

IGB-Leitfaden für internationale Gewerkschaftsrechte

Dieser Leitfaden ist als Einführung in die Thematik der Gewerkschaftsrechte und ihres Schutzes auf internationaler Ebene sowie zur Verdeutlichung des Zweckes der Jährlichen Übersicht des IGB über die Verletzungen von Gewerkschaftsrechten gedacht. Er basiert hauptsächlich auf der Zusammenfassung der Beschlüsse und Prinzipien (Digest of decisions and principles, 2006) sowie auf einzelnen Beschlüssen des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit¹ der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und auf der Allgemeinen Erhebung von 1994 über Vereinigungsfreiheit und Tarifverhandlungen, den einzelnen Bemerkungen und direkten Anfragen des Sachverständigenausschusses der IAO für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen².

I Einführung

Was sind internationale Arbeitsnormen?

Die Grundzüge

Internationale Arbeitsnormen sind in internationalen Instrumenten verankerte Standards und Prinzipien im Zusammenhang mit Arbeit und Sozialpolitik. Die IAO ist die für die Festlegung und Überwachung internationaler Arbeitsnormen wichtigste internationale Organisation³, die zu diesem Zweck Übereinkommen und Empfehlungen annimmt⁴. Übereinkommen sind für die Mitgliedsstaaten, die sie ratifiziert haben, verbindlich, während Empfehlungen die Übereinkommen ergänzen oder verdeutlichen und eher als Richtlinien für die politischen Entscheidungsprozesse auf nationaler Ebene dienen.

Kernarbeitsnormen

Die IAO hat im Jahr 1998 die Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit angenommen, in der eine Reihe allgemeiner Kernarbeitsnormen festgelegt wurden. Die Kernarbeitsnormen beziehen sich auf vier Bereiche: die Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektiv-/Tarifverhandlungen, die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit, die Abschaffung der Kinderarbeit und die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, die in acht IAO-Übereinkommen verankert sind, die zusammen als Kernübereinkommen⁵ bezeichnet werden. In der Erklärung heißt es, dass alle IAO-Mitgliedsstaaten, auch wenn sie die betreffenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, verpflichtet sind, die Kernarbeitsnormen einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen. Die Vereinigungsfreiheit und das Vereinigungsrecht, wie in Übereinkommen 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts sowie in Übereinkommen 98 über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen verankert, stellen den Kern der internationalen Gewerkschaftsrechte dar.

Wie werden die internationalen Arbeitsnormen geschützt?

Regelmäßige Überprüfungen

Die internationalen Arbeitsnormen werden von der IAO durch zwei verschiedene Verfahren überwacht.⁶ Jeder Mitgliedsstaat, der ein Übereinkommen ratifiziert hat, muss der IAO einen regelmäßigen Bericht über die Maßnahmen vorlegen, die er ergriffen hat, um die Bestimmungen des Übereinkommens umzusetzen.⁷ Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen kommentiert diese Berichte durch einzelne Bemerkungen oder direkte Anfragen bezüglich eher technischer Fragen oder wenn er um zusätzliche Informationen bittet. Die Bemerkungen werden in dem Jahresbericht des Ausschusses veröffentlicht, der anschließend bei der jährlichen Internationalen Arbeitskonferenz vom dreigliedrigen Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen erörtert wird, der einzelnen Mitgliedsstaaten zudem Maßnahmen zur Korrektur bestimmter problematischer Aspekte empfehlen kann. Die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen haben Gelegenheit, die Regierungsberichte zu kommentieren. Sie haben ferner die Möglichkeit, sich jederzeit direkt an die IAO zu wenden, um Stellungnahmen zur Durchführung der Übereinkommen abzugeben.

Sonderverfahren

Die IAO sieht zudem ein Sonderverfahren außerhalb des regulären Berichterstattungssystems für Klagen oder Beschwerden gegen die Mitgliedsstaaten vor. Die Arbeitnehmer- und die Arbeitgeberverbände können beim IAA-Verwaltungsrat Beschwerde gegen einen Mitgliedsstaat erheben, der seinen Verpflichtungen bezüglich der Durchführung eines Übereinkommens nicht in befriedigender Weise nachgekommen ist.⁸ Ein Mitgliedsstaat, der dasselbe Übereinkommen ratifiziert hat, ein/e Delegierte/r bei der Internationalen Arbeitskonferenz und der auf eigene Initiative handelnde Verwaltungsrat können zudem Klage gegen einen Mitgliedsstaat erheben, der die Umsetzung eines Übereinkommens ihrer Ansicht nach nicht in befriedigender Weise sicherstellt.⁹ In diesem Fall kann der Verwaltungsrat die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses beschließen, um die strittige Frage zu prüfen. Klagen im Zusammenhang mit Verletzungen der Vereinigungsfreiheit werden vom Ausschuss für Vereinigungsfreiheit gesondert behandelt. Derartige Klagen können von einem Arbeitnehmer- oder einem Arbeitgeberverband gegen einen Mitgliedsstaat erhoben werden, auch wenn der betreffende Staat die Übereinkommen 87 und 98 nicht ratifiziert hat. Anschließend spricht der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit Empfehlungen an den Mitgliedsstaat aus, der über die Umsetzung dieser Empfehlungen zu berichten hat.

II Vereinigungsfreiheit und Vereinigungsrecht

Die Vereinigungsfreiheit und das Vereinigungsrecht beinhalten das Recht auf die Gründung von und den Beitritt zu Gewerkschaften nach eigener Wahl, ebenso wie das Recht der Gewerkschaften, ungehindert zu arbeiten und ihre Aktivitäten ohne unzulässige Eingriffe seitens der Arbeitgeber oder der Behörden zu verrichten.

Gründung einer Gewerkschaft

Verfahren

Da die Gründung einer Gewerkschaft die Grundlage für die Wahrnehmung der Gewerkschaftsrechte darstellt, ist es wichtig, dass auf gesetzlichem Weg klare Verfahren festgelegt werden, damit die Anerkennung einer Gewerkschaft nicht willkürlich, aus ungerechtfertigten oder zweifelhaften Gründen verzögert oder behindert werden kann. Die für die Gründung einer Gewerkschaft erforderliche Mindestzahl von Beschäftigten sollte ebenfalls realistisch sein und die Gründung einer Gewerkschaft nicht behindern. Wenn die Beschäftigten für eine Gewerkschaftsgründung die vorherige Genehmigung der Behörden benötigen oder die Behörden die Satzung oder Bestimmungen der Gewerkschaft billigen müssen, bevor sie gesetzlich zugelassen werden kann, so stellt dies eine ernsthafte Verletzung der Vereinigungsfreiheit dar. Die Beschäftigten sollten stets das Recht haben, bei Gericht Einspruch gegen eine Anerkennungsverweigerung zu erheben.

Pluralismus

Die Gründung einer Gewerkschaft nach eigener Wahl setzt voraus, dass die Beschäftigten auch dann nicht an der Gründung einer Gewerkschaft gehindert werden sollten, wenn es bereits eine andere Gewerkschaft gibt. Auch sollte keine Genehmigung einer bereits vorhandenen Gewerkschaft oder eines Gewerkschaftsdachverbandes erforderlich sein. Ein Gewerkschaftsmonopol, d.h. eine Situation, in der das Gesetz lediglich eine offizielle Gewerkschaftsorganisation zulässt, der alle Gewerkschaften angehören und an die sie Beiträge entrichten müssen, steht generell im Widerspruch zu den Prinzipien der Vereinigungsfreiheit.

Mitgliedschaft

Die Gewerkschaften sollten das Recht haben, Gewerkschaftsorganisationen auf höherer Ebene wie Verbände oder Dachverbände ungehindert zu gründen und diesen beizutreten. Letztere sollten wiederum das Recht haben, Gewerkschaften aus unterschiedlichen Branchen aufzunehmen. Die Gewerkschaften auf höherer Ebene sollten über zwar entsprechend angepasste, jedoch prinzipiell dieselben Rechte verfügen wie die Gewerkschaften auf der ersten Ebene. Darüber hinaus sollten die Gewerkschaften das Recht haben, internationalen Gewerkschaftsorganisationen beizutreten sowie Hilfe und Unterstützung von einer internationalen Organisation anzunehmen.

Gruppen von Beschäftigten

Während jeder Staat über den Umfang, in dem er Angehörigen der Streitkräfte und der Polizei das Recht auf die Gründung von und den Beitritt zu Gewerkschaften zugesteht, selbst entscheiden kann, darf er Wanderarbeitskräften, Beschäftigten in Freien Exportzonen, Führungs- und Aufsichtspersonal, Agrarbeschäftigten, Hauspersonal, Zeitarbeitskräften, Minderjährigen bzw. Staatsbediensteten, die keine Autoritätsfunktion im Namen des Staates erfüllen, dieses Recht nicht verweigern.

Verwaltung und Organisation von Gewerkschaften

Instrumente

Vereinigungsfreiheit bedeutet, dass es den Gewerkschaften freisteht, ihre eigenen Satzungen und Bestimmungen festzulegen. Obwohl innerstaatliche Gesetze die Vorbereitung, den Inhalt oder die Änderung dieser Instrumente regeln können, ist es wichtig, dass die gesetzlichen Bestimmungen darauf abzielen, die Interessen der Gewerkschaftsmitglieder zu schützen und dass sie nicht über formale Bestimmungen hinausgehen. Es widerspricht auch den Prinzipien der Vereinigungsfreiheit, wenn die Satzung und die Bestimmungen einer Gewerkschaft von den Behörden oder von Gewerkschaften auf höherer Ebene gebilligt werden müssen, wenn sie sich im Einklang mit denen eines Gewerkschaftsdachverbandes befinden müssen oder wenn sie von Letzterem geändert werden können.

Integrität

Es sollte den Gewerkschaften freistehen, finanzielle Mittel entgegenzunehmen sowie ihre Mittel zu verwalten und für reguläre, gesetzmäßige Zwecke zu verwenden. Wie jede andere Organisation auch können sie gesetzlich verpflichtet werden, den Behörden regelmäßige Finanzberichte einzureichen. Die Behörden dürfen jedoch nicht das Recht haben, nach Belieben Inspektionen durchzuführen oder Informationen anzufordern, und sie sollten nicht befugt sein, die Gewerkschaftsfinanzen selbst zu prüfen. Um jedes Risiko übermäßiger oder willkürlicher Eingriffe der Behörden zu vermeiden, sollte stets ein Verfahren vorhanden sein, um Einspruch bei Gericht erheben zu können.

Gewerkschaftsaktivitäten

Es ist von grundlegender Bedeutung, dass es den Gewerkschaften freisteht, gesetzmäßige Aktivitäten zur Verteidigung der Arbeitnehmerinteressen zu verrichten. Sie sollten daher beispielsweise das Recht haben, Sitzungen abzuhalten, zu demonstrieren, Petitionen einzureichen, Betriebe zu betreten und mit der Betriebsleitung zu kommunizieren und zu verhandeln, ohne dass es zu unzulässigen Eingriffen der staatlichen Behörden oder der Arbeitgeber kommt.

Gewerkschaftswahlen und Existenzrecht

Freie Wahlen

Gewerkschaftsmitglieder müssen die Möglichkeit haben, ihre Vertreter/innen frei zu wählen sowie die Regeln und Bedingungen für die Wahl selbst festzulegen. Obwohl das Gesetz eine direkte, geheime und allgemeine Abstimmung vorsehen darf, um demokratischen Prinzipien Rechnung zu tragen, sollte es die Verfahren nicht im Einzelnen festlegen. Es darf den staatlichen Behörden nicht gestattet sein, Kandidaten zu nominieren, die Wahlen zu beaufsichtigen, ihre Meinung dazu zu äußern oder in irgendeiner anderen unangemessenen Weise in den Wahlprozess einzugreifen. Ferner sollten die Wahlergebnisse nicht der Billigung der Behörden bedürfen, um gültig zu sein.

Freie Kandidatur

Das Gesetz sollte einen Kandidaten/eine Kandidatin nicht wegen einer Aktivität oder

Eigenschaft, die seiner/ihrer Fähigkeit oder Integrität als Kandidat/in nicht abträglich ist, disqualifizieren, noch sollte es vorschreiben können, dass ein Kandidat/eine Kandidatin langjähriges Gewerkschaftsmitglied oder bei einem bestimmten Betrieb beschäftigt sein muss. Darüber hinaus stellt die Absetzung oder Suspendierung eines Gewerkschaftsfunktionärs/einer Gewerkschaftsfunktionären, die nicht auf einen internen Gewerkschaftsbeschluss zurückgeht oder von einer gerichtlichen Instanz angeordnet wurde, einen ernsthaften Verstoß gegen die Grundsätze der Vereinigungsfreiheit dar.

Auflösung

Die Auflösung einer Gewerkschaft oder der Widerruf ihrer Zulassung sind extreme Maßnahmen, die lediglich als letzte Mittel dienen sollten. Das bedeutet, dass die Möglichkeit eines willkürlichen Verbots oder einer beliebigen Auflösung durch die staatlichen Behörden nicht gesetzlich vorgesehen sein darf. Dabei ist wichtig, festzustellen, dass eine gesetzwidrige Aktivität eines Gewerkschaftsmitgliedes oder -funktionärs in keinem Fall zur Auflösung der gesamten Gewerkschaft führen sollte. Gerechtfertigt kann eine Auflösung jedoch dann sein, wenn der Mitgliederstand einer Gewerkschaft nicht mehr ausreichend ist und unter einem festgelegten Minimum liegt, vorausgesetzt, dieser Rückgang ist nicht das Ergebnis gewerkschaftsfeindlicher Aktivitäten.

Gewerkschaftsfeindliche Diskriminierung

Charakteristika

Als gewerkschaftsfeindliche Diskriminierung wird jedes Arbeitgeberverhalten bezeichnet, das eine/n Beschäftigte/n oder eine Gruppe von Beschäftigten aufgrund einer früheren, gegenwärtigen oder zukünftigen Gewerkschaftsmitgliedschaft, legitimer Gewerkschaftsaktivitäten oder der Inanspruchnahme von Gewerkschaftsdiensten benachteiligt. Sie stellt eine der häufigsten und ernsthaftesten Verletzungen der Vereinigungsfreiheit dar und kann die bloße Existenz einer Gewerkschaft gefährden. Obwohl sie vielerlei Gestalt annehmen kann, beinhaltet gewerkschaftsfeindliche Diskriminierung gewöhnlich Entlassungen, Versetzungen, Degradierungen, Belästigungen oder Ähnliches.

Schutz

Die Behörden müssen nicht nur jede Art von gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierung verbieten und bestrafen, sondern sie sollten auch alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um sie zu beseitigen. Der Zugang zu unverzüglichen, erschwinglichen und vollkommen unabhängigen Verfahren, um zu seinem Recht zu kommen, sollten gesetzlich vorgesehen sein, ebenso wie ausdrückliche Abhilfemaßnahmen – einschließlich einer Wiedereinstellung – und genügend abschreckender Strafen. Für bestimmte Personen wie Gewerkschaftsfunktionäre und -funktionärinnen sowie Mitglieder einer Gewerkschaft, die ihre Anerkennung beantragt hat, ist ein besonderer Schutz wünschenswert. Und schließlich sollten die Behörden strenge Maßnahmen ergreifen, um zu verhindern, dass Gewerkschaftsmitglieder und -funktionäre auf schwarze Listen gesetzt werden.

III Recht auf Tarif-/Kollektivverhandlungen

Das Recht auf Tarif-/Kollektivverhandlungen bezieht sich auf das Recht der Gewerkschaften, uneingeschränkte Verhandlungen mit den Arbeitgebern über die Arbeitsumstände und -bedingungen zu führen, ohne dass es zu unzulässigen Eingriffen seitens der Behörden kommt, die Maßnahmen zu ergreifen haben, um freiwillige Verhandlungen zwischen den Sozialpartnern zu fördern und zu unterstützen.

Repräsentativität

Mindestvoraussetzungen

Um einen angemessenen Schutz des Tarifverhandlungsrechtes zu gewährleisten, dürfen keine übermäßigen gesetzlichen Bestimmungen bezüglich der Repräsentativität einer Gewerkschaft gelten. Wenn eine Gewerkschaft beispielsweise die Unterstützung der Mehrheit der Beschäftigten in einer Verhandlungseinheit benötigt, um als Tarifpartei anerkannt zu werden und keine Gewerkschaft diese Voraussetzung erfüllt, dann sollten die Minderheitsgewerkschaften zumindest im Namen ihrer eigenen Mitglieder Tarifverhandlungen führen können. Obwohl Systeme, bei denen der repräsentativsten Gewerkschaft das alleinige Verhandlungsrecht zugesprochen wird, nicht im Widerspruch zu dem Recht auf Tarifverhandlungen stehen, sollten sie von angemessenen Sicherheitsgarantien begleitet werden.

Garantien

Die Festlegung der tarifverhandlungsberechtigten Gewerkschaften sollte stets auf objektiven, im Voraus festgelegten und präzisen Kriterien basieren, um etwaige Parteilichkeit oder Missbrauch zu verhindern. Es ist zudem wichtig, dass die Arbeitgeber die verhandlungsberechtigten Gewerkschaften anerkennen und dass sie die repräsentativen Gewerkschaften nicht umgehen können. Darüber hinaus sollte die Mitgliedschaft einer Gewerkschaft bei einem Gewerkschaftsdachverband keine Vorbedingung für die Aufnahme von Tarifverhandlungen sein.

Freie und freiwillige Verhandlungen

Negative Pflichten

Es muss den Sozialpartnern freistehen, die Arbeitsumstände und -bedingungen festzulegen. Der Staat ist verpflichtet, sich aus dem Tarifprozess herauszuhalten und darf nicht verlangen, dass sich die Tarifverträge im Einklang mit einer einseitig festgelegten staatlichen Politik befinden, die Neuverhandlung eines Vertrages fordern oder dessen Inhalt ändern bzw. einen abgeschlossenen Vertrag aussetzen oder beeinträchtigen. Die Behörden können die Sozialpartner jedoch dazu ermutigen, die sozial- und wirtschaftspolitischen Erwägungen der Regierung freiwillig zu berücksichtigen. Die Gültigkeit eines Tarifvertrages darf aber in keinem Fall von der willkürlichen Billigung der staatlichen Behörden abhängen, da Tarifverträge nur aufgrund von Verfahrensfehlern oder der Missachtung gesetzlich festgelegter Mindestnormen abgelehnt werden sollten.

Umfang

Freie Tarifverhandlungen bedeuten auch, dass die Tarifparteien über Themen verhandeln können, die hauptsächlich bzw. im Wesentlichen mit den Beschäftigungsbedingungen zusammenhängen. Diese Fragen dürfen weder auf gesetzlichem Weg noch einseitig von den Behörden vom Tarifprozess ausgeschlossen werden, und jeder Einschränkung sollten Konsultationen mit den Sozialpartnern vorausgehen. Bestimmte Fragen, die ausschließlich mit der Leitung eines Betriebes zusammenhängen, wie etwa der Personalumfang, sind allerdings keine echten Verhandlungsthemen, obwohl die Gewerkschaft die Möglichkeit haben sollte, über die Folgen diesbezüglicher Entscheidungen zu verhandeln. Tarifverträge sollten verbindlich sein, und über ihre Laufzeit sollten in erster Linie die Verhandlungsparteien entscheiden. Die Parteien sollten ferner über das Verhandlungsniveau entscheiden können.

Öffentlicher Dienst

Alle Bediensteten der Regierung, von staatlichen Unternehmen oder öffentlichen Einrichtungen sollten das Recht haben, Tarifverhandlungen zu führen,¹⁰ eventuell mit Ausnahme öffentlich Bediensteter, die Autoritätsfunktionen im Namen des Staates erfüllen.¹¹ Darüber, ob den Angehörigen der Streitkräfte und der Polizei das Tarifverhandlungsrecht zugestanden wird, entscheidet jeder Staat selbst. Obwohl der Staat die Ober- und die Untergrenze für künftige Lohnverhandlungen festlegen kann, sollte genügend Spielraum für wirkliche Verhandlungen vorhanden sein, und die Gewerkschaften müssen sich an der Konzipierung des Verhandlungsrahmens insgesamt beteiligen können. Nur im Falle ernsthafter wirtschaftlicher Probleme mit Auswirkungen auf den Staatshaushalt, aus extrem zwingenden Gründen und für begrenzte Zeit können die Behörden die Löhne und Gehälter im öffentlichen Dienst einseitig festlegen.

Konfliktbeilegung

Positive Pflichten

Der Staat ist zudem verpflichtet, Tarifverhandlungen zu fördern. Er sollte zu diesem Zweck einen soliden Rechtsrahmen sowie Schlichtungs- oder Vermittlungsverfahren festlegen, um zum Abschluss eines Tarifvertrages zu gelangen. Es ist wichtig, dass der Rückgriff auf derartige Verfahren freiwillig und im gegenseitigen Einverständnis erfolgt. Die Verhandlungsparteien sollten zudem ausreichend Gelegenheit haben, um zu einer Einigung zu gelangen, und die Gesetze sollten weder zu kurze noch übermäßig lange Verhandlungsfristen festlegen. Förderung von Tarifverhandlungen bedeutet darüber hinaus auch, dass die Gesetze individuelle Verträge nicht mit Tarifverträgen gleichstellen bzw. ihnen keinen höheren Wert beimessen sollten.

Obligatorisches Schiedsverfahren

Da ein obligatorisches Schiedsverfahren das Prinzip ungehinderter Tarifverhandlungen generell beeinträchtigt, ist es nur unter bestimmten Bedingungen zu rechtfertigen. Ein obligatorisches Schiedsverfahren ist daher nur zulässig, wenn beide Parteien darum bitten,

wenn der Tarifkonflikt öffentlich Bedienstete mit Autoritätsfunktionen im Namen des Staates oder in wesentlichen Diensten betrifft bzw. im Falle einer akuten nationalen Krise. Wenn eine Gewerkschaft mit Blick auf den Abschluss eines ersten Tarifertrages um ein obligatorisches Schiedsverfahren bittet, ist dies ebenfalls zu rechtfertigen. Wird ein obligatorisches Schiedsverfahren jedoch entweder einseitig von den Behörden oder auf Antrag des Arbeitgebers allein angeordnet, so stellt dies einen ernsthaften Verstoß gegen das Tarifverhandlungsrecht dar. Obwohl im Zuge der Verhandlungen der Zeitpunkt kommen mag, an dem die Situation dermaßen festgefahren ist, dass es einer Initiative der Behörden bedarf, so muss eine solche Intervention mit dem Grundsatz freier und freiwilliger Verhandlungen vereinbar sein.

IV Streikrecht

Das Streikrecht ist eins der wichtigsten Mittel für die Beschäftigten und ihre Organisationen zur Vertretung ihrer beruflichen und wirtschaftlichen Interessen und kann nur im Falle öffentlich Bediensteter, die Autoritätsfunktionen im Namen des Staates erfüllen, sowie in wesentlichen Diensten verweigert werden.

Vorbedingungen

Verfahren

Obwohl gesetzlich festgelegt werden kann, dass vor einem Streik gewisse Verfahren zu durchlaufen sind, sollten derartige Verfahren zumutbar sein, und sie dürfen einen Streik nicht in nennenswerter Weise begrenzen, verzögern oder unwirksam machen. Die Auflage, dass ein bestimmtes Quorum erreicht werden und eine geheime Streikurabstimmung stattfinden muss, ist zulässig, wobei ein mit einfacher Mehrheit gefasster Beschluss der an der Abstimmung teilnehmenden Beschäftigten ausreichen sollte. Wenn mehr als die Hälfte der Beschäftigten oder der Gewerkschaftsmitglieder, einschließlich abwesender sowie zwar anwesender, aber nicht abstimmender Personen, für einen Streik stimmen müssen, so stellt dies eine übertriebene Vorschrift dar. Und obwohl es akzeptabel ist, dass ein Streik im Voraus angekündigt werden muss, sollte die Dauer der "Abkühlungsperiode" zumutbar sein. Eine Gewerkschaft darf zudem nicht verpflichtet sein, die Länge eines Streiks im Voraus anzugeben.

Konfliktbeilegung

Es steht nicht im Widerspruch zum Streikrecht, wenn das Gesetz im Falle eines Arbeitskonfliktes vor einem Streik eine freiwillige Schlichtung oder ein freiwilliges Schiedsverfahren bzw. die Möglichkeit vorsieht, einen Streik für eine gewisse Zeit auszusetzen, um den Parteien Bemühungen um eine Lösung auf dem Verhandlungsweg zu ermöglichen. Derartige Verfahren sollten jedoch angemessen und unparteilich sein, das Verhandlungsverfahren weder verzögern noch einen Streikaufruf verhindern. Ein obligatorisches Schiedsverfahren ist nur dann zulässig, wenn ein Streik beschränkt oder sogar untersagt werden kann, d.h. in wesentlichen Diensten oder im Falle von öffentlich Bediensteten, die Autoritätsfunktionen im Namen des Staates erfüllen, oder wenn beide Parteien darum bitten.

Einschränkungen und Verbote

Form

Das Streikrecht sollte nicht ausschließlich auf Arbeitskonflikte begrenzt sein, bei denen die Wahrscheinlichkeit besteht, dass sie durch die Unterzeichnung eines Tarifvertrages beigelegt werden. Während rein politische Streiks nicht geschützt sind, sollten die Gewerkschaften die Möglichkeit haben, zu Proteststreiks aufzurufen, vor allem gegen die Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung. Da es zahlreiche verschiedene Arten von Streiks gibt, sind Beschränkungen der Streikform zudem nur dann zu rechtfertigen, wenn der Streik nicht mehr friedlich verläuft. Es sollte den Beschäftigten somit freistehen, Sympathiestreiks zu organisieren (vorausgesetzt, der ursprüngliche Streik ist gesetzmäßig), Streikposten aufzustellen und zu Generalstreiks aufzurufen (sofern damit wirtschaftliche und soziale Ziele verfolgt werden). Verbände und Dachverbände sollten ebenfalls das Recht haben, zu einem Streik aufzurufen.

Öffentlich Bedienstete

Alle Beschäftigten im öffentlichen Dienst sollten streikberechtigt sein, eventuell mit Ausnahme öffentlich Bediensteter, die Autoritätsfunktionen im Namen des Staates erfüllen, sowie der Beschäftigten in wesentlichen Diensten.¹² Die Gruppen von Beschäftigten, deren Streikrecht eingeschränkt werden kann, sollten restriktiv definiert werden, und es sollten stets angemessene Garantien als Ausgleich vorhanden sein. Das Recht, einen Streik für illegal zu erklären, darf nicht die Regierung haben, sondern ein unabhängiges Gremium, das das Vertrauen der Konfliktparteien genießt. Dies betrifft insbesondere Fälle, in denen die Regierung selbst an dem Konflikt beteiligt ist.

Wesentliche Dienste

Das Streikrecht kann in wesentlichen Diensten im engsten Sinne, d.h. in Diensten, deren Unterbrechung das Leben, die persönliche Sicherheit oder Gesundheit der gesamten oder eines Teils der Bevölkerung gefährden würde, eingeschränkt und sogar verweigert werden.¹³ ¹⁴ Es ist wichtig, dass die Definition und die Liste der wesentlichen Dienste eng gefasst sind, um Zweideutigkeiten oder Missbrauch zu vermeiden. Allerdings kann ein nicht wesentlicher Dienst wesentlich werden, wenn der Streik, von dem er betroffen ist, eine bestimmte Dauer oder einen bestimmten Umfang überschreitet.¹⁵ Für Beschäftigte, deren Streikrecht eingeschränkt oder sogar verweigert werden kann, sollten stets ausgleichende Garantien vorhanden sein, wie etwa Schlichtungs- und Vermittlungsverfahren, und es ist unerlässlich, dass die Beschäftigten die Möglichkeit haben, sich an der Festlegung und Inkraftsetzung dieser Verfahren zu beteiligen.

Mindestdienst

Ein Mindestdienst kann im Falle eines Streiks vorgesehen werden, bei dem eine erhebliche Beschränkung oder ein völliges Verbot nicht gerechtfertigt erscheinen, wenn das Leben oder die grundlegenden Bedürfnisse der Bevölkerung nicht aufs Spiel gesetzt werden dürfen oder um irreversible oder unverhältnismäßig große Schäden zu vermeiden.¹⁶ Es ist wichtig, dass

der Mindestdienst konkret und ausschließlich auf Tätigkeitsbereiche beschränkt wird, die zu diesem Zweck erforderlich sind, und er sollte weder dazu führen, dass der Streik in der Praxis unwirksam wird noch das Streikrecht der großen Mehrheit der Beschäftigten in Frage stellen. Die für den Mindestdienst geltenden Bestimmungen sollten daher klar festgelegt, streng angewandt und den Betroffenen rechtzeitig mitgeteilt werden. Die Gewerkschaften sollten die Möglichkeit haben, sich an der Definition des Mindestdienstes zu beteiligen, und jede Unstimmigkeit bezüglich der Zahl und der Aufgaben der betroffenen Beschäftigten muss von einem unabhängigen Gremium geklärt werden und nicht von den staatlichen Behörden.

Untergrabung

Eingriffe

Ein generelles Streikverbot kann lediglich im Falle einer akuten nationalen Krise wie einer echten Naturkatastrophe vorgesehen werden und auch dann nur für eine begrenzte Zeit und insoweit als dies zur Bewältigung der Situation erforderlich ist. Eingriffe der Behörden in einen Streik sind nur dann akzeptabel, wenn eine wirkliche Gefahr für die öffentliche Ordnung besteht, bei besagten akuten nationalen Krisen oder wenn das Streikrecht eingeschränkt oder sogar verweigert werden kann. Ein Streik darf jedoch nicht nur deshalb ausgesetzt werden, weil er als schädlich für das öffentliche oder das nationale Interesse betrachtet wird, und die Verantwortung für die Aussetzung eines Streiks darf nicht bei den staatlichen Behörden liegen, sondern bei einem unabhängigen Gremium. Jeder Eingriff der Polizei oder der Armee sollte sowohl verhältnismäßig als auch streng begrenzt auf den Erhalt der öffentlichen Ordnung sein.

Ersatz und Rückbeorderung

Eine Rückbeorderung an den Arbeitsplatz stellt eine ernsthafte Verletzung des Streikrechts dar, es sei denn, die Anordnung betrifft eine spezifische Gruppe von Beschäftigten in wesentlichen Diensten oder öffentlich Bedienstete, die eine Autoritätsfunktion im Namen des Staates erfüllen oder wenn der fragliche Streik eine akute nationale Krise auslösen könnte. Die Einstellung von Arbeitskräften, die Streikende in einem Sektor ersetzen, der nicht als wesentlich betrachtet werden kann, stellt ebenfalls einen ernsthaften Verstoß gegen das Streikrecht dar.

Strafen

Niemand sollte für die Durchführung oder die versuchte Durchführung eines rechtmäßigen Streiks bestraft werden. Entlassungen vor, bei oder nach einem Streik bzw. die Weigerung, entlassene Streikende wieder einzustellen, sind äußerst gravierende Maßnahmen. Während im Zuge eines Streiks begangene Straftaten nicht vor Strafe geschützt sind, gilt generell, dass die Bestrafung Streikender nur dann möglich sein sollte, wenn ein Streik untersagt wurde und auch nur dann, wenn sich die innerstaatlichen Gesetze im Einklang mit den internationalen Arbeitsnormen befinden. Die Strafe muss in jedem Fall im Verhältnis zu dem Vergehen oder der Schuld stehen und von den erforderlichen juristischen Absicherungen begleitet werden. Niemand sollte wegen der Beteiligung an einem friedlichen Streik inhaftiert werden, und sofern überhaupt eine Haftstrafe verhängt wird, sollte dies lediglich bei während des Streiks begangenen schweren strafrechtlichen Verstößen erfolgen. Auch die Gewerkschaften dürfen

für die Organisation eines rechtmäßigen Streiks nicht bestraft werden, und die Annullierung der Zulassung einer Gewerkschaft ist in jedem Fall eine unverhältnismäßige Maßnahme. Auch der Entzug des rechtlichen Schutzes vor einer zivilrechtlichen Haftung im Falle eines Streiks kann eine ernsthafte Beschränkung des Streikrechts bedeuten.

Endnoten

¹ Ein Sonderausschuss des Verwaltungsrates der IAO, der sich aus drei ordentlichen Mitgliedern als Vertreter der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der Regierungen sowie ebenfalls drei stellvertretenden Mitgliedern zusammensetzt.

² Ein Überwachungsgremium, dem 20 angesehene, jeweils für drei Jahre berufene Rechtssachverständige aus aller Welt angehören.

³ Auf internationaler Ebene sind die Gewerkschaftsrechte zudem geschützt durch den Internationalen Pakt der Vereinten Nationen (UN) über bürgerliche und politische Rechte, dessen Artikel 22 auf Vereinigungsfreiheit eingeht; den Internationalen Pakt der UN über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, der in Artikel 8 das Recht auf die Gründung von und den Beitritt zu Gewerkschaften, das Recht der Gewerkschaften auf den Beitritt zu Verbänden und auf ungehinderte Betätigung sowie das Streikrecht anerkennt; sowie durch Artikel 20 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der UN, der die Vereinigungsfreiheit garantiert. Während die Pakte für diejenigen, die sie ratifiziert haben, verbindlich sind, wird die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte nicht ausdrücklich unterzeichnet.

⁴ Bis Mai 2010 hatte die IAO 188 Übereinkommen und 199 Empfehlungen angenommen, aber eine Reihe davon sind inzwischen überholt.

⁵ Übereinkommen 29 – Zwangsarbeit (1930); Übereinkommen 87 – Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechts (1948); Übereinkommen 98 – Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen (1949); Übereinkommen 100 – Gleichheit des Entgelts für gleichwertige Arbeit (1951); Übereinkommen 105 – Abschaffung der Zwangsarbeit (1957); Übereinkommen 111 – Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf (1958); Übereinkommen 138 – Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (1973); und Übereinkommen 182 – Die schlimmsten Formen der Kinderarbeit (1999).

⁶ Auf der Ebene der UN werden der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom Menschenrechtsausschuss bzw. vom Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte überwacht. Die Vertragsparteien sind verpflichtet, regelmäßige Berichte über die Inkraftsetzung der Rechte einzureichen. Länder, die das erste Fakultativprotokoll zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte ratifiziert haben, haben damit zudem die Möglichkeit individueller Beschwerden gegen Regierungen aufgrund des Verstoßes gegen den Pakt geschaffen. Für den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ist ein derartiges Begleitverfahren nicht vorgesehen, und im Falle der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, die nicht ratifiziert wird, gibt es keinerlei Überwachungsverfahren.

⁷ Alle Mitgliedsstaaten müssen zudem über etwaige Fortschritte bezüglich nicht ratifizierter

Übereinkommen berichten, einschließlich jährlicher Berichte über nicht ratifizierte Kernübereinkommen. Auf diese Berichte greift der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen zurück, wenn er seine Allgemeinen Erhebungen zusammenstellt.

⁸ Dieses Verfahren wird durch die Artikel 24 und 25 der IAO-Verfassung geregelt.

⁹ Das Klageverfahren wird durch die Artikel 26 bis 34 der IAO-Verfassung geregelt.

¹⁰ Zu den Gruppen von Beschäftigten, die tarifverhandlungsberechtigt sein sollten, gehören die Beschäftigten staatlicher Handels- oder Industriebetriebe; die Beschäftigten der Post und Kommunikationsdienste; Bankangestellte; das Personal der staatlichen Rundfunk- und Fernsehanstalt; Lehrkräfte; das Personal der Wasserverwaltung; Fluglotsen; die Beschäftigten in staatlichen Krankenhäusern; die Beschäftigten der Feuerwehr und der Lebensrettungsdienste; Gefängnispersonal; das technische Personal der Zivilluftfahrt, das der Gerichtsbarkeit der Streitkräfte untersteht; nicht ortsansässige Seeleute; und vor Ort eingestelltes Botschaftspersonal.

¹¹ Beispielsweise Bedienstete der Justizverwaltung und der Justiz sowie Zollbeamte.

¹² Beschäftigten staatlicher Handelsunternehmen und öffentlicher Einrichtungen, z.B. Lehrkräften, Post- und Eisenbahnbediensteten, darf das Streikrecht nicht verweigert werden.

¹³ Nachstehende Bereiche können als wesentliche Dienste betrachtet werden: Krankenhäuser; Elektrizitätswirtschaft; Wasserwirtschaft; Telefongesellschaften; Polizei und Streitkräfte; Feuerwehr; staatliche oder private Gefängnisdienste; Essensversorgung von Schülern im schulpflichtigen Alter und Reinigung von Schulen; sowie Luftraumüberwachung.

¹⁴ Im Folgenden handelt es sich nicht um wesentliche Dienste im engsten Sinne: Rundfunk und Fernsehen; Erdölbranche; Häfen; Banken; Computerdienste für die Steuererhebung; Kaufhäuser und Vergnügungsparks; Metall- und Bergbausektor; Verkehrswesen generell; Linienpiloten; Produktion, Transport und Vertrieb von Treibstoff; Bahndienste; Verkehrsnetz in Großstädten; Postdienste; Müllabfuhr; Gefrieranlagen; Hotels; Baubranche; Automobilherstellung; Produktionsbetriebe; landwirtschaftliche Aktivitäten, Lebensmittelversorgung, Lebensmittelvertrieb; Münzanstalten; staatliche Druckerei sowie staatliches Alkohol-, Salz- und Tabakmonopol; Bildungswesen; sowie Mineralwasserabfüllbetriebe.

¹⁵ Wie beispielweise im Falle der Haushaltsmüllabfuhr

¹⁶ Ein Mindestdienst kann in wesentlichen Diensten, in nicht wesentlichen Diensten, in denen der Umfang und die Dauer eines Streiks eine akute nationale Krise auslösen könnten, und in öffentlichen Versorgungsbetrieben oder öffentlichen Diensten, die von grundlegender Bedeutung sind, festgelegt werden. In folgenden öffentlichen Versorgungsdiensten könnte ein Mindestdienst vorgesehen werden: Fährverkehr – hinsichtlich der Inselbevölkerung entlang der Küste, Beförderung von Fahrgästen und Handelsgütern, Schienenverkehr, U-Bahn, Häfen, Postdienste, Müllabfuhr, Münzanstalten, Bankdienste, Erdölsektor und Bildungswesen.