen beiden Punkten sowie der Sonderbehandlung von Polizei und Streitkräften bestehen keine substantiellen Unterschiede zwischen dem Vereinigungsrecht des Art. 5 der Charta und der Koalitionsfreiheit des Art. 9 Abs. 3 GG. Das bedeutet, daß die zahlreichen, in unserem Verfassungsrecht aufgetauchten Rechtsfragen natürlich auch bei der Charta Bedeutung gewinnen können: Wann liegt eine Beeinträchtigung der Koalitionsfreiheit vor? Wer muß im Streitfall beweisen, ob beispielsweise eine Disziplinarmaßnahme des Arbeitgebers „koalitionsfeindliche“ Tendenz hatte? Ist neben dem Beitritt und der Neugründung von Organisationen auch deren Unabhängigkeit von Staat und sozialem Gegenspieler garantiert? Gibt es auch „Organisationen“, die nur für einen einzelnen vorübergehenden Zweck geschaffen werden? Das alles ist im Text des Art. 5 der Charta ebensowenig wie im Grundgesetz angesprochen und somit der weiteren Entwicklung überlassen.

Die einzige wichtige Konkretisierung der Koalitionsfreiheit findet sich in dem in Art. 6 der Charta niedergelegten Recht auf Kollektivverhandlung. In vier Ziffern werden dort Anordnungen getroffen, deren konsequente Umsetzung im innerstaatlichen Bereich einige Veränderungen unseres kollektiven Arbeitsrechts bewirken könnte.

Relativ unproblematisch sind die in Art. 6 Ziff. 1 als förderungswürdig definierten „gemeinsamen Beratungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern“. Erfasst sind damit auch Verhandlungen, die nicht durch den Gewerkschaftsapparat vermittelt sind, wie etwa die Interessenwahrung durch den Betriebsrat oder die Einschaltung der Betriebsversammlung in den innerbetrieblichen Prozeß der Willensbildung.

Die Ziffer 2 scheint auf den ersten Blick nichts anderes als ein frommer Wunsch zu sein, da sie die Unterzeichnerstaaten lediglich zur Förderung von Tarifverhandlungen verpflichtet „soweit dies notwendig und zweckmäßig ist“. Auf den nationalen Bereich bezogen bringt diese Förderungspflicht in der Tat so gut wie gar nichts. Es ist sehr schwer vorstellbar, daß ein europäisches Gremium entgegen dem Votum eines nationalen Gesetzgebers einzelne Maßnahmen zugunsten reibungsloser Tarifverhandlungen für absolut zwingend geboten erachtet. Von Interesse ist diese Ziffer 2 allerdings dann, wenn man die Kollektivverhandlungen auf alle diejenigen Organisationen bezieht, die in Art. 5 geschützt sind. Da dort auch internationale Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften geschützt sind, verpflichtet Art. 6 Ziff. 2 auch zur Förderung grenzüberschreitender Tarifverhandlungen. Insofern wurde bisher wenig getan: Es fehlen ausreichende Initiativen für eine rechtliche Absicherung internationaler Tarifverträge.

Auch die Ziff. 3, die zur Förderung von Schlichtungsverfahren verpflichtet, scheint nur eine Selbstverständlichkeit zu wiederholen. Dennoch ergeben sich auch hier verschiedene Akzentverschiebungen gegenüber unserer innerstaatlichen Rechtsprechung. So hat das Bundesarbeitsgericht in seinem grundlegenden Arbeitskampfbeschuß aus dem Jahre 1971 zumindest angedeutet, daß jedem Streik ein Schlichtungsverfahren vorangehen muß. Eine so weitgehende „Förderung“ wäre jedoch nicht durch Ziff. 3 gedeckt, sondern im Gegenteil ein Verstoß gegen

die Streikgarantie der Ziff. 4, die einen solchen Vorbehalt nicht kennt.

Die Streikgarantie der Ziff. 4 schließlich – die wohl am häufigsten zitierte Bestimmung der Sozialcharta überhaupt – steht wohl kaum im Verdacht, nur das innerstaatlich schon Geltende zu wiederholen. Das „Recht der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber auf kollektive Maßnahmen einschließlich des Streikrechts im Falle von Interessenkonflikten“ hat in drei Punkten zu Kontroversen Anlaß gegeben:

Zum einen geht es darum, ob das in Italien und Frankreich bestehende Aussperrungsverbot bei rechtmäßigen Streiks gegen Ziff. 4 verstößt, da den Arbeitgebern keine kollektive Maßnahme mehr zur Verfügung stehe. Das Expertenkomitee hat im Grundsatz einen solchen Verstoß angenommen, dabei jedoch nicht bedacht, daß „kollektive Maßnahmen“ sich nicht unbedingt im Rahmen des überkommenen Arbeitsrechts bewegen müssen. So steht es dem Arbeitgeber nach dem Recht aller Unterzeichnerstaaten frei, seinen Betrieb einzuschränken oder die bisherige Produktion in einem anderen Land fortzuführen. Niemand hat ihm bisher das Recht bestritten, auch gegenüber streikenden Arbeitnehmern auf diese Befugnis hinzuweisen und gegebenenfalls von ihr Gebrauch zu machen. Die Verfügung über die materielle Existenz des „sozialen Gegenspielers“ stellt aber eine außerordentlich weitgehende, auch kollektiv ausübende Maßnahme dar. Daß in einer Reihe von Fällen ihre Vornahme an praktischen Schwierigkeiten scheitert, disqualifiziert sie nicht als Kampfmittel, da auch Streiks keineswegs unter beliebigen Umständen zustande kommen. Es scheint jedenfalls unter dem Aspekt der Sozialcharta nicht gerechtfertigt.

Zum anderen ist verschiedentlich gerügt worden, daß das nach herrschender Meinung in der Bundesrepublik Deutschland bestehende Streikverbot für Beamte gegen Art. 6 Ziff. 4 verstößt. Für eine solche Auffassung spricht die Entstehungsgeschichte der Vorschrift, die als Arbeitnehmer auch alle öffentlichen Bediensteten einschließlich der mit Sonderstatus versehenen Beamten begreift. Wollte man anders entscheiden, so hätte es überdies der nationale Gesetzgeber in der Hand, durch großzügige Verbeamtung das Streikrecht im öffentlichen Dienst praktisch leerlaufen zu lassen. Schließlich ist die sozialökonomische Stellung und die Arbeitssituation von Beamten und Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes so weit angenähert, daß sich auch von daher eher eine Gleichbehandlung als eine Differenzierung rechtfertigt.

Ein weiteres bislang nur in der juristischen Literatur angesprochenes Problem ist die Zulässigkeit des sogenannten wilden Streiks. Für seine Legalisierung durch Art. 6 Ziff. 4 spricht die Tatsache, daß nicht den „Arbeitnehmerorganisationen“, sondern den „Arbeitnehmern“ selbst das Recht auf kollektive Maßnahmen zugesprochen wird. Fraglich könnte nur sein, ob diese auch beispielsweise in einer abgesprochenen Kündigung der ganzen Belegschaft bestehen könnten. Dies würde allerdings den Arbeitnehmern ein Kampfmittel gewähren, dessen Ausübung von der Aufgabe des Arbeitsplatzes abhängig ist. Ob man dies hinnimmt oder nicht, ist letztlich eine Frage der Wertmaßstäbe. Nur müssen die Maßstäbe für Arbeitgeber und Arbeitnehmer dieselben sein: Beschränkt man den Arbeitgeber auf das Kampfmittel der Betriebsschließung oder der Produktionsverlagerung, so erscheint es nur gerecht und billig, dann auch vom Arbeitnehmer die Aufgabe seiner betrieblichen Existenz zu verlangen. Teilt man jedoch diesen Standpunkt nicht, mutet man dem Arbeitgeber keine Existenzgefährdung zu, sondern gewährt ihm die Aussperrung, so kann man billigerweise auch nicht vom Arbeitnehmer die Inkaufnahme eines endgültigen Arbeitsplatzverlustes erwarten.