

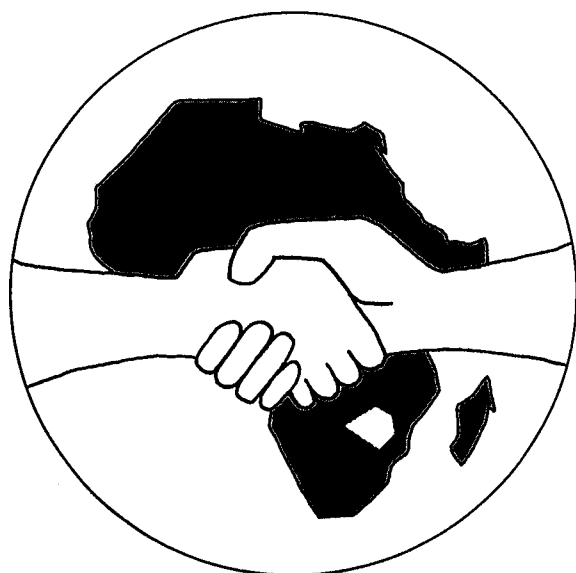


Public Services International
Internationale des Services Publics
Internacional de Servicios Públicos
Internationale der Öffentlichen Dienste
Internationalen för Stats- och Kommunalanställda
国際公務員労連

GEWERKSCHAFTSRECHTE

SIND

MENSCHENRECHTE



**24. WELTKONGRESS
HARARE, SIMBABWE,
6. - 10. NOVEMBER 1989**

INHALT

	Seite
EINLEITUNG	1
KAPITEL I: Grundlegende internationale Normen und Verfahren	5
1. Für das Vereinigungs- und Streikrecht der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst: die ersten Internationalen Konferenzen der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, 1907-1913	5
a) <i>Ursprünge der IÖD- Politik</i>	
b) <i>“Alle Arbeitnehmer müssen organisiert sein”</i>	
2. Der Weltfriede kann auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden: Errichtung und Tätigkeit der IAO	7
a) <i>Errichtung der IAO</i>	
b) <i>Funktionen der IAO-Normen</i>	
c) <i>Die allgemeinen Überwachungsreinrichtungen und -verfahren der IAO</i>	
d) <i>Zahl der Ratifikationen der IAO-Urkunden</i>	
3. Der Internationale Katalog der Menschenrechte: die wichtigsten Urkunden der Vereinten Nationen	10
a) <i>“Freiheit von Furcht und Not”</i>	
b) <i>Allgemeine Erklärung der Menschenrechte</i>	
i) <i>Bedeutung der Erklärung</i>	
ii) <i>Inhalt der Erklärung</i>	
iii) <i>Maßnahmen zur Untersuchung von Verletzungen</i>	
c) <i>Die Weltpakete für bürgerliche und politische Rechte und für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte</i>	
i) <i>Inhalt und Ratifikationen</i>	
ii) <i>Art der auferlegten Verpflichtungen</i>	
4. Vereinigungsfreiheit, Vereinigungsrecht und Verhandlungsrecht: IAO- Übereinkommen Nr. 87 und 98	14
a) <i>Ursprünge der internationalen Kodifizierung der Gewerkschaftsrechte</i>	
b) <i>Inhalt der Übereinkommen Nr. 87 und 98</i>	
c) <i>Die Ausnahmen für das Heer, die Polizei und die öffentlichen Beamten</i>	
d) <i>Ratifikationen</i>	
5. Internationale Verfahren und Einrichtungen zum Schutz der Vereinigungsfreiheit: der IAO-Ausschuß für Vereinigungsfreiheit	17
a) <i>Funktionsweise und Zusammensetzung</i>	
b) <i>Verfahren</i>	
c) <i>1500 Fälle geprüft</i>	
d) <i>Der Ausschuß und das Streikrecht</i>	
6. Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst: der Paritätische Ausschuß für den öffentlichen Dienst, IAO-Übereinkommen Nr. 151	18
a) <i>Der Paritätische Ausschuß für den öffentlichen Dienst</i>	
b) <i>Zweck des Übereinkommens Nr. 151</i>	
c) <i>Das Recht der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst auf Kollektivverhandlungen</i>	
7. Nicht-Diskriminierung, Chancengleichheit und Gleichbehandlung: IAO- Übereinkommen Nr. 100 und 111	20
a) <i>Grundprinzipien</i>	
b) <i>Ziele und Ratifikationen der Übereinkommen Nr. 100 und 111</i>	
c) <i>Beschäftigung im öffentlichen Dienst und die Förderung der Chancengleichheit</i>	
d) <i>Arbeitslosigkeit fördert die Diskriminierung</i>	
8. Vom 23. Weltkongreß der Internationale der Öffentlichen Dienste 1985 angenommene Charta der Gewerkschaftsrechte	23

KAPITEL II: Entwicklungen bei den Gewerkschaftsrechten der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst	27
1. Allgemeiner Hintergrund	27
a) <i>Eine Zeit sozialer Krisen</i>	
b) <i>Die Demontage der öffentlichen Dienste</i>	
c) <i>Entspannung und periphere Kriege</i>	
d) <i>Gewerkschaftsrechte und bürgerliche Freiheiten</i>	
e) <i>Allgemeine Entwicklungen im Arbeitsrecht</i>	
f) <i>Der weitere Weg</i>	
g) <i>Einhaltung der Gewerkschaftsrechte und Chancengleichheit: allgemeine Indikatoren</i>	
2. Das Vereinigungsrecht	33
a) <i>Das Recht der Arbeitnehmer, Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten</i>	
i) <i>Allgemeine Einschränkungen des Vereinigungsrechts der Arbeitnehmer</i>	
ii) <i>Verbote für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes im allgemeinen</i>	
iii) <i>Verbote für bestimmte Arbeitnehmerkategorien im öffentlichen Dienst</i>	
iv) <i>Begrenzung des Wirkungsbereichs der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes</i>	
3. Das Recht zu Kollektivverhandlungen	40
a) <i>Strukturelle Verbote und Einschränkungen</i>	
b) <i>Vom Kollektivverhandlungsrecht ausgenommene Gruppen</i>	
c) <i>Vom Kollektivverhandlungsrecht ausgenommene Themen</i>	
d) <i>Anerkennung zum Zwecke von Kollektivverhandlungen</i>	
e) <i>Eingriffe in Kollektivverhandlungen</i>	
4. Das Streikrecht	44
a) <i>Allgemeine Verbote oder Einschränkungen des Streikrechts</i>	
b) <i>Verbote für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes im allgemeinen</i>	
c) <i>Verbote für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes</i>	
d) <i>Verbot oder Einschränkung des Streikrechts in lebenswichtigen Diensten</i>	
e) <i>Immunitäten und Sanktionen</i>	
f) <i>Jüngste Entwicklungen</i>	
5. Einige Schlußfolgerungen	49
Anhang: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	51
Quellenverzeichnis	55

VERZEICHNIS DER KÄSTEN

Kasten 1 <i>Wichtige Daten der Entwicklung internationaler Normen</i>	5
Kasten 2 <i>Erste Internationale Konferenz der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, Stuttgart, 1907: EntschlieÙung über das Vereinigungs- und Streikrecht</i>	6
Kasten 3 <i>IAO-Übereinkommen: Ratifikationstabelle (Juli 1988)</i>	9
Kasten 4 <i>Charta der Vereinten Nationen: Wichtige Bestimmungen über die internationale wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit</i>	10
Kasten 5 <i>Ratifikationen des Weltpaktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, des Weltpaktes für bürgerliche und politische Rechte und des Fakultativprotokolls zum Weltpakt für bürgerliche und politische Rechte (Stand 1. September 1988)</i>	12
Kasten 6 <i>Ratifikationen und Nicht-Ratifikationen der IAO-Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, und (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949 (Stand 1. Juni 1988)</i>	16
Kasten 7 <i>Ratifikationen der IAO-Übereinkommen (Nr. 151) über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978, und (Nr. 154) über Kollektivverhandlungen, 1981 (Stand 1. Juni 1988)</i>	19
Kasten 8 <i>23. Weltkongreß der Internationale der Öffentlichen Dienste, Caracas, 1985: Charta der Gewerkschaftsrechte</i>	24
Kasten 9 <i>Die Ansichten der IAO zur wirtschaftlichen Lage und ihren sozialen Auswirkungen</i>	28
Kasten 10 <i>Anerkennung und Durchführung der vier wesentlichen IAO-Übereinkommen</i>	32

EINLEITUNG

1988 und 1989 brachten einige wichtige Jahrestage. Im Jahr 1988 begingen wir den 40. Jahrestag der Proklamierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte durch die Vereinten Nationen und der Annahme des IAO-Übereinkommens (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes durch die Internationale Arbeitskonferenz. 1989 jährt sich zum 70. Mal die Gründung der IAO im Jahr 1919. Darüber hinaus erfolgte vor 100 Jahren ein entscheidender Schritt im internationalen Kampf für die Arbeitnehmerrechte mit der Gründung der Zweiten Internationale durch den Internationalen Arbeiterkongreß, der im Juli 1989 in Paris stattfand.

Der Internationale Arbeiterkongreß beschloß die Veranstaltung "einer großen internationalen Versammlung" für den 1. Mai 1890, an dem die Arbeitnehmer "fordern sollten, daß die Behörden den Arbeitstag auf acht Stunden festsetzen und die anderen Entschließungen des Internationalen Kongresses durchführen". Dies war der Ursprung des Internationalen Tages der Arbeit, der seither in jedem Jahr begangen wird, und das Vorgehen der Zweiten Internationale trug auch in hohem Maße zur Entwicklung der internationalen Gewerkschaftsbewegung wie wir sie heute kennen, einschließlich der IÖD, bei. Tatsächlich beginnt der vorliegende Bericht mit der Ersten Internationalen Konferenz der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst im Jahr 1907. Kapitel I beginnt mit der von dieser Konferenz angenommenen Entschliebung über das Vereinigungs- und Streikrecht und enthält sodann eine Darstellung der wichtigsten Normen und Verfahren der IAO, der Vereinten Nationen und der IÖD auf dem Gebiet der Menschenrechte, wobei Gewerkschaftsrechte und Nicht-Diskriminierung im Vordergrund stehen. In Kapitel II werden sodann unter Berücksichtigung dieser Normen Gesetzgebung und Praxis der Länder auf dem Gebiet der Gewerkschaftsrechte, insbesondere der Gewerkschaftsrechte im öffentlichen Dienst, bewertet. Weder in der Praxis noch in der Theorie lassen sich Normen von ihrer Anwendung trennen. In Kapitel I wird daher die Bedeutung der Normen anhand einiger Fälle und allgemeiner Probleme aufgezeigt, in Kapitel II dagegen müssen wir wieder auf einige konkrete Normen zurückgehen, insbesondere die detaillierteren Grundsätze der Überwachungsverfahren und -einrichtungen der IAO, um die volle Bedeutung einiger konkreter Situationen aufzuzeigen. Historisch gesehen haben sich die Normen nicht isoliert von den wesentlichen Ereignissen des Tages entwickelt, sondern sollten realen Problemen und Anliegen Rechnung tragen. So wurden beispielsweise die Bemühungen der Gewerkschaften, innerhalb der IAO die Annahme ihrer Normen für das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen durchzusetzen, zum Teil durch die in der Zwischenkriegszeit erlittenen Enttäuschungen ausgelöst, als es der IAO wegen des Fehlens vereinbarter Normen in den meisten Fällen nicht möglich war, Klagen der Gewerkschaften über Verletzungen ihrer Rechte zu behandeln.

Hervorgehoben wird in diesem Bericht der enge Zusammenhang zwischen bürgerlichen und politischen Rechten einerseits und wirtschaftlichen und sozialen Rechten andererseits. Wie die Vereinten Nationen wiederholt festgestellt haben, sind "bürgerliche und politische Freiheiten und wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte miteinander verbunden und voneinander abhängig". Wer arbeitslos ist, in Armut lebt und keine Ausbildung hat, dürfte auch bei der Ausübung seiner bürgerlichen und politischen Rechte benachteiligt sein. Dies gilt beispielsweise für das Recht auf Anrufung eines Gerichtes, auf freie Meinungsäußerung oder auf Beteiligung an der Regierung eines Landes. Es wäre jedoch falsch zu folgern, daß diese Rechte für die Armen ohne Nutzen sind. Im Gegenteil, diese Rechte, zusammen mit dem Versammlungs- und Vereinigungsrecht, ermöglichen es jenen, die Unrecht erleiden, sich zusammenzuschließen und dadurch für wirtschaftliche und soziale Rechte zu kämpfen.

Der enge Zusammenhang zwischen diesen beiden Gruppen von Rechten läßt sich kaum besser illustrieren als durch den Titel des vorliegenden Berichtes: Gewerkschaftsrechte sind Menschenrechte. Gewerkschaftsrechte, und das wird in den Urkunden der Vereinten Nationen anerkannt, sind ein bürgerliches und politisches Recht ebenso wie ein wirtschaftliches und soziales Recht. Als bürgerli-

ches und politisches Recht hängen sie mit dem Versammlungs- und Vereinigungsrecht zusammen. Gewerkschaftsrechte sind an sich bereits unerläßliche wirtschaftliche und soziale Rechte und gewährleisten zahlreiche andere wirtschaftliche und soziale Rechte, beispielsweise das Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen. Das Eintreten der IÖD für die Menschenrechte beruht nicht nur auf ihrer Geschichte und ihrem Auftrag als Gewerkschaftsorganisation, sondern auch auf den spezifischen Interessen der Arbeitnehmergruppen, die sie vertritt. Ein anderer Aspekt nämlich, der in diesem Bericht hervorgehoben wird, besteht darin, daß ohne angemessene öffentliche Dienste die Menschenrechte nicht gewährleistet werden können — weder soziale Rechte, wie das Recht jedes einzelnen "auf den höchsten erreichbaren Stand körperlicher und geistiger Gesundheit" oder das Recht auf Bildung, noch bürgerliche Rechte, wie die Sicherheit der Person.

Angesichts der raschen Veränderungen in einigen Teilen der Welt ist der Bericht möglicherweise in einigen Punkten bereits nicht mehr aktuell. Aber trotz der Beschleunigung des geschichtlichen Tempos überrascht die Beständigkeit der grundlegenden Probleme der Gewerkschaftsbewegung. So ist beispielsweise die von der Ersten Internationalen Konferenz der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst 1907 angenommene Entschließung (siehe Kasten 2) noch heute gültig, insoweit sie für die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst das Vereinigungs- und Streikrecht fordert. Diese Feststellung rechtfertigt in erstaunlicher Weise die Voraussicht dieser Pioniere. Andererseits ist es jedoch bedrückend und absurd, daß wir auch heute noch in den hochentwickelten Ländern, die auf dieser ersten Konferenz vertreten waren, um die volle Anerkennung dieser grundlegenden Rechte kämpfen müssen oder, weit schlimmer noch, erneute Angriffe gegen sie abzuwehren haben. Schließlich sind dies sämtlich Rechte, die inzwischen international kodifiziert und offiziell von Ländern in der ganzen Welt anerkannt worden sind, nicht zuletzt von einigen Ländern, deren Regierungen sie im Augenblick in flagranter Weise verletzen.

Es ist zumindest eine Schwächung des früheren Eintretens der Regierungen für die internationale Zusammenarbeit festzustellen, die als Folge der bitteren Erfahrungen aus zwei Weltkriegen zu verzeichnen war. Die mangelnde Bereitschaft zur Zusammenarbeit wird am häufigsten in Verbindung mit Wirtschaftsfragen, z.B. beim Schuldenproblem, erwähnt, ist aber auch in anderen Bereichen zu verzeichnen. So ist es beispielsweise zumindest enttäuschend, daß einige führende Demokratien — die Bundesrepublik Deutschland, Japan und das Vereinigte Königreich — die Herrschaft des Rechts auf internationaler Ebene gefährden, indem sie sich weigern, Beschlüsse der Überwachungsorgane der IAO in Fällen durchzuführen, die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst betreffen. In einigen Ländern oder Teilen der Welt sind die Verletzungen der Menschenrechte aufgrund ihrer Natur, Häufigkeit und bewußten Dauer besonders schwerwiegend. Solche Fälle werden in verschiedenen Abschnitten des Berichtes erwähnt; ein Fall, der mehr als alle anderen Besorgnis erregt, betrifft jedoch die Lage in Südafrika, das abscheuliche Apartheidregime und die von ihm ausgeübte Unterdrückung, um an der Macht bleiben zu können. In einem Bericht an die Siebente Afrikanische Regionalkonferenz der IAO, die Ende 1988 in Harare stattfand, stellte der Generaldirektor des IAA hierzu folgendes fest (IAA, 1988i, S. 5):

Die wachsende Polarisierung in Südafrika im Anschluß an die nur für Weiße durchgeführten Wahlen im Jahr 1987, die folgenden Nachwahlen und die Nicht-Entlassung inhaftierter schwarzer Führer hat die Hoffnung auf konstruktive politische Initiativen in Südafrika zunichte gemacht. Die Regierung schützt nunmehr ihre eigene Stellung gegen weiße politische Gegner und ist noch stärker als zuvor bemüht, die Macht in den Händen der Weißen zu konzentrieren. Sie hat gezeigt, daß sie bereit ist, ihre gesamte Macht einzusetzen, um die interne schwarze Opposition zu vernichten und Gegner im Ausland zu ermitteln und zu eliminieren. Seit Juni 1986, als der Notstand ausgerufen wurde, sind mehr als 30 000 Menschen, darunter viele Kinder, verhaftet, geschlagen und gefoltert worden. Die Zensur wurde verschärft, und das Militär hat wachsenden Einfluß auf die Außen- und Innenpolitik gewonnen. Die Aggressionen gegen Nachbarstaaten und ihre Destabilisierung haben angehalten . . . Trotz des rücksichtslosen Einsatzes der Staatsgewalt, steigender

Armut, zunehmender Arbeitslosigkeit, stagnierender wirtschaftlicher Fortschritte für die Schwarzen und zunehmender Unterdrückung der Gewerkschaften hat der Widerstand der Gewerkschaften in Form von Mietboykotten, Fernbleiben von der Arbeit und aktiven Protesten durch die Gewerkschaften angehalten.

Der zitierte Bericht bestätigte außerdem die wachsende Bedeutung gewerkschaftlicher Maßnahmen im öffentlichen Sektor und in öffentlichen Diensten. Wie viele von uns kam der Bericht zu dem Schluß: "Die herrschende Lage erfordert mehr denn je konzertierte und gezielte internationalen Druck auf die am ehesten verwundbaren Bereiche Südafrikas, um die Regierung zu Gesprächen mit anerkannten schwarzen Führern und zur Beendigung der Apartheid auf friedlichem Wege zu zwingen" (IAA, 1988i, S. 5-6). Tatsächlich wird die Notwendigkeit von allen Ländern der Welt angewandter Sanktionen mit jedem Tag deutlicher. Die Bergbauindustrie ist eine Hauptstütze der südafrikanischen Wirtschaft, und die IÖD unterstützt in vollem Umfang die Kampagne des IBFG zur Intensivierung des Boykotts südafrikanischer Kohle und wird die Regierungen weiterhin zur Verhängung wirksamerer Sanktionen drängen.

Ein wesentlicher Zweck des vorliegenden Berichts besteht deshalb, kurz gesagt, darin, Gewerkschafts- und Menschenrechte in ihren historischen und politischen Rahmen zu stellen. Die Verletzung grundlegender Rechte ist nicht nur ein Vergehen, das wir bedauern, aber isoliert betrachten können, sie ist vielmehr ein Angriff gegen das gesamte Normengefüge, das uns alle schützt.

Ein wichtiges Ziel ist deshalb die ständige Betonung der Notwendigkeit, wachsam beim Widerstand gegen alle Angriffe auf grundlegende Rechte zu bleiben, ungeachtet etwaiger Veränderungen des wirtschaftlichen, sozialen und politischen Klimas. Eine Möglichkeit, diese Tätigkeit zu unterstützen, ist die ständige Überwachung der Menschenrechtssituation und ihre regelmäßige Beurteilung. Die Erstellung von Regionalberichten über die Situation der Gewerkschaftsrechte ist seit langem ein wichtiger Teil der Arbeit der IÖD und wird dies auch in den kommenden Jahren sein, da nichts auf ein Nachlassen der Verletzungen der Menschen- und Gewerkschaftsrechte hindeutet. Doch Aktionen sprechen lauter als Worte, und die wichtigste Möglichkeit, die Rechte und die Würde der arbeitenden Menschen zu schützen, sind koordinierte internationale Solidaritätsaktionen. Bei Hunderten von Gelegenheiten hat die IÖD ihre Mitgliedsverbände aufgefordert, dringende Protestmaßnahmen zu ergreifen. Stets war die Reaktion hierauf überwältigend. Die Ziele, die sich die Erste Internationale Konferenz der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst 1907 gesetzt hat, haben sich als schwer zu verwirklichen erwiesen. Doch der vorliegende Bericht zeigt, daß wesentliche Fortschritte erzielt worden sind, und mit anhaltender Solidarität wird auch dieser Fortschritt anhalten.

Die Erstellung dieses Berichtes wäre nicht möglich gewesen ohne die wertvollen Informationen der Mitgliedsverbände, die in erster Linie in Beantwortung des IÖD- Fragebogens für die Regionalberichte übermittelt wurden. Wir danken allen Organisationen und Personen, die auf diese oder andere Weise mit uns zusammengearbeitet haben. Besonderer Dank gilt Edward Sussex, der den Bericht zusammengestellt und geschrieben hat. Edward hat langjährige Erfahrungen mit Menschenrechtsfragen, die er bei Gewerkschaften und VN-Organisationen, darunter dem IBFG und der IAO, gesammelt hat.

HANS ENGELBERTS
IÖD-Generalsekretär

GRUNDLEGENDE INTERNATIONALE NORMEN UND VERFAHREN

Dieses Kapitel enthält eine Darstellung der grundlegenden Normen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und der Vereinten Nationen auf dem Gebiet der Menschenrechte. Dabei stehen zwar die Gewerkschaftsrechte — insbesondere die Rechte der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst — im Vordergrund, doch wird auch auf die vom 23. Kongreß der IÖD 1985 angenommene Charta sowie auf die Grundsätze eingegangen, die die Erste Internationale Konferenz der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst zu Beginn dieses Jahrhunderts aufgestellt hat. Es werden nicht nur die wesentlichen Bestimmungen dieser Urkunden behandelt, sondern auch die von der IAO geschaffenen Einrichtungen und Verfahren zur Überwachung ihrer Durchführung und der Umfang, in dem sie von den einzelnen Staaten akzeptiert, d.h. ratifiziert worden sind. Im folgenden Kapitel werden dann Probleme der Durchführung erörtert.

Die Darstellung erfolgt vor einem historischen Hintergrund, wobei die einzelnen Abschnitte des Kapitels verschiedenen wichtigen Ereignissen gewidmet sind (siehe Kasten 1). Dadurch wird die Bedeutung der im Lauf der Jahre entwickelten Normen und Verfahren hervorgehoben und gleichzeitig die entscheidende Rolle aufgezeigt, die die Gewerkschaftsbewegung im Kampf für den internationalen Schutz der Menschenrechte gespielt hat.

1. FÜR DAS VEREINIGUNGS- UND STREIKRECHT DER ARBEITNEHMER IM ÖFFENTLICHEN DIENST: DIE ERSTEN INTERNATIONALEN KONFERENZEN DER ARBEITNEHMER IM ÖFFENTLICHEN DIENST, 1907-1913

a) Ursprünge der IÖD-Politik

Den internationalen Kampf für die Gewerkschaftsrechte der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst beschreiben, heißt auf die Ursprünge der IÖD zurückgehen. Als 1907 die Erste Internationale Konferenz der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst in Stuttgart zusammentrat, war der erste Punkt ihrer Tagesordnung die gesetzliche Grundlage des Vereinigungs- und Streikrechts der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst. Ein weiterer Punkt betraf die internationale Solidarität und die gegenseitige Unterstützung bei Lohnkonflikten. Die Delegierten von Gewerkschaften der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst¹ aus sechs Ländern — Deutschland, Dänemark, Holland, Schweden, Schweiz und Ungarn — nahmen eine umfassende Ent-

¹ Dieser Abschnitt stützt sich auf IÖD 1982b. (Der volle Wortlaut der Titel befindet sich im Quellenverzeichnis).

Kasten 1

Wichtige Daten der Entwicklung internationaler Normen

- 1907-1914** : Erste internationale Konferenz der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst: Errichtung eines ständigen Sekretariats
- 1919** : Gründung der IAO
- 1945, 1948** : Gründung der Vereinten Nationen; Proklamierung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte
- 1948, 1949** : Annahme des Übereinkommens (Nr. 87) über Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes und des Übereinkommens (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen durch die IAO
- 1951, 1958** : Annahme des Übereinkommens (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts und des Übereinkommens (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf) durch die IAO
- 1966** : Die Vereinten Nationen nehmen den Weltpakt für bürgerliche und politische Rechte und den Weltpakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte an
- 1971-1988** : Paritätischer Ausschuß der IAO für den öffentlichen Dienst (erste bis vierte Tagung).
- 1978, 1981** : Annahme des Übereinkommens (Nr. 151) über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst) und des Übereinkommens (Nr. 154) über Kollektivverhandlungen durch die IAO
- 1985** : 23. Weltkongreß der IÖD nimmt Charta der Gewerkschaftsrechte und EntschlieÙung über Gewerkschaftsrechte der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst an

schlieÙung an (siehe Kasten 2), worin sie gegen alle Beschränkungen des Vereinigungs- und Streikrechts der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst protestierten. Sie verpflichteten sich, alles zu tun, was in ihrer Macht stand, um sich für die Anerkennung dieses Rechtes einzusetzen. In einer weiteren EntschlieÙung beschloß die Konferenz, daß ihr damaliger Sekretär — der Vorsitzende des deutschen Mitgliedsverbandes, des Verbandes der Kommunal- und Staatsbediensteten — einen Vorschlag zur Unterstützung der in Lohnkonflikte verwickelten Gewerkschaften ausarbeiten sollte.

Die Konferenz war sich darüber einig, daß der Begriff Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst die Kommunal- und Staatsbediensteten umfassen sollte, darunter auch Bedienstete in Kraft- und Wasserwerken sowie Sanitär- und Gesundheitsdiensten, unabhängig davon, ob diese von staatlichen oder kommunalen Behörden oder privaten Firmen betrieben würden.

In der Diskussion wurde betont, daß die Gewerkschaften ein Gegengewicht gegen die multinationalen Strukturen verschiedener Gasunternehmen und die internationale Zusammenarbeit zwischen Behörden bilden müßten. Generell sei es notwendig, bei Streiks gegenseitige Unterstützung zu leisten, schwächere Organisationen zu stärken und aus den Erfolgen anderer zu lernen. Einzelne Delegierte hoben die Bedeutung des politischen Drucks hervor. Die Vertretung in gewählten Organen und der Sympathiegewinn in der Öffentlichkeit wurden als entscheidend bei Konflikten im öffentlichen Dienst angesehen.

Kasten 2

Erste Internationale Konferenz der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, Stuttgart, 1908; Entschlieung über das Vereinigungs- und das Streikrecht.

Angesichts der unterschiedlichen innerstaatlichen Rechtsvorschriften über das Vereinigungs- und Streikrecht der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst hält es die Erste Internationale Konferenz der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst für notwendig, daß nationale Organisationen die in ihren Ländern angewandten einschlägigen Rechtsvorschriften sowie etwaige künftige Änderungen austauschen.

Die Konferenz protestiert in jeder möglichen Weise gegen alle Beschränkungen des Vereinigungs- und des Streikrechts der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst und hält es für die Pflicht aller zuständigen Organisationen, alles in ihrer Macht stehende zu tun, um das Vereinigungsrecht und das uneingeschränkte Streikrecht aller Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst zu fordern, die dieses letzte, wenn auch drastischste Mittel im wirtschaftlichen Kampf unter keinen Umständen aufgeben können. Bei der Durchführung von Lohnkämpfen jeder Art sind die wirtschaftlichen Aktionsmittel der modernen Gewerkschaftsbewegung anzuwenden, wie es den Umständen jedes Falles entspricht.

Die Öffentlichkeit und die Gemeinderäte sind entsprechend zu unterrichten und unsere Erklärung ist ihnen zu erläutern.

Insbesondere ist die Beteiligung an Wahlen für öffentliche Ämter aktiv zu fördern.

Die Vorstände der verschiedenen Organisationen werden aufgefordert, die Durchführung dieser Vorschläge sicherzustellen.

Quelle: IÖD, 1982b, S. 57/71

Es sei daran erinnert, daß der Ersten Internationalen Konferenz der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst eine Reihe wichtiger Ereignisse in der Geschichte der internationalen Gewerkschaftsbewegung vorangegangen war, darunter die ersten internationalen Konferenzen der Sekretäre nationaler Gewerkschaftszentralen, die 1913 zur Gründung des Internationalen Gewerkschaftsbundes führten. Die Konferenz der Sekretäre nationaler Gewerkschaftszentralen im Jahre 1903 hatte ein internationales Verfahren zur Unterstützung von Streiks vereinbart. Nach diesem Verfahren wurde bei einer Reihe von Arbeitskonflikten finanzielle Unterstützung geleistet, so während des Streiks und der Aussperrung in Schweden 1909, als allein in Deutschland 1,3 Millionen Mark gesammelt wurden, sowie bei den Kämpfen der britischen Transportarbeiter im Jahr 1912 und der holländischen Tabakarbeiter ein Jahr später.

Die Zweite Internationale Konferenz der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst fand im September 1910 in Kopenhagen statt. Auf der Dritten Konferenz im September 1913 in Zürich war das Vereinigungs- und Streikrecht der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst erneut Hauptgegenstand der Tagesordnung. Die Konferenz bekräftigte ihre strikte Ablehnung jeglicher Beschränkung des Vereinigungs- und Streikrechtes oder des Wahlrechtes. Sie forderte die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst aller Länder auf, gegen Versuche, solche Beschränkungen aufzuerlegen, Widerstand zu leisten und sich dabei gegenseitig finanziell zu unterstützen. Darüber hinaus forderte die Konferenz die Anerkennung der Gewerkschaften und ihrer Vertreter als Partner bei Vertragsverhandlungen über Arbeitsbedingungen und Löhne. Bereits auf der ersten Konferenz hatten die Teilnehmer betont, daß die Verweigerung der Anerkennung durch Behörden ein Hauptproblem der Gewerkschaften der öffentlich Bediensteten sei. Das Verhandlungsrecht wurde als wesentliche Ergänzung des Vereinigungsrechtes betrachtet. Mehrere Redner berichteten, daß ihre Gewerkschaft gezwungen gewesen sei, zu streiken oder mit einem Streik zu drohen, um den Arbeitgeber zu Verhandlungen zu bewegen.

b) "Alle Arbeitnehmer müssen organisiert sein"

Letzten Endes war man sich immer darüber im klaren, daß der Einfluß der Gewerkschaften stets von ihrer Stärke abhängen werde. Ein dänischer Delegierter zur dritten Konferenz, der Vorsitzende des Verbandes der Kopenhagener Kommunalarbeiter, erklärte hierzu: "Die erste Voraussetzung ist Organisation, mehr Organisation und noch mehr Organisation. Alle Arbeitnehmer müssen organisiert sein . . . Das Vereinigungsrecht ist für uns nutzlos, wenn die Arbeitnehmer nicht den Willen haben, sich zu organisieren, und das Streikrecht ist nutzlos, wenn es keine zum Streik gewillten Arbeitnehmer gibt. Es genügt auch nicht, Sozialisten in Gemeinderäten sitzen zu haben, wenn die Arbeiter nicht organisiert sind; denn die Behörden kennen unsere Stärke genau, und wenn nur ein Viertel der Arbeitnehmer organisiert ist, nehmen sie uns nicht zur Kenntnis..." (IÖD, 1982b, S. 39).

Als infolge eines Beschlusses der dritten Konferenz die Internationale als unabhängiges Internationales Sekretariat der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst gegründet wurde, hatte sie 11 Mitgliedsverbände, die insgesamt 115 237 Arbeitnehmer in Belgien, Böhmen, Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Luxemburg, den Niederlanden, Schweden und der Schweiz vertraten. Das Anwachsen des internationalen Sekretariats wurde durch den Ausbruch des Ersten Weltkriegs brutal unterbrochen. Die dritte Konferenz 1913 hatte die bevorstehende Katastrophe geahnt, als sie beschloß, dem Internationalen Sozialistischen Kongreß einen von der französischen Delegation vorgeschlagenen Gegenstand zu überweisen, worin die Gewerkschaften aufgefordert wurden, Maßnahmen zur allgemeinen und gleichzeitigen Abrüstung in allen Ländern und gegen den Chauvinismus zu ergreifen.

2. DER WELTFRIEDE KANN AUF DIE DAUER NUR AUF SOZIALER GERECHTIGKEIT AUFGEBAUT WERDEN: ERRICHTUNG UND TÄTIGKEIT DER IAO.

Die Hoffnungen, daß die internationale Solidarität der Arbeitnehmer einen Krieg zwischen Nationen verhindern könnte, wurden 1914 durch den Ausbruch eines Krieges zunichte gemacht, der zu einem der mörderischsten in der Geschichte der Menschheit werden sollte. Nachdem der Krieg einmal begonnen hatte, wurde es zu einem der Hauptziele der Gewerkschaften auf allen Seiten — Vertretern der Arbeitnehmer der Alliierten, der Mittelmächte und der neutralen Staaten — eine internationale Zusammenarbeit auf einer Grundlage zu schaffen, die die Aussichten für einen dauerhaften Frieden vergrößern würde. Groteskerweise versetzte der Krieg die Gewerkschaften in die Lage, ihren Vorschlägen mehr Druck zu verleihen. Ihr politischer Einfluß nahm zu, denn, so hieß es in einer Analyse unter Hinweis auf die Lage in Großbritannien, „ohne die Mitarbeit der Arbeiterschaft kann der Krieg nicht gewonnen werden“ (England and Weekes, 1981, S. 410-11).

a) Errichtung der IAO

1916 fand in der englischen Stadt Leeds eine gemeinsam von der britischen und französischen Gewerkschaftsbewegung veranstaltete Gewerkschaftskonferenz statt, an der auch Delegierte aus Belgien und Italien teilnahmen. Diese Konferenz forderte die Aufnahme bestimmter Garantien für die Arbeitnehmer in bezug auf Arbeitszeit, soziale Sicherheit und Arbeitsschutz in einen kommenden Friedensvertrag. Sie forderte ferner die Schaffung einer internationalen Kommission zur Überwachung der Durchführung dieser Normen und zur Ausrichtung künftiger internationaler Konferenzen, auf denen der Bereich internationaler Arbeitsnormen erweitert werden könnte. Dabei wurde hervorgehoben, daß dieser Kommission Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber angehören müßten. Die Konferenz forderte schließlich die

Errichtung eines ständigen internationalen Arbeitsamtes. Hier war im wesentlichen die IAO, wie wir sie heute kennen (IAA, 1988g, S. 11).

Zwei Jahre vor der Konferenz von Leeds hatte der amerikanische Gewerkschaftsbund AFL im November 1914 in Philadelphia eine Entschließung angenommen (IAA, 1988g, S. 10), worin er folgendes forderte:

Eine Tagung von Vertretern der organisierten Arbeitnehmerschaft der verschiedenen Nationen zum gleichen Zeitpunkt und am gleichen Ort . . . wie der allgemeine Friedenskongreß am Ende des Krieges, damit . . . Vorschläge gemacht und Maßnahmen getroffen werden können, die dazu beitragen, brüderliche Beziehungen wiederherzustellen, die Interessen der Arbeiter zu schützen und damit die Grundlage für einen dauerhaften Frieden zu schaffen.

1917 trafen Gewerkschaftsdelegierte aus mitteleuropäischen und neutralen Staaten in Bern zusammen, um ähnliche Forderungen wie die Konferenz von Leeds zu erheben. Während sich der Krieg seinem Ende näherte, fanden weitere Konferenzen statt.

Es ist weitgehend dem Druck der organisierten Arbeitnehmerschaft vor und nach dem Waffenstillstand und ihren konkreten Vorschlägen zu verdanken, daß eine der ersten Handlungen der Pariser Friedenskonferenz im Jahr 1919 die Einsetzung einer Kommission für Internationale Arbeitsgesetzgebung war. Der wichtigste Aspekt dieser Kommission, die zur Ausarbeitung von Vorschlägen zur Aufnahme in einen Friedensvertrag bevollmächtigt war, war ihre dreigliedrige Zusammensetzung, gehörten ihr doch nicht nur Regierungsvertreter, sondern auch Vertreter der Gewerkschaften und der Arbeitgeber an. Dies war eine wichtige Neuerung in der diplomatischen Praxis. Die vier Gewerkschaftsmitglieder der Kommission waren George Barnes (Vereinigtes Königreich), Samuel Gompers (Vereinigte Staaten), Léon Jouhaux (Frankreich) und Emile Vandervelde (Belgien). Die nach zweimonatigen intensiven Diskussionen und Verhandlungen unter dem Vorsitz von Samuel Gompers ausgearbeiteten Vorschläge der Kommission bildeten die Grundlage für Teil XIII des Versailler Vertrags, der Verfassung der IAO. Die meisten ihrer ursprünglichen Bestimmungen sind heute noch in Kraft und gelten für eine Organisation, deren Tätigkeiten sich entsprechend der vielfältigen Bedürfnisse ihrer wachsenden Mitgliedschaft erweitert haben. 1919 gehörten der IAO 45 Staaten an, heute sind es 150. Seit ihren ersten Tagen hatte die IAO eine wahrhaft weltweite Mitgliedschaft, die auch Entwicklungsländer, vor allem in Lateinamerika, umfaßte.

b) Funktionen der IAO-Normen

Die technische Zusammenarbeit ist heute, gemessen an den für sie bereitgestellten Mitteln, zur Haupttätigkeit der IAO geworden. Was die IAO aber auch heute noch von anderen internationalen Organisationen unterscheidet, sind ihre dreigliedrige Struktur und ihre Verfahren der Normensetzung und -überwachung. Internationale Arbeitsnormen sind in Übereinkommen festgelegt, deren

Bestimmungen von Staaten, die sie ratifizieren, angewandt werden müssen, sowie in Empfehlungen, die international anerkannte Gepflogenheiten darstellen, aber nur beschränkte Verpflichtungen auferlegen.

Bis Anfang 1989 waren 168 Übereinkommen und 176 Empfehlungen angenommen worden, die ein breites Spektrum sozialer Fragen erfassen. Welche Zwecke sollen diese Urkunden erfüllen? Normen stellen ebenso wie die Programme der technischen Zusammenarbeit der IAO zunächst konzertierte Bemühungen zur Bekämpfung von Ungerechtigkeit dar. Soziale Gerechtigkeit wird in der Präambel der IAO-Verfassung am stärksten betont und kann als Hauptziel der Organisation gelten. Die Verfassung der IAO erwähnt Ungerechtigkeit gesondert von "Elend und Entbehrungen" und weist somit darauf hin, daß der Kampf für Gerechtigkeit mehr als den Kampf gegen Armut und schlechte Arbeitsbedingungen umfaßt, so wichtig diese Aufgaben auch sein mögen. Ungerechtigkeit — ungerechte und willkürliche Behandlung — gibt es sowohl in wohlhabenden als auch in armen Gesellschaften. Soziale Gerechtigkeit betrifft die Verteilung der politischen und wirtschaftlichen Macht in der Gesellschaft. Zu ihren Grundvoraussetzungen gehören Vereinigungsfreiheit und Freiheit von Diskriminierung. Einen Gedanken in der bereits erwähnten Entschließung des AFL aus dem Jahr 1914 aufnehmend, wird in der Verfassung der IAO die Überzeugung geäußert, daß "der Weltfriede . . . auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden" kann.

Ein weiterer Grund für die Normensetzung auf internationaler Ebene besteht darin, daß Wohlstand in einem Land durch schlechte Bedingungen in einem anderen Land gefährdet werden kann. Gerechter Handel setzt die Einhaltung gerechter Arbeitsnormen voraus, und dieser Gedanke findet in der Verfassung der IAO wie folgt Ausdruck: ". . . die Nichteinführung wirklich menschenwürdiger Arbeitsbedingungen durch eine Nation (würde) die Bemühungen anderer Nationen um Verbesserung des Loses der Arbeitnehmer in ihren Ländern hemmen". Ein dritter Vorteil, den internationale Normen bieten können, besteht darin, daß sie nationale Normen sicherer machen. Regierungen können nationale Gesetze schwieriger aufheben, wenn diese Gesetze durch ein ratifiziertes Übereinkommen mit seinen bindenden Verpflichtungen vorgeschrieben werden. Das Übereinkommen muß zunächst gekündigt werden, was normalerweise nur in Abständen von zehn Jahren möglich ist. Dieser "Sperreffekt" trägt dazu bei, nationale Arbeitsgesetze auch bei politischen Rückschlägen oder in wirtschaftlichen Krisen stabiler zu machen. Der damalige Generalsekretär des britischen TUC, Len Murray, hatte eine solche Situation im Sinn, als er vor der Internationalen Arbeitskonferenz 1984 folgendes ausführte (70. Tagung, Vorläufiger Verhandlungsbericht, S. 27/9-10):

Tatsächlich ist die wahre Bedeutung der normensetzenden Tätigkeiten und Verfahren der IAO den arbeitenden Menschen in Großbritannien vor kurzem mit allem Nachdruck deutlich gemacht worden. Die britische Gewerkschaftsbewegung hat von den Regierungen den historischen Schutz für Niedriglohnarbeiter dadurch erkämpft, daß in öffent-

liche Verträge Klauseln aufgenommen werden, durch die an bestimmten Orten ausgehandelte Löhne auch für Niedriglohnarbeiter gelten. Die britische Regierung wollte diesen Schutz aufheben und beseitigen, mußte aber damit zumindest bis zu einer Kündigung des Übereinkommens Nr. 94 warten. Sie mußte auch bis zu einer Kündigung des Übereinkommens Nr. 95 warten, ehe sie den britischen Arbeitern das Recht rauben konnte, in echtem Geld bezahlt zu werden, das Recht, mit Bargeld bezahlt zu werden. So haben internationale Verpflichtungen zumindest regressive Maßnahmen und Verfahren der britischen Regierung verzögert.

c) Die allgemeinen Überwachungseinrichtungen und -verfahren der IAO

Wenn ein Staat ein IAO-Übereinkommen ratifiziert, unterwirft er sich damit Überwachungsverfahren, die in der IAO-Verfassung vorgesehen sind und im Laufe der Jahre weiterentwickelt wurden. Obwohl auch nichtratifizierte Übereinkommen und Empfehlungen bestimmte Verpflichtungen auferlegen, ist ihre Bedeutung wesentlich beschränkter. (Wie später gezeigt werden wird, bestehen besondere Verfahren und Einrichtungen für Gewerkschaftsrechte, die unabhängig davon angewandt werden können, ob Länder die einschlägigen Übereinkommen ratifiziert haben oder nicht.) Im wesentlichen gibt es zwei Arten von Verfahren zur Überwachung der Durchführung ratifizierter Übereinkommen. Erstens die regelmäßige Überwachung auf der Grundlage von Berichten, die Regierungen unter anderem über die Maßnahmen unterbreiten müssen, die sie zur Durchführung ratifizierter Übereinkommen getroffen haben, und zweitens aufgrund des Vorwurfs der Nicht-Einhaltung ausgelöste Klageverfahren, die unter anderem von Gewerkschaften gegen Staaten bei der IAO angestrengt werden können. Im Rahmen der regelmäßigen Überwachung werden die von Regierungen unterbreiteten Berichte in jedem Jahr zunächst von einem Ausschuß unabhängiger Sachverständiger, dem Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, geprüft. Der Bericht des Sachverständigenausschusses mit einem Umfang von rund 350 Seiten wird seinerseits der Jahrestagung der Internationalen Arbeitskonferenz vorgelegt, auf der er von einem dreigliedrigen (Regierungen, Arbeitgeber, Arbeitnehmer) Konferenzausschuß, dem Ausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, geprüft wird. Die Verfahren dieses Ausschusses umfassen die Befragung der Vertreter jener Regierungen, denen im Bericht des Sachverständigenausschusses besonders kritische Bemerkungen gewidmet sind. Der Bericht des Ausschusses an das Plenum der Konferenz behandelt vornehmlich die ernsteren Fälle, die aufgrund des Grades der Verstöße sowie unter Berücksichtigung der Bereitschaft oder Nicht-Bereitschaft eines Staates, mit den IAO-Einrichtungen zusammenzuarbeiten, ausgewählt wurden. So hat der Ausschuß beispielsweise in den letzten Jahren insbesondere und mit ernster Besorgnis auf die anhaltende Unterlassung Irans hingewiesen, ernste Verstöße gegen seine Verpflichtungen nach dem Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, einzustellen. Die Arbeit dieser beiden Ausschüsse sowie der anderen Überwachungsorgane der IAO ist mit zahlreichen Enttäuschungen verbunden, um so

Quelle: IÖD, 1982b, S. 57/71
Alle IAO-Übereinkommen:
Ratifikationstabelle (Stand: Juli 1988)

Region	Zahl der Ratifikationen	Ratifikationen je Land	Zahl der Länder
Afrika	361	27	51
Amerika	1286	39	33
Asien & Pazifik	769	21	36
Europa ¹	1934	59	33

Mehr als 70		Weniger als 10 ²	
Spanien	115	Botswana	2
Frankreich	10	Katar	2
Italien	101	Simbabwe	3
Norwegen	92	Bahrain	4
Niederlande	88	Laos	4
Kuba	86	Nepal	4
Uruguay	85	Vereinigte Arabische Emirate	4
Belgien	82	Kampuchea	5
Bulgarien	82	El Salvador	6
Vereinigtes Königreich	80	Äquatorialguinea	6
Schweden	78	Sao Tomé	7
Finnland	76	Vereinigte Staaten	7
Polen	74	Äthiopien	8
Jugoslawien	74	Indonesien	8
		Mongolei	8
		Kap Verde	9

¹ Einschließlich Türkei und UdSSR

² Ohne Namibia mit null Ratifikationen

mehr, als die IAO ebenso wie andere internationale Menschenrechtsorganisationen nur sehr begrenzte Möglichkeiten hat, die von ihr auferlegten Verpflichtungen durchzusetzen. Die Faktoren, die dennoch im Laufe der Jahre zu einigen Fortschritten geführt haben, sind die Hartnäckigkeit der Vertreter in den Überwachungsorganen, der von Gewerkschaften auf nationaler und internationaler Ebene ausgeübte Druck, die öffentliche Meinung und gelegentlich die bereitwillige Haltung der betreffenden Regierungen. In seinem Bericht 1988 stellte der Sachverständigenausschuß fest, daß die Gesamtzahl der Fälle, in denen Gesetzgebung oder Praxis aufgrund seiner Bemerkungen verbessert worden seien, auf über 1 700 gestiegen sei, seit der Ausschuß 1984 mit ihrer Aufzeichnung begonnen habe (Internationale Arbeitskonferenz, 75. Tagung, Bericht III (Teil 4A), S. 33).

Die Verfassung der IAO sieht zwei Verfahren für die Prüfung von Vorwürfen vor, daß die Bestimmungen eines ratifizierten Übereinkommens in einem bestimmten Fall nicht eingehalten werden: ein Verfahren für sogenannte

Beschwerden und ein Verfahren für sogenannte Klagen. Eine Beschwerde kann von jedem nationalen oder internationalen Verband der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer bei der IAO eingereicht werden. Wenn die Beschwerde die nach dem Verfahren vorgesehenen Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt, wird sie zusammen mit etwaigen Stellungnahmen der betreffenden Regierung von einem vom Verwaltungsrat des IAA eingesetzten dreigliedrigen Untersuchungsausschuß geprüft. Eine Klage kann von einer Regierung oder einem Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerdelegierten zur Internationalen Arbeitskonferenz eingereicht werden. Nach Eingang einer solchen Klage kann der Verwaltungsrat einen aus drei unabhängigen Personen bestehenden Untersuchungsausschuß einsetzen. Diese Verfahren werden nur selten, gewöhnlich als letztes Mittel, eingesetzt, obwohl sie in den letzten Jahren häufiger angewandt wurden. Nationale und internationale Gewerkschaftsorganisationen ziehen es im allgemeinen vor, im Rahmen des zuvor beschriebenen regelmäßigen Berichtsverfahrens tätig zu werden. Sie werden über ihre Delegierten im Konferenzausschuß tätig oder richten schriftliche Stellungnahmen über die Nicht-Einhaltung ratifizierter Übereinkommen an den Sachverständigenausschuß. Zweifellos bedingt durch die sich verschlechternden sozialen Bedingungen und teilweise auch wegen des wachsenden Bekanntheitsgrades dieser Verfahren nimmt die Zahl der an den Ausschuß gerichteten Stellungnahmen ständig zu: Für den Bericht 1988 waren es 182, gegenüber 149 für den Bericht 1985 und 52 für den Bericht 1980. Von den 1988 eingegangenen Stellungnahmen stammten zwei Drittel von Arbeitnehmerverbänden.

d) Zahl der Ratifikationen der IAO-Urkunden

Wie bereits erläutert, unterliegen nur Staaten, die Übereinkommen ratifizieren, der vollen Überprüfung durch die Überwachungsverfahren und -einrichtungen. Zum 1. Juni 1988 lagen insgesamt 5 343 Ratifikationen der 166 IAO-Übereinkommen vor, gegenüber 3 338 Ratifikationen von 128 Übereinkommen Anfang 1968. Der Zunahme während dieses 20-Jahreszeitraums muß jedoch eine Verlangsamung des Ratifizierungstempos in der jüngsten Vergangenheit gegenübergestellt werden. In seinem Bericht über die Menschenrechte an die Internationale Arbeitskonferenz 1988 stellte der Generaldirektor des IAA fest (IAA, 1988b, S. 7):

Es sollte jedoch erwähnt werden, daß das Tempo der neuen Ratifikationen in den letzten vier Jahren stark nachgelassen hat und gegenwärtig einem Durchschnitt von einer Ratifikation je Mitgliedstaat alle vier Jahre entspricht. Diese Situation, an der die wirtschaftlichen Schwierigkeiten, die sich zahlreichen Ländern stellen, und die erneute Diskussion einer Reihe von allgemeinen Grundsatzfragen im Sozialbereich nicht unbeteiligt sind, muß die Organisation und ihre Mitglieder zum Nachdenken anregen.

Eingehendere Informationen über Ratifikationen (siehe Kasten 3) lassen beträchtliche Abweichungen zwischen Ländern und Regionen erkennen. Was einzelne Länder betrifft, so sind zwei Haltungen besonders bedauerlich: Länder, die sehr wenige Übereinkommen ratifizieren und

sich damit der ständigen Untersuchungen durch die Überwachungsorgane der IAO entziehen, und Länder, die bereitwillig Übereinkommen ratifizieren, sich jedoch hartnäckig weigern, von den gleichen Organen festgestellte ernsthafte Verstöße zu korrigieren. Was die einzelnen Regionen betrifft, so ist die durchschnittliche Zahl der Ratifikationen in Asien und dem Pazifischen Raum überraschend niedrig. Angesichts zahlreicher wohlhabender erdölproduzierender Länder im Westen dieser Region, einem auf dem Wege der Industrialisierung rasch fortschreitenden Osten (obwohl Südkorea und Taiwan nicht Mitglieder der IAO sind) und mehrerer entwickelter Länder sollten viele Teile der Region in der Lage sein, sich intensiver für die Durchführung von IAO-Übereinkommen einzusetzen, die sich mit wesentlichen Fragen, wie Gewerkschaftsrechte, Nicht-Diskriminierung, Beschäftigungs- und Einkommenssicherheit, Mindestlöhne und Arbeitsschutz, befassen.

3. DER INTERNATIONALE KATALOG DER MENSCHENRECHTE: DIE WICHTIGSTEN URKUNDEN DER VEREINTEN NATIONEN

1945 wurden die Vereinten Nationen als weltweite zwischenstaatliche Organisation gegründet. Ihre Charta beginnt mit den Worten "Wir, die Völker der Vereinten Nationen — fest entschlossen, künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren . . .". Sie bekräftigt sodann den "Glauben an die Grundrechte des Menschen, an Würde und Wert der menschlichen Persönlichkeit, an die Gleichberechtigung von Mann und Frau . . ." und die Entschlossenheit der Völker der Vereinten Nationen, "den sozialen Fortschritt und einen besseren Lebensstandard in größerer Freiheit zu fördern". Durch Artikel 56 der Charta verpflichten sich alle Mitgliedstaaten, "gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten," um die Menschenrechte und den sozialen Fortschritt zu fördern, die in Artikel 55 der Charta dargelegt werden (siehe Kasten 4).

a) "Freiheit von Furcht und Not"

Die starke Hervorhebung sozialer Ziele in der Charta ist zweifellos weitgehend auf den Einfluß der organisierten Arbeitnehmerschaft zurückzuführen. Während des Zweiten Weltkriegs hatten der Präsident der Vereinigten Staaten und der Premierminister des Vereinigten Königreichs 1941 eine als Atlantikcharta bekanntgewordene Grundsatzerklärung veröffentlicht, in der sie den Wunsch ihrer Länder zum Ausdruck brachten, "die umfassendste Zusammenarbeit zwischen allen Nationen auf wirtschaftlichem Gebiet zu verwirklichen, um für alle bessere Arbeitsnormen, wirtschaftlichen Aufschwung und soziale Sicherheit zu gewährleisten". Sie äußerten darin ferner die Hoffnung, einen Frieden sichern zu können, der "Freiheit von Furcht und Not" bieten würde. In einer Rede auf der Internationalen Arbeitskonferenz 1941 nahm der amerikanische Präsident Roosevelt zu diesen

Kasten 4

Charta der Vereinten Nationen: Wichtige Bestimmungen über die internationale wirtschaftliche und soziale Zusammenarbeit.

Artikel 55

Um jenen Zustand der Stabilität und Wohlfahrt herbeizuführen, der erforderlich ist, damit zwischen den Nationen friedliche und freundschaftliche, auf der Achtung vor dem Grundsatz der Gleichberechtigung und Selbstbestimmung der Völker beruhende Beziehungen herrschen, fördern die Vereinten Nationen

- a) die Verbesserung des Lebensstandards, die Vollbeschäftigung und die Voraussetzungen für wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und Aufstieg;
- b) die Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer, gesundheitlicher und verwandter Art sowie die internationale Zusammenarbeit auf den Gebieten der Kultur und der Erziehung;
- c) die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion.

Artikel 56

Alle Mitgliedstaaten verpflichten sich, gemeinsam und jeder für sich mit der Organisation zusammenzuarbeiten, um die in Artikel 55 dargelegten Ziele zu erreichen.

Bestimmungen der Atlantikcharta wie folgt Stellung (Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation, 1941, Verhandlungsbericht, S. 158):

Diese Ziele zu erreichen, wird keine leichte Aufgabe sein. Ja, ihre Erfüllung wird 'die umfassendste Zusammenarbeit zwischen allen Nationen auf wirtschaftlichem Gebiet' erfordern. Wir haben nur zu gut gelernt, daß soziale Probleme und wirtschaftliche Probleme weder auf internationaler noch auf nationaler Ebene gegeneinander abgeschottete Bereiche sind. In internationalen wie in nationalen Angelegenheiten kann Wirtschaftspolitik kein Selbstzweck mehr sein. Sie ist vielmehr nur ein Mittel zur Erreichung sozialer Ziele.

Es lohnt sich, an diese Verpflichtungen zu erinnern, die damals eingegangen und in der Charta der Vereinten Nationen niedergelegt wurden. In gewissem Sinne sind sie das Fundament der später von den Vereinten Nationen verabschiedeten Menschenrechtsurkunden, denn während die letzteren soziale Rechte festlegen, wurde in der Atlantikcharta und der Charta der Vereinten Nationen unterstrichen, daß sich die Regierungen zu ihrer Verwirklichung in ihrer Wirtschaftspolitik der Vollbeschäftigung und dem sozialen Fortschritt unter "umfassender Zusammenarbeit zwischen allen Nationen" verschreiben müssen. Das heutige Versagen, das internationale Schuldenproblem zu lösen oder gar eine neue Wirtschaftsordnung zu schaffen, beweist den Mangel an wirtschaftlicher Zusam-

menarbeit zwischen Nationen. Wie die internationale Gewerkschaftsbewegung bei zahllosen Anlässen hervorgehoben hat, wird selbst bei der geringen Zusammenarbeit, die zu verzeichnen ist, sozialen Zielen viel zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt. So würde, um nur ein Beispiel zu nennen, selbst der Internationale Währungsfonds, der formell zum Verband der Vereinten Nationen gehört, für sich in Anspruch nehmen, daß seine Anpassungsprogramme für die Länder der Dritten Welt von dem Gedanken geprägt sind, daß, um es mit den Worten Franklin D. Roosevelts zu sagen, die Wirtschaftspolitik nur ein Mittel zur Verwirklichung sozialer Ziele ist.

b) Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

i) Bedeutung der Erklärung

1948 verkündete die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die von einzelnen Staaten nicht ratifiziert werden kann, die jedoch, wie es in ihrer Präambel heißt, die Rechte und Freiheiten definiert, zu deren Achtung und Verwirklichung sich die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen verpflichten. Über die grundlegende Bedeutung der Allgemeinen Erklärung im langen Kampf für die Menschenwürde kann kein Zweifel bestehen. In einer neueren Veröffentlichung der Vereinten Nationen wird der folgende allgemeine Konsens zum Ausdruck gebracht (Vereinte Nationen, 1988c, S. 8):

Als "von allen Völkern und Nationen zu erreichendes Ideal" konzipiert, ist die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte genau das geworden: ein Maßstab für den Grad der Achtung und Einhaltung internationaler Menschenrechtsnormen. Seit 1948 war sie und ist zu Recht immer noch die wichtigste und umfassendste aller Erklärungen der Vereinten Nationen und eine grundlegende Quelle der Inspiration nationaler und internationaler Bemühungen um die Förderung und den Schutz der Menschenrechte und grundlegenden Freiheiten. Sie hat die Richtung für alle späteren Arbeiten auf dem Gebiet der Menschenrechte gewiesen und das philosophische Grundgebäude für zahlreiche rechtlich verbindliche internationale Urkunden geliefert, die die von ihr verkündeten Rechte und Freiheiten schützen sollen.

Die Allgemeine Erklärung war insbesondere Inspirationsquelle für eine Reihe regionaler Bemühungen zur Festschreibung und Förderung der Menschenrechte: der Europäischen Konvention für den Schutz der Menschenrechte und der grundlegenden Freiheiten von 1950 und der Europäischen Sozialcharta von 1961, die beide vom Europarat angenommen wurden, der von der Organisation der Amerikanischen Staaten (OAS) 1969 angenommenen Amerikanischen Menschenrechtskonvention und der von der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) 1981 angenommenen Afrikanischen Charta der Menschen- und Volksrechte.

ii) Inhalt der Erklärung

Die Allgemeine Erklärung umfaßt 31 Artikel (siehe Anhang) und beginnt mit der Feststellung: "Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren". Dies ist fast wörtlich die Formulierung in Artikel 1 der französischen Erklärung der Menschen- und

Bürgerrechte von 1789. Artikel 2 der Allgemeinen Erklärung betont den Grundsatz der Gleichheit, indem er jede Unterscheidung beim Anspruch auf die anerkannten Rechte ausschließt. Wie an mehreren anderen Stellen in der Erklärung wird in Artikel 28 der Begriff der Solidarität wie folgt formuliert: "Jeder Mensch hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in welcher die in der vorliegenden Erklärung angeführten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können". Und die Erklärung als Ganzes richtet sich nicht nur an Staaten (aller Völker und Nationen), sondern auch an alle "Einzelne und alle Organe der Gesellschaft".

Die verschiedenen in der Erklärung genannten Rechte werden von zwei entscheidenden Artikeln eingeführt. Artikel 3, der erste Grundstein, verkündet das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person. Dieser Artikel bildet eine Einleitung zu Artikel 4 bis 21, in denen die verschiedenen bürgerlichen und politischen Rechte festgelegt werden. Artikel 22, der zweite Grundstein der Erklärung, bildet die Einleitung zu Artikel 23 bis 27, in denen wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte — einschließlich des Rechtes, Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten — anerkannt werden. Diese Rechte beruhen auf dem Grundsatz der sozialen Gerechtigkeit, und indem die Vereinten Nationen sie neben den bürgerlichen und politischen Rechten aufnahmen, betraten sie Neuland bei der Kodifizierung der Menschenrechte. Die Vereinten Nationen haben an der Unteilbarkeit dieser beiden Kategorien von Rechten festgehalten, ungeachtet des Widerstands jener, die behaupten, daß wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte keine Rechte im wahren Sinn des Wortes, sondern nur Grundsatzempfehlungen darstellen, und jener, die das andere Extrem behaupten, wonach bürgerliche und politische Rechte für die Verwirklichung wirtschaftlicher und sozialer Rechte zu opfern sind.

iii) Maßnahmen zur Untersuchung von Verletzungen

Im Lauf der Jahre haben die Vereinten Nationen Verfahren entwickelt, die es ihren zuständigen Organen, in erster Linie der Menschenrechtskommission und ihrem Unterausschuß, ermöglichen, auf Verletzungen der Menschenrechte zu reagieren. Diese Verfahren, die unabhängig davon angewandt werden können, ob ein Staat durch ein bestimmtes Übereinkommen oder einen bestimmten Pakt gebunden ist, sind vor allem für die Behandlung grober und ständiger Verletzungen gedacht. In den meisten Fällen sind dabei staatliche Stellen betroffen, und es ist wahrscheinlich, daß etwaige in einem Einzelfall getroffene Maßnahmen von diplomatischen Erwägungen bestimmt werden. Angesichts flagranter Verstöße und des wachsenden Drucks der öffentlichen Meinung und nicht

Kasten 5

- (1) *Weltpakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte*
- (2) *Weltpakt für bürgerliche und politische Rechte*
- (3) *Fakultativprotokoll zum Weltpakt für bürgerliche und politische Rechte*

Unterzeichnerstaaten des Weltpakts für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, des Weltpakts für bürgerliche und politische Rechte und des Fakultativprotokolls zum Weltpakt für bürgerliche und politische Rechte

**Ratifikationen des Weltpaktes für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte,
des Weltpaktes für bürgerliche und politische Rechte und des Fakultativprotokolls
zum Weltpakt für bürgerliche und politische Rechte**

(Stand 1. September 1988)

<i>States</i>	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>States</i>	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>	<i>States</i>	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(3)</i>
Aghanistan	x	x		Ghana				Portugal	x	x	x
Albania				Greece	x			Qatar			
Algeria	s	s		Grenada				Republic of Korea			
Angola				Guatemala	x			Romania	x	x	
Antigua and Barbuda				Guinea	x	x	s	Rwanda	x	x	
Argentina	x	x	x	Guinea-Bissau				Saint Kitts and Nevis			
Australia	x	x		Guyana	x	x		Saint Lucia			
Austria	x	x	x	Haiti				Saint Vincent and the Grenadines	x	x	x
Bahamas				Holy See				Samoa			
Bahrain				Honduras	x	s	s	San Marino	x	x	x
Bangladesh				Hungary	x	x		Sao Tome and Principe			
Barbados	x	x	x	Iceland	x	x	x	Saudi Arabia			
Belgium	x	x		India	x	x		Senegal	x	x	x
Belize				Indonesia				Seychelles			
Benin				Iran (Islamic Republic of)	x	x		Sierra Leone			
Bhutan				Iraq	x	x		Singapore			
Bolivia	x	x	x	Ireland	s	s		Solomon Islands	x		
Botswana				Israel	s	s		Somalia			
Brazil				Italy	x	x	x	South Africa			
Brunei Darussalam				Jamaica	x	x	x	Spain	x	x	x
Bulgaria	x	x		Japan	x	x		Sri Lanka	x	x	
Burkina Faso				Jordan	x	x		Sudan	x	x	
Burma				Kenya	x	x		Suriname	x	x	x
Burundi				Kiribati				Swaziland			
Byelorussian SSR	x	x		Kuwait				Sweden	x	x	x
Cameroon	x	x	x	Lao People's Democratic Republic				Switzerland			
Canada	x	x	x	Lebanon	x	x		Syrian Arab Republic	x	x	
Cape Verde				Lesotho				Thailand			
Central African Republic	x	x	x	Liberia	s	s		Togo	x	x	x
Chad				Libyan Arab Jamahiriya				Tonga			
Chile	x	x		Liechtenstein				Trinidad and Tobago	x	x	x
China				Luxembourg	x	x	x	Tunisia	x	x	
Colombia	x	x	x	Madagascar	x	x	x	Turkey			
Comores				Malawi				Tuvalu			
Congo	x	x	x	Malaysia				Uganda	x		
Costa Rica	x	x	x	Maldives				Ukrainian SSR	x	x	
Côte d'Ivoire				Mali	x	x		Union of Soviet Socialist Republics	x	x	
Cuba				Malta	s			United Arab Emirates			
Cyprus	x	x	s	Mauritania				United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland	x	x	
Czechoslovakia	x	x		Mauritius	x	x	x	United Republic of Tanzania	x	x	
Democratic Kampuchea	s	s		Mexico	x	x		United States of America	s	s	
Democratic People's Republic of Korea	x	x		Monaco				Uruguay	x	x	x
Democratic Yemen	x	x		Mongolia	x	x		Vanuatu			
Denmark	x	x	x	Morocco	x	x		Venezuela	x	x	x
Djibouti				Mozambique				Viet Nam	x	x	
Dominica				Namibia				Yemen			
Dominican Republic	x	x	x	Nauru				Yugoslavia	x	x	
Ecuador	x	x	x	Nepal				Zaire	x	x	x
Egypt	x	x		Netherlands	x	x	x	Zambia	x	x	x
El Salvador	x	x	s	New Zealand	x	x		Zimbabwe			
Equatorial Guinea	x	x	x	Nicaragua	x	x	x				
Ethiopia				Niger	x	x	x				
Fiji				Nigeria							
Finland	x	x	x	Norway	x	x	x				
France	x	x	x	Oman							
Gabon	x	x		Pakistan							
Gambia	x	x		Panama	x	x	x				
German Democratic Republic	x	x		Papua New Guinea							
Germany, Federal Republic of	x	x		Paraguay							
				Peru	x	x	x				
				Philippines	x	x	s				
				Poland	x	x					
								Staaten insgesamt:			
								- Anzahl der Signatarstaaten:	92	87	41
								- Anzahl der Staaten, die nicht unterzeichnet haben :	79	84	130
								Anzahl der Staaten, die unterzeichnet, aber nicht ratifiziert haben	7	7	5

staatlicher Organisationen sind die Verfahren jedoch mit den Jahren wirksamer geworden. Sie umfassen (1) ein allgemeines vertrauliches Verfahren zur Behandlung von Mitteilungen (Klagen) von Einzelpersonen oder Verbänden und (2) Untersuchungen der Lage in einzelnen Ländern (Fälle wie Chile oder Südafrika) und besonders verwerflicher Praktiken wie Folter und das Verschwinden von Personen. In den achtziger Jahren untersuchte oder Anfang 1989 immer noch behandelte Fälle betrafen Südafrika, Chile, die von Israel besetzten arabischen Gebiete, Afghanistan, Iran, Kampuchea, El Salvador, Guatemala, Kuba, Äquatorialguinea und Polen. Durch derartige Maßnahmen der Vereinten Nationen wird die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf grobe Verletzungen gelenkt, so daß in einigen Fällen eine Regierung zu Korrekturmaßnahmen veranlaßt werden kann. Deshalb und als Reaktion auf grobe Verletzungen in Kolumbien, insbesondere die Ermordung oder Entführung von mehr als 200 Gewerkschaftern in zwei Jahren, hat der IBFG nicht nur Klage bei der IAO eingereicht, sondern auch die Vereinten Nationen aufgefordert, eine Sonderuntersuchung durchzuführen.

c) Die Weltpakte für bürgerliche und politische Rechte und für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

i) Inhalt und Ratifikationen

Als die Allgemeine Erklärung 1948 angenommen wurde, galt sie nur als erster Schritt zur Ausarbeitung eines "internationalen Katalogs der Menschenrechte". Die Absicht war, die Allgemeine Erklärung durch ein detaillierteres Normenwerk zu ergänzen, das außerdem von einzelnen Staaten durch Ratifikation der auszuarbeitenden Urkunde oder Urkunden verbindlich übernommen werden konnte. Es dauerte aber 18 Jahre, ehe zwei Urkunden ausgearbeitet waren, nämlich der Weltpakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und der Weltpakt für bürgerliche und politische Rechte mit seinem Fakultativprotokoll. 1976 schließlich konnten diese beiden Pakte in Kraft treten, nachdem die notwendige Zahl von Ratifikationen erreicht worden war. Bis 1. September 1988 hatten 87 Staaten den Pakt für bürgerliche und politische Rechte ratifiziert, darunter 41 auch das beigefügte Fakultativprotokoll (siehe Kasten 5). Das Fakultativprotokoll bietet Einzelpersonen die Möglichkeit, bei der Menschenrechtskommission Klage gegen ein Land einzureichen, das den Pakt ratifiziert hat, wenn sie der Meinung sind, daß ihre Rechte verletzt wurden, und erfolglos Rechtsmittel im Land in Anspruch genommen haben. Die Menschenrechtskommission ist ein durch den Pakt geschaffenes Organ zur Überwachung seiner Durchführung auf der Grundlage von regelmäßigen Berichten und von Klagen. Der Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte war bis 1. September 1988 von 92 Staaten ratifiziert worden (siehe Kasten 5).

Der Pakt für bürgerliche und politische Rechte (siehe Vereinte Nationen, 1988c, S. 29-40) umfaßt eine Reihe von Artikeln zum Schutz des Rechts auf Leben und der Freiheit und Sicherheit der Person und verbietet Folter oder grausame, unmenschliche und erniedrigende

Behandlung oder Bestrafung. Er verbietet ferner Sklaverei und Zwangsarbeit und die willkürliche Ausweisung von Ausländern. Er gewährleistet das Recht, sich frei zu bewegen und seinen Aufenthaltsort frei zu wählen; Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; das Recht auf freie Meinungsäußerung; das Recht auf friedliche Versammlung und das Recht auf Vereinigungsfreiheit, einschließlich des Rechts, Gewerkschaften zu bilden und diesen beizutreten. Er schützt Personen gegen Eingriffe in ihre Privatsphäre oder Angriffe auf ihre Ehre oder ihren guten Ruf. Er schützt ferner die Familie und das Kind sowie ethnische, religiöse oder sprachliche Minderheiten. Schließlich gewährleistet er das Recht der Bürger auf Teilnahme an öffentlichen Angelegenheiten, einschließlich des aktiven und passiven Wahlrechts und des Zugangs zu öffentlichen Ämtern, unter gleichen Bedingungen, in ihrem Land.

Der Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (siehe Vereinte Nationen, 1988c, S. 24-29) erkennt folgende Rechte an: das Recht auf Arbeit und angemessene und befriedigende Arbeitsbedingungen; das Recht, Gewerkschaften zu bilden und diesen beizutreten, einschließlich des Streikrechts; das Recht auf soziale Sicherheit, einschließlich Sozialversicherung; das Recht der Familie, der Mütter, Kinder und Jugendlichen auf Schutz und Beistand; das Recht auf eine angemessene Lebenshaltung, wozu angemessene Ernährung, Bekleidung und Wohnung gehören; das Recht auf den höchsten erreichbaren Stand körperlicher und geistiger Gesundheit; das Recht auf Bildung und das Recht auf Teilnahme am kulturellen Leben und an den Errungenschaften des wissenschaftlichen Fortschritts.

Der Pakt fordert gleichen Zugang zu einer Reihe von Sozialdiensten. Wie die Gewerkschaftsbewegung stets betont hat, läßt sich dies in der Praxis nur durch staatliche Dienste gewährleisten. So sieht der Pakt beispielsweise "die Schaffung von Bedingungen, die jedermann ärztliche Versorgung und Betreuung bei Krankheit gewährleisten", vor (Artikel 12.2d)). Ferner muß "die Grundschulbildung . . . obligatorisch und für alle unentgeltlich sein" und "die Mittelschulbildung (und) die Hochschulbildung . . . jedermann zugänglich und . . . schrittweise unentgeltlich gemacht werden" (Artikel 13.2a), b) und c)). Außerdem setzt die Einhaltung des Paktes für bürgerliche und politische Rechte eine fähige, unabhängige und objektive Justiz, ein zur Reform und sozialen Wiedereingliederung der Inhaftierten fähiges Strafvollzugssystem und eine Polizei voraus, die den einzelnen gegen illegale Handlungen schützen und gleichzeitig die menschliche Würde eines jeden wahren kann. In anderen Worten, die Pakte können ohne eine funktionierende Verwaltung und einen starken öffentlichen Dienst nicht ordnungsgemäß eingehalten werden.

ii) Art der auferlegten Verpflichtungen

Der Punkt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte beginnt mit einer allgemeinen Bestimmung, die die Teilnehmerstaaten verpflichtet, in steigendem Maße die volle Verwirklichung der Rechte, die im Pakt anerkannt werden, zu erreichen. Diese Bestimmung steht im Gegen-

satz zu der zwingenderen Formulierung im Pakt für bürgerliche und politische Rechte, wonach die Teilnehmerstaaten sich verpflichten müssen, die darin anerkannten Rechte "zu achten und allen . . . Personen zu gewährleisten". Allerdings verpflichtet der Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte jeden Teilnehmerstaat auch, zur Verwirklichung der darin anerkannten Rechte "einzeln oder durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, besonders wirtschaftlicher und technischer Art, nach allen ihm zur Verfügung stehenden Kräften Schritte zu unternehmen". Obwohl der Pakt somit zwar nicht fordert, daß alle Länder unverzüglich einen einheitlichen Stand erreichen, verpflichtet er doch alle Teilnehmerstaaten zu unverzüglichen Maßnahmen zu seiner vollen Verwirklichung, und für die Erreichung dieses Ziels ist ein angemessener Anteil der Ressourcen des Landes einzusetzen. Einmal verwirklichte Rechte sollten nicht wieder entzogen werden. Die Ressourcen eines Landes sollten ferner gerecht zwischen der Bevölkerung verteilt werden, da die vom Pakt anerkannten Rechte "ohne irgendeine Unterscheidung", darunter auch nach Eigentum, Geburt oder sonstigen Umständen, ausgeübt werden sollen. Mehrere Artikel des Paktes über einzelne Rechte sind darüber hinaus zwingender formuliert als die allgemeine Bestimmung in Artikel 2. So verpflichten sich die Teilnehmerstaaten beispielsweise gemäß Artikel 8, die Gewerkschaftsrechte im Sinne dieses Artikels "zu gewährleisten". Auch nach dem Pakt für bürgerliche und politische Rechte sind die gewerkschaftlichen Rechte geschützt. (Eine Erörterung der Rechtsnatur der Pakte findet sich bei Ramchanan, B.G. in Davies, Peter, 1988, S. 120-125).

Wie der Pakt für bürgerliche und politische Rechte enthält auch der Pakt für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte einige Beschränkungen der geschützten Rechte. Und im Gegensatz zum System der IAO sehen die Überwachungsverfahren für die Pakte nicht die Möglichkeit der Klageeinreichung vor. Die Teilnehmerstaaten sind jedoch verpflichtet, regelmäßig über ihre getroffenen Maßnahmen zu berichten. Der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen hat einen Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zur Prüfung dieser Berichte eingesetzt. Dieser Ausschuß, dem 18 Sachverständige angehören, kann von nichtstaatlichen Organisationen mit Beratungsstatus beim Wirtschafts- und Sozialrat (z.B. vom IBFG) Stellungnahmen zu den Regierungsberichten entgegennehmen.

Die Vereinten Nationen haben noch zahlreiche weitere Übereinkommen und Erklärungen angenommen, um die im "internationalen Katalog der Menschenrechte", das heißt in der Allgemeinen Erklärung und den beiden Weltpakten, genannten Rechte genauer zu definieren und besser zu schützen. Hierzu gehören insbesondere das Internationale Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen der Rassendiskriminierung, das Übereinkommen über die Beseitigung aller Formen der Diskriminierung der Frauen und das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung. (Der Wortlaut dieser und weiterer VN-Urkunden findet sich in Vereinte Nationen, 1988a).

4. VEREINIGUNGSFREIHEIT, VEREINIGUNGSRECHT UND VERHANDLUNGSRECHT; IAO-ÜBEREINKOMMEN Nr. 87 UND 98

a) Ursprünge der internationalen Kodifizierung der Gewerkschaftsrechte

In den Jahren zwischen den Weltkriegen entwickelte die IAO keine Normen für Vereinigungsfreiheit, obwohl dieser Grundsatz bereits in ihrer Verfassung anerkannt wurde. Die besonderen Erfordernisse dieses Verfassungsgrundsatzes wurden somit nicht geklärt, und da ein Übereinkommen fehlte, konnten die Überwachungsverfahren und -einrichtungen der IAO nicht zum Schutz der Vereinigungsfreiheit angewandt werden. Nach mehreren Gewerkschaftsinitiativen wurde die Frage der Vereinigungsfreiheit 1927 in die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz aufgenommen, in der Hoffnung, daß ein Übereinkommen angenommen würde. Diese und spätere Beratungen erwiesen sich jedoch als fruchtlos, und zwar in erster Linie wegen "äußerer Umstände", wie es der Generaldirektor formulierte. Konkreter bestand der Grund jedoch darin, daß der Aufstieg des Totalitarismus in einer Reihe von Ländern "entweder zur Unterdrückung oder zur Domestizierung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände geführt hatte", wie es in einem Bericht an die Konferenztagung 1947 hieß (IAA, 1947, S. 18). Im selben Bericht wurde ausgeführt, wie es während des Zweiten Weltkriegs zum Durchbruch kam, als die totalitären Staaten aus der IAO ausgetreten waren und die demokratischen Staaten erkannt hatten, daß ihr Überleben weitgehend von der Unterstützung durch freie Verbände abhing. In den meisten dieser Länder waren diese Verbände eng mit der Leitung der gesamten Kriegswirtschaft verbunden, hieß es im Bericht aus dem Jahre 1947 weiter (IAA, 1947, S. 25-26). Auf ihren Tagungen 1941 und 1944 ging die Internationale Arbeitskonferenz über die unmittelbaren Erfordernisse der Situation hinaus und war bemüht, allgemeinere Grundsätze aufzustellen. So heißt es insbesondere in der 1944 als Zusatz zur IAO-Verfassung angenommenen Erklärung von Philadelphia: "Freiheit der Meinungsäußerung und Vereinigungsfreiheit sind wesentliche Voraussetzungen beständigen Fortschritts". In der Erklärung heißt es weiter, daß die IAO verpflichtet ist, Programme zur Erreichung unter anderem des folgenden Ziels zu fördern: "tatsächliche Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, Zusammenwirken von Betriebsleitung und Arbeitskräften zur ständigen Steigerung der Produktivität sowie Zusammenarbeit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern bei der Vorbereitung und Durchführung sozialer und wirtschaftlicher Maßnahmen". Diese Erklärung sollte die Grundlage für die Normensetzung der IAO im Bereich der Arbeitsbeziehungen bilden. Nach dem Zweiten Weltkrieg wandten sich die Gewerkschaften zunächst an die neugegründeten Vereinten Nationen, um Garantien für ihre Rechte zu erhalten. Sowohl der Weltgewerkschaftsbund, dem damals Gewerkschaften im Westen wie im Osten angehörten, als auch der amerikanische Gewerkschafts-

bund AFL unterbreiteten dem Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen ausführliche Memoranden. Im Februar 1947 überwies der Rat diese Memoranden an die IAO und forderte sie auf, entsprechende Maßnahmen zu treffen. Diese Aufforderung sowie die Befürchtung, daß ein anderes Organ, nämlich die Vereinten Nationen, auf einem Gebiet tätig werden könnten, das bisher als Domäne der IAO betrachtet worden war, dürften wohl dafür ausschlaggebend gewesen sein, daß auch die fortschrittsfeindlichsten Elemente in der Arbeitgeber- und der Regierungsgruppe der IAO so weit kompromißbereit wurden, daß sinnvolle Normen ausgearbeitet werden konnten.

In dem Memorandum des Weltgewerkschaftsbundes an die Vereinten Nationen hieß es, daß seit Ende des Krieges "bestimmte Interventionen in verschiedenen Ländern auf die Zerstörung der Grundlagen gewerkschaftlicher Rechte abzielen". Ferner hieß es: "Die Rolle des Gewerkschaftswesens . . . kann für die Gemeinschaft nur unter der Bedingung von Wert sein, das die Gewerkschaftsbewegung ihre Unabhängigkeit, ihre Autonomie und ihren spontanen Charakter beibehält" (IAO, 1947, S. 6-7). Das Memorandum der AFL (American Federation of Labor) forderte die IAO auf, "die notwendigen Maßnahmen zur Beseitigung von Praktiken zu ergreifen, die den Arbeitnehmern ihre grundlegenden individuellen Rechte oder ihren Verbänden die kollektiven Rechte verweigern" (IAO, 1947, S. 10). In beiden Memoranden wurden ständige internationale Verfahren und Einrichtungen zum Schutz der gewerkschaftlichen Rechte gefordert.

b) Inhalt der Übereinkommen Nr. 87 und 98

Als erste Reaktion auf den Druck der internationalen Gewerkschaftsbewegung nahm die Internationale Arbeitskonferenz 1947 eine EntschlieÙung an, die die grundlegenden Normen der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen enthielt, und eine weitere EntschlieÙung über die Schaffung internationaler Verfahren und Einrichtungen für den Schutz der Vereinigungsfreiheit. Die meisten Punkte der ersten EntschlieÙung wurden später in die Übereinkommen 87 und 98 übernommen. Die EntschlieÙung ist aber auch heute noch bedeutsam, allein schon deshalb, weil sie ausdrücklich festhält, daß Maßnahmen getroffen werden sollten, um Arbeitgeber daran zu hindern, "die praktische Verwirklichung der Grundsätze der gewerkschaftlichen Anerkennung und der Kollektivverhandlungen zu verweigern" (Internationale Arbeitskonferenz, 30. Tagung, Verhandlungsbericht, S. 576). Diese Bestimmung entspricht der Forderung in der Erklärung von Philadelphia nach "tatsächlicher Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen". Sie betrifft ein Problem, das immer noch innerhalb der Arbeitsbeziehungen, darunter auch im öffentlichen Dienst, besteht, nämlich die Weigerung der Arbeitgeber, Gewerkschaften anzuerkennen und mit ihnen zu verhandeln.

1948 nahm die Internationale Arbeitskonferenz sodann das Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes und im folgenden Jahr das Übereinkommen (Nr. 98) über das

Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen an. Beide Übereinkommen (siehe IÖD, 1982a, S. 9- 13) erkennen das Recht der Arbeitnehmer an, Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten, und schützen die Arbeitnehmer gegen gewerkschaftsfeindliche Diskriminierung. Gewerkschaften — jede Organisation der Arbeitnehmer zur Förderung und Verteidigung der Interessen der Arbeitnehmer — haben das Recht, frei zu handeln und insbesondere Kollektivverhandlungen zu führen, und sind gegen jede Einmischung der Behörden oder Arbeitgeber zu schützen. Keines der beiden Übereinkommen enthält einen besonderen Hinweis auf das Streikrecht. Die Überwachungsorgane der IAO haben jedoch anerkannt, daß dieses Recht zu dem freien Handlungsrecht der Organisationen gehört und zu den wesentlichen Mitteln, durch die Arbeitnehmer und ihre Organisationen ihre wirtschaftlichen und sozialen Interessen fördern und verteidigen. Die Sache der Gewerkschaftsrechte ist durch die Annahme und breite Anwendung dieser beiden Übereinkommen gestärkt worden. Wie jedoch gezeigt werden wird, haben Beschränkungen, die die Internationale Arbeitskonferenz bei ihrer Formulierung in bezug auf ihren Geltungsbereich aufnahm, zur Folge gehabt, daß Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst nicht im gleichen Maße geschützt worden sind wie andere Arbeitnehmer.

Ein wesentlicher Punkt ist, daß die beiden Übereinkommen nicht nur eine Reihe von Rechten definieren und anerkennen, sondern auch die Staaten, die die Übereinkommen ratifizieren, dazu verpflichten, diese Rechte aktiv zu schützen oder ihre Anwendung zu fördern. Dies ist an sich schon bedeutsam, aber auch deshalb, weil ein wesentliches Mittel für einen Staat, Rechte zu schützen und zu fördern, darin besteht, daß er selbst in seinen Beziehungen zu seinen eigenen Arbeitnehmern mit gutem Beispiel vorangeht. Das Übereinkommen Nr. 87 verpflichtet die Staaten insbesondere, alle erforderlichen und geeigneten Maßnahmen zu treffen, um den Arbeitnehmern . . . die freie Ausübung des Vereinigungsrechts zu gewährleisten (Artikel 11). Ferner darf der Erwerb der Rechtspersönlichkeit durch Organisationen der Arbeitnehmer nicht an Bedingungen geknüpft werden, die geeignet sind, die im Übereinkommen anerkannten Rechte zu beeinträchtigen (Artikel 7). Die Organisationen müssen sich ferner zwar an die Gesetze halten, doch dürfen die im Übereinkommen vorgesehenen Rechte weder durch die innerstaatliche Gesetzgebung noch durch die Art ihrer Anwendung geschmälert werden (Artikel 8). Das Übereinkommen Nr. 98 schreibt Einrichtungen vor, um den Schutz des Vereinigungsrechts zu gewährleisten (Artikel 3), sowie Maßnahmen, um im weitesten Umfang die Entwicklung und Anwendung von Verfahren zu fördern, durch die Arbeitgeber oder Organisationen von Arbeitgebern einerseits und Organisationen von Arbeitnehmern andererseits freiwillig verhandeln können (Artikel 4).

c) Die Ausnahmen für das Heer, die Polizei und die "öffentlichen Beamten"

Das Ausmaß, in dem ein Ratifizierungsstaat die Garantien der beiden Übereinkommen auf das Heer und die Polizei anwendet, ist durch innerstaatliche Rechtsvorschriften zu bestimmen. Die Änderungen, die den Staaten

die Möglichkeit boten, diese beiden Kategorien vom Geltungsbereich der Übereinkommen auszunehmen, wurden von den Regierungen Indiens und des Vereinigten Königreichs mit der Begründung eingeführt, daß die meisten Länder nicht in der Lage wären, ein Übereinkommen zu ratifizieren, das für das Heer und die Polizei die absolute Vereinigungsfreiheit fordert (Internationale Arbeitskonferenz, 31. Tagung, Verhandlungsbericht, S. 478).

Eine weitere Ausnahme wurde im Übereinkommen Nr. 98 vorgesehen. Dieses Übereinkommen "läßt die Stellung der öffentlichen Beamten unberührt und darf in keinem für die Rechte und die Rechtsstellung dieser Beamten irgendwie nachteiligen Sinn ausgelegt werden" (Artikel 6). Diese ungleiche Behandlung verursachte bei der Ausarbeitung des Übereinkommens beträchtliche Besorgnis, und dies hat sich im Lauf der Jahre nicht geändert. Der Berichterstatter des von der Konferenz zur Ausarbeitung des Übereinkommens eingesetzten Ausschusses teilte der Konferenz 1949 mit (Internationale Arbeitskonferenz, 32. Tagung, Verhandlungsbericht, S. 307): "Das hartnäckigste Problem, mit dem sich der Ausschuß auseinanderzusetzen hatte, entstand wahrscheinlich durch Artikel 6 des Amtstextes über die Stellung der Beamten". Es sollte jedoch darauf hingewiesen werden, daß die Überwachungsorgane der IAO stets betont haben, daß das Übereinkommen Nr. 98 zwar keine Kollektivverhandlungsrechte für öffentlich Bedienstete vorsieht, daß aber nach dem Übereinkommen Nr. 87 alle Arbeitnehmer, darunter auch die öffentlich Bediensteten, das Vereinigungsrecht genießen müssen, wobei nur das Heer und die Polizei ausgenommen werden können.

Abgesehen von dem Schaden, der durch die Ausklammerung einer Arbeitnehmerkategorie aus einem so wichtigen Übereinkommen wie dem Übereinkommen Nr. 98 verursacht wurde, ist es auch zu einiger Ungewißheit über die Bedeutung des Begriffs "öffentliche Beamte" gekommen. Die Überwachungsorgane der IAO definieren sie als öffentlich Bedienstete, die in verschiedener Eigenschaft in Regierungsministerien oder vergleichbaren Organen beschäftigt sind, im Gegensatz zu anderen Personen, die von der Regierung, staatlichen Unternehmen oder unabhängigen staatlichen Körperschaften beschäftigt werden.

d) Ratifikationen

Bis Juni 1988 war das Übereinkommen Nr. 87 von 98 Ländern und das Übereinkommen Nr. 98 von 114 Ländern ratifiziert worden. Die damit verbundene breite Akzeptanz der Forderung, die Gewerkschaftsrechte zu achten und zu schützen, ist an sich schon als positiv zu betrachten. Ein Blick auf die Liste der durch das Übereinkommen gebundenen Staaten (siehe Kasten 6) zeigt uns jedoch, daß die Ratifikation eines Übereinkommens allzu häufig nicht genügt, um seine Durchführung zu gewährleisten. Hinzu kommt, daß zu der immer noch ziemlich großen Minderheit der Staaten, die weder das Übereinkommen Nr. 87 noch das Übereinkommen Nr. 98 ratifiziert haben, einige der größten Länder der Welt gehören: China, Indien und die Vereinigten Staaten.

Kasten 6

Ratifikationen und Nicht-Ratifikationen der IAO-Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, und (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949 (Stand 1. Juni 1988).

Ratifikation der Übereinkommen Nr. 87 und 98:

Ägypten, Albanien*, Algerien, Antigua und Barbuda, Argentinien, Äthiopien, Australien, Bangladesch, Barbados, Belgien, Belize, Benin, Bjelorusische SSR, Bolivien, Bulgarien, Burkina Faso, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Dänemark, Deutsche Demokratische Republik, Bundesrepublik Deutschland, Dominica, Dominikanische Republik, Dschibuti, Ecuador, Finnland, Frankreich, Gabun, Ghana, Griechenland, Guatemala, Guinea, Guyana, Haiti, Honduras, Irland, Island, Israel, Italien, Jamaika, Japan, Jemen, Jugoslawien, Kamerun, Kolumbien, Komoren, Kuba, Lesotho, Liberia, Luxemburg, Mali, Malta, Mongolei, Nicaragua, Niger, Nigeria, Norwegen, Österreich, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Philippinen, Polen, Portugal, Rumänien, St. Lucia, San Marino, Schweden, Senegal, Sierra Leone, Spanien, Swasiland, Arabische Republik Syrien, Togo, Trinidad und Tobago, Tschad, Tschechoslowakei, Tunesien, UdSSR, Ukrainische SSR, Ungarn, Uruguay, Venezuela, Vereinigtes Königreich, Zentralafrikanische Republik, Zypern. **Insgesamt: 87.**

Nicht-Ratifikation des Übereinkommens Nr. 87 / Ratifikation des Übereinkommens Nr. 98

Angola, Bahamas, Brasilien, Demokratischer Jemen, Fidschi, Grenada, Guinea-Bissau, Indonesien, Irak, Jordanien, Kap Verde, Kenia, Libanon, Libysch-Arabische Dschamahirija, Malawi, Malaysia, Marokko, Mauritius, Papua-Neuguinea, Singapur, Sri Lanka, Sudan, Vereinigte Republik Tansania, Türkei, Uganda, Vietnam*, Zaire. **Insgesamt: 27.**

Nicht-Ratifikation des Übereinkommens Nr. 98 / Ratifikation des Übereinkommens Nr. 87

Birma, Kanada, Kongo, Kuwait, Madagaskar, Mauritius, Mexiko, Niederlande, Schweiz, Seychellen, Surinam. **Insgesamt: 11.**

Nicht-Ratifikation der Übereinkommen Nr. 87 und 98

Afghanistan, Äquatorialguinea, Bahrain, Botswana, Burundi, Chile, China, El Salvador, Indien, Iran, Demokratisches Kampuchea, Katar, Laotische Demokratische Volksrepublik, Mosambik, Namibia, Nepal, Neuseeland, Ruanda, Salomon-Inseln, Sambia, Sao Tomé und Príncipe, Saudi-Arabien, Simbabwe, Somalia, Südafrika*, Thailand, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigte Staaten. **Insgesamt: 28.**

* Albanien, Südafrika und Vietnam sind gegenwärtig nicht Mitglied der IAO.

5. INTERNATIONALE VERFAHREN UND EINRICHTUNGEN ZUM SCHUTZ DER VEREINIGUNGSFREIHEIT; DER IAO- AUSSCHUß FÜR VEREINIGUNGSFREIHEIT

a) Funktionsweise und Zusammensetzung

Mit der Annahme der Übereinkommen Nr. 87 und 98 waren zwei Dinge erreicht worden: a) Die Begriffe des Vereinigungsrechts und des Rechts auf Kollektivverhandlungen waren genauer definiert worden und boten somit den für Gewerkschaftsrechte Kämpfenden einen Bezugspunkt und nahmen jenen, die diese Rechte verletzten, das Argument der Unwissenheit; b) es waren rechtliche Urkunden entstanden, deren Normen, nach einer Ratifikation, den Gerichts- und Klageverfahren der IAO unterliegen, wie dies zuvor beschrieben wurde (Abschnitt 2c). Unter Hinweis auf den besonderen verfassungsmäßigen Auftrag der IAO, die Vereinigungsfreiheit zu schützen, und die häufigen Angriffe gegen Gewerkschaften forderte die internationale Gewerkschaftsbewegung jedoch weitere Maßnahmen. Es bestand die Notwendigkeit eines Hilfsmittels gegen Verletzungen durch Staaten, die die Übereinkommen nicht ratifizierten, und generell einer rascheren und energischeren Reaktion auf Klagen, als sie die regulären Überwachungsorgane bieten konnten.

In einem Versuch, diesen Anliegen zu entsprechen, kamen die IAO und der Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen 1950 überein, einen ständigen Ermittlungs- und Schlichtungsausschuß einzusetzen. Die Tätigkeit dieses Ausschusses wurde jedoch durch schwerfällige Regeln behindert, vor allem durch die Vorschrift, wonach im Fall eines Staates, der das einschlägige Übereinkommen nicht ratifiziert hat, eine Klage nicht ohne die Zustimmung der betroffenen Regierung an den Ausschuß verwiesen werden kann. Zur Ergänzung der Rolle des Ausschusses setzte der Verwaltungsrat des IAA 1951 den Ausschuß für Vereinigungsfreiheit ein. Im Gegensatz zum Ermittlungs- und Schlichtungsausschuß besteht dieser nicht aus unabhängigen Personen, sondern aus Mitgliedern des Verwaltungsrats, und zwar je drei Mitgliedern der Arbeitgeber-, der Arbeitnehmer- und der Regierungsgruppe. Der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit prüft Klagen gegen Länder, die das einschlägige Übereinkommen nicht ratifiziert haben. Zur Prüfung einer Klage benötigt er nicht die Zustimmung der betroffenen Regierung.

b) Verfahren

Das Verfahren besteht darin, daß das IAA nach Eingang einer Klage wegen behaupteter Verletzung von Gewerkschaftsrechten diese der Regierung zur Stellungnahme übermittelt. Der Ausschuß, der jedes Jahr im Februar, Mai und November zusammentritt, prüft sodann die Vorwürfe, die Antworten und die vorgelegten Dokumente und legt seine Schlußfolgerungen dem Verwaltungsrat vor, der sodann seine Empfehlungen an die betroffene Regierung richtet.

Bei der IAO eingereichte Klagen sind nur zulässig, wenn sie von einer unmittelbar beteiligten Gewerkschaft im betroffenen Land, einem internationalen Arbeitnehmerverband mit Beratungsstatus bei der IAO (wie dem IBFG) oder einer anderen internationalen Arbeitnehmerorganisation (z.B. IBS) ausgehen, sofern die erhobenen Vorwürfe unmittelbar einen ihrer Mitgliedsverbände betreffen. Klagen müssen schriftlich eingereicht werden und vom Vertreter eines zu ihrer Einreichung berechtigten Organs ordnungsgemäß unterzeichnet sein, und die Vorwürfe, auf die sie sich stützen, müssen konkrete Verletzungen der Gewerkschaftsrechte, wie sie in den Urkunden der IAO oder in der Rechtsprechung ihrer Überwachungsorgane festgelegt sind, betreffen und soweit wie möglich belegt werden.

c) 1 500 Fälle geprüft

Seit seiner Einsetzung vor nunmehr fast 40 Jahren hat der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit rund 1 500 Fälle geprüft, von denen viele Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst betrafen. Er hat damit eine umfangreiche Rechtsprechung entwickelt, die zusammen mit den Bemerkungen des bereits erwähnten Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (siehe Abschnitt 2c) eine wichtige Beschlusssammlung auf dem Gebiet der gewerkschaftlichen Rechte bildet. Diese Rechtsprechung sollte von Gewerkschaften berücksichtigt werden, die sich in ihren Ländern auf die Urkunden der IAO stützen oder Klage bei der IAO einreichen wollen. In diesem Zusammenhang sind zwei Veröffentlichungen des IAA besonders nützlich: 1) Freedom of association and collective bargaining: General Survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Bericht III, 4B); Internationale Arbeitskonferenz, 69. Tagung, Genf, 1983; und (2) Freedom of association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO (Third edition); Internationales Arbeitsamt, Genf, 1985.

Obwohl diese Einrichtung nicht alle Hoffnungen erfüllt haben mag, die die Gewerkschaften ursprünglich in sie gesetzt hatten, sind dennoch zahlreiche Fälle zum erfolgreichen Abschluß gebracht worden. Es ist natürlich im Einzelfall schwierig zu bestimmen, in welchem Umfang Besserungsmaßnahmen auf nationaler Ebene ihren Beschlüssen zugeschrieben werden können. Andererseits dürfte die bloße Existenz dieser Einrichtung Regierungen zuweilen von Verletzungen der Übereinkommen abgehalten haben. Leider gibt es aber nach wie vor immer noch zu viele Fälle, in denen Regierungen sich weigern, die Empfehlungen des Ausschusses zu befolgen, und die Gewerkschaften hatten gelegentlich Anlaß, den Inhalt der Beschlüsse des Ausschusses zu kritisieren.

d) Der Ausschuß und das Streikrecht

Ein besonders wichtiger Teil der Rechtsprechung des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit betrifft Kampfmaßnahmen, denn, wie bereits ausgeführt wurde (Abschnitt

4b), das Streikrecht wird in den IAO-Übereinkommen Nr. 87 und 98 nicht ausdrücklich erwähnt. Der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit seinerseits hat das Streikrecht stets als eines der wesentlichen Mittel anerkannt, mit denen Arbeitnehmer und ihre Organisationen ihre wirtschaftlichen und sozialen Interessen fördern und verteidigen. Er hat jedoch Beschränkungen oder selbst das Verbot von Streiks im öffentlichen Dienst — öffentlich Bedienstete werden als Personen definiert, die im Namen der Behörden handeln — sowie in lebenswichtigen Diensten im strengen Sinne des Begriffs als zulässig betrachtet. Der Ausschuß hat ständig gefordert, daß Beschränkungen oder ein Verbot des Streikrechts mit gewissen Garantien verbunden sein müssen, die angemessene, unparteiische und zügige Schlichtungsverfahren umfassen, an denen die Parteien in jeder Phase teilnehmen können und deren Entscheidungen in vollem Umfang und unverzüglich durchgeführt werden. Lebenswichtige Dienste im strengen Sinn des Begriffs sind vom Ausschuß als staatliche, halbstaatliche oder private Dienste definiert worden, deren Unterbrechung das Leben, die persönliche Sicherheit oder die Gesundheit aller oder eines Teils der Bevölkerung gefährden würde. Der Ausschuß hat keinen Versuch unternommen, ein endgültiges Verzeichnis der Dienste zu erstellen, die er für lebenswichtig hält. Auf der Grundlage einzelner Fälle hat er unter anderem entschieden, daß die folgenden Dienste nicht lebenswichtig sind: allgemeine Hafenarbeit, Unterricht und Erziehung, Lieferung und Verteilung von Lebensmitteln, Münzwesen, staatliche Druckereien und unter normalen Umständen allgemeines Transportwesen, einschließlich städtischer Transportbetriebe. Andererseits sind nach Ansicht des Ausschusses Krankenhäuser ebenso wie Wasserversorgungs-, Telefon-, Elektrizitäts- und Fluglotsendienste lebenswichtige Dienste. Die IAO hat ferner empfohlen, daß Gewerkschaften, um ein vollständiges Verbot in einem lebenswichtigen Dienstleistungsbereich zu vermeiden, die Möglichkeit geboten werden sollte, sich an der Definition eines während eines Streiks aufrechterhaltenden Mindestdienstes in einem solchen Dienstleistungsbereich zu beteiligen.

6. ARBEITSBEZIEHUNGEN IM ÖFFENTLICHEN DIENST; DER PARITÄTISCHE AUSSCHUSS FÜR DEN ÖFFENTLICHEN DIENST, IAO-ÜBEREINKOMMEN Nr. 151

1945 beschloß der Verwaltungsrat des IAA, eine Anzahl von Ausschüssen einzusetzen, in denen Vertreter der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der Regierungen gemeinsam Fragen prüfen sollten, die für bestimmte Industriezweige spezifisch sind. In seinem Bericht über Vereinigungsfreiheit und Arbeitsbeziehungen an die Konferenztagung 1970 wies das Amt darauf hin, daß der Zweck der Einsetzung dieser Ausschüsse nicht nur darin bestehe, der IAO technisches Fachwissen zu liefern, "sondern auch, und vor allem", um in den verschiedenen Industriezweigen einen Bezug zwischen Verhandlungen

und Zusammenarbeit im Rahmen der IAO zu schaffen. Es stand außer Frage, hieß es im selben Bericht weiter, daß die wirksame Tätigkeit dieser Ausschüsse weitgehend "von der Stabilität des Systems der Arbeitsbeziehungen und den Methoden der Zusammenarbeit in jedem Land" abhängen werde (IAA, 1947, S. 32). Die erste umfassende Entschliebung über Arbeitsbeziehungen in einem Wirtschaftszweig wurde 1947 vom Ausschuß für Binnentransport angenommen. Sie betraf sowohl öffentliche als auch private Binnentransportunternehmen und behandelte die Vereinigungsfreiheit, die Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen, die Regelung von Arbeitskonflikten sowie Verfahren und Einrichtungen der Arbeitsbeziehungen. Die Entschliebung enthielt ferner Empfehlungen zum Streikrecht.

a) Der Paritätische Ausschuß für den öffentlichen Dienst

Rund 20 Jahre nach den ersten Tagungen der Industrieausschüsse setzte der Verwaltungsrat des IAA den Paritätischen Ausschuß für den öffentlichen Dienst ein, der 1971 seine erste Tagung abhielt. Seither hat der Ausschuß noch dreimal getagt, zum letztenmal 1988. Ehe der Paritätische Ausschuß eingesetzt wurde, gab es 1963 eine Ad-hoc-Sachverständigentagung über Arbeits- und Dienstbedingungen der öffentlich Bediensteten. Ferner fanden paritätische ad hoc Tagungen für Lehrer, Gesundheitsdienste, Wasser-, Gas- und Stromversorgungsdienste und Post- und Fernmeldedienste statt. Für das Post- und Fernmeldewesen gibt es jetzt einen eigenen ständigen Ausschuß. Die in Form von Schlußfolgerungen und Entschliebungen gefaßten Beschlüsse des Paritätischen Ausschusses und der paritätischen Tagungen können keine verbindlichen Verpflichtungen auferlegen. Die Staaten sind jedoch gehalten, über die Durchführung der Beschlüsse zu berichten, und jeder Tagung des Paritätischen Ausschusses bzw. späteren paritätischen Tagungen wird eine Zusammenfassung dieser Berichte unterbreitet.

Teilweise bedingt durch die geringe Häufigkeit der Tagungen, haben die Tätigkeiten der IAO im Bereich des öffentlichen Dienstes, wie in anderen Bereichen auch, nicht erreicht, daß der ursprünglich beabsichtigte Umfang des Ineinandergreifens internationaler und nationaler Verhandlungen verwirklicht wurde. Der Paritätische Ausschuß und die anderen Tagungen über den öffentlichen Dienst waren jedoch bestrebt, das Vereinigungs- und Streikrecht der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst zu fördern. Auf seiner ersten Tagung stellte der Paritätische Ausschuß fest (Entschliebung Nr. 1), daß das Übereinkommen 98 zwar nicht für öffentlich Bedienstete in der staatlichen Verwaltung gelte, daß jedoch in einigen Ländern die öffentlich Bediensteten in den Genuß aller oder einiger Bestimmungen des Übereinkommens kämen. Auf Ersuchen des Ausschusses und infolge anderer zum gleichen Zweck unternommener Schritte wurde der gesamte Fragenkomplex der Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst in die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz aufgenommen, was 1978 zur Annahme des Übereinkommens Nr. 151 und der Empfehlung 159 führte (siehe IÖD, 1982a, S. 23-26).

b) Zweck des Übereinkommens Nr. 151

Hauptzweck des Übereinkommens (Nr. 151) über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978, ist die Definition der Rechte der durch öffentliche Stellen beschäftigten Personen (d.h. der öffentlich Bediensteten in Ministerien oder ähnlichen Organen), die vom Geltungsbereich des Übereinkommens 98 ausgenommen sind, das, wie gezeigt wurde, insbesondere die Förderung von Kollektivverhandlungen vorsieht. Darüber hinaus enthält das Übereinkommen 151 Kriterien für die Beilegung von Streitigkeiten, sieht Erleichterungen für Verbände der öffentlich Bediensteten vor und räumt öffentlich Bediensteten bürgerliche und politische Rechte ein. Wie die Übereinkommen Nr. 87 und 98 überläßt auch dieses Übereinkommen das Ausmaß, in dem seine Bestimmungen auf das Heer und die Polizei angewendet werden, der Regelung durch innerstaatliche Rechtsvorschriften. Den Ratifizierungsstaaten wird überdies die gleiche Freiheit in bezug auf hochgestellte Beschäftigte eingeräumt, die aufgrund ihrer Aufgabe normalerweise als Entscheidungsbefugte oder Führungskräfte angesehen werden, wie in bezug auf Beschäftigte, deren dienstliche Tätigkeiten streng vertraulicher Natur sind.

Angeichts der engen sachlichen Zusammenhänge zwischen dem Übereinkommen 151 und anderen Übereinkommen der IAO, insbesondere Übereinkommen Nr. 98 und indirekt auch Übereinkommen Nr. 87, besteht ein entscheidendes Element darin, daß das Übereinkommen Nr. 151 für öffentlich Bedienstete nur insoweit gilt, als "günstigere Bestimmungen in anderen internationalen Arbeitsübereinkommen auf sie nicht anwendbar sind" (Artikel 1.1). Die Bedeutung dieser Bestimmung demonstriert der Beschluß des IAO-Ausschusses für Vereinigungsfreiheit in bezug auf Klagen des TUC gegen das Vereinigte Königreich infolge des Beschlusses der Regierung, Gewerkschaften im Government Communications Headquarters (GCHQ) zu verbieten. Die Regierung argumentierte, dieses Verbot sei wegen des Ausschlusses von Beschäftigten mit streng vertraulichen Aufgaben vom Geltungsbereich des Übereinkommens Nr. 151 zulässig. Dieses Argument wurde vom Ausschuß für Vereinigungsfreiheit nicht akzeptiert. Er wies vielmehr darauf hin, daß das Übereinkommen Nr. 151 in keiner Weise die Rechte aufgrund des Übereinkommens Nr. 87 schmälere, das nach Ansicht des Ausschusses durch die Maßnahme der Regierung des Vereinigten Königreichs verletzt worden war.

c) Das Recht der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst auf Kollektivverhandlungen

Was die Festsetzung der Beschäftigungsbedingungen betrifft, so sieht das Übereinkommen Nr. 151 in Artikel 7 Verhandlungen zwischen öffentlichen Stellen und Verbänden der öffentlich Bediensteten oder andere Verfahren vor, die eine Mitwirkung der Vertreter der öffentlich Bediensteten an der Festsetzung der Bedingungen erlauben. Die Arbeitnehmermitglieder des Konferenzausschusses, der das Übereinkommen ausarbeitete, wiesen darauf hin, daß "wo immer möglich Verhandlungen geführt werden sollten. Die alternativen Verfahren, die bewußt vage gehalten worden seien, sollten dann angewandt werden, wenn keine Verfahren und Einrichtungen für Verhandlungen bestünden. Beabsichtigt sei, Verbänden in gleicher Weise die Beteiligung in beiden Fällen zu ermöglichen. Soweit keine Verbände bestünden, sollte ihre Bildung gefördert werden (Internationale Arbeitskonferenz, 64. Tagung, Vorläufiger Verhandlungsbericht, S. 25/8). Auch hier wiederum muß auf günstigere Bestimmungen in anderen Übereinkommen hingewiesen werden. So schützt das Übereinkommen Nr. 87, das für alle Arbeitnehmer gilt, mit Ausnahme des Heeres und der Polizei, soweit dies durch innerstaatliche Rechtsvorschriften bestimmt wird, das Recht der Verbände, frei ihre Tätigkeit zu regeln und ihre Programme aufzustellen. Da solche Tätigkeiten und Programme auch Kollektivverhandlungen umfassen, könnte man argumentieren, daß diese Bestimmung einer Regierung zumindest nicht die Möglichkeit bietet, erworbene Verhandlungsrechte zu entziehen. Das Übereinkommen Nr. 98 fordert darüber hinaus die Förderung von Kollektivverhandlungen in bezug auf alle Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, mit Ausnahme der öffentlichen Beamten und der Angehörigen des Heeres und der Polizei. Und nach einem weiteren Übereinkommen über Arbeitsbeziehungen, dem Übereinkommen (Nr. 154) über Kollektivverhandlungen, 1981 (siehe IÖD, 1982a), S. 27-31) sind Kollektivverhandlungen für alle Gruppen von Arbeitnehmern in allen Wirtschaftszweigen zu fördern, mit der einzigen möglichen Ausnahme des Heeres und der Polizei. Andere Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst können nach dem Übereinkommen nicht ausgeschlossen werden, obwohl in ihrem Fall in bezug auf Kollektivverhandlungen "besondere Regelungen für die Durchführung" festgelegt werden können.

Das Übereinkommen Nr. 151 enthält somit nützliche Normen für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst. Dabei sollte jedoch stets darauf geachtet werden, seine Anwendung und Ratifizierung in Verbindung mit den allgemeinen

Kasten 7

Ratifikationen der IAO-Übereinkommen (Nr. 151) über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978 und (Nr. 154) über Kollektivverhandlungen, 1981 (Stand 1. Juni 1988).

Ratifikation des Übereinkommens Nr. 151

Argentinien, Dänemark, Finnland, Ghana, Guinea, Guyana, Italien, Kuba, Norwegen, Peru, Polen, Portugal, Sambia, San Marino, Schweden, Schweiz, Spanien, Surinam, Vereinigtes Königreich, Zypern. **Insgesamt: 20.**

Ratifikation des Übereinkommens Nr. 154

Belgien, Finnland, Niger, Norwegen, Sambia, Schweden, Schweiz, Spanien. **Insgesamt: 8.**

nen Urkunden über Gewerkschaftsrechte zu betreiben, nämlich den Übereinkommen Nr. 87, 98 und 154J. Die Übereinkommen Nr. 151 und 154 sind bisher noch nicht in weitem Umfang ratifiziert worden (siehe Kasten 7). Die Bedeutung all dieser Urkunden sowie der Empfehlung (Nr. 163) betreffend Kollektivverhandlungen, 1981, für die Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Dienst hat die Vierte Tagung des Paritätischen Ausschusses für den öffentlichen Dienst vor kurzem anerkannt. Eine ihrer wesentlichen Schlußfolgerungen lautete:

Öffentlich Bedienstete müssen das Recht haben, sich durch Kollektivverhandlungen oder, soweit zweckmäßig, andere Mittel wirksam an der Festsetzung ihrer Beschäftigungsbedingungen zu beteiligen, in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Übereinkommens (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, des Übereinkommens (Nr. 151) über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978, und des Übereinkommens (Nr. 154) über Kollektivverhandlungen, 1981.

Die IÖD ihrerseits hat sich stets gegen den Ausschluß bestimmter Kategorien der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst vom Schutz der grundlegenden IAO-Normen für die Gewerkschaftsrechte gewandt. Sie wird dies auch weiterhin tun, ebenso wie sie und ihre Mitgliedsverbände gegen solche Unterscheidungen auf nationaler Ebene angehen. Bekräftigt wurde diese Haltung durch die folgende Erklärung des Generalsekretärs der IÖD an die Vierte Tagung des Paritätischen Ausschusses der IAO für den öffentlichen Dienst:

Unserer Ansicht nach sollte es in bezug auf gewerkschaftliche Rechte keine Unterscheidung zwischen öffentlich und anderen Bediensteten geben. Das Vereinigungsrecht, das Recht auf Kollektivverhandlungen und das Streikrecht sollten im öffentlichen wie im privaten Sektor anerkannt und gewährleistet sein. Wir sind gegen Maßnahmen, die die Anwendung eines dieser Rechte auf irgendeine Gruppe von öffentlich Bediensteten ausschließen oder beschränken. Wir sind auch gegen den Ausschluß bestimmter Arbeitnehmergruppen vom Geltungsbereich einzelner Urkunden der IAO. Was die Gewerkschaftsrechte und die Menschenrechte im allgemeinen betrifft, sollte es keine Diskriminierung zwischen Arbeitnehmern im öffentlichen und privaten Sektor geben, und es sollten keine Unterschiede zwischen einzelnen Gruppen von Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst gemacht werden.

7. NICHT-DISKRIMINIERUNG, CHANCENGLEICHHEIT UND GLEICHBEHANDLUNG; IAO- ÜBEREINKOMMEN Nr. 100 UND 111

a) Grundprinzipien

In der Erklärung von Philadelphia, dem Teil der Verfassung der IAO, der die Ziele und Zwecke der Organisation und die Grundsätze darlegt, welche die Politik ihrer Mitglieder leiten sollten, wird die Chancengleichheit ausdrücklich als Recht anerkannt. In der 1944 angenommenen Erklärung heißt es: "Alle Menschen, ungeachtet ihrer Rasse, ihres Glaubens und ihres Geschlechts, haben das

Recht, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben". Die Erklärung verpflichtet die IAO, Programme zu fördern, die unter anderem dem Ziel der "Gewährleistung gleicher Gelegenheiten in Erziehung und Beruf" dienen.

Bereits 1919 hatte die Verfassung der IAO die Verwirklichung des Grundsatzes des gleichen Lohns für Mann und Frau als dringend erforderlich erklärt. 1938, vor dem Hintergrund des wachsenden Einflusses und der groben Menschenrechtsverletzungen des Faschismus und des Nationalsozialismus, nahm die Internationale Arbeitskonferenz eine Entschliebung an, in der die Staaten aufgefordert wurden, "den Grundsatz der Gleichbehandlung aller in ihrem Gebiet ansässigen Arbeitnehmer anzuwenden und auf alle Ausnahmemaßnahmen zu verzichten, die insbesondere eine Diskriminierung der Arbeitnehmer bestimmter Rassen- und Glaubensbekenntnisse in bezug auf ihre Zulassung zu öffentlichen oder privaten Stellen darstellen könnten". Der Entschliebungsentwurf mit seinem ausdrücklichen Hinweis auf öffentliche Stellen war von Léon Jouhaux, dem französischen Arbeitnehmerdelegierten und einem der stellvertretenden Vorsitzenden der Arbeitnehmergruppe, eingebracht worden. In einer Erklärung an die Konferenz stellte Jouhaux, der später den Friedensnobelpreis erhalten sollte, den Grundsatz der Gleichbehandlung in den breiteren Rahmen des Rechtes auf Arbeit (Internationale Arbeitskonferenz, 24. Tagung, Verhandlungsbericht, S. 326):

Einige Länder haben diese Organisation verlassen, um dadurch besser die Grundsätze der Humanität und Gerechtigkeit mißachten zu können, aber es gibt auch andere Länder, die heute gegenüber diesen Grundsätzen die gleiche Haltung einnehmen. Die Konferenz muß dieser gefährlichen Entwicklung Einhalt gebieten und betonen, daß das Recht auf Arbeit ein heiliges Recht ist, das auch Pflichten umfaßt, die von den Behörden anerkannt werden müssen; daß jeder Mensch, ungeachtet seiner Überzeugung, ein Recht auf Arbeit hat; und ich bin der Meinung, daß die Konferenz, indem sie durch eine Abstimmung ihre Ansicht zu dieser Frage zum Ausdruck bringt, heute der Welt zeigen würde, daß sie die Absicht hat, diese Grundsätze, die die Grundlage ihrer Verfassung bilden, aufrechtzuerhalten.

Seit dem Zweiten Weltkrieg ist die hartnäckigste und tiefgreifendste Bedrohung des Grundsatzes der Gleichheit von der südafrikanischen Politik der Apartheid ausgegangen. Der Generaldirektor des IAA hat in seinem Bericht über Menschenrechte an die Konferenztagung 1988 daran erinnert, da diese Bedrohung die Konferenz veranlaßte, 1964 eine Erklärung hierüber anzunehmen (IAA, 1988b, S.21):

Trotz des Austritts Südafrikas aus der IAO im Jahre 1966 hat sich die Organisation verpflichtet gesehen, die Entwicklungen in diesem Land genau zu verfolgen, nicht nur wegen der weiterbestehenden Verpflichtungen Südafrikas aufgrund früherer ratifizierter Übereinkommen, sondern auch wegen der Folgen dieser Situation für Frieden und Sicherheit und für die Politik und die Maßnahmen der Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer anderer Länder in bezug auf Südafrika.

b) Ziele und Ratifikationen der Übereinkommen Nr. 100 und 111

Nach dem Zweiten Weltkrieg ging die IAO, wie im Fall der Vereinigungsfreiheit, dazu über, ihre verfassungsmässigen Grundsätze in Übereinkommen festzuhalten, die nach Ratifizierung den zusätzlichen Schutz aufgrund der Überwachungsverfahren der IAO bieten. 1951 nahm die Konferenz das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts und die ergänzende Empfehlung Nr. 90 an. Einige Jahre später, im Jahr 1958, nahm sie das umfassendere Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf) und die ergänzende Empfehlung Nr. 111 an. (Zu diesen vier Urkunden siehe IÖD, 1982a, S. 37-45).

Die wesentliche Verpflichtung, die Staaten, die das Übereinkommen Nr. 100 ratifizieren, auferlegt wird, besteht darin, daß sie mit den Mitteln, die den bestehenden Verfahren zur Festsetzung der Entgeltsätze entsprechen, die Anwendung des Grundsatzes der Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit auf alle Arbeitnehmer zu fördern und, soweit es mit diesen Verfahren vereinbar ist, sicherzustellen haben. Nach dem Übereinkommen Nr. 111 verpflichten sich die Staaten, eine innerstaatliche Politik festzulegen und zu verfolgen, die darauf abzielt, mit Methoden, die den innerstaatlichen Verhältnissen und Gepflogenheiten angepaßt sind, die Gleichheit der Gelegenheiten und der Behandlung in bezug auf Beschäftigung und Beruf zu fördern, um jegliche Diskriminierung auf diesem Gebiet auszuschalten. Die im Übereinkommen 100 niedergelegte Verpflichtung ist somit strenger, da die Anwendung des Grundsatzes zu "gewährleisten" ist, doch das Übereinkommen 111 ist umfassender: a) es bekämpft die Diskriminierung nicht nur in bezug auf das Entgelt, sondern auch in bezug auf die Beschäftigung und den Beruf im allgemeinen, einschließlich der Beschäftigungsbedingungen und des Zugangs zu Ausbildung, Beschäftigung und bestimmten Berufen; b) es bekämpft neben Diskriminierung auf der Grundlage des Geschlechts auch Diskriminierungen — jede Unterscheidung, Ausschluß oder Bevorzugung — aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft oder jeder anderen vom Ratifizierungsstaat anerkannten Grundlage. Darüber hinaus bestimmt das Übereinkommen, daß die "innerstaatliche Politik" zur Beseitigung von Diskriminierungen eine Reihe konkreter Maßnahmen zu umfassen hat (Artikel 3).

Die Übereinkommen Nr. 100 und 111 gehören zu den am umfassendsten ratifizierten Übereinkommen. Beide sind jedoch von einem Drittel der Mitgliedstaaten der IAO noch nicht ratifiziert worden², und eine ganze Reihe von Staaten haben weder das eine noch das andere ratifiziert. Während alle Industriestaaten, mit Ausnahme der Vereinigten Staaten, das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts ratifiziert haben, müssen verschiedene noch das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf) ratifizieren. Zu diesen Ländern gehören neben den Vereinigten Staaten

drei EG-Länder (Irland, Luxemburg und das Vereinigte Königreich) sowie Japan. Es sollten beide Übereinkommen ratifiziert werden, das Übereinkommen 100 mit seinem strengeren Erfordernis in bezug auf das Zentralproblem der Sozialpolitik und das umfassendere Übereinkommen Nr. 111.

Tatsächlich kann, wie oft gezeigt wurde, die Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitnehmer bei allgemeiner Ungleichheit nicht verwirklicht werden. So stellte beispielsweise der IAO-Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen in seiner für die Konferenztagung 1988 durchgeführten Erhebung fest (IAA, 1988h, S. 130):

Das Gefälle zwischen dem Verdienst von Männern und Frauen mit vergleichbaren Qualifikationen ist in erster Linie auf Faktoren wie die Wahrscheinlichkeit der Beschäftigung von Frauen in den am schlechtesten bezahlten Tätigkeitszweigen und Berufen oder die Unterschiede zwischen den beruflichen Laufbahnen von Frauen und Männern zurückzuführen, die sich aus der Schwierigkeit ergeben, Arbeit und Mutterschaft miteinander in Einklang zu bringen, weniger jedoch auf Unterschiede der Vergütung von Männern und Frauen, die gleichwertige Arbeit leisten. Maßnahmen zur Beendigung der Arbeitsplatztrennung, zur Behandlung des Problems der angeblich weiblichen Berufe oder zur Gewährleistung der Gleichheit für Arbeitnehmer mit Familienpflichten sind Schritte zur Durchführung des Übereinkommens Nr. 111 und des Übereinkommens (Nr. 156) über Arbeitnehmer mit Familienpflichten.

Die Urkunden der IAO, bei deren Ausarbeitung auch Gewerkschaftsvertreter eine wichtige Rolle gespielt haben, erfordern auch Maßnahmen der Gewerkschaften. Nach der Empfehlung (Nr. 111) betreffend die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf) sollten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände keine Diskriminierung in bezug auf ihre Mitglieder üben oder dulden und den Grundsatz der Chancengleichheit und Gleichbehandlung bei Kollektivverhandlungen beachten. In der Erhebung des Sachverständigenausschusses wurde insbesondere festgestellt, daß einige Verbände aktive Maßnahmen zur Stärkung der Stellung der Frauen innerhalb gewerkschaftlicher Tätigkeiten getroffen hätten. Der Ausschuß wies jedoch gleichzeitig auf verschiedene Hindernisse hin, die noch überwunden werden müßten (IAA, 1988h, S. 200).

² Staaten, die das Übereinkommen Nr. 100 nicht ratifiziert haben (Stichtag 1. Juni 1988): Äthiopien, Antigua und Barbuda, Bahamas, Bahrain, Bangladesch, Belize, Birma, Botswana, Burundi, China, Demokratischer Jemen, El Salvador, Fidschi, Grenada, Kampuchea, Katar, Kenia, Kongo, Kuwait, Laos, Lesotho, Liberia, Malaysia, Malta, Mauritien, Mauritius, Namibia, Pakistan, Papua-Neuguinea, Salomon-Inseln, Seychellen, Simbabwe, Singapur, Somalia, Südafrika, Sri Lanka, Surinam, Tansania, Thailand, Trinidad und Tobago, Uganda, Uruguay, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigte Staaten, Vietnam (die Namen der Staaten, die auch das Übereinkommen 111 nicht ratifiziert haben, sind fettgedruckt).

Staaten, die das Übereinkommen Nr. 111 nicht ratifiziert haben (Stichtag 1. Juni 1988): Albanien, Äquatorialguinea, Bahamas, Bahrain, Belize, Birma, Botswana, Burundi, China, Demokratischer Jemen, Dschibuti, El Salvador, Fidschi, Grenada, Indonesien, Irland, Japan, Kampuchea, Kenia, Komoren, Kongo, Laos, Lesotho, Luxemburg, Malaysia, Mauritius, Namibia, Nigeria, Papua-Neuguinea, Salomon-Inseln, Seychellen, Simbabwe, Singapur, Sri Lanka, Südafrika, Surinam, Tansania, Thailand, Uganda, Uruguay, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten, Zaire (die Namen der Staaten, die auch das Übereinkommen 100 nicht ratifiziert haben, sind fettgedruckt).

c) Beschäftigung im öffentlichen Dienst und die Förderung der Chancengleichheit

Bereits zu Beginn dieses Jahrhunderts hieß es im Kopf der Zeitschrift des Deutschen Verbandes der Kommunal- und Staatsbediensteten: "Staats- und Kommunaldienste sollten Musterbetriebe sein". In keinem Bereich ist dies wahrer als im Bereich der Nicht-Diskriminierung und der Chancengleichheit in der Beschäftigung. Die IAO-Urkunden erkennen die öffentlichen Dienste als wesentliches Instrument zur Förderung der in ihnen empfohlenen Maßnahmen an. Nach dem Übereinkommen Nr. 111 sind die Teilnehmerstaaten ausdrücklich dazu verpflichtet, eine Politik der Chancengleichheit und Gleichbehandlung in bezug auf die Beschäftigungen zu befolgen, die der unmittelbaren Aufsicht einer staatlichen Behörde unterstehen. Sie sind ferner verpflichtet, für die Befolgung dieser Politik in bezug auf die Tätigkeit der Stellen und Einrichtungen der Berufsberatung, Berufsausbildung und Arbeitsvermittlung zu sorgen, die der Aufsicht einer staatlichen Behörde unterstehen. Die ergänzende Empfehlung sieht darüber hinaus vor, daß die Staaten die Dienstzweige und Stellen der Verwaltung von Gliedstaaten oder Provinzen eines Bundesstaates oder örtlicher Verwaltungsbehörden sowie Industrien und Betriebe, die in öffentlichem Eigentum oder unter öffentlicher Aufsicht stehen, zur Befolgung dieser Grundsätze anregen. Sie sollten ferner die Vergebung von Aufträgen, für die öffentliche Mittel aufgewendet werden, von der Befolgung dieser Grundsätze abhängig machen. Die Empfehlung 90, die dem Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts beigegeben ist, enthält eine Reihe ähnlicher Bestimmungen.

In der vorgenannten Erhebung für die Konferenztagung 1988 verwies der Sachverständigenausschuß auf diese Bestimmungen und hob die Musterrolle des öffentlichen Sektors hervor. Er begrüßte die in einigen Ländern in Angriff genommenen positiven Aktionsprogramme für benachteiligte Gruppen, bedauerte jedoch, daß diese in einigen Fällen aus wirtschaftlichen Gründen beschnitten worden seien (IAA, 1988h, S. 182-84). Der Ausschuß bekräftigte: "Eine Politik der Chancengleichheit in der Beschäftigung im öffentlichen Sektor ist von besonderer Bedeutung als Instrument für die Förderung und Integration und kann den Weg für alle anderen Maßnahmen bahnen."

Dem öffentlichen Dienst kommt eine herausragende Rolle zu, indem er als Beispiel dient; . . . gleichzeitig ist die Beschäftigung im öffentlichen Dienst ein Bereich, in dem die Probleme der Diskriminierung besonders deutlich empfunden werden; Ungleichheit wird hier viel stärker empfunden, da die Haltung des Staates selbst, in Gestalt seiner Vertreter, in Frage gestellt wird" (IAA, 1988h, S. 185). Ergänzend sollte noch festgestellt werden, daß die Privatisierung oder Vergabe von Diensten die Möglichkeiten der Regierungen vermindert, eine direkte Rolle bei der Förderung der Chancengleichheit zu spielen. Tatsächlich führen diese Praktiken zu ungleicher Behandlung, etwa zwischen direkt und indirekt beschäftigten Arbeitnehmern.

Wie bereits erwähnt, ist die Diskriminierung aufgrund der politischen Meinung eine Form der Diskriminierung, die ein Staat, der das Übereinkommen Nr. 111 ratifiziert, beseitigen muß. Diskriminierung aufgrund politischer Meinungen gibt es im privaten wie im öffentlichen Sektor, doch sind sie im letzteren im allgemeinen offensichtlicher und beruhen häufig auf Rechtsvorschriften oder Verwaltungspraktiken. Der Sachverständigenausschuß hat im Lauf der Jahre klargestellt, daß sich das Übereinkommen auch auf Tätigkeiten bezieht, bei deren Ausübung Meinungen geäußert oder bekundet werden, "da ein Schutz von Meinungen, die weder geäußert noch bekundet werden, sinnlos wäre". Zur Art der gegen Diskriminierungen geschützten Meinungen hat der Ausschuß folgendes festgestellt: "Selbst wenn bestimmte Lehren auf grundlegende Veränderungen der Institutionen des Staates abzielen, ist dies kein Grund für die Annahme, daß ihre Verkündung nicht durch das Übereinkommen geschützt ist, wenn zur Erreichung dieses Ergebnisses keine gewaltsamen Methoden angewandt oder empfohlen werden" (IAA, 1988h, S. 55). Darüber hinaus sind Unterscheidungen wegen politischer Meinungen in der Beschäftigung unzulässig, wenn nicht bewiesen werden kann, daß sie auf den Erfordernissen eines bestimmten Arbeitsplatzes beruhen.

Der Sachverständigenausschuß und ein in jüngster Zeit eingesetzter Untersuchungsausschuß (Official Bulletin, Jahrgang LXX, 1987, Reihe B, Beilage 1) haben beispielsweise die Ansicht vertreten, daß bestimmte Maßnahmen der Arbeitgeber im öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Übereinkommen 111 unvereinbar sind. Diese Maßnahmen, die insbesondere das Post- und Fernmeldewesen und den Lehrberuf betrafen, haben in einigen Fällen dazu geführt, daß Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst als Verfassungsfeinde abgestempelt und unter anderem dadurch bestraft wurden, daß ihnen Stellen auf verschiedenen Stufen der betreffenden Dienste verweigert oder sie aus diesen Stellen entfernt wurden. Dies geschah wegen ihrer tatsächlichen oder vermuteten Tätigkeit zugunsten bestimmter politischer Parteien oder Organisationen, insbesondere der Deutschen Kommunistischen Partei (DKP). Die bestraften Tätigkeiten sind an sich rechtmäßig und umfassen etwa die Übernahme eines Amtes in der Partei, die Kandidatur für die Partei und ihre Vertretung in Gemeinderäten. Die Sanktionen waren unabhängig davon, ob diese Tätigkeiten die Berufsausübung der Betroffenen beeinträchtigen oder nicht. Auf Länderebene bestehen heute große Unterschiede zwischen SPD-regierten Ländern, die diese diskriminierende Praxis im großen und ganzen aufgegeben haben, und anderen, wo sie nach wie vor streng angewandt wird.

In seiner Erhebung 1988 stellte der Sachverständigenausschuß fest, "es gibt nach wie vor zahlreiche Probleme" bei der Anwendung des Grundsatzes der Nicht-Diskriminierung aufgrund der politischen Meinung. Er wies auch darauf hin, daß diese Probleme nicht nur auf den öffentlichen Dienst beschränkt seien, und erwähnte insbesondere die Fälle Chile, China, Deutsche Demokratische Republik, Kuba, Mosambik, Paraguay, Rumänien und Vereinigte Staaten (IAA, 1988h, S. 58- 60).

d) Arbeitslosigkeit fördert die Diskriminierung

In seiner Erhebung wies der Sachverständigenausschuß auch auf allgemeine Umstände hin, die diskriminierende Tendenzen verstärken, und nannte vor allem die hohe Arbeitslosigkeit und ihre Folgen bedingte Ausschluß aus der Gesellschaft . . . ist ein mächtiger Faktor der Diskriminierung, speziell von Personen, die aufgrund der sozialen Herkunft, des Geschlechts, des Alters oder der Zugehörigkeit zu einer ethnischen Minderheit diskriminierungsgefährdet sein können" (IAA, 1988h, S. 249).

8. VOM 23. WELTKONGREß DER INTERNATIONALE DER ÖFFENTLICHEN DIENSTE 1985 ANGENOMMENE CHARTA DER GEWERKSCHAFTSRECHTE

Die IÖD-Charta der Gewerkschaftsrechte ist in vier Teile gegliedert, die die Unabhängigkeit der Gewerkschaften, den Schutz der Gewerkschaftsvertreter, Tarifverhandlungen und Vertretungsrechte, die Offenlegung von Informationen, die Beilegung von Streitigkeiten und die Beteiligung am Entscheidungsprozeß behandeln (siehe Kasten 8).

Die Charta erfaßt die Rechte, die in den Urkunden über Vereinigungsfreiheit der IAO geschützt werden, von denen in den vorstehenden Abschnitten dieses Kapitels die Rede war. Sie verwendet ähnliche Begriffe wie diese Urkunden, schließt aber, im Gegensatz zu ihnen, keine Kategorie von Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst aus. Die IÖD-Charta betont vielmehr, daß alle Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst Gewerkschaftsrechte genießen sollen, indem sie das "grundlegende Recht aller Beschäftigten, ohne jeglichen Unterschied, eine Gewerkschaft zu gründen oder ihr beizutreten", verkündet und feststellt, "die Gewerkschaften müssen das Recht und die Freiheit haben, im Namen ihrer Mitglieder Tarifverhandlungen zu führen, ohne Rücksicht darauf, ob der Arbeitgeber eine private Einzelperson, eine Körperschaft, der Staat oder eine andere öffentliche Instanz ist". Die IÖD-Charta erkennt auch ausdrücklich das Streikrecht an, indem sie es zu einem Grundrecht aller Arbeitnehmer erklärt: ". . . alle Gewerkschaften müssen das Recht haben, im Namen aller ihrer Mitglieder zum Streik zu greifen".

In erster Linie unter dem Gesichtspunkt dieser Charta werden im nächsten Kapitel Entwicklungen im Zusammenhang mit der Einhaltung der Gewerkschaftsrechte der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst untersucht. Kasten 8 23. Weltkongreß der Internationale der Öffentlichen Dienste, Caracas 1985:

23. Weltkongreß der Internationale der Öffentlichen Dienste, Caracas 1985: CHARTA DER GEWERKSCHAFTSRECHTE

Der 23. Weltkongreß der Internationalen der Öffentlichen Dienste, der vom 25. bis 29. November 1985 in Caracas stattfindet, verkündet als grundlegendes Recht aller Arbeitnehmer, ohne jegliche Unterscheidung, ohne vorherige Genehmigung und einzig unter Vorbehalt der Regeln der Gewerkschaft selbst, eine Gewerkschaft zu bilden oder ihr beizutreten. Der Kongreß betont ferner, daß die Anerkennung der Vereinigungsfreiheit ein Mittel zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur Herbeiführung des Friedens ist und daß jeder Versuch, einem Arbeitnehmer aus Gründen der Staatsangehörigkeit, der Rasse, der Konfession, des Geschlechts oder des Berufs dieses Recht zu beschneiden oder vorzuenthalten, ein Verstoß gegen ein menschliches Grundrecht ist und einem dauerhaften sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt zuwiderläuft.

Gewerkschaftliche Unabhängigkeit

Damit die Arbeitnehmer ihr Recht auf gewerkschaftliche Unabhängigkeit voll wahrnehmen und sich zur Förderung ihres Wohls zusammenschließen können, müssen die Gewerkschaften das Recht haben:

- sich eine Satzung und Geschäftsordnung zu geben und ihre Vertreter in voller Freiheit zu wählen,
- ihre Tätigkeit und ihre Finanzen selbst zu organisieren und zu verwalten,
- ihre Programme und ihre Politik zu gestalten,
- gegebenenfalls eine Rechtspersönlichkeit zu erwerben, ohne Bedingungen unterworfen zu sein, die ihre Freiheit einschränken bzw. bei Auflösung durch die Regierung oder eine staatliche Behörde zur Aufhebung dieser Rechtspersönlichkeit führen würden,
- aufgrund satzungsmäßiger Gewerkschaftsbeschlüsse Arbeitnehmerverbänden oder -bünden oder internationalen Organisationen beizutreten oder solche zu bilden.

Damit die Arbeitnehmer entsprechend diesen Rechten einzeln oder kollektiv in konstruktiver Weise zum Wirtschafts- und Sozialleben beitragen können, muß den einmal gebildeten Gewerkschaften gestattet werden, unabhängig und wirksam zu arbeiten. Sie dürfen keiner Einmischung seitens der Regierung oder der Arbeitgeber ausgesetzt sein. Jeder Versuch einer Regierung oder eines Arbeitgebers, eine von einer Regierung, einem Arbeitgeber oder dessen Vertretern beherrschte oder kontrollierte Gewerkschaft zu bilden oder zu fördern, ist ein Eingriff in die gewerkschaftliche Unabhängigkeit.

Um die Existenz freier, beständiger und finanziell solider Organisationen sicherzustellen, muß den Gewerkschaften gestattet werden:

- Vereinbarungen zur Sicherung der Gewerkschaften abzuschließen,
- Systeme für den automatischen Abzug des Gewerkschaftsbeitrags von den Bezügen einzuführen. Diese Regelung sollte der Gewerkschaft keine finanzielle Last aufbürden, und es sollte den Arbeitgebern untersagt sein, sie einseitig aufzuheben.

Schutz der Gewerkschaftsvertreter

Die satzungsgemäß ernannten oder gewählten Gewerkschaftsvertreter müssen durch gesetzliche und sonstige Maßnahmen vor Entlassung und anderen Maßnahmen geschützt werden, die der Arbeitgeber oder der Staat wegen ihrer Tätigkeit für die Gewerkschaft treffen könnte.

Ebenso darf kein Arbeitnehmer wegen seiner Mitgliedschaft oder Tätigkeit in einer Gewerkschaft entlassen, von einer Beschäftigung ferngehalten oder in irgendeiner anderen Form benachteiligt werden.

Den Gewerkschaftsvertretern sind Erleichterungen zu gewähren, damit sie ihre Gewerkschaftspflichten wirksam erfüllen können. Dazu müssen gehören:

- die erforderliche Arbeitsbefreiung zur Ausführung gewerkschaftlicher Aufgaben, ohne Einbuße an Bezügen und anderen Leistungen oder erworbenen Ansprüchen,
- die erforderliche Arbeitsbefreiung zur Teilnahme an Gewerkschaftsversammlungen, Bildungslehrgängen, Seminaren, Kongressen und Konferenzen,
- das Recht auf Zugang zu allen Arbeitsstätten in dem durch gewerkschaftliche Aufgaben bedingten Ausmaß,
- das Recht, Informationen, Flugblätter, Veröffentlichungen und andere Gewerkschaftsschriften unter den Beschäftigten am Arbeitsplatz zu verteilen;
- die Benutzung von Anschlagbrettern bzw. die Erlaubnis, Gewerkschaftsmitteilungen an gut sichtbarer Stelle anzubringen, damit sie den betroffenen Beschäftigten zur Kenntnis gebracht werden können;
- das Recht, Versammlungen der Mitglieder gemäß den Regeln der Gewerkschaft während der Arbeitszeit und, soweit möglich, in den Räumlichkeiten des Arbeitgebers abzuhalten;
- das Recht, Gewerkschaftsbeiträge in den Räumlichkeiten des Arbeitgebers zu erheben.

Tarifverhandlungen und Vertretungsrecht

Die Gewerkschaften müssen das Recht und die Freiheit haben, im Namen ihrer Mitglieder Tarifverhandlungen zu führen, ohne Rücksicht darauf, ob der Arbeitgeber eine natürliche Person, eine juristische Person, der Staat oder eine andere öffentliche Instanz ist.

Es dürfen keine Vorschriften oder Gesetze erlassen oder in einer Form angewandt werden, die den Bereich der Tarifverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern begrenzt; auch darf es keine Einmischung in den Tarifprozeß geben. Insbesondere müssen die Gewerkschaften das Recht haben, mit den Arbeitgebern Tarifverhandlungen zu führen und Tarifverträge über alle Fragen abzuschließen, die sich auf folgendes beziehen:

- Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, einschließlich der Leistungen, auf die die Beschäftigten unter Umständen nach dem Ende ihrer aktiven Beschäftigung Anspruch haben;
- materielle Arbeitsbedingungen, einschließlich aller Aspekte der Arbeitsumwelt, der Arbeitsmittel, Werkzeuge oder Maschinen, die der Beschäftigte benutzt oder die sich am Arbeitsplatz befinden, sowie der Faktoren, die Gesundheit und Sicherheit der Beschäftigten beeinflussen;
- Festlegung und Einhaltung von Verfahren, Methoden und Regeln zur Ordnung der Beziehungen zwischen der Gewerkschaft und ihren Vertretern einerseits und dem Arbeitgeber und seinen Vertretern andererseits;
- Festlegung und Einhaltung von Verfahren zur Behandlung kollektiver oder individueller Beschwerden. Werden Verfahren vereinbart, wonach der einzelne Beschäftigte eine Beschwerde einbringen kann, so muß der Arbeitgeber der Gewerkschaft das Recht einräumen, die betroffenen Einzelpersonen oder Beschäftigtengruppen auf deren Wunsch zu vertreten;
- Festlegung und Einhaltung von Disziplinarordnungen und -verfahren. Die Gewerkschaften müssen ferner das Recht haben, jeden betroffenen Beschäftigten auf dessen Wunsch auf jeder Stufe und in jeder Phase eines von der Betriebsleitung eingeleiteten Disziplinarverfahrens zu vertreten;
- Vereinbarungen zur Sicherung der Gewerkschaft.

Offenlegung von Informationen

Die Gewerkschaften müssen das Recht haben, über die Unternehmen, Betriebe oder Körperschaften, in denen ihre Mitglieder tätig sind, jede Information anzufordern und zu erhalten, die sie zum Zwecke von Tarifverhandlungen als notwendig betrachten.

Werden Tarifverhandlungen auf verschiedenen Ebenen geführt, so sollten die Gewerkschaften das Recht haben, mit dem Arbeitgeber das Verfahren und die Regeln für die Offenlegung von Informationen an den zuständigen Gewerkschaftsvertreter auszuhandeln.

Beilegung von Streitigkeiten

Kommt es zwischen einer Gewerkschaft und einem Arbeitgeber zu einer Meinungsverschiedenheit, die nicht im Rahmen der normal vereinbarten Tarifverfahren beigelegt werden kann, so muß die Gewerkschaft das Recht haben, die Streitigkeiten an eine unabhängige, unparteiische Schlichtungs- oder Schiedsstelle zu verweisen, deren Spruch für beide Teile bindend ist. Die Gestaltung der Verfahren und die Zusammensetzung der Schiedsinstanzen müssen mit der betroffenen Gewerkschaft vereinbart werden.

Das Recht der Beschäftigten, Arbeit vorzuenthalten, ist ein menschliches Grundrecht. Daher müssen alle Gewerkschaften das Recht haben, im Namen aller ihrer Mitglieder zum Streik zu greifen. Es muß den Gewerkschaften erlaubt sein, selbst gemäß ihren eigenen Regeln zu entscheiden, nach welchen Verfahren ein Streik ausgerufen werden kann.

Streikenden Gewerkschaften muß Immunität vor straf- oder zivilrechtlicher Verfolgung gesichert sein, die das Streikrecht dadurch einzuschränken trachtet, daß die Gewerkschaft, ihre Funktionäre oder Mitglieder mit Geldbußen belegt oder zur Leistung von Schadenersatz verurteilt werden. Aussperrungen durch Arbeitgeber, einschließlich Regierungen, und der Einsatz von Streikbrechern werden verurteilt.

Diese Immunität muß auch für alle anderen Kampfmaßnahmen, einschließlich der Aufstellung von Streikposten, gelten, für die sich eine Gewerkschaft entschließt.

Beteiligung am Entscheidungsprozeß

Den Interessen der Arbeitnehmer wird am besten gedient, wenn sie durch ihre Vertreter die Entscheidungen des Staats und der Arbeitgeber beeinflussen können. Unnötige Konflikte und Streiks können vermieden werden, wenn die Gewerkschaften im voraus zu gewerbe- und finanzpolitischen Entscheidungen angehört werden, die sich auf die Beschäftigungslage, die Arbeitsbedingungen und die Prosperität von Wirtschaftsunternehmen auswirken können.

Die Arbeitnehmer sollten das Recht haben, mit Hilfe bewährter ausgehandelter Einrichtungen und Verfahren oder, falls vereinbart, im Rahmen eines Systems der Wirtschaftsdemokratie angehört zu werden.

ENTWICKLUNGEN BEI DEN GEWERKSCHAFTSRECHTEN DER ARBEITNEHMER IM ÖFFENTLICHEN DIENST

Unter Berücksichtigung der in Kapitel I dargestellten Normen sollen die folgenden Abschnitte Einblicke in Probleme der Einhaltung der Gewerkschaftsrechte im öffentlichen Dienst geben. Der erste Abschnitt beschreibt einige allgemeine Entwicklungen im Zusammenhang mit der Einhaltung der Menschenrechte. Ihm folgen Abschnitte über die drei grundlegenden Gewerkschaftsrechte: das Vereinigungsrecht, das Recht auf Kollektivverhandlungen und das Streikrecht. Ein Großteil der Informationen in diesen Abschnitten stammt aus den IÖD-Berichten über die Gewerkschaftsrechte im öffentlichen Dienst, die Afrika, Westeuropa, Asien und den Pazifik und Amerika erfassen. Material des IAA, insbesondere Berichte der in Kapitel I, Abschnitt 2c) beschriebenen Überwachungsorgane der IAO, wurden herangezogen, um zusätzliche Informationen zu liefern und auch um die Tatsachen im Lichte der grundlegenden Normen zu analysieren und so eine Verbindung zu Kapitel I herzustellen.

Oggleich die folgende Darstellung sicherlich nicht frei von sachlichen Irrtümern und Fehlinterpretationen ist, dürfte das allgemeine Bild dennoch den tatsächlich bestehenden Gegebenheiten entsprechen.

1. ALLGEMEINER HINTERGRUND

a) Eine Zeit sozialer Krisen

In den letzten Jahren waren die durch die Politik der führenden Wirtschaftsmächte verschärften weltwirtschaftlichen Verhältnisse im allgemeinen nicht günstig für die Verwirklichung der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte; darunter fallen das Recht auf Arbeit und gerechte, positive Arbeitsbedingungen sowie das Recht auf Bildung und auf eine angemessene Lebenshaltung, zu der auch soziale Sicherheit, Wohnung und ärztliche Versorgung gehören. Dies war an sich schon schlecht, aber dadurch wurde auch noch die Achtung für andere Menschenrechte untergraben. Der IAA-Generaldirektor gesellte sich zu den Gewerkschaften aus aller Welt, die wiederholt ihrer Besorgnis Ausdruck gegeben hatten: Er wies darauf hin, wie in den letzten 15 Jahren die wirtschaftliche Krisenlage, die Depression und die Verschulung die Menschen zu mehr Intoleranz und die Regierungen zu strengeren Maßnahmen und oft zur Repression geführt haben. Die Armut sei keineswegs zurückgegangen, sondern greife in der Regel weiter um sich (IAA-Nachrichten, 12. Dezember 1988).

Auf den Entwicklungsländern lasten die Wirkungen eines 30prozentigen Preissturzes für die von ihnen exportierten Rohstoffe und ihre Schuldenberge; sie führen jetzt an Rückzahlungen Milliarden mehr Dollar an die entwickelten Länder ab, als sie an neuer Hilfe und neuen Krediten erhalten, wie in einem Ende 1988 erschienenen Bericht des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen festgestellt wurde. Überall in Afrika und Lateinamerika ist das durchschnittliche Familieneinkommen seit dem Beginn der achtziger Jahre um 10 bis 25 % gesunken, und die Unterernährung der Kinder nimmt zu. "Für fast 900 Millionen Menschen, rund einem Drittel der Menschheit, ist der menschliche Fortschritt zum Rückzug geworden", erklärte die UNICEF (INFO/IÖD, Nr. 1/1989, S. 13).

Die zunehmende Offenheit (Glasnost) über die sozialen Verhältnisse in Osteuropa hat die offizielle Bestätigung für das Ausmaß der dort herrschenden Armut gebracht. So lebten zum Beispiel nach ungarischen Erhebungen 1987 rund eine Million Menschen oder 9,5 % der Bevölkerung dieses Landes an oder unter dem "Existenzminimum" — dem Gegenstück zum westlichen Begriff der Armutsschwelle, der die Kosten des Grundbedarfs an Nahrung, Bekleidung und Unterkunft abdeckt. Die Reallöhne der ungarischen Arbeitnehmer sind seit dem Anfang der achtziger Jahre zurückgegangen. Auch in der UdSSR wird das Armutsproblem zunehmend von offizieller Seite zugegeben (IHT, 7. Feb. 1989).

Seit 1964 hat es in den Vereinigten Staaten nicht mehr so viel Arme gegeben, wie ein AFSCME-Bezirksrat im September 1988 meldete. Bis zu 10 % der Weißen leben heute in Armut, und noch höher ist dieser Anteil bei den Schwarzen (33 %) und den Hispaniern (28 %) (INFO/IÖD Nr. 9/1988, S. 5). In einem Bericht des von Gewerkschaften unterstützten Instituts für Wirtschaftspolitik wurde festgestellt, daß der ganze seit der Mitte der sechziger Jahre erzielte Fortschritt in der Linderung der Armut zwischen 1979 und 1987 — das heißt während der Reagan-Administration — umgekehrt worden war. Die neue Armut, so hieß es im Bericht, ist auf die zunehmende Zahl der Niedriglohnarbeiten, Kürzungen der staatlichen Armenhilfe, den Kaufkraftschwund der Mindestlöhne und die anhaltende Rassen- und Geschlechterdiskriminierung zurückzuführen (John Herling's Labor Letter, Band 38, Nr. 33, S. 2). Eine Studie der EG-Kommission kam 1988 zu dem Schluß, daß 14 %³ der Gesamt-

³ Dem Vergleich der Armutswerte sollte nicht zuviel Aufmerksamkeit gewidmet werden, da die Definitionen international verschieden sind; wichtig sind die erheblichen und dazu noch wachsenden Anteile der in Armut lebenden Bevölkerung.

Die Ansichten der IAO zur wirtschaftlichen Lage und ihren sozialen Auswirkungen.

In der Dritten Welt waren lediglich die Länder Südasiens im großen und ganzen in der Lage, Wachstumsraten aufrechtzuerhalten, die zu einem besseren Lebensstandard geführt haben. Dagegen sind in einem großen Teil Afrikas und in zahlreichen Ländern Lateinamerikas die Wachstumsraten hinter den Bevölkerungszuwachsraten zurückgeblieben, wodurch sich das Pro-Kopf-Einkommen noch weiter verringert hat. Das unzureichende Wachstum hat die Arbeitslosigkeit (insbesondere in städtischen Gebieten, wo Arbeitskräfte, die keine Beschäftigung im modernen Sektor fanden, Tätigkeiten im informellen Sektor aufgenommen haben), die Unterbeschäftigung und die Armut verstärkt. Selbst wenn man die mangelnde Genauigkeit der vorliegenden Statistiken berücksichtigt, sind die allgemeine Tendenz und das Ausmaß des Problems der Armut deutlich erkennbar. In den Ländern der Dritten Welt gibt es schätzungsweise über 70 Millionen Arbeitslose und beinahe 500 Millionen Unterbeschäftigte, wobei etwa 900 Millionen in äußerster Armut leben. Die Verschlechterung der Lage dieser Länder ist durch das ungünstige Wirtschaftsklima (einschließlich der rückläufigen Preise für viele ihrer Hauptexportgüter) und die als Folge ihrer Auslandsverschuldung erzwungene Strukturanpassungspolitik verschärft worden.

Bis auf wenige Ausnahmen haben auch die industrialisierten Marktwirtschaftsländer in den letzten Jahren nur bescheidene Wachstumsraten erzielt, die unzureichend waren, um tatsächliche Auswirkungen auf die hohe Arbeitslosigkeit zu haben. Trotz der bedeutenden Beschäftigungszunahme in den Vereinigten Staaten liegt die Gesamtzahl der Arbeitslosen in den OECD-Ländern weiterhin bei über 30 Millionen und wird voraussichtlich weiter ansteigen. Außerdem ist es in der Art der Beschäftigung zu deutlichen Veränderungen gekommen: in dem relativ unbeständigen (und häufig mit schlechter Bezahlung verbundenen) Dienstleistungssektor sind mehr und mehr Arbeitsplätze geschaffen worden, und verschiedene Formen der atypischen und prekären Beschäftigung haben zugenommen. Diese Entwicklungen haben zu einer Spaltung der Erwerbsbevölkerung geführt, was die Höhe des Entgelts, den Grad der gewerkschaftlichen Organisation und den Umfang des Sozialschutzes betrifft. Häufig ist die Position der Gewerkschaften durch den Rückgang ihrer Mitgliederzahl, durch gesetzliche Einschränkungen und zuweilen durch eine bewußte gewerkschaftsfeindliche Diskriminierung geschwächt worden.

Die europäischen Länder mit zentraler Planwirtschaft haben versucht, den vollen Einsatz der Arbeitskräfte aufrechtzuerhalten, unzureichende Produktivität und mangelnde Flexibilität in der Funktionsweise der Wirtschaft haben jedoch die Lebensbedingungen beeinträchtigt. Gegenwärtig sind Bestrebungen im Gange, grundlegende Reformen der Wirtschaftsführung vorzunehmen, die auch einen rationelleren Arbeitskräfteeinsatz und die mögliche Schließung unrentabler Betriebe einschließen. Diese Reformen werden in Bereichen wie der Vermittlung von Arbeitskräften, der Ausbildung und Umschulung, der Entlohnung, der Arbeitsbeziehungen und Einkommenssicherheit eine neue Politik erfordern.

Wenn man die Gesamtlage betrachtet, wird deutlich, daß wir von einem einheitlichen Weltansatz in Entwicklungsfragen noch weit entfernt sind. Im Gegenteil, in weiten Teilen der Welt hat sich die Ansicht verbreitet, daß die Verfolgung von Eigeninteressen die treibende Kraft des Fortschritts ist — eine Einstellung, die auch das Vorgehen in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen beeinflusst.

bevölkerung der 12 EG-Mitgliedstaaten in Armut leben, und zwar nicht nur vom Einkommen her, sondern auch aus der Sicht der Wohnungs- und Bildungsverhältnisse, des Zugangs zu Gesundheitsleistungen und gefährlicher Lebens- und Arbeitsbedingungen. Wie festgestellt wurde, steigt die Zahl der Arbeitslosen an; als Hauptursachen wurden Arbeitslosigkeit und niedrige Löhne wie auch die zunehmende Zahl der Einelternfamilien ausgemacht (INFO/IÖD, Nr. 1/1987, S. 7).

Eine allgemeine Bewertung der sozialen Rückwirkungen der Wirtschaftslage findet sich in einem Bericht über Menschenrechte, der 1988 der Internationalen Arbeitskonferenz vorlag (siehe Kasten 9). Wie diese Erklärung bestätigt, sind die schwierigen wirtschaftlichen Verhältnisse durch einen Wandel in der vorherrschenden Ideologie und die dadurch bedingten Änderungen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik verschärft worden. Weil sie sich, wie es in der Erklärung heißt, auf das eigene Interesse als Motor des Fortschritts verlassen, haben die Regierungen ihr offizielles Bekenntnis zur Bekämpfung konkreter Verletzungen der Menschenrechte abgeschwächt, die Besteuerung neugeordnet, um die Wohlhabenden zu begünstigen, und Programme zur Unterstützung der Armen beschnitten. Der öffentliche Sektor ist unter ständigen Beschuß geraten, und die öffentlichen Dienste sind vernachlässigt oder geschmälert worden. Der Internationale Währungsfonds (IMF) war ein Schlüsselinstrument bei der Förderung von Monetarismus und drastischen Maßnahmen zur Beschneidung des öffentlichen Sektors in den Entwicklungsländern.

b) Die Demontage der öffentlichen Dienste

Viele Regierungen behandeln den öffentlichen Sektor wie einen wirtschaftlichen Sündenbock. Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes mußten in zunehmender Zahl erleben, wie ihre Arbeitsplätze durch Ausgabenkürzungen, Privatisierung oder Vergabe von Aufträgen wegrationalisiert wurden. Viele der im öffentlichen Dienst verbliebenen Arbeitnehmer mußten sich mit immer schlechteren Lohn- und Arbeitsbedingungen abfinden, und die öffentlichen Dienste sind zu einem Vorzugsbereich für Experimente geworden, die verschiedene Formen einer ungesicherten Beschäftigung fördern, wobei insbesondere an das wachsende Gewicht von Zeit- und Teilzeitarbeiten zu denken ist, die in eine Sackgasse münden. Zu dieser wachsenden Tendenz zur Aufspaltung des Arbeitskräftebestandes schlagen sich in den öffentlichen Diensten noch die traditionellen beruflichen Unterscheidungen in den Rechten der bestätigten und der unbestätigten Bediensteten nieder. Begleitet wurden diese Entwicklungen von Angriffen auf die Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, wobei es besonders um ihre Tarifrechte ging. Sie haben unter anderem zu einer Minderung der Beschäftigungsaussichten für den Nachwuchs und zu einer Verschlechterung der Dienste geführt, die der Öffentlichkeit geboten werden, womit die Verwirklichung von sozialen und kulturellen Rechten behindert wird.

In den Stellungnahmen von Gewerkschaften in den IÖD-Regionalberichten spiegeln sich diese Trends. So hat zum Beispiel im Vereinigten Königreich das ideologische Bekenntnis der konservativen Regierung zu einem klei-

neren öffentlichen Sektor die Beschäftigung in diesem Bereich gemindert und die Arbeits- und Lebensbedingungen der betroffenen Arbeitnehmer gedrückt. Im Regionalbericht für Europa prangern auch Gewerkschaften aus Dänemark und den Niederlanden die durch die staatliche Politik bewirkten Einschnitte in die Beschäftigung und die Arbeitsbedingungen an (IÖD, 1988c, S. 54-57). Auch in Japan ist die Privatisierung ein Problem: Die Regierung und die Kommunalbehörden, klagt die JICHIRO, rücken von ihrer Verantwortung für anfällige gesellschaftliche Gruppen ab, demontieren Dienste und fördern die Schaffung von Niedriglohnberufen (IÖD, 1988b, S. 17). In Neuseeland brachte die 1984 gewählte Labour-Regierung zwar anfänglich gewisse Fortschritte, besonders in den Löhnen, schwenkte dann aber 1986 auf einen Rechtskurs ein. Kernstück der neuen Politik war die Reorganisation des staatlichen Sektors nach kommerziellen Prinzipien. Über das Ergebnis berichtet die NZPSA: "Was die Bitterkeit zwischen den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes und den staatlichen Arbeitgebern angeht, sind die letzten drei Jahre wohl nie übertroffen worden" (IÖD, 1988b, S. 3-4). Und trotz Zusicherungen, daß die Bildung öffentlicher Körperschaften nicht der erste Schritt auf dem Weg zur Privatisierung, sondern im Gegenteil eine Alternative sein würde, beschloß der Staat dann, bis Ende März 1989 13 öffentliche Unternehmen zu verkaufen. In Australien waren die Zentralregierung und die Regierungen der Bundesstaaten ohne Rücksicht auf ihre politische Couleure um Ausgabenkürzungen im öffentlichen Sektor bemüht (IÖD, 1988b, S. 4). In den Vereinigten Staaten kürzte die Reagan-Administration nach Angaben der AFSCME die zivilen Aufwendungen des Bundes zwischen 1981 und 1987 um 159 Milliarden Dollar; gekürzt wurden die Ausgaben für Sozialwohnungen, Ernährungshilfe und andere Sozialprogramme, so daß die Bedürftigsten getroffen wurden (INFO/IÖD, Nr. 9/1988, S. 5). Die Privatisierung der öffentlichen Dienste weckt auch bei den zuständigen Gewerkschaften in den Entwicklungsländern Besorgnis. So zeigt zum Beispiel der Bericht für die Region Asien und Pazifik, daß Gewerkschaften in Fidschi, Malaysia, Sri Lanka und Thailand begonnen haben, sich aktiv mit dieser Frage zu befassen (IÖD, 1988b, S. 17-18).

In der Tat gingen die Einschnitte in vielen Ländern trotz des oft verzweifelten Mangels an Diensten für die Armen besonders tief. Nach UNCTAD-Daten sind in der Hälfte der lateinamerikanischen und karibischen Länder die realen öffentlichen Gesundheitsaufwendungen pro Person geschrumpft, und im Bildungswesen sind sie um mehr als die Hälfte zurückgegangen. In der übrigen Entwicklungswelt reicht der Anteil der Länder mit rückläufigen öffentlichen Aufwendungen pro Kopf im Gesundheitssektor von einem Drittel in Süd- und Südostasien bis zu knapp der Hälfte in Afrika und im Bildungswesen von etwas weniger als einem Fünftel in Süd- und Südostasien bis zu einem Drittel in Afrika (IBFG, 1988c, S. 46-47). In dem bereits erwähnten UNICEF-Bericht vom Dezember 1988 wurde festgestellt, daß die Regierungen der 40 am wenigsten entwickelten Länder seit dem Beginn der achtziger Jahre die Aufwendungen im Gesundheitssektor um 50 % und im Bildungswesen um 25 % gekürzt haben

(INFO/IÖD, Nr. 1/1989, S. 13). Die Folgen waren oft katastrophal — für die Armen im besonderen und die Entwicklung im allgemeinen. Auch dürften die immer schlechteren Bedingungen für entscheidend wichtige Arbeitnehmerkategorien im öffentlichen Dienst die Quantität und die Qualität des Personals drücken — mit Folgen, die sich nur schwer wieder umkehren lassen. So wurde 1989 auf der Versammlung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) berichtet, daß in vielen afrikanischen Ländern das Pflegepersonal bis zu 80 Stunden wöchentlich für einen Monatsverdienst arbeitet, der mitunter nur 6 US-Dollar erreicht. Wie angemerkt wurde, sei damit wohl weitgehend erklärt, warum Pflegepersonal aus diesen Ländern abwandere (Le Monde, 21.-22. Mai 1989). Häufig wird auch über lange Verzögerungen in der Auszahlung der Gehälter im öffentlichen Dienst berichtet.

Mitunter nimmt der soziale Besitzstand besonders schweren Schaden, wie dies gewöhnlich der Fall ist, wenn ein Land ein IMF-Anpassungsprogramm über sich ergehen lassen muß. Dazu bemerkte eine Zeitschrift:

Ein weiteres Problem ist, daß die Politik des IMF immer zuerst auf die Armen prallt, weil sie öffentliche Ausgaben und Zuschüsse am meisten brauchen. In Costa Rica zum Beispiel ist der Anteil der Armen nach dem Übergang zu einem IMF-Anpassungsprogramm zwischen 1979 und 1982 von 17 auf 29 % angestiegen, und in Sri Lanka führte nach Angaben der UNICEF 'eine radikale Kürzung der realen Ernährungszuschüsse . . . zu einer Zunahme der Unterernährung dritten Grades unter den Kindern der Ärmsten'. (New Internationalist, Jan. 1988, S. 15).

Wie erinnerlich, verabschiedete der 23. IÖD-Kongreß eine Entschließung über den Internationalen Währungsfonds, in der die Regierungen aufgefordert wurden, ihren Einfluß geltend zu machen, um sicherzustellen, daß die IMF-Programme voll auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte Bedacht nehmen und die Grundnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) einhalten. Als eine der Folgemaßnahmen zu dieser Entschließung veranstaltete die IÖD im November 1986 eine dreitägige Sonderkonferenz. Die Verhandlungen dieser Konferenz, über die im Dezember 1986 in einer längeren Zusammenfassung in der IÖD-Veröffentlichung "Focus — Der öffentliche Dienst im Brennpunkt" berichtet wurde, brachten weitere Beispiele für tiefe Einschnitte in die öffentlichen Ausgaben und die Beschäftigung als Folge der IMF-Anpassungspolitik. Elfenbeinküste mußte 1979 seine öffentlichen Aufwendungen um 40 % kürzen und die Zahl seiner staatlichen Unternehmen von 36 auf 7 herabsetzen. Ghana war 1985 gezwungen, 27 000 Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor zu streichen, und für 1986 wurde eine weitere Einbuße von 10 000 Beschäftigungen erwartet. Ein weiteres Beispiel ist Kolumbien, dem 1984 die Auflage erteilt wurde, zu Kürzungen im öffentlichen Dienst zu greifen, woraufhin der Etat für das wichtige Programm zur Bekämpfung der Malaria zusammengestrichen wurde (IÖD, "Focus — Der öffentliche Dienst im Brennpunkt", Dezember 1986, S. 21). Ein Thema zog sich wie ein roter Faden durch die Verhandlungen der Konferenz und fand seinen Niederschlag in ihren Empfehlungen: Ohne Druck der Gewerkschaften in den betroffenen Ländern selbst, die von Gewerkschaften in

Industriestaaten unterstützt werden müssen, besteht nur geringe Aussicht auf Durchsetzung einer alternativen Anpassungspolitik, die die öffentlichen Dienste schützt und verbessert.

In einem allgemeineren Sinne ist noch einmal zu betonen, daß die Schuld für die Vernachlässigung und Einschränkung der öffentlichen Dienste nicht bei der Weltwirtschaftskrise allein und nicht einmal bei der Schuldenlast im besonderen liegt. Daß soziale Rechte nicht verwirklicht werden, ist auch durch politische Entscheidungen im Rahmen aktueller finanzieller Sachzwänge bedingt. So wird zum Beispiel mehr für die Rüstung als für die Bildung ausgegeben, und dies sowohl in reichen Staaten (um die Mitte der achtziger Jahre 530 gegenüber 490 US-Dollar pro Person und Jahr) als auch in armen Ländern (40 gegenüber 27 US-Dollar pro Person) (New Internationalist, Feb. 1988, S. 16). Ein großer Teil der Ausgaben für Waffen gilt mit aller Wahrscheinlichkeit der Niederschlagung von Protest und Aufruhr im eigenen Land, die selbst oft durch Rechtsmißbräuche und soziale Ungerechtigkeit ausgelöst werden; ein Teufelskreis der Ungerechtigkeit führt zu Aufruhr und weiteren Verletzungen der Menschenrechte.

c) Entspannung und periphere Kriege

Sicherung und Wahrung des Friedens gehören zu den wichtigsten Zwecken der internationalen Zusammenarbeit. Der Friede läßt sich wohl viel eher erreichen, wenn die Menschenrechte geachtet werden, und wenn der Friede gewahrt wird, können mehr Mittel für die Verwirklichung von wirtschaftlichen und sozialen Rechten eingesetzt werden. Folglich ist die Lockerung der internationalen Spannungen zwischen den Supermächten wie auch in bestimmten regionalen Konflikten die positivste Entwicklung, die es in den letzten Jahren auf der Weltbühne gegeben hat. Gleichwohl wüten in bestimmten Gebieten "periphere Kriege" weiter, wie sie genannt worden sind — Kriege und Bürgerkriege, die in Entwicklungsländern ausgetragen werden; sie bedrohen den Frieden und die Sicherheit im allgemeinen und fordern einen schrecklichen Zoll an Menschenrechten von allen, die als Kämpfende oder Zivilisten darin verwickelt sind. Verschiedene Beispiele drängen sich in diesem Zusammenhang sofort auf: der Mittlere Osten, der Persische Golf, Südafrika, Mittelamerika, Afghanistan, Kambodscha, Sudan. Wie aber auch Irland zeigt, beschränken sich diese Fälle nicht unbedingt auf die Entwicklungswelt.

d) Gewerkschaftsrechte und bürgerliche Freiheiten

Eine begrüßenswerte Entwicklung war in den letzten Jahren die Wiederherstellung von mehr Demokratie oder ein Trend in diese Richtung in einer Reihe von Ländern, zum Beispiel Argentinien, Brasilien und Uruguay, Pakistan, Philippinen und Südkorea. Diese Änderungen, weitgehend bewirkt durch den Kampf oder den Widerstand der betroffenen Völker, haben zu deutlichen Verbesserungen in der für die Gewerkschaftsrechte geltenden Gesetzgebung und Praxis geführt, obwohl es nach wie

vor institutionelle Restriktionen gibt, die weggefeigt werden müssen. Eine Bewegung in Richtung auf demokratischere Strukturen ist auch in der UdSSR und — in einer kühneren Form — in Ungarn angelaufen. Mit den Vereinbarungen, die am runden Tisch zwischen den Behörden und der Opposition — vorwiegend Solidarnosc — erreicht wurden, ist Polen zusammen mit Ungarn in die vorderste Front der politischen Reform in Osteuropa aufgerückt. Sie wurden im April 1989 beschlossen und sahen freie Wahlen im Juni für den Senat und 35 % der Sitze im Sejm (Unterhaus), eine freie Presse und die Legalisierung der Solidarnosc vor. In vier Jahren sollen alle Sitze im Sejm durch freie Wahlen besetzt werden.

Andererseits hat es aber auch Rückschläge gegeben. Besonders ernst war die im IÖD-Bericht für die Region Asien und Pazifik beschriebene Entwicklung in Fidschi, wo die Militärs 1987 in zwei Staatsstreichs die demokratisch gewählte Regierung stürzten; im Anschluß daran kam es zu Angriffen gegen die Gewerkschaftsrechte und umfassender Diskriminierung im öffentlichen Dienst. Die gesetzliche Regelung für den öffentlichen Dienst wurde aufgehoben und durch Dekrete der Militärregierung ersetzt, die zahlreiche Rechte der öffentlich Bediensteten beschnitten. Die Militärregierung zwang den Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes auch eine Kürzung ihrer Bezüge um 15 % auf (IÖD, 1988b, S. 1-3 und 13).

Außerdem werden in einer beunruhigend großen Zahl von Ländern — oft Diktaturen, aber auch Demokratien, die von akuten sozialen Spannungen oder einem allgemeinen Zusammenbruch der rechtsstaatlichen Ordnung heimgesucht werden — nicht einmal die elementarsten Rechte eingehalten oder ausreichend geschützt, die Gewerkschafter genauso wie alle anderen Bürger genießen sollten. Das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person ist feierlich verkündet und allgemein anerkannt worden; dennoch wurden nach Angaben des IBFG in einem einzigen Jahr — 1987 — in verschiedenen Teilen der Welt über 350 Gewerkschafter ermordet und 7 500 festgenommen. Besonders weitverbreitet und schwer waren diese Übergriffe in Südafrika und einigen lateinamerikanischen Ländern.

In den Entwicklungsländern kam es vielfach zu schweren Verstößen gegen die Gewerkschaftsrechte im Rahmen der gewaltsamen Unterdrückung gewerkschaftlicher Proteste gegen wirtschaftliche Sparmaßnahmen, die selbst wiederum häufig durch die Auslandsverschuldung ausgelöst wurden. Auf der letzten Tagung des Paritätischen Ausschusses der IAO für den öffentlichen Dienst gingen Regierungs- und Gewerkschaftsvertreter mit der folgenden einvernehmlichen Erklärung einen bedeutenden Aspekt dieses Problems an:

Die IAO sollte in ihren Beziehungen mit den internationalen Finanzinstitutionen und/oder ihren Beziehungen mit den betroffenen Ländern Maßnahmen treffen, um mithelfend sicherzustellen, daß die mit der Gewährung von Hilfe an diese Länder durch die internationalen Finanzinstitutionen verbundenen Auflagen weder die Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst über Gebühr beeinträchtigen noch den Prozeß der effektiven Beteiligung der öffentlich Bediensteten an der Festlegung dieser Bedingungen

untergraben. In einem allgemeineren Sinn sollten die Regierungen, die eine Sparpolitik im öffentlichen Dienst betreiben, sicherzustellen trachten, daß der Prozeß der Beteiligung der öffentlich Bediensteten an der Festlegung ihrer Beschäftigungsbedingungen nicht untergraben wird.

e) Allgemeine Entwicklungen im Arbeitsrecht

Daß sich Unternehmer und Regierungen in ihrer Haltung und ihrer Politik wieder zunehmend gegen die Gewerkschaften wenden, hängt zwar mit den wirtschaftlichen Verhältnissen zusammen, ist aber doch ein eigener politischer Trend. Die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes traf die volle Wirkung der Maßnahmen, die Regierungen als Regulatoren des gesamten Gemeinschaftslebens und als Arbeitgeber beschlossen, weil sie unbedingt zeigen wollten, wie sich ihre neuen Gesetze auswirken könnten.

Zum systematischsten Sturm auf festverwurzelte Gewerkschaftsrechte in einem traditionell demokratischen Land ist es zweifellos in Großbritannien gekommen, wo Frau Thatchers Konservative Partei seit 1979 an der Macht ist. Was dort getan wurde, muß zunichte gemacht werden, um der britischen Arbeitnehmer willen, aber auch weil es andere Länder zu dem Versuch angespornt hat, die Gewerkschaften in Ketten zu legen: Überall können Regierungen und Unternehmen den Gewerkschaften, die sie als zu mächtig betrachten, dieses Beispiel als Drohung vorhalten. In den folgenden Abschnitten soll auf verschiedene gewerkschaftsfeindliche Maßnahmen eingegangen werden, die von der britischen Regierung verfügt wurden. Vorerst muß aber hier eine allgemeine Bemerkung in den Vordergrund gestellt werden: Angegriffen wurden nicht nur die kollektiven Rechte der Arbeitnehmer, ihre Gewerkschaftsrechte, sondern auch ihre sozialen Rechte als einzelne Bürger. Allein schon dadurch wird die Behauptung der Regierung zum Spott, daß sie mit der Beschneidung der Gewerkschaftsrechte den besten Interessen des einzelnen Arbeitnehmers diene, der vor gewerkschaftlichem Machtmißbrauch geschützt werden muß. Hier einige Beispiele: Die Beschäftigungsdauer, vor deren Ablauf der Arbeitnehmer nicht auf unbillige Entlassung klagen kann, wurde erheblich verlängert (von sechs Monaten auf zwei Jahre); für junge Arbeitnehmer unter 21 Jahren wurde jeder gesetzliche Lohnschutz aufgehoben; der Anspruch der Frauen auf Mutterschaftsgeld und Wiederbeschäftigung an ihrem früheren Arbeitsplatz nach der Geburt wurde eingeschränkt (Labour Research, Juni 1987, S. 16). Als weiteres Beispiel kann das im November 1988 veröffentlichte neue Beschäftigungsgesetz als sechste wesentliche staatliche Maßnahme im Zusammenhang mit den Beschäftigungsrechten erwähnt werden. Abgesehen von weiteren Einschränkungen für die Gewerkschaften beschneidet dieses Gesetz auch das Recht des einzelnen auf Anrufung eines Arbeitsgerichts, weil er von nun an eine Kaution zu hinterlegen hat. Die Arbeitnehmer werden sich daher nun wohl zögernder um gerichtlichen Schutz — zum Beispiel gegenüber Diskriminierung in der Beschäftigung — bemühen. Außerdem verlieren sie in Kleinbetrieben das Recht auf Unterrichtung über die Disziplinarverfahren ihres Arbeitgebers (Labour Research, Jan. 1989, S. 5).

In den IÖD-Regionalberichten wird auf verschiedene andere negative Trends im Arbeitsrecht hingewiesen. Im Mai 1988 unterbreitete die Regierung Indiens eine Novelle zum Gesetz über Gewerkschaften und Arbeitsstreitigkeiten. Diese Vorlage, die von den Gewerkschaften und den Oppositionsparteien bekämpft wird, würde die Handlungsfähigkeit aller Gewerkschaften beschneiden und für die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes die Lage noch verschärfen, die durch das Gesetz von 1980 über die Aufrechterhaltung lebenswichtiger Dienste und das Gesetz über die nationale Sicherheit geschaffen wurde (IÖD, 1988b, S. 5). In Botswana verstößt das für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände geltende Gesetz von 1983 gegen das Recht der Gewerkschaften auf freie Tätigkeit, wie später noch nachgewiesen werden soll. In Sambia hat die ZULAWU ihre Besorgnis über die Einsetzung einer zur Genehmigung aller Tarifverträge ermächtigten Einkommens-, Lohn- und Preiskommission geäußert (IÖD, 1985c, S. 35-36). In der Bundesrepublik Deutschland wird durch Bestimmungen des Beschäftigungsförderungsgesetzes das Streikrecht eingeschränkt, das auch durch Gerichtsurteile in diesem Land ausgehöhlt wurde (Europa, S. 55). In Queensland (Australien) wurde ein neues Gesetz vorgelegt, das de facto die öffentlich Bediensteten dieses Bundesstaats aus dem Tarif- und Schiedsbereich ausschließen würde. In Neusüdwalles legte die Regierung ihren Gesetzesentwurf über lebenswichtige Dienste im Juni 1988 vor; wie die NSWPSA feststellt, würden damit den Ministerien Vollmachten eingeräumt, die sich demokratische Regierungen im allgemeinen für den Kriegsnotstand aufheben. Dieser Entwurf wurde eingebracht, obwohl es bereits einschlägige gesetzliche Mindestvorschriften gibt; er würde der Regierung die Möglichkeit geben, praktisch jeden Dienst für lebenswichtig zu erklären (IÖD, 1988b, S. 4-5). In Britisch Kolumbien (Kanada) verschärft das Gesetz von 1987 über die Reform der Arbeitsbeziehungen die für Tarifverhandlungen und Streiks in den öffentlichen Diensten geltenden Einschränkungen und schafft auch bestimmte Restriktionen für den privaten Sektor. Nach dem Gesetz sind die Behörden in weitem Umfang ermächtigt, in Tarifverhandlungen einzugreifen und Streiks durch den Rückgriff auf die Zwangsschiedssprechung zu verhüten (IÖD, 1989, S. 3).

Im Gegensatz zu diesem recht düsteren Gesamtbild meldeten neben den bereits erwähnten Ländern Österreich, Irland und Malta (Europa, S. 55-5) und Mexiko (IÖD, 1989, S. 4) Verbesserungen in ihrem Arbeitsrecht.

f) Der weitere Weg

Eine Überlegung wurde in dieser Einleitung immer wieder in den Vordergrund gestellt: Selbst unter schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen, ja vor allem dann können und müssen die einzelnen Regierungen und die verschiedenen gesellschaftlichen Kräfte auf eine weitergehende Achtung der Menschenrechte hinarbeiten. Sie können die Gewerkschaftsrechte schützen, statt sie zu beschneiden; sie können für die soziale Gerechtigkeit arbeiten, statt die Ungleichheit zu fördern. Wie wir im vorangegangenen Kapitel gesehen haben, wuchsen die internationale Aner-

kennung und die Kodifizierung der Menschenrechte aus der Erkenntnis heraus, daß Solidarität geboten war, um in den schweren Zeiten der beiden Weltkriege und der Depression dazwischen zu bestehen. In der Tat wird ja gerade unter schwierigen Umständen eine der Billigkeit entsprechende Teilung der Opfer und Vorteile zur unerläßlichen Voraussetzung für einen gesellschaftlichen Konsens und damit auch für ein wirksames Vorgehen.

So können zum Beispiel selbst die Regierungen der Entwicklungsländer, die mit schweren finanziellen Zwängen zu kämpfen haben, mit gutem Willen ihrerseits und mit Unterstützung der Gewerkschaften und anderer fortschrittlicher gesellschaftlicher Kräfte ihre Anassungsprogramme auf die Achtung der Menschenrechte einstellen. Die Einnahmen sollten auf dem Weg über die Besteuerung auf einen Stand gebracht werden, der ausreicht, um angemessene öffentliche Dienste zu sichern und eine gerechtere Verteilung von Einkommen und Wohlstand zu erreichen. Wenn die öffentlichen Aufwendungen gekürzt werden müssen, sollte die Last nicht auf die Armen und lebensnotwendige Bereiche, sondern auf die Reichen und überflüssige Aufgaben, wie zum Beispiel die aufgeblähten Militäretats, abgewälzt werden. Wenn ein Personalabbau in bestimmten Bereichen des öffentlichen Dienstes objektiv notwendig ist, sollte alles getan werden, um freigesetzte Bedienstete in personell unterbesetzten lebenswichtigen Bereichen unterzubringen. Die Regierungen neigen nach wie vor zu sehr dazu, das Beharren der Gewerkschaften auf Einhaltung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte, insbesondere auf die

Wahrung ihrer Tarif- und Anhörungsrechte, als weiteres Hindernis auf dem Weg zur Entwicklung zu betrachten. Gerade aber diese Verpflichtungen und der Einsatz der Gewerkschaften und einiger internationaler Organisationen für ihre Einlösung können den Regierungen in ihrem Bemühen helfen, der destruktiven Politik zu widerstehen, die mächtige Wirtschaftsgruppen innerhalb und außerhalb ihres Landes ihnen aufzuzwingen versuchen. Auf internationaler Ebene sollten die großen Wirtschaftsmächte das Bestreben unterstützen, Anpassung und Entwicklung auf die Einhaltung der Menschenrechte zu gründen. Wie die IAO zu bedenken gab, sollte die Förderung der Menschenrechte in der Außenpolitik auch darauf hinauslaufen, daß die Folgen der Wirtschaftspolitik für die Fähigkeit anderer Länder zur Hinarbeitung auf dieses Ziel in Rechnung gestellt werden (IAA, 1988b, S. 11).

Es ist zu hoffen, daß sich dieser Denkansatz durchsetzen und zur Schaffung von Verhältnissen beitragen wird, in denen jedermann im Einklang mit einem in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankerten Grundsatz in einer gesellschaftlichen und internationalen Ordnung leben und arbeiten kann, in der seine Rechte voll verwirklicht werden können.

g) Einhaltung der Gewerkschaftsrechte und Chancengleichheit: allgemeine Indikatoren

Wie weit werden die in Kapitel 1 besprochenen Gewerkschaftsrechte und die Vorschriften über die Nichtdiskriminierung anerkannt und eingehalten? Eine grobe Antwort

Kasten 10

Anerkennung und Anwendung von vier wichtigen Übereinkommen der IAO;

Vereinigungsrecht und Recht auf Kollektivverhandlungen (Übereinkommen 87 und 98); 1987/1988

	Staaten	Ratifikationen ¹	Ratifikationen nach Staaten	Kommentare ²	Kommentare nach Ratifikationen
Afrika	51	64	1,25	57	0,89
Amerikas	33	54	1,64	60	1,11
Asien und Pazifik	36	31	0,86	32	1,03
Europa ³	33	63	1,91	35	0,56

Nichtdiskriminierung und Gleichheit des Entgelts (Übereinkommen 100 und 111); 1987/1988

	Staaten	Ratifikationen ¹	Ratifikationen nach Staaten	Kommentare ²	Kommentare nach Ratifikationen
Afrika	51	67	1,31	72	1,07
Amerika	33	51	1,54	39	0,76
Asien und Pazifik	36	38	1,06	32	0,84
Europa ³	33	60	1,82	49	0,82

¹ Januar 1988

² 1987/1988; Beobachtungen oder direkte Anfragen des Expertenausschusses der IAO mit Ausnahme der unentschiedenen Fälle

³ Europa einschließlich Türkei und UdSSR

auf diese Frage ergibt sich, wenn man prüft, wie weit die Staaten die einschlägigen Übereinkommen der IAO ratifiziert haben und wie weit ihre Durchführung nach der Ratifizierung durch die Kontrollinstanzen der IAO nicht bemängelt wurde. Mit anderen Worten: Ratifizierungen können als Anhaltspunkt für die Anerkennung eines Rechts, kritische Stellungnahmen als negativer Beweis für die effektive Einhaltung eines anerkannten Rechts betrachtet werden.

Entsprechende Informationen über Ratifikationen und kritische Stellungnahmen der IAO sind im Kasten 10 zusammengefaßt; dabei geht es erstens um die beiden Schlüsselübereinkommen über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen (Übereinkommen Nr. 87 und 98) und zweitens um die beiden Übereinkommen über Chancengleichheit und Gleichbehandlung (Übereinkommen Nr. 100 und 111). (Auf den sachlichen Inhalt dieser Urkunden wurde in Kapitel 1 eingegangen). Wir befassen uns daher hier mit der Anerkennung und Einhaltung dieser Rechte im allgemeinen und nicht nur in den öffentlichen Diensten. Die in Kapitel 1 erörterten neueren Urkunden zur Regelung der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen (Übereinkommen Nr. 151 und 154) werden hier nicht weiter analysiert, weil die Zahl ihrer Ratifizierungen noch nicht für eine weltweite Beurteilung ausreicht.

Die ersten vier Spalten im Kasten 10 bedürfen kaum einer weiteren Erklärung: Die Daten beziehen sich auf die Jahre 1987/88 und sind nach den vier in der ersten Spalte angegebenen Regionen gegliedert. Die Zahl der Länder in jeder Region und die Gesamtzahl der Ratifikationen werden in der zweiten und dritten Spalte angegeben, womit zur Berechnung der Ratifikationszahl je Land in jeder Region in der vierten Spalte übergeleitet wird. Bei den "Bemerkungen" in der fünften Spalte handelt es sich um die Auslassungen des IAO-Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, dessen Aufgaben in Kapitel 1 (Abschnitt 2c) beschrieben wurden. Um es genauer zu sagen: Die Bemerkungen entsprechen der Zahl der in seinen jährlichen Berichten enthaltenen Stellungnahmen des Ausschusses zu ratifizierten Übereinkommen zusammen mit diesbezüglichen Anfragen des Ausschusses an Regierungen, die in den gleichen Berichten aufgeführt werden⁴.

Um eine Vorstellung von der Wirkung der Ratifizierungen zu vermitteln, das heißt um zu zeigen, wie weit die Anerkennung Hand in Hand mit der effektiven Anwendung ging, wird in der nächsten und letzten Spalte die Zahl der kritischen Stellungnahmen je Ratifikation ausgewiesen.

Bei dieser quantitativen Analyse wird nicht auf Unterschiede im Inhalt der Stellungnahmen eingegangen, die sich in einigen Fällen auf eher technische Mängel, in anderen auf schwere Verstöße beziehen.

Anhand der Spalten, die Aufschluß über die Zahl der Ratifikationen je Land und die Zahl der Stellungnahmen je Ratifikation geben, können bestimmte Vergleiche zwischen den vier Regionen angestellt werden. Die Lage ist

um so besser, je größer die Zahl der Ratifikationen je Land und je kleiner die Zahl der Stellungnahmen je Ratifikation ist⁵.

Wie sich hier zeigt, liegt in bezug auf die relative Zahl der Ratifikationen (Ratifikationen je Land) der Übereinkommen 87 und 98 Europa an der ersten und die Region Asien und Pazifik an der letzten Stelle. Die relative Zahl der kritischen Stellungnahmen (je Ratifikation) ist am niedrigsten in Europa, am höchsten in der amerikanischen Hemisphäre, dicht gefolgt von der Region Asien und Pazifik. Wie bereits im vorangegangenen Kapitel angedeutet wurde, ist der besonders dürftige Gesamtwert für Asien und den Pazifik um so überraschender, als das Wirtschaftswachstum in vielen dieser Länder relativ rasch verläuft. Haben aber die Gewerkschaftsrechte nicht ihre eigene regionale Dynamik, so dürften die Arbeitnehmer kaum einen gerechten Anteil an einem etwaigen größeren Wohlstand erhalten. Auch in bezug auf die Chancengleichheit und die Gleichbehandlung ist festzustellen, daß die beiden einschlägigen Urkunden zusammen in der Region Asien und Pazifik die wenigsten Ratifikationen erhalten haben. Am höchsten ist die Zahl der kritischen Stellungnahmen je Ratifikation für Afrika, gefolgt von der Region Asien und Pazifik. Beunruhigend ist auch die relativ hohe Zahl der kritischen Bemerkungen an die Adresse europäischer Staaten. In dieser Region galt ein erheblicher Teil der Stellungnahmen der Diskriminierung aufgrund der politischen Meinung, wie im vorangegangenen Kapitel ausgeführt wurde.

Wenn sich aus dem Trendverlauf seit 1984/85 (nicht im Kasten ausgewiesen) überhaupt etwas ableiten läßt, so ist zu schließen, daß sich die Lage verschlechtert: Die Gesamtzahl der kritischen Stellungnahmen zur Durchführung der Übereinkommen 87 und 98 wie auch der Übereinkommen 100 und 111 hat sich erhöht. Verschlechtert hat sich die Lage vor allem in Afrika, im Bereich der Gewerkschaftsrechte auch in Amerika. In diesen Trends spiegelt sich zweifellos die wachsende Krise in diesen beiden Regionen, aber die größere Aufmerksamkeit des Sachverständigenausschusses und der Gewerkschaften wie auch andere Faktoren mögen auch eine Rolle spielen.

Von dieser Bewertung der allgemeinen Lage soll jetzt zu konkreten Einzelproblemen übergegangen werden.

2. DAS VEREINIGUNGSRECHT

Wenn sie nicht zusammen vorgehen, können die Arbeitnehmer ihre Arbeits- und Lebensbedingungen nicht selbst gestalten. Zur Überwindung dieses Machtungleichge-

⁴ Um alle ratifizierenden Staaten zu erfassen, mußten zwei Jahre — 1987 und 1988 — gewählt werden, weil Berichte von den Regierungen im Regelfall nur alle zwei Jahre nach Ratifizierung angefordert werden. In den Fällen, in denen Bemerkungen zur Durchführung gemacht wurden, sind etwaige weitere direkte Anfragen außer acht gelassen worden.

⁵ Die Höchstzahl der Ratifikationen je Land beläuft sich auf zwei, das heißt je eine Ratifikation für jedes der beiden Übereinkommen. Die Höchstzahl der Stellungnahmen je Ratifikation beschränkt sich in der Regel auf zwei.

wichts schließen sich die Arbeitnehmer zusammen, um Ungerechtigkeit zu bekämpfen, in Beschwerdefällen Abhilfe zu schaffen und Arbeitsverfahren zu ändern. Mit ihrem Zusammenschluß zu starken, unabhängigen Gewerkschaften geben sie diesen Bestrebungen Ausdruck und verdichten sie zu wirksamen Forderungen und Programmen. Früher wie heute wird dieses Bestreben allzu oft nicht im Namen der Gleichheit und Solidarität gefördert, sondern von privaten wie öffentlichen Arbeitgebern bekämpft und behindert. In den öffentlichen Diensten werden Gewerkschaften nach wie vor vom Staat verboten oder aufgelöst; ihre Rechte werden nicht geschützt und es wird ihnen nicht erlaubt, eine freie Tätigkeit zu entfalten; als Vorwand dienen dabei unter anderem die Wahrung der staatlichen Souveränität oder der öffentlichen Sicherheit — beides Euphemismen für den Absolutismus der öffentlichen Arbeitgeber.

Entgegen diesen Tendenzen bekräftigt die IÖD-Charta der Gewerkschaftsrechte erneut das Recht aller Beschäftigten, ohne jegliche Unterscheidung eine Gewerkschaft zu bilden oder ihr beizutreten. Nach dieser Charta müssen die Gewerkschaften das Recht haben,

- sich eine Satzung und Geschäftsordnung zu geben und ihre Vertreter in voller Freiheit zu wählen, ihre Tätigkeit und ihre Finanzen selbst zu organisieren und zu verwalten und ihre Programme und ihre Politik zu gestalten;
- gegebenenfalls eine Rechtspersönlichkeit zu erwerben, ohne Bedingungen unterworfen zu sein, die ihre Freiheit einschränken bzw. bei Auflösung durch die Regierung oder eine staatliche Behörde zur Aufhebung dieser Rechtspersönlichkeit führen würden;
- Beschäftigtenverbänden oder -bünden oder internationalen Organisationen beizutreten oder solche zu bilden.

In der Charta wird ferner betont, daß die Gewerkschaften vor der Einmischung durch Regierungen und Arbeitgeber und die Arbeitnehmer und Gewerkschaftsvertreter gegen Maßregelung geschützt werden müssen.

In diesem Abschnitt sollen verschiedene Probleme untersucht werden, die im Zusammenhang mit der Einhaltung dieser Rechte entstehen. Dabei geht es zuerst um das Recht der Arbeitnehmer, Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten; untersucht werden i) für alle Arbeitnehmer geltende allgemeine Verbote und Einschränkungen; ii) Verbote für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes im allgemeinen; iii) Verbote für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes; und iv) Einschränkungen in bezug auf die Organisations-tätigkeit der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes. In einem zweiten Teil dieses Abschnitts wird auf die Frage eingegangen, wie weit die Gewerkschaften frei arbeiten können; dabei geht es um den Schutz der Gewerkschaften vor Einmischung und den Schutz der Arbeitnehmer, Gewerkschaftsmitglieder und Gewerkschaftsvertreter vor einer gegen die Gewerkschaft gerichteten Diskriminierung.

a) Das Recht der Arbeitnehmer, Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten

i) Allgemeine Einschränkungen des Vereinigungsrechts der Arbeitnehmer

Die jährlichen Erhebungen des IBFG (siehe IBFG, 1988u, S. 3, 6, 12, 15) zeigen, in wievielen Ländern in aller Welt im privaten wie im öffentlichen Sektor gegen das Recht aller Arbeitnehmer verstoßen wird, Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten; das gleiche gilt für das Recht dieser Gewerkschaften auf freie Tätigkeit.

In Afrika wurde vielen Ländern (z.B. Ägypten, Algerien, Angola, Äthiopien, Burundi, Gabun, Kamerun, Kenia, Kongo, Libyen, Mali, Mauretanien, Mosambik, Niger, Nigeria, Sambia, Somalia und Tansania) durch den Gesetzgeber eine Einheitsgewerkschaft aufgezwungen, was den Grundsätzen der Vereinigungsfreiheit zuwiderläuft.

Für Asien vermeldet die IBFG-Erhebung für 1988, daß der Gesetzgeber in Birma und einer Reihe von arabischen Ländern wie Irak, Südjemen, Syrien und Jemen eine Einheitsgewerkschaft durchgesetzt hat und daß die Gewerkschaftsbewegung in diesen Ländern völlig von der herrschenden politischen Partei gelenkt wird. Auch in Iran sind die Gewerkschaften, die nach geltendem Recht noch existieren dürfen, bloße Instrumente in den Händen des Regimes. In anderen Ländern, wie zum Beispiel Bahrain, Oman, Katar, Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten, wird das Vorhandensein von Gewerkschaften nicht einmal geduldet. In den kommunistischen Ländern — in Europa und Asien wie auch in Kuba — werden die staatlich zugelassenen Gewerkschaften im allgemeinen nach wie vor von der Kommunistischen Partei kontrolliert. In China sind im Zuge der Wirtschaftsreformen Personalvertretungen auf betrieblicher Ebene mehr Aufgaben zugeteilt worden, aber es gibt keine Anzeichen dafür, daß die Gewerkschaftsbewegung als Ganzes nicht weiterhin der Kommunistischen Partei untergeordnet bleibt. In Osteuropa wurden in jüngster Vergangenheit Bestrebungen zur Bildung freier Gewerkschaften in der Tschechoslowakei und Rumänien vom Staat unterdrückt. In Polen gelang jedoch nach jahrelangem Kampf ein Durchbruch. Hier stimmten die Behörden der gesetzlichen Wiedezulassung der seit 1982 verbotenen Solidarnosc zu, damit es überhaupt zu Gesprächen am runden Tisch kommen konnte. Die Vereinbarungen, die in diesen Gesprächen erzielt wurden, bestätigten die Wiedereinsetzung dieser Gewerkschaft in Amt und Würden. In Ungarn führte die politische Öffnung zur Bildung einer Reihe von unabhängigen Gewerkschaften.

ii) Verbote für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes im allgemeinen

In einigen der in den IÖD-Regionalberichten erfaßten Länder wird weit definierten Gruppen von Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes das Vereinigungsrecht vorenthalten. In großen Zügen gilt dieses Verbot nach

den entsprechenden Berichten für die folgenden Gruppen: die meisten oder alle öffentlich Bediensteten in Indien, Indonesien, der Republik Korea und Pakistan; staatliche und kommunale Bedienstete in El Salvador, Honduras und Thailand; öffentlich Bedienstete in Kenia und der Türkei; alle ständigen Bediensteten mit Anspruch auf Altersversorgung, unter anderem in Botswana, Sierra Leone und Uganda; dazu viele Gruppen von Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes in Ghana. Für einige dieser Länder finden sich im nächsten Teil dieses Abschnitts weitere Einzelheiten über die Personengruppen, denen die Vereinigungsfreiheit vorenthalten wird.

In einigen Fällen wird in den Regionalberichten oder Mitteilungen des IAA angegeben, daß bestimmte vom Vereinigungsrecht ausgeschlossene Arbeitnehmergruppen Personalgewerkschaften bilden können. Dies gilt zum Beispiel für El Salvador, Honduras, Indien, Indonesien und Pakistan. Diesen Gewerkschaften ist untersagt, Tarifverhandlungen zu führen oder zu streiken (gewöhnlich gelten beide Verbote für sie), und in der Regel werden sie weiter dadurch geschwächt, daß sie auf einen bestimmten Dienst, zum Beispiel die Polizei, beschränkt werden. In Pakistan verkündete die neue Regierung im Mai 1989 die Aufhebung des Verbots der gewerkschaftlichen Tätigkeit in öffentlichen Schlüsselindustrien.

Bei der Unterscheidung, die im öffentlichen Dienst zwischen bestätigten und nichtbestätigten Bediensteten und ihren Rechten getroffen wird, besteht immer die Gefahr, daß statusbezogene Einschränkungen durch Änderungen in der Stellung der betroffenen Bediensteten auf weitere Teile des öffentlichen Dienstes erstreckt werden. So wurden zum Beispiel in der Türkei (IÖD, 1988c, S. 13) Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst und in staatlichen Unternehmen, denen bisher das Vereinigungsrecht zustand, zu öffentlich Bediensteten umgestuft, mit dem Ergebnis, daß sie nunmehr keine Gewerkschaftsrechte mehr haben.

In einem neueren IAA-Bericht wird auf eine Reihe von Ländern hingewiesen, in denen der Gesetzgeber unterschiedlich definierten Gruppen von Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes das Vereinigungsrecht vorenthält. Abgesehen von den bereits weiter oben erwähnten Fällen handelt es sich dabei um folgende Länder: Bolivien (öffentlich Bedienstete); Brasilien (öffentlich Bedienstete und Angestellte in halbstaatlichen Institutionen); Chile (öffentlich Bedienstete); Dominikanische Republik (Beamte und Arbeitnehmer im Dienst der öffentlichen Hand); Ecuador (öffentlich Bedienstete); Äthiopien (öffentlich Bedienstete); Liberia (Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst oder in staatlichen Unternehmen); Paraguay (Bedienstete des Staates, der Gemeinden oder öffentlicher Unternehmen); Jemen (öffentlich Bedienstete sowie Angestellte und Arbeiter in staatlichen Diensten). Wie es im IAA-Bericht hieß, wurde in Brasilien und Ecuador den Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes ohne Vereinigungsrecht die Bildung von Personalgewerkschaften zugestanden (IAA, 1988a, S. 67-68). Eine weitere Verbesserung gab es in Brasilien: In der euen

Landesverfassung wird das Vereinigungsrecht der Beamten anerkannt (IÖD, 1989, S. 11).

Wie aus einer anderen Quelle — der IBFG-Erhebung für 1988 — zu erfahren ist, verfügte die Regierung in Irak im März 1987, daß Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor der Beitritt zu Gewerkschaften nicht mehr gestattet ist (IBFG, 1988, S. 12).

iii) Verbote für bestimmte Arbeitnehmerkategorien im öffentlichen Dienst

In vielen Ländern wird bestimmten Gruppen von Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes das Vereinigungsrecht vorenthalten; dabei handelt es sich zumeist um die Angehörigen des Heeres und der Polizei, häufig aber auch um Feuerwehrleute und Gefängniswärter wie auch um Bedienstete in leitender oder ähnlicher Stellung oder Angestellte in einer Vertrauensstellung. Die in den IÖD-Regionalberichten mitgeteilten Informationen über solche Einschränkungen werden nachstehend zusammengefaßt; sie bieten einen Hinweis, aber keineswegs ein erschöpfendes Bild des weiten Bereichs, in dem diese Restriktionen gelten. In der begrenzten Zahl der hier erfaßten Länder dürfte besonders das Vereinigungsverbot für das Heer weiter verbreitet sein, als unten angegeben wird. Mit einem (*) werden die Fälle angezeigt, in denen in den Antworten auf den IÖD-Fragebogen angegeben wurde, daß zwar keine eigentlichen Gewerkschaften, aber doch Personalverbände gebildet werden können. Einige der Länder, für die im vorangegangenen Abschnitt ein allgemeines Verbot angegeben wurde, werden hier erneut erwähnt, weil Einzelheiten über die verschiedenen Gruppen mitgeteilt wurden, die kein Vereinigungsrecht haben.

Die Angehörigen des Heeres haben kein Vereinigungsrecht in Argentinien, Barbados, Fidschi, Frankreich, Ghana, Grenada, Indien, Irland, Peru, Singapur, Sri Lanka, Togo und Zypern.

Das gleiche gilt für die Polizei in Anguilla*, Argentinien, Barbados*, Bermuda, Dominica*, Fidschi, Ghana, Grenada, Hongkong*, Indien*, Irland*, Japan, Mauritius, Peru, Singapur, Sri Lanka, St. Vincent*, Togo und Zypern*.

Kein Vereinigungsrecht hat das Gefängnispersonal in Barbados*, Fidschi, Ghana, Indien*, Japan und Sri Lanka.

Feuerwehrleute dürfen in Argentinien, Barbados*, Ghana, Indien*, Japan, Mauritius und Zypern* keine Gewerkschaften bilden.

Personen in leitender oder ähnlicher Stellung oder in einer Vertrauensstellung haben kein Vereinigungsrecht in Frankreich (Präfekten), Ghana, Indien*, Kanada, Malaysia, Malta, Mexiko, Peru, Singapur und Trinidad und Tobago.

Personen mit Aufgaben vertraulicher Art dürfen sich in Indien*, Kanada, Malaysia und dem Vereinigten Königreich (Bedienstete in der staatlichen Kommunikationszentrale — GCHQ) nicht in Gewerkschaften organisieren.

Andere Kategorien, denen das Vereinigungsrecht vorenthalten wird, sind unter anderem die Gerichtsbediensteten in Ghana, Indien*, Peru und Sri Lanka; die Angehörigen der Gesundheitsberufe und die Lehrer in Ghana und Indien*; bestimmte Teilzeit- und Zeitbeschäftigte in Kanada; Offiziere der Seeschutzbehörde in Japan; jede aufgrund der entsprechenden Verordnung organisierte landwirtschaftliche Körperschaft in Sri Lanka.

In der IAA-Erhebung von 1983 wurde darauf hingewiesen, daß das Heer und die Polizei die einzigen Kategorien sind, die vom Schutz des Übereinkommens Nr. 87 ausgenommen werden können, und es wurde festgestellt, daß die Angehörigen des Heeres in der Tat die Gruppe von öffentlich Bediensteten sind, denen das Vereinigungsrecht am häufigsten vorenthalten wird. Bestimmte Rechtsordnungen gestatten ihnen indessen, sich zur Wahrung ihrer beruflichen Interessen zusammenzuschließen, allerdings bisweilen mit gewissen Einschränkungen. Als Beispiele wurden in der Erhebung Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, Finnland, Luxemburg, Norwegen, Österreich, Schweden und das Vereinigte Königreich angeführt. Angemerkt wurde ferner, daß Angehörigen der Polizei und der Sicherheitskräfte häufig das Vereinigungsrecht verwehrt wird. Zu den Ländern, in denen die Polizei dieses Recht hat, gehören die Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, das Vereinigte Königreich, die nordischen Länder, Senegal und Tunesien (IAA, 1983a, S. 28-29). Ergänzend sei hier bemerkt, daß die Länder, die das Vereinigungsrecht der Polizei und der Angehörigen des Heeres anerkennen, mit ihrer Praxis ein Beispiel bieten, das in weiteren Kreisen befolgt werden sollte, weil es zeigt, daß es keinen objektiven Grund für die Vorenthaltung dieses Rechts gibt.

In der IAA-Erhebung von 1988 wurde eine Reihe von Ländern erwähnt, in denen entgegen den Bestimmungen des Übereinkommens 87 dem Gefängnispersonal und den Feuerwehrleuten das Vereinigungsrecht vorenthalten wird. Neben einigen der bereits weiter oben erwähnten Länder wurden hier Gabun in bezug auf die Feuerwehrleute und Gabun, Kamerun, Kolumbien, Nigeria, Polen, Sambia, Simbabwe, Sudan, Swasiland und Tansania hinsichtlich des Gefängnispersonals aufgelistet. In Trinidad und Tobago wie auch in Uganda ist das Recht der Gefängniswärter insoweit eingeschränkt, als sie nur staatlich genehmigte Vereinigungen bilden dürfen (IAA, 1988a, S. 68-69).

In der gleichen IAA-Erhebung wurde auch auf eine Reihe von Ländern hingewiesen, in denen öffentlich Bediensteten in leitenden Stellungen oder Vertrauensstellungen das Vereinigungsrecht vorenthalten wird. Neben den bereits erwähnten Ländern handelt es sich dabei unter anderem um Ägypten, Bangladesch, Gabun, Kolumbien und Nigeria. Eine weitere, recht häufig gemeldete Ein-

schränkung geht dahin, daß sich diese Bediensteten zwar organisieren dürfen, aber nicht in Gewerkschaften, zu denen niedriger eingestufte Bedienstete gehören (IAA, 1988a, S. 69-70). So dürfen zum Beispiel in einigen Bundesstaaten der Vereinigten Staaten Aufsichtskräfte nicht der gleichen Gewerkschaft angehören wie die ihnen unterstellten Arbeitnehmer (IÖD, 1989, S. 12). Wie im privaten Sektor wird oft behauptet, daß diese Verbote oder Einschränkungen dem Zweck dienen, Einmischungen der Arbeitgeber in gewerkschaftliche Tätigkeiten vorzubeugen und Interessenkonflikte zu vermeiden. Nach Auffassung des Sachverständigenausschusses der IAO sind sie nicht zulässig, wenn nicht zuvor zwei Bedingungen erfüllt sind: Erstens müssen die höher eingestuft Bediensteten das Recht haben, ihre eigenen Organisationen zur Wahrung ihrer Interessen zu bilden, und zweitens dürfen die Kategorien der Bediensteten in Leitungs- oder Vertrauensstellungen nicht so weit definiert sein, daß die Organisationen anderer Arbeitnehmer im Unternehmen oder Wirtschaftszweig geschwächt werden, weil ihnen ein erheblicher Teil ihrer gegenwärtigen oder potentiellen Mitgliedschaft vorenthalten wird (IAA, 1983a, S. 43).

iv) Begrenzung des Wirkungsbereichs der Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes

Wie bereits festgestellt wurde, hat die Regelung, die das Recht auf Bildung von Gewerkschaften verweigert, aber Vereinigungen zuläßt, unter anderem die negative Folge, daß sich diese Vereinigungen wahrscheinlich auf bestimmte Dienste beschränken. Als Ergebnis werden die Arbeitnehmer der Kraft beraubt, die ihnen breiter abgestützte Organisationen geben könnten. Die IÖD-Berichte zeigen, daß auch dort, wo Gewerkschaften gebildet werden dürfen, ihr Wirkungsbereich recht häufig auf gesetzlichem Wege eingeschränkt wird. Es ist klar, daß es einen Unterschied gibt zwischen diesen gesetzlich aufgezungenen Einschränkungen und den von einigen Mitgliedern in ihren Antworten erwähnten freiwilligen Abmachungen, die von Gewerkschaften zur Vermeidung von Kompetenzkonflikten getroffen werden.

In der interamerikanischen Region haben Gewerkschaften im öffentlichen Dienst in 13 der 21 Länder, für die Antworten eingingen, nicht das Recht, Arbeitnehmer im privaten Sektor zu organisieren. Diese 13 Länder sind Anguilla, Argentinien, Bahamas, Belize, Dominica, Grenada, Jamaika, Kanada (nur CUPE), Mexiko, Peru, St. Lucia, Surinam und Trinidad und Tobago (nur PI). In Mexiko dürfen darüber hinaus Gewerkschaften nicht in allen öffentlichen Diensten organisieren (IÖD, 1989, S. 16). In Afrika dürfen nach dem IÖD-Bericht Gewerkschaften in Botswana und Nigeria nicht in allen öffentlichen Diensten organisieren, und in diesen beiden Ländern wie auch in Mauritius und Uganda dürfen sie keine Arbeitnehmer im privaten Sektor erfassen (IÖD, 1985, S. 4-5). In Asien dürfen in der Republik Korea und in Thailand Gewerkschaften nicht außerhalb der sehr wenigen öffentlichen Sektoren organisieren, in denen sie zugelassen sind. In Sri Lanka dürfen die Gewerkschaften nicht im gesamten öffentlichen Dienst organisieren, außer

wenn es sich um überall vertretene Bedienstete der unteren Besoldungsgruppen handelt (Büroangestellte, Stenographen, Schreibkräfte). In Singapur dürfen die Gewerkschaften ohne Billigung des Ministers weder in allen öffentlichen Diensten noch im privaten Sektor organisieren (IÖD, 1988b, S. 24). In Europa gibt es offenbar ähnliche Einschränkungen für einzelne Gewerkschaften; im allgemeinen dürfen Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes in Österreich, der Türkei und Zypern keine Mitglieder im privaten Sektor werben (IÖDJ, 1988c, S. 6).

Wie gemeldet wurde, ist es Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes in einer Reihe von Ländern untersagt, Gewerkschaftsbünde, nationale Zentralverbände oder internationale Gewerkschaftsorganisationen zu bilden oder ihnen beizutreten, oder es gelten in dieser Hinsicht bestimmte Einschränkungen für sie. In der Türkei dürfen sie keiner nationalen Zentralgewerkschaft beitreten, und die Bildung eines Verbandes wie auch der Beitritt zu einem Verband oder einer Internationale ist nur mit staatlicher Genehmigung möglich (IÖD, 1988c, S. 5-6). Ähnlich ist es in Hongkong, wo der Beitritt zu einer nationalen Zentralgewerkschaft oder einer internationalen Organisation der Zustimmung des Gouverneurs bedarf; auch dürfen in Verbänden nur Gewerkschaften der gleichen Branche zusammengeschlossen sein (IÖD, 1988b, S. 24). In Kenia dürfen die Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes weder einen Verband bilden noch ihm beitreten, und sie dürfen sich auch keiner nationalen Zentralgewerkschaft anschließen.

In den Vereinigten Staaten haben einige Bundesstaaten Verbote erlassen, die öffentlich Bedienstete daran hindern, Gewerkschaften mit nationalen oder internationalen Verbindungen beizutreten. Die meisten dieser Verbote sind von den Gerichten für rechtswidrig erklärt worden. In einigen Staaten müssen sich auch die Polizisten auf eine Gewerkschaft beschränken, die nur der Polizei offensteht (IÖD, 1989, S. 15). Auch dies wurde in mindestens einem Fall von einem Gericht für ungesetzlich befunden (IAA, 1988a, S. 71-72). In Spanien stehen Angehörigen der nationalen Polizei (CNP) nur ausschließlich im Rahmen der Polizei gebildete Gewerkschaften offen (IAA, 1988a, S. 71). In Jamaika beschränkt ein neueres Gesetz die Feuerwehrleute auf ihre eigene Gewerkschaft oder Vereinigung (IÖD, 1989, S. 15).

Will man Schlüsse aus diesen verschiedenen Beispielen ziehen, so kann man sagen, daß es eine recht weitverbreitete Praxis der Aufsplitterung der in den öffentlichen Diensten geduldeten Gewerkschaften gibt; auch werden sie von den Arbeitnehmern im privaten Sektor abgetrennt. Bei der Tendenz zur Aufsplitterung des öffentlichen Dienstes selbst und zur Privatisierung der Dienste könnten die Wirkungen dieser Praxis noch schädlicher werden.

b) Schutz vor Einmischung und gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierung

In der IAA-Erhebung von 1988 (IAA, 1988a, S. 75) wurde einmal mehr betont, daß das Vereinigungsrecht der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes nicht

wirksam wahrgenommen werden kann, wenn nicht auch Maßnahmen getroffen werden, um sie vor gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierung und ihre Organisationen vor Einmischung zu schützen, welche Formen diese auch annehmen mögen. Ergänzend hieß es in der Erhebung: "Bedauerlicherweise jedoch haben sich gewerkschaftsfeindliche Diskriminierungen und Einmischungen in die Tätigkeiten von Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes in den letzten zehn Jahren drastisch vermehrt. Diesen Maßnahmen gingen oft Zeiten der Unruhe, Streiks und Demonstrationen öffentlich Bediensteter und ihrer Gewerkschaften voraus, die gegen die Verschlechterung ihrer Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, die Beschneidung ihrer Gewerkschaftsrechte, die Aushöhlung ihrer Bezüge und andere vom Staat aufgezwungene restriktive Maßnahmen protestierten".

i) Einmischung

Einmischungen gibt es in vielen verschiedenen Formen. Sie können vom Staat als regulierender Instanz oder von Arbeitgebern — auch öffentlichen — ausgehen. Die staatliche Einmischung kann auf die Verhinderung der Bildung von Gewerkschaften oder ihre Auflösung oder Suspendierung hinauslaufen. Sie kann auch den freien internen Betrieb der Gewerkschaften behindern. Die staatliche Einmischung kann auch normale gewerkschaftliche Tätigkeiten beschränken, das heißt politische Tätigkeiten, oder — wie in den beiden nächsten Abschnitten dieses Kapitels gezeigt werden soll — Tarifverhandlungen oder Streiks.

Aus den Regionalberichten — besonders für Asien und den Pazifik sowie Amerika — geht hervor, daß sich die Gewerkschaften in vielen Ländern nach zwingender Vorschrift bei einer Registratur oder bei der Verwaltung eintragen lassen müssen. Obwohl Detailinformationen fehlen, hat es den Anschein, daß in einer recht erheblichen Zahl von Ländern die entsprechenden Regeln und Verfahren die Bildung von Gewerkschaften behindern und die Tätigkeit der eingetragenen Gewerkschaften einschränken. Besonders akut ist das Problem in Mittelamerika (IÖD, 1989, S. 12-13), aber auch in einigen anderen Ländern besteht zumindest die Möglichkeit einer massiven staatlichen Einmischung. Es ist daran zu erinnern, daß die Arbeitnehmer nach dem IAO-Übereinkommen Nr. 87 das Recht haben, "ohne vorherige Genehmigung" Organisationen zu bilden. Außerdem bestimmt das Übereinkommen, daß der Erwerb der Rechtspersönlichkeit durch eine Organisation nicht an Bedingungen geknüpft werden darf, die das Recht der Arbeitnehmer auf Bildung von Gewerkschaften und die freie Tätigkeit der Gewerkschaften behindern könnten. Bei der Auslegung dieser Bestimmungen hat der Sachverständigenausschuß der IAO darauf hingewiesen, daß in der innerstaatlichen Gesetzgebung festgelegte Eintragungsfomalitäten nicht mit dem Übereinkommen zu vereinbaren sind, wenn sie auf eine "vorherige Genehmigung" hinauslaufen (IAA, 1983a, S. 34). Zusammenfassend vertritt der Sachverständigenausschuß folgenden Standpunkt: a) Etwaige Eintragungsfomalitäten müssen die Bildung und die freie Tätigkeit von Gewerkschaften zulassen und dürfen nicht auf ein Verbot unabhängiger Gewerkschaften hinaus-

laufen; b) die Gewerkschaften müssen das Recht haben, unabhängige Gerichte anzurufen, die in der Lage sind, in der Sache über einen Fall und die Gründe für eine Verwaltungsentscheidung zu befinden. Der Sachverständigenausschuß der IAO hat insbesondere folgendes festgestellt (IAA, 1983a, S. 37): "Bestimmungen, die das Recht auf Bildung einer Organisation von der Erlangung einer Genehmigung abhängig machen, deren Erteilung in das ausschließliche Ermessen der Behörde gestellt ist, und Bestimmungen, die der Behörde Ermessensfreiheit in bezug auf die Billigung der Satzung einer Organisation gewähren, sind mit dem Übereinkommen unvereinbar".

Was die Auflösung von Gewerkschaften angeht, wurde im Bericht für die afrikanische Region darauf hingewiesen, daß die Union of Kenya Civil Servants 1980 aufgelöst wurde (zusammen mit der Union of University Workers). Eine Vereinigung — die Kenya Civil Servants' Association — wurde errichtet, um anstelle der Gewerkschaft tätig zu werden; sie hatte aber als Vereinigung keine Tarifrechte und wurde selbst im März 1983 aus dem Register gestrichen (IÖD, 1985, S. 1-2). Im Vereinigten Königreich ist die Regierung um die Errichtung eines Personalverbandes im GCHQ bemüht, wo allen Bediensteten das Recht auf Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft genommen wurde (IÖD, 1988c, S. 17).

In der IAA-Erhebung von 1988 wurde auf diese Fälle eingegangen; dort wurde auch festgehalten, daß — einmal mehr entgegen den Bestimmungen des IAO-Übereinkommens Nr. 87 und trotz entsprechender Entscheidungen der Aufsichtsinstanzen der IAO — in Polen 1982 die Eintragung aller bestehenden Gewerkschaften auf dem Wege über die Gesetzgebung gelöscht wurde und daß in der Türkei die Regierung 1980 zwei nationale Zentralgewerkschaften und mehrere andere Gewerkschaften vorübergehend einstellte. In der Zentralafrikanischen Republik wurde die Allgemeine Gewerkschaft der zentralafrikanischen Arbeitnehmer (UGTC) 1981 durch Präsidialdekret aufgelöst; im September des gleichen Jahres wurde beschlossen, die Tätigkeit aller Gewerkschaften allgemein vorübergehend einzustellen. In Nigeria wurde 1978 die Eintragung aller Gewerkschaften gelöscht. In jüngerer Vergangenheit, das heißt im März 1988, löste die Regierung den Vorstand des Nigeria Labour Congress (NLC) auf und ersetzte ihn durch einen Alleinverwalter (IAA, 1988a, S. 74-75). In der gleichen IAA-Erhebung (IAA, 1988a, S. 72-73) wurde darauf hingewiesen, daß die Gesetzgebung in einer ganzen Reihe von Ländern der Verwaltungsbehörde die Möglichkeit gibt, Gewerkschaften aufzulösen oder einstweilig einzustellen.

Die Aufsichtsinstanzen der IAO haben im Einklang mit den Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 87 betont, daß Organisationen nicht durch die Verwaltungsbehörde oder — was die gleiche Wirkung hätte — durch Dekret oder Gesetz aufgelöst oder vorübergehend eingestellt werden dürfen. Für die Auflösung, die vorübergehende Einstellung oder die Austragung einer Gewerkschaft müssen alle normalen Garantien eines unabhängigen Gerichtsverfahrens gelten. Auch müssen die Gerichte ein Recht anwenden, das das Vereinigungsrecht achtet.

Auch die IÖD-Regionalberichte zeigen, daß die Regierungen einer Reihe von Ländern die Möglichkeit hatten und nach wie vor haben, in den internen Betrieb von Gewerkschaften einzugreifen. Dies gilt zum Beispiel für die Türkei, wo der Staat das Recht hat, das Verwaltungs- und Finanzgebaren einer Gewerkschaft voll zu kontrollieren; auch kann ein Arbeitnehmer nicht als Gewerkschaftsfunktionär gewählt werden, wenn er nicht mindestens zehn Jahre in der Branche beschäftigt war. Im Vereinigten Königreich schreibt das Gewerkschaftsgesetz von 1984 vor, daß alle stimmberechtigten Mitglieder von Gewerkschaftsvorständen unmittelbar von den Mitgliedern gewählt werden müssen, und zwar in geheimer Postwahl, die mindestens einmal alle fünf Jahre vorzunehmen ist (IÖD, 1988c, S. 12 und 14). In Botswana muß die Beschäftigung von hauptamtlichen Gewerkschaftsfunktionären nach dem für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände geltenden Gesetz von 1983 mit der Registraturbehörde vereinbart werden (IÖD, 1985, S. 35). In Australien muß nach dem Einigungs- und Schiedsgesetz jeder Gewerkschaftsfunktionär, der einer Entscheidungsinanz angehört, von den Mitgliedern gewählt werden, in der Regel im Rahmen einer Postwahl, an der sich alle Mitglieder beteiligen. Das vor kurzem in Neusüdwalles im Entwurf vorgelegte Gesetz zur Regelung lebenswichtiger Dienste würde krasse Eingriffe zulassen. Die Regierung Indiens legt in ihrer neuen Gesetzesvorlage ausführliche Regeln für die interne Gewerkschaftsverwaltung fest. Weitere Beispiele liefern Thailand und Singapur. Im letzteren Land zum Beispiel ist die Registraturbehörde befugt, die Eintragung eines örtlichen Gewerkschaftsfunktionärs nicht zu genehmigen, selbst wenn er ordnungsgemäß gewählt wurde (IÖD, 1988b, S. 30-32).

Im Zusammenhang mit diesen und anderen Fällen sollte einmal mehr betont werden, daß die Organisationen laut IAO-Übereinkommen Nr. 87 das Recht haben, frei zu arbeiten. Was insbesondere die Gewerkschaftswahlen angeht, hat der Sachverständigenausschuß die Auffassung vertreten, daß sich gesetzliche Vorschriften, die ihre Abwicklung im einzelnen regeln, nicht mit dem Übereinkommen Nr. 87 vereinbaren lassen (IAA, 1983a, S. 56). In einem allgemeineren Sinn ist zu bedenken, daß die Gewerkschaften im Rahmen der Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern die demokratische Aufgabe haben, den Arbeitnehmern ein Gegengewicht zur Macht der Arbeitgeber zu bieten, damit Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen gemeinsam geregelt werden können. Die Mitglieder jeder Gewerkschaft sollten selbst entscheiden können, wie diese Aufgabe am besten erfüllt werden kann; insbesondere sollten sie entscheiden können, ob die direkte Wahl von führenden Funktionären die Gewerkschaft in ihren Beziehungen zu den Arbeitgebern und zum Staat stärkt oder schwächt.

Wie aus den Regionalberichten hervorgeht, klagen Gewerkschaften in einer recht großen Zahl von Ländern über Eingriffe der Arbeitgeber, besonders in Form der Förderung von Splitter- oder Parallelorganisationen; als Beispiele seien in diesem Zusammenhang Australien, Barbados, Dänemark, El Salvador, Frankreich, Guatemala, Nicaragua, Peru sowie Trinidad und Tobago erwähnt.

Auch hat der Gesetzgeber in einer erstaunlich großen Zahl von Ländern die Einmischung von Arbeitgebern in die Bildung oder Tätigkeit von Gewerkschaften nicht für gesetzwidrig erklärt. Dies gilt insbesondere für die Bildung einer vom Arbeitgeber beherrschten Gewerkschaft oder finanzielle oder sonstige Unterstützung von Seiten des Arbeitgebers. In einigen Fällen mögen die Gewerkschaften das Gefühl haben, daß sie stark genug sind, um auf eine gesetzliche Regelung in diesem Sinn verzichten zu können. Der Sachverständigenausschuß der IAO hat seinerseits festgestellt, daß Staaten, die das Übereinkommen Nr. 98 ratifiziert haben, verpflichtet sind, konkrete Maßnahmen zu treffen, insbesondere im Wege der Gesetzgebung, um sicherzustellen, daß die vom Übereinkommen gebotenen Garantien eingehalten werden; dazu gehören die Nichteinmischung von Arbeitgebern und der Schutz vor gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierung, die das Thema des nächsten Abschnitts ist (IAA, 1983a, S. 94).

ii) Gewerkschaftsfeindliche Diskriminierung

In dem Fragebogen, mit dem Informationen für die Regionalberichte eingeholt wurden, waren die Mitglieder wie erinnerlich befragt worden, ob die Gesetzgebung ihres Landes die Mitglieder und Funktionäre ihrer Gewerkschaften gegen verschiedene ausdrücklich angeführte Formen einer gewerkschaftsfeindlichen Diskriminierung schützt. Sodann war gefragt worden, ob es Mittel gebe, um in diesen Fällen Abhilfe zu schaffen, wie diese Mittel beschaffen und wie wirksam sie seien. Viele Mitglieder stellten zwar fest, daß es entsprechende Rechtsnormen und Rechtsmittel gebe, betrachteten die Abhilfeverfahren aber als mangelhaft. Bevor näher auf diese Kritik eingegangen wird, sei festgestellt, daß es in einigen Ländern — auch in Westeuropa — überhaupt keine gesetzlichen Schutznormen gibt. In der Schweiz und der Türkei gilt eine gegen die Gewerkschaften gerichtete Diskriminierung weder bei der Einstellung von Arbeitnehmern noch im Laufe ihrer Beschäftigung als gesetzwidrig. In Irland und dem Vereinigten Königreich hat der Gesetzgeber eine entsprechende Diskriminierung bei der Einstellung nicht für gesetzwidrig erklärt (IÖD, 1988c, S. 22). In seinem Bericht für 1989 forderte der Sachverständigenausschuß der IAO die Regierung des Vereinigten Königreichs auf, Arbeitnehmer auf gesetzlicher Grundlage davor zu schützen, daß ihnen die Einstellung wegen ihrer Mitgliedschaft oder ihrer Tätigkeit in einer Gewerkschaft verweigert wird; er wies einmal mehr darauf hin, daß das Übereinkommen 98 einen Schutz vor allen diskriminierenden Handlungen (Einstellungsverweigerung, Entlassung, Versetzung, Abstufung usw.) vorschreibt.

Weithin wecken die bestehenden Abhilfeverfahren Besorgnis, weil sie den Arbeitnehmer nicht wirksam vor einer verkappten Diskriminierung schützen; es geht dabei um die Fälle, in denen andere Gründe für eine effektiv gegen die Gewerkschaften gerichtete Entscheidung angeführt werden. Es wurde insbesondere angemerkt, daß sich die Diskriminierung nur schwer nachweisen läßt. In diesem Sinn äußerten sich eine oder

mehrere Gewerkschaften in den folgenden Ländern: Australien, Barbados, Dänemark, Bundesrepublik Deutschland, Fidschi, Frankreich, Hongkong, Kanada, Niederlande, Sri Lanka, Thailand und Türkei. Recht nachhaltig kritisierten zum Beispiel Gewerkschaften aus Frankreich, Pakistan und der karibischen Region auch die Langsamkeit und die Kosten des entsprechenden Verfahrens. Weiter wurde betont, daß die verfügbaren Rechtsmittel unzulänglich seien, weil zum Beispiel gemäßregelte Arbeitnehmer nicht oder nur sehr selten wiedereingestellt würden; auch seien bestimmte Gruppen öffentlich Bediensteter von den gewöhnlichen Rechtsmitteln ausgeschlossen (Irland, Japan).

In seiner Erhebung von 1983 (IAA, 1983a, S. 84-92) ließ sich der Sachverständigenausschuß der IAO ausführlich über die Erfordernisse eines Schutzsystems gegen gewerkschaftsfeindliche Diskriminierungen aus. Was den gesetzlichen Schutz angeht, kam der Ausschuß zu dem Schluß, daß ein eigener Schutz für Gewerkschaftsvertreter "besonders erwünscht ist; sollen sie nämlich ihre gewerkschaftlichen Aufgaben in voller Unabhängigkeit erfüllen können, so müssen Gewerkschaftsfunktionäre und Gewerkschaftsvertreter die Garantie haben, daß ihnen ihr gewerkschaftliches Mandat nicht zum Nachteil gereicht. Die Sicherung eines solchen Schutzes ist im Falle der Gewerkschaftsfunktionäre auch notwendig, um die Einhaltung des wesentlichen Grundsatzes zu gewährleisten, wonach die Arbeitnehmerorganisationen das Recht haben, ihre Vertreter in voller Freiheit zu wählen. Eine der Möglichkeiten, diesen Vertretern einen Schutz zu sichern, liegt in der Vorschrift, daß sie in ihrer Amtszeit oder während einer bestimmten Zeit danach nicht entlassen werden dürfen, außer natürlich im Falle eines schweren Vergehens".

Im Zusammenhang mit der Durchsetzung betonte der Ausschuß, daß es nicht genügt, gegen die Gewerkschaften gerichtete Diskriminierungen gesetzlich zu verbieten, wenn nicht zugleich wirksame Verfahren geschaffen werden, durch die sichergestellt wird, daß die entsprechenden Normen in der Praxis eingehalten werden. Abgesehen von der Entschädigung (Wiedergutmachung) könnten die Vollstreckungsverfahren auch die Vorbeugung (z.B. vorherige Genehmigung der Arbeitsaufsicht bei Entlassung eines Gewerkschaftsvertreters) und die strafrechtliche Ahndung (Geldbußen und/oder Gefängnisstrafen) für Arbeitgeber vorsehen, die gewerkschaftsfeindlicher Handlungen überführt werden. Die Wiedergutmachungsverfahren sollten "zügig, billig und unparteiisch" abgewickelt werden (IAA, 1983a, S. 89). Die Beweislast sollte der Arbeitgeber tragen: "Wenn der Arbeitgeber nachzuweisen hat, daß seiner Absicht zur Entlassung eines Arbeitnehmers oder der effektiven Entlassung kein mit der Gewerkschaft zusammenhängendes Motiv zugrundeliegt, so ist dies ein zusätzliches Mittel zur Sicherung eines echten Schutzes des Vereinigungsrechts". Außerdem ist nach der Erklärung des Ausschusses "die Wiedereinstellung des entlassenen Arbeitnehmers eindeutig die geeignetste Abhilfe" in solchen Fällen einer gegen die Gewerkschaft gerichteten Diskriminierung (IAA, 1983a, S. 92).

3. DAS RECHT ZU KOLLEKTIVVERHANDLUNGEN

Das Tarifrecht ist eine unmittelbare Erweiterung des Koalitionsrechts, da die Gewerkschaften ja im wesentlichen die Aufgabe haben, Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen kollektiv auszuhandeln. Kollektivverhandlungen ersetzen die einseitige Regelung durch den Arbeitgeber durch gemeinsame Entscheidungen der Gewerkschaften und der Arbeitgeber, und die Arbeitnehmer können einen echten Einfluß auf die Gestaltung ihrer Arbeitsbedingungen ausüben. Tarifverhandlungen sind daher der Eckstein der Wirtschaftsdemokratie. Dennoch haben viele Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes nur begrenzte oder gar keine Tarifrechte, mitunter auch in Ländern, die sich mit ihren demokratischen Institutionen brüsten und Tarifverhandlungen für die Arbeitnehmer im allgemeinen, nicht aber für ihre eigenen Bediensteten schützen. In der IÖD-Charta der Gewerkschaftsrechte heißt es, daß die Gewerkschaften das Recht und die Freiheit haben müssen, im Namen ihrer Mitglieder Tarifverhandlungen zu führen, ohne Rücksicht darauf, ob der Arbeitgeber eine private Einzelperson, eine Körperschaft, der Staat oder eine andere öffentliche Instanz ist. Ferner wird bestimmt, daß keine Vorschriften oder Gesetze erlassen oder in einer Form angewandt werden dürfen, die den Bereich der Tarifverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern begrenzt; auch darf es keine Einmischung in den Tarifprozeß geben.

Wie bereits angemerkt wurde, besteht eine enge Beziehung zwischen dem Vereinigungsrecht und dem Recht zu Kollektivverhandlungen. Es ist klar, daß es ohne Gewerkschaften keine Tarifverhandlungen geben kann. Auch werden die Arbeitnehmer weniger Grund haben, einer Gewerkschaft beizutreten, wenn diese Verhandlungen blockiert oder nicht gefördert werden. In einer im Bericht für die interamerikanische Region zusammengefaßten Studie der AFL/CIO wurde nachgewiesen, daß es im allgemeinen in bezug auf Stand und Entwicklung der Mitgliedschaft in den Gewerkschaften des öffentlichen Dienstes einen sehr großen Unterschied zwischen den Bundesstaaten der USA gibt, der sich danach richtet, ob Tarifverhandlungen gesetzlich gefördert werden oder nicht (IÖD, 1989, S. 6-7). Mit anderen Worten: Das Vereinigungsrecht wird in der Praxis nicht voll gewahrt, wenn der Staat keine zweckentsprechenden Maßnahmen zur Förderung der Tarifverhandlungen trifft.

Gegenstand dieses Berichtsabschnitts sind erstens allgemeine Verbote oder Einschränkungen der Kollektivverhandlungen, zweitens Kategorien und Fragen, die in der Regel aus dem Tarifbereich ausgeklammert werden, drittens die Pflicht der Arbeitgeber, Gewerkschaften anzuerkennen und mit ihnen zu verhandeln, und viertens die zunehmende staatliche Einmischung in Tarifverhandlungen. Anzumerken ist, daß die großen Industriedemokratien in Sachen Verhandlungen im öffentlichen Dienst zumeist kein gutes Beispiel geben: vielen öffentlich Bediensteten ist dieses Recht in der Bundesrepublik

Deutschland, Japan und den Vereinigten Staaten traditionsgemäß vorenthalten worden, und im Vereinigten Königreich wurde es von der amtierenden Regierung bestimmten Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes entzogen und für viele andere eingeschränkt.

Wir stützen uns hier wieder vorwiegend auf die Informationen in den Regionalberichten der IÖD; die Fälle, auf die Bezug genommen wird, sind als Hinweise gedacht und bieten wie in anderen Abschnitten keine erschöpfende Beschreibung der entsprechenden Einschränkungen.

a) Strukturelle Verbote und Einschränkungen

Wann kann gesagt werden, daß es Kollektivverhandlungen gibt? Kollektivverhandlungen sind als Prozeß der gemeinsamen Entscheidungsfindung definiert worden, die den Zweck hat, einvernehmliche Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen festzulegen und anzuwenden. Sie setzen das Bemühen um eine Einigung und die Absicht voraus, diese Einigung auch durchzusetzen. Bei der Anhörung hingegen will der Arbeitgeber die Meinungen oder Ratschläge der Arbeitnehmer hören, behält sich aber die endgültige Entscheidung selbst vor (IAA, 1988c, S. 15, 23). Es handelt sich hier im wesentlichen um eine Unterscheidung zwischen der einseitigen und der gemeinsamen Regelung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen; folglich kann als weiterer Prüfstein für die Existenz von Tarifverhandlungen das gelten, was in einer Pattsituation geschieht. Wir bewegen uns nach wie vor im Bereich der einseitigen Regelung durch den Arbeitgeber, wenn der Konflikt nicht durch Streik oder eine andere Kampfmaßnahme oder durch ein Einigungsverfahren unter Beteiligung Dritter beigelegt werden kann.

Aus dem Bericht für die europäische Region ist zu ersehen, daß in den Niederlanden die Verwaltung des öffentlichen Sektors befugt ist, die Bedingungen einseitig festzulegen, wenn die Verhandlungen in eine Sackgasse geraten. In der Schweiz ist den öffentlich Bediensteten das Verhandlungsrecht, wie es der VPÖD nennt, nicht aber das Kollektivverhandlungsrecht gesichert (IÖD, 1988c, S. 29-30).

Gewerkschaften aus einer Reihe von Ländern berichteten, daß sie keine Mitsprache bei der Regelung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, sondern nur das Recht der Anhörung haben: Anguilla, Hongkong und St. Vincent.

In Australien bewegen sich die Verhandlungen im privaten wie im öffentlichen Sektor in einem System zwingend vorgeschriebener Schlichtung und Schiedssprechung. Die meisten Fragen werden schließlich durch Schiedsspruch entschieden, einige aber auch durch einen zuvor zwischen den Parteien vereinbarten "Zustimmungsspruch" (IÖD, 1988b, S. 42). Der Verhandlungsspielraum ist von einem Bundesstaat zum anderen sehr verschieden.

b) Vom Kollektivverhandlungsrecht ausgenommene Gruppen

Wenn Arbeitnehmern das Vereinigungsrecht vorenthalten wird, kann es für sie keine Kollektivverhandlungen geben.

Folglich müssen die nachstehenden Informationen im Zusammenhang mit den Angaben in Abschnitt 2(a)(i) bis (ii) dieses Kapitels gelesen werden. Nur wenn man bedenkt, wie viele Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes nicht einmal das Vereinigungsrecht haben, erhält man einen Eindruck von dem Ausmaß, in dem das Tarifrecht in den öffentlichen Diensten verwehrt wird.

In einigen Ländern ist der spezifische Ausschluß vom Tarifbereich sehr weit gefaßt. In Peru können keine Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes, mit Ausnahme der Beschäftigten von bestimmten selbständigen öffentlichen Körperschaften, in Kollektivverhandlungen vertreten werden (IÖD, 1989, S. 42). In der Bundesrepublik Deutschland sind die Beamten, deren Anteile in den einzelnen öffentlichen Diensten verschieden sind, bestimmte Angestelltengruppen, Soldaten und Richter ausgeklammert (IÖD, 1988c, S. 28). Beamte sind in Antigua und, wie es scheint, in Trinidad, und alle öffentlich Bediensteten in Sri Lanka ausgeschlossen.

In Japan ist allen Angestellten der Zentral- und Kommunalverwaltung der Abschluß von Tarifverträgen verwehrt. In den Vereinigten Staaten gibt es Kollektivverhandlungen auf der Ebene des Bundes; in den einzelnen Bundesstaaten und Gemeinden ist die Lage sehr verschieden. In neun Bundesstaaten liegt der Anteil aller an Kollektivverhandlungen beteiligten Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes unter 10 %, um dann kontinuierlich bis auf fast 100 % im Bundesstaat New York anzusteigen (IÖD, 1989, S. 5-7, 43).

Im Vereinigten Königreich hatte das 1987 verabschiedete Gesetz über die Bezüge und Beschäftigungsbedingungen der Lehrer zur Folge, daß den Lehrern die entsprechenden Bedingungen in zwei aufeinanderfolgenden Jahren aufgezungen wurden.

Ausgeschlossen sind öffentlich Bedienstete in gehobener Stellung in Italien (Beamte des gehobenen Dienstes), Montserrat und St. Lucia (Aufsichts- und Führungskräfte), Sierra Leone (Bedienstete über der Aufsichtsstufe) und Uganda (bestätigte Bedienstete über einem bestimmten Dienstgrad).

In Neuseeland wurden als Ergebnis der neuen Rechtsvorschriften für den staatlichen Sektor 500 leitenden Bediensteten die Verhandlungsrechte entzogen, und einige Tausend andere leitende Angestellte der neuen Körperschaften fallen zur Zeit nicht in den Tarifbereich (IÖD, 1988b, S. 22).

Eine Norm, an der diese und andere Ausschlüsse gemessen werden können, ist das IAO-Übereinkommen (Nr. 154) über Kollektivverhandlungen, 1981, wonach Maßnahmen zur Förderung der Kollektivverhandlungen zu treffen sind. Heer und Polizei können von den Sicherungen des Übereinkommens ausgenommen werden; für den öffentlichen Dienst können besondere Regelungen festgelegt werden, aber nur im Rahmen des mit dem Übereinkommen angestrebten Ziels der Förderung der Kollektivverhandlungen.

c) Vom Kollektivverhandlungsrecht ausgenommene Themen

Bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes sind überhaupt vom Kollektivverhandlungsrecht ausgenommen, anderen hingegen steht dieses Recht nur begrenzt zu, zum Teil weil bestimmte Fragen einseitig vom Arbeitgeber mit oder ohne vorherige Anhörung geregelt werden. In einem neueren Bericht des IAA wurde bemerkt, daß der Fragenkomplex, über den verhandelt werden kann, im öffentlichen Sektor im allgemeinen enger begrenzt ist als im privaten, und es wurde damit eine Warnung verbunden (IAA, 1988c, S. 26):

In Ländern, in denen der Verhandlungsspielraum zu eng gezogen ist und in den Verhandlungen über Löhne von anderen Arbeitsbedingungen getrennt sind, gibt es nur begrenzte Möglichkeiten für ein Geben und Nehmen. Dadurch dürfte die ganze Verhandlungsstruktur geschwächt werden, weil es schwieriger wird, eine Einigung zu erreichen. Die Länder, die Verhandlungen über finanzielle und nichtfinanzielle Fragen zulassen, sind daher in einer günstigeren Ausgangslage, wenn man die innere Dynamik der Kollektivverhandlungen bedenkt.

Die Regionalberichte der IÖD bringen verschiedene Beispiele für Begrenzungen des Verhandlungsspielraums. Entgeltfragen sind in Mexiko ausgeklammert; das gleiche gilt für die Bundesebene in den Vereinigten Staaten, außer für Postangestellte. Im Vergleich zwischen den Bundesstaaten der USA ist der Verhandlungsbereich sehr verschieden, aber in weniger als der Hälfte dieser Staaten werden in Kollektivverhandlungen alle Fragen — Bezüge, Arbeitszeit und andere Beschäftigungsbedingungen — für alle öffentlich Bediensteten abgedeckt (IÖD, 1989, S. 6). In Botswana sind Bezüge und Zulagen vom Verhandlungsbereich ausgeschlossen. In Indien kann über die Empfehlungen einer Lohnkommission während fünf Jahren nicht verhandelt werden, wenn sie von der Regierung gebilligt werden (IÖD, 1988b, S. 44). In Australien sind bei den Verhandlungen in bestimmten Bundesstaaten wichtige Fragen ausgenommen, so zum Beispiel die Arbeitszeit in Westaustralien, Um- und Freisetzung in Neusüdwest und Renten in Tasmanien (IÖD, 1988b, S. 42).

Zu den Fragen, die nach vorliegenden Berichten in einer Reihe von Ländern in den Tarifverhandlungen ausgenommen sind, gehören Einstellung, Beförderung und Versetzung, berufliche Einstufung und Disziplin. Einige oder alle diese Fragen sind zum Beispiel in Dominica, Indien, Kanada und Singapur ausgenommen.

Aus Finnland wurde berichtet, daß das Hauptproblem bei Tarifverhandlungen die vom Gesetz über kommunale Arbeitsvereinbarungen gesetzten Grenzen sind; ausgeschlossen werden dadurch insbesondere Urlaub, mit Ausnahme von Bildungs-, Ausbildungs-, Kranken- und Mutterschaftsurlaub; Renten und ähnliche Leistungen; die Schaffung oder Auflösung von Arbeitsplätzen; die interne Umsetzung von Bediensteten und die Arbeitseinteilung oder die Arbeitsmethoden; schließlich auch die berufliche Einstufung. Eine Gesetzesvorlage zur Erweiterung des

Verhandlungsbereichs wurde vom Parlament beraten (IÖD, 1988c, S. 27-28).

In Neuseeland wurde durch die unlängst erlassenen Gesetze über den staatlichen Sektor und die Arbeitsbeziehungen der Verhandlungsbereich beträchtlich ausgeweitet (IÖD, 1988b, S. 44). In der Bundesrepublik Deutschland ging der Trend in die umgekehrte Richtung: immer mehr Fragen, zum Beispiel die Zeitarbeit, werden der gesetzlichen Regelung vorbehalten (IÖD, 1988c, S. 55).

Im Vereinigten Königreich ist der Verhandlungsbereich nach Angaben der CPSA formal nicht begrenzt, aber in der Praxis sind die Fragen, über die die Leitung zu verhandeln bereit ist, von einem Ministerium zum anderen sehr verschieden. Im heutigen politischen Klima gibt es nur sehr wenig Fragen, in denen ohne Rückgriff auf Kampfmaßnahmen Verbesserungen durchgesetzt oder auch nur die geltenden Bedingungen gewahrt werden können (IÖD, 1988c, S. 28-29).

Zum Abschluß dieses zusammenfassenden Überblicks über die einschlägigen Informationen in den IÖD-Regionalberichten lohnt sich die Feststellung, daß nach dem bereits erwähnten Übereinkommen (Nr. 154) über Kollektivverhandlungen, 1981, die Kollektivverhandlungen fortschreitend auf folgendes ausgedehnt werden sollten: a) Festlegung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen; b) Regelung der Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern; c) Regelung der Beziehungen zwischen Arbeitgebern oder deren Organisationen und einer oder mehreren Arbeitnehmerorganisationen.

d) Anerkennung zum Zwecke von Kollektivverhandlungen

Verhandlungen setzen voraus, daß zwei Parteien vorhanden sind: auf der einen Seite ein Arbeitgeber oder eine Arbeitgeberorganisation, auf der anderen eine oder mehr repräsentative Gewerkschaften. Probleme entstehen, wenn sich der Arbeitgeber weigert, eine maßgebende Gewerkschaft anzuerkennen (mit anderen Worten: wenn er es ablehnt, sich auf Verhandlungen einzulassen), oder wenn sich der Staat nach dem Beginn der Verhandlungen in das Verfahren oder das Ergebnis einmischt.

Zur ersten Frage finden sich Bemerkungen vor allem in den Berichten für die europäische und die interamerikanische Region. Mehrere europäische Gewerkschaften stellten fest, daß der Arbeitgeber gesetzlich nicht verpflichtet ist, mit ihnen zu verhandeln; ergänzend bemerkten viele, daß im Falle einer Weigerung der Arbeitskampf das einzige Mittel ist, den Arbeitgeber an den Verhandlungstisch zu zwingen. Gewerkschaften aus den folgenden Ländern gaben an, daß es keine gesetzliche Verhandlungspflicht gibt: Dänemark (HKKF), Bundesrepublik Deutschland (ÖTV), Finnland (KTF), Frankreich (FO), Irland, Italien, Malta, Österreich (GÖD), Schweiz und Zypern (IÖD, 1988c, S. 23-25). Gewerkschaften sind natürlich besonders benachteiligt, wenn ihnen ohne die Stütze einer wirksamen Verhandlungspflicht auf seiten des Arbeitgebers auch noch das Streikrecht vorenthalten wird.

In der Praxis ist das Problem offenbar in der Karibik und Mittelamerika sehr viel ernster. In Mittelamerika hängt es damit zusammen, daß Behörden den Gewerkschaften die Eintragung verweigern — ein Verhalten, das in Abschnitt 2(b)(i) als Eingriff in das Vereinigungsrecht bezeichnet wurde. In der interamerikanischen Region gibt es in den meisten im IÖD-Bericht erfaßten Ländern generell Verfahren für die Eintragung oder die Anerkennung von Verhandlungseinheiten. Die Gewerkschaften müssen diese Verfahren in der Regel einhalten, damit sie verhandeln können. In recht vielen Fällen gibt es keine entsprechende Pflicht des Arbeitgebers, mit der anerkannten Gewerkschaft zu verhandeln, oder wenn schon eine solche Pflicht besteht, gibt es keine oder nur eine unzulängliche Abhilfe, wenn er Verhandlungen ablehnt. Einige Mitglieder beschreiben dies als wesentliches Problem. Außerdem ist aus den Bemerkungen einer Reihe von Mitgliedern (in Belize, Bermuda, Peru, St. Lucia) zu schließen, daß die Gewerkschaften unter diesen Umständen nachhaltiger zu Streikaktionen greifen müssen, um sich Anerkennung zu verschaffen (IÖD, 1989, S. 33-37).

In Bermuda haben nach Angaben der BPSA viele Arbeitgeber in den letzten Jahren die Anerkennung von Gewerkschaften abgelehnt, wobei es insbesondere um Gewerkschaften ging, die Angestellte organisieren (Akademiker, Techniker und Büroangestellte). Es hat Streitigkeiten über die Anerkennung gegeben, und die Arbeitnehmer mußten zum Arbeitskampf greifen, um ihre Rechte zu wahren. Die Anerkennung ist zu einem wesentlichen Problem geworden und hat mindestens zwei Generalstreiks verursacht. Die Gewerkschaften haben als Lobby versucht, bei der Regierung die Vorlage einer entsprechenden gesetzlichen Regelung durchzusetzen (IÖD, 1989, S. 34). Auch in St. Vincent lehnen Arbeitgeber — darunter Ministerien und andere staatliche Stellen — zunehmend die Anerkennung von Gewerkschaften als Verhandlungspartner ab. Die Regierung hat sich beharrlich geweigert, mit der Lehrergewerkschaft — einer Gewerkschaft des öffentlichen Sektors — zu verhandeln, obwohl sie repräsentativ genug ist, um das Recht auf Aushandlung eines Tarifvertrags zu haben, wie die PSU berichtet (IÖD, 1989, S. 36).

In Kanada und den Vereinigten Staaten gibt es überall dort, wo sich Kollektivverhandlungen in den öffentlichen Diensten durchgesetzt haben, oft ein förmliches Verfahren, nach dem die zuständige Verhandlungseinheit bestimmt und bestätigt wird, daß eine Gewerkschaft eine Mehrheit vertritt, so daß der Arbeitgeber zum Verhandeln verpflichtet ist. Ein möglicher Nachteil solcher Verfahren ist, daß Arbeitnehmer in Tarifverhandlungen nicht vertreten werden können, wenn sie in einer Verhandlungseinheit in der Minderheit sind. Auf weitere eventuelle Nachteile weisen die CUPE und die NUPGE hin: Die Verfahren können schwerfällig und legalistisch sein, und durch die Aufteilung in einzelne Verhandlungseinheiten können die Organisation und Vertretung der Arbeitnehmer aufgesplittet werden (IÖD, 1989, S. 35). Wie ergänzend angemerkt werden mag, könnte diese Aufsplitterung eine ähnliche Wirkung haben wie die in Abschnitt 2(a)(iv) besprochene

Einschränkung des Zuständigkeitsbereichs von Gewerkschaften.

e) Eingriffe in Kollektivverhandlungen

Der staatliche Eingriff in Kollektivverhandlungen kann verschiedene Formen annehmen. Als ein Extrem kann er ein institutionalisierter Teil des ordentlichen Verfahrens sein; als anderes Extrem kann es sich um ein isoliertes Vorgehen des Staats im Einzelfall handeln. Die Einmischung kann die Aushandlung oder den Abschluß eines Vertrags behindern, die Bedingungen eines Vertrags während oder nach seiner Aushandlung ändern oder die Durchführung eines Vertrags ganz oder zum Teil verhindern. Die Frage hängt eng mit anderen zusammen, die hier erörtert wurden: Eine übliche Methode, die Aushandlung eines Vertrags zu behindern, ist die Verweigerung der Anerkennung; auch wird der Inhalt eines Vertrags berührt, wenn einzelne Fragen aus dem Verhandlungsbereich ausgeklammert und zum Gegenstand einseitiger Entscheidungen mit oder ohne Anhörung gemacht werden.

In Japan ist die Einmischung offenbar institutionalisiert. Angestellte der Kommunalverwaltung sind von Kollektivverhandlungen ausgeschlossen. Gleichwohl können für sie sogenannte "schriftliche Abmachungen" getroffen werden. Die Bestimmungen dieser Abmachungen müssen indessen den für die Regelung der Arbeitsbedingungen geltenden kommunalen Vorschriften entsprechen. Folglich liegt die endgültige Entscheidung bei den Kommunalbehörden, wie die JICHIRO anmerkt (IÖD, 1988b, S. 44). Allgemein hat der IAA-Ausschuß für Vereinigungsfreiheit zu bedenken gegeben, daß der ganze Grundsatz der tarifvertraglichen Regelung von Fragen unwirksam wäre, wenn nicht anerkannt würde, daß eine Verpflichtung zur Abänderung von Durchführungsbestimmungen (und anderen gesetzlichen Vorschriften) besteht, um die Einhaltung von Kollektivverträgen sicherzustellen (IAA, 1985a, S. 115).

Japan bietet noch ein weiteres Beispiel für eine institutionalisierte Einmischung: die Tarifverträge, die ausgehandelt werden können (nämlich Verträge für die Arbeiter der Zentral- und Gemeindeverwaltungen und die Beschäftigten von öffentlichen kommunalen Unternehmen) bedürfen der Zustimmung des Parlaments oder Gemeinderats, wenn sie den Mittelansatz überschreiten (IÖD, 1988b, S. 11). Auf diesem Wege kann ein Tarifvertrag für null und nichtig erklärt werden. Der IAA-Ausschuß für Vereinigungsfreiheit vertritt die Auffassung, daß die Wahrnehmung von finanziellen Vollmachten durch die Behörden in einer Form, die die Einhaltung eines bereits von öffentlichen Stellen abgeschlossenen Kollektivvertrags verhindert, nicht mit dem Grundsatz freier Kollektivverhandlungen zu vereinbaren ist (IAA, 1985a, S. 117).

Die Regionalberichte, besonders für Europa sowie Asien und den Pazifik, zeigen eine beunruhigende Tendenz auf Seiten öffentlicher Arbeitgeber, Verträge nicht durchzuführen, vereinbarte Bedingungen ohne Verhandlungen zu ändern und vereinbarte Verfahren nicht einzuhalten. Für Indien zum Beispiel erklärt die FCIEU, daß in fast allen Fragen zu Kampfmaßnahmen gegriffen werden muß, um

zum Abschluß eines Vertrags zu kommen, oder daß seine Durchführung auf gerichtlichem Wege erzwungen werden muß. In Fidschi — erklärt die FPSA — haben die Kommission für den öffentlichen Dienst und gesetzliche Instanzen nach den Militärcoups die Möglichkeit, verschiedene nachteilige Veränderungen einseitig aufzuzwingen (IÖD, 1988b, S. 9, 11). Im Bericht für Europa schließlich gibt es Beschwerden darüber, daß in Dänemark, Irland und dem Vereinigten Königreich Verträge einseitig geändert, das heißt vom Arbeitgeber gebrochen wurden (IÖD, 1988c, S. 54, 56).

In Afrika hat sich die Einmischung genauso wie in anderen Erdteilen auf Lohnverhandlungen konzentriert. In bezug auf Ghana erklären die PUWU und die PSWU, daß das endgültige Verhandlungsergebnis dem Preis- und Einkommensrat, einem staatlichen Organ, zur abschließenden Billigung vorgelegt werden muß. Die Gewerkschaften betrachten dies als indirekte Einschränkung der gewerkschaftlichen Verhandlungsfreiheit, da der Rat auf der Änderung eines Vertrags bestehen kann. Bei diesen Änderungen geht es in der Regel um Löhne und Nebenleistungen. Im selben IÖD-Bericht äußerte die ZULAWU aus Sambia ihre Besorgnis über neue Rechtsvorschriften zur Errichtung einer Einkommens-, Lohn- und Preiskommision, die für die Billigung aller Tarifverträge zuständig ist (IÖD, 1985, S. 19, 36).

Schon 1983 warnte der Sachverständigenausschuß der IAO: "Immer mehr Länder verfügen Einschränkungen des Kollektivverhandlungsrechts, indem sie entweder bestimmte Fragen vom Verhandlungsbereich ausnehmen oder den Vertrag oder einige seiner Bedingungen von der vorherigen Zustimmung oder Billigung der Verwaltungsbehörden oder der Arbeitsgerichte abhängig machen" (IAA, 1983a, S. 100). Der Sachverständigenausschuß bemerkte insbesondere, daß Länder in zunehmender Zahl offenbar zu einer Lohnstabilisierungspolitik greifen, und er schloß (IAA, 1983a, S. 104):

Es würde normalerweise den Grundsätzen des Übereinkommens Nr. 98 zuwiderlaufen, bestimmte Fragen — besonders im Zusammenhang mit den Beschäftigungsbedingungen — von den Kollektivverhandlungen auszunehmen oder einen Gesamtarbeitsvertrag von der vorherigen Genehmigung abhängig zu machen, bevor er in Kraft treten kann, um die Möglichkeit zu schaffen, ihn für null und nichtig zu erklären, weil er der Wirtschaftspolitik der Regierung zuwiderläuft. Nach Auffassung des Ausschusses sollte die Gültigkeit von Gesamtarbeitsverträgen nicht von staatlicher Billigung abhängig gemacht werden, sondern es sollten vielmehr Schritte unternommen werden, um die Tarifparteien zu überreden, in ihren Verhandlungen freiwillig auf die vom Staat angeführten wesentlichen wirtschafts- und sozialpolitischen Überlegungen und das Gemeinwohl Bedacht zu nehmen. Was Lohnverhandlungen angeht, betont der Ausschuß, daß in den Fällen, in denen eine Regierung aus zwingenden Gründen des nationalen wirtschaftlichen Interesses der Meinung ist, daß Löhne nicht frei im Wege von Kollektivverhandlungen festgesetzt werden können, eine solche Einschränkung als außergewöhnliche Maßnahme und nur im erforderlichen Ausmaß verfügt werden und eine vertretbare Zeitdauer nicht überschreiten sollte; auch sollte sie von angemessenen Sicherungen begleitet werden, um die Lebenshaltung der Arbeitnehmer zu schützen.

4. DAS STREIKRECHT

Streiks, einschließlich anderer Formen des Arbeitskampfs, sind ein wesentliches Mittel, mit dem die Arbeitnehmer ihre Rechte und Interessen wahren und fördern können. Ohne dieses für die Mitwirkung unerläßliche Recht müssen sich die Gewerkschaften letzten Endes auf das Wohlwollen des Arbeitgebers oder die Sympathie des Staats verlassen. Beide können nicht garantiert werden.

Wenn das Gesetz das Streikrecht nicht anerkennt und schützt, kann es keine echten Kollektivverhandlungen geben. Der Verhandlungsprozeß setzt voraus, daß die Arbeitnehmer Druck ausüben können, um einen Arbeitgeber an den Verhandlungstisch zu zwingen, festgefahrene Verhandlungen wieder in Gang zu bringen oder die Anwendung eines Vertrags zu bewirken. Notwendig ist auch, daß die Arbeitnehmer ein gesetzliches Streikrecht haben, um sicherzustellen, daß Einrichtungen und Verfahren zur Förderung der Kollektivverhandlungen und zur Lösung von Konflikten mit ihrer Zustimmung geschaffen werden und der Billigkeit entsprechend funktionieren. Folglich ist das Streikrecht unerläßlich für Verhandlungen. Dies bedeutet aber nicht, daß die Wahrnehmung des Tarifrechts mehr Streiks verursacht. Im Gegenteil: Die Erfahrung hat immer wieder gezeigt, daß sich die Arbeitnehmer dort, wo Kollektivverhandlungen verboten oder unwirksam geschützt sind, in weiterem Maße auf Kampfmaßnahmen stützen müssen und selbst dann dazu greifen werden, wenn sie damit gegen das Gesetz verstoßen. In der Tat ist das Streikrecht lebenswichtig auch für die Arbeitnehmer, die sich das Recht auf Kollektivverhandlungen noch nicht sichern konnten, damit sie einseitige Entscheidungen des Arbeitgebers beeinflussen und auf geordnete kollektive Verhandlungsverfahren drängen können. Die Anerkennung des Streikrechts ist an sich keine Ursache sozialer Unruhe. Vielmehr kann die dadurch geschaffene größere Gleichheit zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften zur Vermeidung der Frustrationen beitragen, die nicht nur Streitigkeiten, sondern auch den tiefsitzenden Groll verursachen, der in gewaltsamen sozialen Störungen ausbrechen kann. In der IÖD-Charta der Gewerkschaftsrechte wird erklärt, daß das Recht der Beschäftigten, Arbeit vorzuenthalten, ein menschliches Grundrecht ist; daher müssen alle Gewerkschaften das Recht haben, im Namen aller ihrer Mitglieder zum Streik zu greifen. Es muß den Gewerkschaften erlaubt sein, selbst, gemäß ihren eigenen Regeln zu entscheiden, nach welchen Verfahren ein Streik ausgerufen werden kann. Die Charta verurteilt Aussperrungen und den Einsatz von Streikbrechern.

In diesem Abschnitt soll daher auf Probleme eingegangen werden, die sich erstens auf die Anerkennung des Streikrechts und zweitens auf seinen Schutz in der Praxis beziehen. Es soll versucht werden, das Ausmaß zu beleuchten, in dem Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes dieses Recht vorenthalten wird, entweder weil Verbote oder Einschränkungen für alle Arbeitnehmer im privaten wie im öffentlichen Sektor gelten oder weil es

solche Verbote oder Einschränkungen für lebenswichtige Dienste oder alle oder bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes gibt. Wir wenden uns sodann der Befreiung von gerichtlicher Verfolgung und der Ahndung von gesetzwidrigen Streiks zu, das heißt Fragen, die mit dem Schutz des Streikrechts zusammenhängen. Der Abschnitt wird mit einem Hinweis auf einige neuere Entwicklungen abgeschlossen.

a) Allgemeine Verbote oder Einschränkungen des Streikrechts

In seiner Erhebung von 1983 führte der Sachverständigenausschuß der IAO eine große Zahl von Ländern — insgesamt 35 — als Beispiele für ein allgemeines Streikverbot auf, das sowohl für den privaten als auch für den öffentlichen Sektor gilt. Diese allgemeinen Verbote stützen sich auf ausdrückliche gesetzliche Regelungen, die Wirkung von Einrichtungen und Verfahren für die Beilegung von Streitigkeiten oder die den Behörden gebotene Möglichkeit, eine Regelung zwingend vorzuschreiben. In der Erhebung wurde angemerkt, daß die Gesetzgebung der meisten kommunistischen Länder keine Bestimmung erhält, die sich auf die Legalität oder Illegalität eines Streiks bezieht, weil die betreffenden Regierungen davon ausgehen, daß die Gewerkschaften wegen der Natur des wirtschaftlichen und politischen Systems dieser Länder auf direkte Maßnahmen zur Wahrung ihrer Interessen verzichten können (IAA, 1983a, S. 63-64).

Tatsächlich kommt es auch in Ländern, in denen dieses Recht im allgemeinen nicht gegeben ist, trotz des vorherrschenden Wirtschafts- und Gesellschaftssystems zu Streiks und anderen Kampfmaßnahmen. Belegt wird dies zum Beispiel in den verschiedenen IBFG-Erhebungen über Verletzungen der Gewerkschaftsrechte; dort findet sich auch der Nachweis für die — gewöhnlich scharfe und oft gewaltsame — Repression, der sich Arbeitnehmer aussetzen, wenn sie dieses Grundrecht wahrnehmen. Außerdem dürften dort, wo Streiks verboten sind, andere, verdecktere Formen des Arbeitnehmerprotests üblich sein.

In seiner Erhebung von 1983 betonte der Sachverständigenausschuß der IAO erneut, daß das Streikrecht eines der wesentlichen Mittel ist, die den Arbeitnehmern und ihren Organisationen zur Förderung und zum Schutz ihrer wirtschaftlichen und sozialen Interessen zu Gebote stehen. Wie der Ausschuß ergänzend bemerkte, geht es dabei nicht nur um die Sicherung besserer Arbeitsbedingungen und die Durchsetzung kollektiver beruflicher Forderungen, sondern auch um das Streben nach Lösung von wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen und Arbeitsproblemen jeder Art, die die Arbeitnehmer unmittelbar berühren. Zum Streikrecht gehört außerdem das Recht zu anderen Formen des Arbeitskampfes. Was die Methoden der Wahrnehmung des Streikrechts angeht, äußerte der Sachverständigenausschuß die Auffassung, daß Einschränkungen in Bezug auf die Arbeit nach Vorschrift, die Besetzung eines Betriebs oder einer Arbeitsstätte, Sitzstreiks und die Aufstellung von Streikposten nur gerecht-

fertigt werden können, wenn diese Maßnahmen nicht mehr friedlich verlaufen (IAA, 1983a, S. 62, 68).

Die IÖD-Regionalberichte bringen verschiedene Beispiele für allgemeine Einschränkungen des Streikrechts, die für alle Wirtschaftssektoren gelten. Die Tragweite dieser Einschränkungen ist sehr verschieden. Am liberaleren Ende der Skala — zum Beispiel in Schweden — gilt als Hauptregel, daß nach gesetzlicher Vorschrift während der Laufzeit eines Tarifvertrags kein Streik über Fragen ausgerufen werden darf, die in diesem Vertrag geregelt sind; Sympathiestreiks zur Unterstützung illegaler Kampfmaßnahmen sind untersagt (sie sind somit zugelassen, wenn die primäre Aktion rechtmäßig ist, selbst wenn die in den Sympathiestreik tretende Organisation durch einen Vertrag gebunden ist). In verschiedenen anderen Ländern jedoch können die entsprechenden Einschränkungen in der Praxis auf ein allgemeines Verbot hinauslaufen. Insbesondere hat in einer Reihe von Ländern der Gesetzgeber den Behörden die Möglichkeit eingeräumt, nach eigenem Ermessen Streitigkeiten der Schiedssprechung zu unterwerfen und damit Kampfmaßnahmen zu verhüten. In Ghana zum Beispiel dürfen Arbeitnehmer nur dann streiken, wenn es der Staat unterläßt, binnen eines Monats nach seiner Verständigung über einen Arbeitskonflikt einen Schiedsrichter zu ernennen (IÖD, 1985, S. 31). In Malaysia kann die Regierung einen in geheimer Abstimmung beschlossenen Streik verhindern, wenn sie die Streitigkeit vor ein Arbeitsgericht bringt. In Fidschi kann der Arbeitsminister einen Streik für rechtswidrig erklären und ein Schiedsgericht mit dem Fall befassen. In Thailand kann die Regierung unter bestimmten weit definierten Bedingungen, zu denen die Schädigung der Wirtschaft gehört, die Wiederaufnahme der Arbeit anordnen, und in Hongkong hat der Gouverneur ähnliche Vollmachten (IÖD, 1988b, S. 56-57). Ein weiteres Beispiel ist Mauritius, wo der Premierminister jeden Streik für illegal erklären kann. Wie die GSA bemerkte, hebt diese Regelung effektiv das Streikrecht auf und sichert dem Staat eine außerordentlich starke Verhandlungsposition (IÖD, 1985, S. 30, 32).

Im Vereinigten Königreich hat die amtierende Regierung mit ihren neuen Gesetzen das Streikrecht der britischen Arbeitnehmer in drei wesentlichen Formen beschnitten: Die Definition des rechtmäßigen Arbeitskonflikts wurde erheblich eingeeengt, und die Aufstellung von Streikposten wurde erschwert; die allgemeine Unantastbarkeit der Gewerkschaftsmittel wurde aufgehoben, und andere Immunitäten wurden als Folge der engeren Definition des rechtmäßigen Arbeitskonflikts eingeschränkt; die für Streikbeschlüsse der Gewerkschaften geltenden Verfahren wurden einheitlich geregelt, womit das Recht der Gewerkschaften auf freie Tätigkeit weiter eingeschränkt wurde. Über Einzelheiten in diesem Zusammenhang berichteten die NUPE und die CPSA in ihren Antworten (IÖD, 1988c, S. 11 und 48); sie bemerkten unter anderem, daß von nun an alle Kampfmaßnahmen in einer Urabstimmung bestätigt werden müssen und daß bereits mehrere Abstimmungen dieser Art veranstaltet worden sind. Die den Gewerkschaften gebotene Möglichkeit, zu Kampfmaßnahmen zu greifen, wurde Ende 1988 mit der

Veröffentlichung des Entwurfs einer staatlichen Richtlinie zur Regelung von Urabstimmungen weiter angegriffen. Diese Regelung will den Gewerkschaften unter anderem die Möglichkeit nehmen, Urabstimmungen als Hebel anzusetzen, mit dem Arbeitgeber zu sinnvollen Verhandlungen gezwungen werden können. Es wird in diesem Rahmen zum Beispiel verfügt, daß keine Urabstimmung stattfinden darf, wenn nicht zuerst die Verfahren ausgeschöpft sind, mit denen die Streitigkeit beigelegt werden könnte. Außerdem ist ein negatives Abstimmungsergebnis für die Gewerkschaft verbindlich; ergibt sich aber eine Mehrheit für den Streik, so sollte die Gewerkschaft nach dieser Richtlinie sorgfältig alle anderen Möglichkeiten zur Beilegung der Streitigkeit prüfen, bevor sie zu einer solchen Maßnahme schreitet. Mit anderen Worten: Der Streikwunsch einer Mehrheit der Arbeitnehmer sollte nach Möglichkeit übergangen werden. Die Richtlinie ist im allgemeinen gegen Abstimmungen im Betrieb und empfiehlt Postwahlen. Die Stimmbeteiligung ist bei Postwahlen in der Regel geringer, und um die Wahrscheinlichkeit eines Streikbeschlusses zu verringern, wird in dieser Richtlinie auch angeregt, daß das Ergebnis nur bei einer Stimmbeteiligung von mindestens 70 % gültig sein sollte. Eine Richtlinie stellt keine gesetzlichen Verpflichtungen auf, aber in weiten Kreisen wird befürchtet, daß Richter dieser Richtlinie erhebliches Gewicht beimessen würden, wenn sie zu entscheiden haben, ob ein Arbeitskampf rechtmäßig ist (Employment Gazette, Dezember 1988, S. 628; Labour Research, Dezember 1988, S. 3).

In seinem Bericht für 1989 kritisierte der Sachverständigenausschuß der IAO verschiedene Aspekte der Rechtsvorschriften, die im Vereinigten Königreich seit 1980 zur Regelung der Arbeitsbeziehungen erlassen wurden. Wichtig sind im Zusammenhang mit den hier zur Diskussion stehenden Fragen die Ersuchen des Ausschusses an die Regierung, ihre Gesetzgebung abzuändern, um sicherzustellen, 1) daß die Arbeitnehmer Kampfmaßnahmen gegen ihren "wirklichen" Arbeitgeber ergreifen können (z.B. bei Beschäftigung in einem Tochterunternehmen gegen die Stammgesellschaft als den Arbeitgeber, der in der Lage ist, die notwendigen Beschlüsse zur Beilegung des Konflikts zu fassen); und 2) daß das Recht der Arbeitnehmer auf Veranstaltung von Protest- und Sympathiestreiks angemessen geschützt wird (Internationale Arbeitskonferenz, 76. Tagung, 1989, Bericht III (Teil 4A), S. 237-239).

b) Verbote für Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes im allgemeinen

Durch die in den IÖD-Regionalberichten wiedergegebenen Mitteilungen der Mitglieder werden eine Reihe der Länder erfaßt, in denen das Streikrecht den Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes im allgemeinen vorenthalten wird. Auch hier sollte wieder bedacht werden, daß die Definitionen der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes, der öffentlich Bediensteten usw. von einem Land zum anderen sehr verschieden sind. Allen Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes ist das Streikrecht in El Salvador, Guatemala, Honduras, Japan, der Republik

Korea, Panama, Papua-Neuguinea, der Türkei und Uganda verwehrt. In Mexiko sind Streiks in Interessenkonflikten untersagt. In Simbabwe wird allen öffentlich Bediensteten das Streikrecht vorenthalten; das gleiche gilt für alle Beamten in Dominica, Montserrat und St. Maarten. In Brasilien stellt das zur Zeit noch geltende Recht Streiks von öffentlich Bediensteten unter Verbot, aber in der neuen Verfassung wird das Streikrecht aller Arbeitnehmer — auch der öffentlich Bediensteten — anerkannt. In Indien sind allen Bediensteten des Bundes und der Gliedstaaten Streiks untersagt, und in den Vereinigten Staaten haben die meisten Bediensteten auf der Ebene des Bundes, der Bundesstaaten und der Gemeinden dieses Recht nicht. In Kanada reagieren die Behörden des Bundes und der Provinzen auf gesetzeskonform ausgerufene Streiks im öffentlichen Dienst in der Regel damit, daß sie die Wiederaufnahme der Arbeit anordnen. In der Schweiz hat der Gesetzgeber Streiks der Bundesbediensteten ausdrücklich verboten. Dieses Recht wird auch vielen Bediensteten auf kantonaler und kommunaler Ebene vorenthalten, und zwar entweder durch ausdrückliche gesetzliche Bestimmungen oder abgeleitet aus der als Doktrin geltenden Treuepflicht der öffentlich Bediensteten. Die Folge dieses Sachverhalts ist, wie ein führender Funktionär des VPÖD feststellt, daß die Gewerkschaften im öffentlichen Dienst zwar als Verhandlungspartner, nicht aber als gleichberechtigt anerkannt werden. Um den Arbeitsfrieden zu wahren, müssen sich die öffentlichen Arbeitgeber nicht erst bemühen, zu einer Einigung mit ihren Partnern zu kommen (*Revue syndicale suisse*, Nr. 6, 1987, S. 249-250). In Australien ist allen Bundesbediensteten dieses Recht verwehrt; allerdings ist von dieser Bestimmung nach Angaben der ACOA in den letzten Jahren kein Gebrauch gemacht worden.

In seiner Erhebung von 1983 bemerkte der Sachverständigenausschuß der IAO, daß die gesetzlichen Regelungen in bezug auf die Legalität von Arbeitsniederlegungen durch öffentlich Bedienstete in den einzelnen Ländern von Grund auf verschieden sind. Der Ausschuß führte weiter aus, daß in einigen wenigen Ländern, insbesondere Italien und Schweden, in der Gesetzgebung praktisch kein Unterschied zwischen Streiks im öffentlichen Sektor und Streiks in anderen Wirtschaftssektoren gemacht wird: Die öffentlich Bediensteten müssen nur die normalen Verfahren einhalten, wie sie in der allgemeinen Gesetzgebung festgelegt sind. In anderen Ländern schweigt die Gesetzgebung in dieser Hinsicht, und Streiks öffentlich Bediensteter werden implizit als rechtmäßig anerkannt (z.B. in Israel und dem Vereinigten Königreich); in anderen Fällen werden sie als verboten betrachtet oder die Frage bleibt umstritten. In der Erhebung wurde auch festgestellt, daß in einer weiteren Gruppe von Ländern der Gesetzgeber den öffentlich Bediensteten das Streikrecht ausdrücklich vorenthält; als Beispiele wurden die folgenden Länder angeführt: Bolivien, Brasilien, Burundi, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Kolumbien, Kuwait, Libanon, Marokko, Nicaragua, Philippinen, Ruanda, Simbabwe, Schweiz, Arabische Republik Syrien, Thailand, Trinidad und Tobago, Uruguay und Vereinigte Staaten (IAA, 1983a, S. 64-65). Anzumerken ist, daß die gesetzliche Regelung in einigen dieser

Länder zwischen einzelnen Zuständigkeitsbereichen etwas verschieden sein kann und daß seit 1983 bestimmte — positive wie negative — Änderungen zu verzeichnen waren. Zu diesen und anderen internationalen Vergleichen könnte eine allgemeine Bemerkung gemacht werden: Die großen Unterschiede zwischen Ländern, die sie aufdecken, und die Erfahrung der liberalen Länder widersprechen der Vorstellung, daß der Gesetzgeber Streiks öffentlich Bediensteter verbieten oder einschränken muß, um den einwandfreien Betrieb der öffentlichen Dienste sicherzustellen. Es gibt gewiß nichts, was die Verletzung eines so wichtigen Rechts wie des Streikrechts rechtfertigen könnte.

Gegen Ende 1988 erklärte der Paritätische Ausschuß der IAO für den öffentlichen Dienst in einer von ihm verabschiedeten Entschließung: "Strafmaßnahmen oder Einschränkungen, die in verschiedenen Ländern gegen Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes und ihre Organisationen in Wahrnehmung ihrer legitimen Rechte verfügt wurden, sind ungerecht und laufen den bestätigten Grundsätzen der IAO zuwider". In der Entschließung wurde auch das vom Ausschuß für Vereinigungsfreiheit aufgestellte Grundprinzip erneut bekräftigt, wonach "das Streikrecht eines der wesentlichen und legitimen Mittel ist, durch die die Arbeitnehmer und ihre Organisationen ihre sozialen und wirtschaftlichen Interessen fördern und verteidigen können". Schließlich kam die Entschließung zu dem Schluß, daß "abgesehen von einigen wenigen Ländern das Streikrecht der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes sogar noch über die Schlußfolgerungen des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit hinaus ganz oder zum Teil verwehrt oder weitgehend eingeschränkt wird", dies im Zusammenhang mit zulässigen Einschränkungen des Streikrechts in öffentlichen Diensten, wie sie in Kapitel I, Abschnitt 5(d) dieses Berichts beschrieben wurden.

c) Verbote für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes

Hier sollen Verbote untersucht werden, die auf bestimmten Aufgaben (z.B. Polizei, Richter) oder auf der Stellung der betreffenden Bediensteten beruhen. Auf den weitgefaßten Begriff der Arbeitnehmer in lebenswichtigen Diensten wird im nächsten Teil dieses Abschnitts eingegangen, aber darunter dürften auch schon hier erwähnte funktionelle Kategorien fallen. Die praktische Wirkung dieser Verbote hängt vom Anteil der betroffenen Arbeitnehmer an der Gesamtbeschäftigung im öffentlichen Sektor ab. Ist ihr Anteil groß, so läuft ihr Ausschluß auf ein allgemeines Streikverbot in den öffentlichen Diensten hinaus.

Die Gewerkschaften gaben in einer Reihe von Ländern an, daß der Polizei das Streikrecht vorenthalten wird: Anguilla, Frankreich, Irland und Peru. In Irland haben Polizisten jedoch schon konzertierten Krankenurlaub genommen. In Frankreich sind auch Richter, Strafvollzugsbeamte und Linienpiloten ausgeschlossen, und wie in Italien können bestimmte streikende Arbeitnehmergruppen an die Arbeit zurückbeordert werden. In einer

Reihe von Ländern haben Arbeitnehmer in bestimmten Sozialdiensten kein Streikrecht: Arbeitnehmer in der Gas-, Strom- und Wasserversorgung in Barbados und Singapur, Arbeitnehmer in diesen Betrieben wie auch im Gesundheits-, Transport- und Fernmeldewesen in Peru. In Malta, wo die Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes im allgemeinen die gleichen Rechte genießen wie die Arbeitnehmer im privaten Sektor, haben die für den Betrieb von kommunalen Gesundheitseinrichtungen zuständigen Ärzte (insgesamt 62) kein Streikrecht.

Was mit der Stellung zusammenhängende Verbote angeht, erklären einige Gewerkschaften, daß Streiks von verschiedenen Gruppen von Bediensteten in gehobener Stellung verboten sind: Ghana und Peru. In Hongkong und St. Vincent haben Bedienstete, für die das Beamtenrecht gilt, kein Streikrecht.

In der Bundesrepublik Deutschland wird Beamten, die neben Vertragsangestellten auf allen Ebenen der öffentlichen Dienste tätig sind, das Streikrecht verwehrt. Die Art dieses Verbots ist vom IAA-Ausschuß für Vereinigungsfreiheit im Zusammenhang mit einem Poststreik im November 1980 kritisiert worden. Der Staat requirierte Beamte (die kein Streikrecht haben), um streikende Postangestellte zu ersetzen. Das Bonner Arbeitsgericht gab in erster Instanz dem Antrag der Gewerkschaft mit der Begründung statt, daß die Zwangsverpflichtung der Tarifautonomie der Parteien im öffentlichen Dienst abträglich sei. Im Berufungsverfahren wurde dieses Urteil jedoch umgestoßen. Der DGB ging in einer Klage an die IAO davon aus, daß das Streikrecht im öffentlichen Dienst durch diesen Beschluß sinnlos werde. Da außerdem bei der Deutschen Bundespost zwei Drittel der Bediensteten Beamte und nur ein Drittel Vertragsangestellte seien, könne der Arbeitgeber jeden künftigen Streik durch Zwangsverpflichtung von Beamten brechen. Der DGB sagte, dies sei unvereinbar mit der Verpflichtung des Staats, in einem Arbeitskonflikt neutral zu bleiben. Der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit forderte die Regierung auf, das Streikrecht der nicht in der staatlichen Verwaltung beschäftigten öffentlich Bediensteten zu gewährleisten, insbesondere das Streikrecht der Briefträger, Schalterbediensteten und Telefonisten im Postdienst, ob sie nun als Vertragsangestellte betrachtet würden oder die Stellung von Beamten hätten (IAA, 1988a, S. 82).

d) Verbot oder Einschränkung des Streikrechts in lebenswichtigen Diensten

Nicht alle Dienste, die Behörden in zahlreichen Ländern für lebenswichtig erklärt haben, um Streiks zu unterbinden, stehen in öffentlichem Eigentum. Umgekehrt werden nicht alle öffentlichen Dienste unbedingt als lebenswichtig betrachtet. Es gibt Fälle, in denen die Definition der lebenswichtigen Dienste so weit gefaßt ist, daß sie allen Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes, ja sogar den meisten Arbeitnehmern in der Wirtschaft als Ganzes, ob nun öffentlich oder privat, das Streikrecht verwehrt. Hier sei angemerkt, daß einige der unten erwähnten Länder schon weiter oben angeführt wurden,

weil sie alle oder bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes vom Streikrecht ausschließen.

In seiner Erhebung von 1983 bemerkte der Sachverständigenausschuß der IAO, daß das Konzept von einem Land zum andern verschieden ist; er führte als Beispiele 23 Länder auf, in denen Streiks in lebenswichtigen Diensten durch gesetzliche Bestimmungen verboten oder eingeschränkt werden: Brasilien, Costa Rica, Dominikanische Republik, Guyana, Indien, Jamaika, Kamerun, Kanada, Kenia, Kolumbien, Lesotho, Malawi, Pakistan, Philippinen, Polen, Sambia, Sri Lanka, Swasiland, Trinidad und Tobago, Tunesien, Venezuela, Vereinigte Staaten und Zypern. In der gleichen Erhebung wurde angemerkt, daß in einigen Fällen eine lange Liste solcher Dienste im Gesetz selbst enthalten ist; in anderen werden diese Dienste als alle Tätigkeiten definiert, die der Staat als zweckentsprechend betrachten kann (IAA, 1983a, S. 65-66).

Zusätzliche Informationen finden sich in den Regionalberichten der IÖD. Sie zeigen zum Beispiel, daß in einigen Ländern das Streikrecht in lebenswichtigen Diensten durch eine zwingend vorgeschriebene Ankündigungsfrist eingeschränkt wird: 30 Tage in St. Lucia, 28 Tage in Fidschi, Anguilla (Arbeitnehmer in 15 Ministerien, praktisch der gesamte öffentliche Dienst), Antigua und Barbuda; 21 Tage in Belize; 14 Tage in Neuseeland und Singapur. In Singapur sind Streiks, wie wir schon weiter oben gesehen haben, in bestimmten Diensten (Wasser, Gas und Strom) völlig verboten, und in den Diensten, in denen eine Vorankündigung gegeben werden muß, kann die Behörde innerhalb dieser Frist einen Streik durch Weiterleitung der Streitigkeit an die Schiedssprechung verhüten. In einem ähnlichen Sinn kann der Minister in Bermuda einen Konflikt in einem lebenswichtigen Dienst der Schiedssprechung übergeben; in diesem Fall ist die Streikmaßnahme verboten.

Ein ausdrückliches Streikverbot in lebenswichtigen Diensten wurde aus Botswana, Ghana, Indien, Kanada (bestimmte Arbeitnehmer in verschiedenen Diensten), Sambia, Sierra Leone, Sri Lanka und Trinidad und Tobago gemeldet. Gewerkschaften in Botswana, Indien und Sri Lanka berichten auch, daß das Verbot für eine breite Skala von Diensten gilt. In Botswana gehören zu den lebenswichtigen Diensten nach Auffassung der Behörden die Wasserversorgung, der Transport, die Flugsicherung, die Stromversorgung, die Feuerwehr, die Eisenbahnen, Gesundheitsdienste und ähnliche Einrichtungen, die Kommunalbehörden und die Bank von Botswana. In Sri Lanka kann die Regierung praktisch jeden Dienst für lebenswichtig erklären.

Wo das Streikrecht gesetzlich abgesichert ist, sind die Gewerkschaften bereit gewesen, sich freiwillig zurückzuhalten. In Finnland ist das Streikrecht durch Vereinbarung zwischen den betroffenen Parteien in Diensten begrenzt, die für die Gemeinschaft lebenswichtig sind. Auch in Norwegen einigen sich die Gewerkschaften und Arbeitgeber, welche Gruppen von Arbeitnehmern in lebenswichtigen Diensten nicht streiken sollen (IÖD,

1988c, S. 48-49). Wie es in einem neueren IAA-Bericht heißt, enthält der zwischen den Gewerkschaften und dem Staat abgeschlossene Sondergrundvertrag in Schweden mehrere Bestimmungen zur Sicherung des Gemeinwohls; es werden darin verschiedene Bereiche und Aufgaben angegeben, so zum Beispiel die nationale Sicherheit, Gesetz und Ordnung sowie Pflegedienste, in denen besonders behutsam vom Streikrecht Gebrauch gemacht werden sollte. Außerdem haben die Parteien einen eigenen paritätischen Ausschuß eingesetzt, der gutachtlich zu der Frage Stellung nimmt, ob ein Konflikt mit einer unangemessenen Störung lebenswichtiger Dienste verbunden sein könnte. Der Vertrag enthält auch eine Aufstellung bestimmter Positionen, die vom Arbeitskampf ausgeschlossen sind (IAA, 1988c, S. 70).

e) Immunitäten und Sanktionen

Eine Gewerkschaft muß ihre normalen Tätigkeiten — auch Kampfmaßnahmen — durchführen können, ohne vom Staat verfolgt oder von Einzelnen oder Unternehmen gerichtlich belangt zu werden. Ohne diese Immunität ist das Streikrecht nicht gesichert. Ein großer Teil des britischen und vom britischen Vorbild ausgehenden Gewerkschaftsrechts im Zusammenhang mit dem Arbeitskampf ist nicht im Sinne von "positiven Rechten" (z.B. Streikrecht), sondern von "negativen Immunitäten" formuliert. So kann zum Beispiel (vorbehaltlich eines Gerichtsurteils) keine Klage wegen Veranlassung oder Herbeiführung eines Vertragsbruchs erhoben werden, wenn dies im Hinblick auf einen Arbeitskonflikt geschieht. Selbst wenn die Rechte positiv formuliert sind, bleibt noch das Problem ihres Geltungsbereichs; der Staat und die Gerichte können sie in engen Grenzen interpretieren und damit die Möglichkeit schaffen, sie durch das Vertrags-, Eigentums- oder Verschwörungsrecht oder irgendwelche anderen Rechtsvorschriften auszuhöhlen. Auch in den Fällen also, in denen Gewerkschaftsrechte positiv anerkannt worden sind, muß unbedingt dafür gesorgt werden, daß sie vor Gesetzen abgeschirmt werden, die ihre Wirkung aufheben könnten.

Arbeitnehmer, die das Streikrecht wahrnehmen, sollten nicht nur wie die Gewerkschaften von juristischer Verfolgung, sondern auch von Disziplinarmaßnahmen des Arbeitgebers befreit sein. So kann zum Beispiel in manchen Systemen selbst ein rechtmäßiger Streik dazu führen, daß Arbeitnehmer endgültig oder vorübergehend entlassen werden. In diesem Zusammenhang stellte ein Experte fest: "Das Wesen eines Streikrechts ist im Gegensatz zur Streikfreiheit, daß die Arbeitnehmer, die dieses Recht wahrnehmen, vor jedem Schaden oder Nachteil als Folge ihrer Streikteilnahme geschützt sind, besonders gegenüber ihrem Arbeitgeber" (P. O'Higgins in Wedderburn, S. 516).

Probleme der Rechtskollision ergeben sich zum Beispiel in Ländern, die in der Verfassung das Streikrecht anerkannt, aber keine Rechtsvorschriften erlassen haben, um seine praktische Verwirklichung durchzusetzen (Peru, Portugal, Spanien und Venezuela). In Venezuela haben nach Artikel 92 der Verfassung alle Arbeitnehmer das

Streikrecht; dabei wird ausdrücklich angegeben, daß es im öffentlichen Dienst in gesetzlich vorgeschriebenen Fällen wahrzunehmen ist. Es gibt aber keine entsprechenden Gesetzesvorschriften. Andererseits bestimmt Artikel 209 des Strafgesetzbuchs, daß öffentlich Bedienstete, die kollektiv ihre Aufgaben nicht erfüllen, mit einer Geldbuße zu belegen sind (IAA, 1988c, S. 68-69).

In den IÖD-Berichten wird auf Probleme in anderen Ländern hingewiesen. So klagte zum Beispiel in Europa (IÖD, 1988c, S. 11-12) die ÖTV, daß in der Bundesrepublik Deutschland gesetzlich konstituierten Gewerkschaften keine Immunität gewährt wird und daß es Fälle gegeben hat, in denen die ÖTV verfolgt oder gerichtlich belangt wurde, so zum Beispiel während und im Anschluß an Arbeitskonflikte, bei denen auf Unterlassung und Schadenersatz geklagt wurde, in Streitigkeiten, die sich um Presserechte drehten, in Strafprozessen, die wegen angeblicher Nötigung im Rahmen von Arbeitskämpfen geführt wurden usw. Die ÖTV merkte auch an, daß aus Gerichtsurteilen eine nachhaltige Präferenz und Unterstützung für die sogenannte "negative Vereinigungsfreiheit" spricht, worunter das Recht zu verstehen ist, keiner Gewerkschaft beizutreten. Für die Niederlande berichtete die ABVAKABO, daß sie im Zusammenhang mit Arbeitskämpfen mehrere Zivilprozesse führen mußte. Ein Funktionär dieser Gewerkschaft sei sogar wegen Beteiligung an einer Kampfmaßnahme strafrechtlich verfolgt worden. Ein Hauptmangel der niederländischen Gesetzgebung ist in dieser Hinsicht, daß die Gewerkschaftsrechte nicht ausdrücklich geschützt werden, wenn auch allgemeine und verfassungsrechtliche Vorschriften eingreifen. In der Türkei wurden den Gewerkschaften keine Immunitäten gewährt, und es gibt viele Fälle, in denen kleinere Prozesse geführt wurden (Europa, S. 11-12).

Wie bereits erklärt wurde, sind die gewerkschaftlichen Immunitäten im Vereinigten Königreich weitgehend eingeschränkt worden. Eine dramatische Änderung brachte das Gesetz von 1982, das die allgemeine Unantastbarkeit der gewerkschaftlichen Mittel aufhob. Bei "ungesetzlichen Kampfmaßnahmen", die weiter definiert wurden, kann jetzt auf Schadenersatz geklagt werden, der aus diesen Mitteln zu decken ist. Die allgemeine Immunität bestand in der einen oder anderen Form seit 1906. Der bereits erwähnte staatliche Richtlinienentwurf von 1988 ergänzte nicht nur die Definition der "ungesetzlichen Kampfmaßnahmen" durch weitere Risiken, sondern beleuchtete und verschärfte auch einen weiteren Mangel in der gesetzlichen Regelung. Bei der Durchführung von Urabstimmungen sollen die Gewerkschaften nach diesem Entwurf verpflichtet sein, ihre Mitglieder vor der Gefahr zu warnen, daß sie wegen Teilnahme an Kampfmaßnahmen entlassen werden könnten. Der Sachverständigenausschuß der IAO hat unlängst die Regierung des Vereinigten Königreichs daran erinnert, daß sie einen Rechtsschutz gegen Entlassung und andere Formen diskriminierender Behandlung im Zusammenhang mit Streiks einführen sollte (Internationale Arbeitskonferenz, 76. Tagung, 1989, Bericht III (Teil 4A), S. 240).

In Mauritius schützt das geltende Recht nach Angaben der GSA die Gewerkschaften nicht vor gerichtlicher Verfolgung. Der Vorsitzende und der Generalsekretär der Gewerkschaft sind zweimal vor Gericht gestellt worden, und die Gewerkschaft drängt auf die Aufnahme von Immunitäten in das Gesetz über Arbeitsbeziehungen (IÖD, 1985, S. 7). Auch in Australien gibt es keine gewerkschaftliche Immunität, und die Arbeitgeber haben größeren Gebrauch von ihren Klagemöglichkeiten gegen die Gewerkschaften gemacht (IÖD, 1988b, S. 26).

Wie bereits im Falle des Vereinigten Königreichs ausgeführt wurde, hängt das Maß der den Gewerkschaften gewährten Immunität oft eng damit zusammen, wie weit das Streikrecht anerkannt wird. Gibt es kein Streikrecht oder ist dieses Recht eingeschränkt, so ist die Wahrscheinlichkeit größer, daß die Stärke, ja die Existenz der Gewerkschaften durch ein gerichtliches Vorgehen gegen sie bedroht wird. (Hier zeigt sich übrigens der enge Zusammenhang zwischen dem Streikrecht und dem Vereinigungsrecht). In Japan ist das Streikrecht den Arbeitnehmern des öffentlichen Dienstes vorenthalten, und die neueste Entscheidung des Obersten Gerichtshofs in einem Prozeß gegen Postangestellte läuft darauf hinaus, daß sich die Arbeitnehmer, die einen Streik im öffentlichen Sektor planen und durchführen, strafrechtlicher Ahndung aussetzen. Aus Neuseeland berichtete die NZPSA über eine neue Entwicklung: Das vor kurzem verabschiedete Gesetz über Arbeitsbeziehungen legt fest, welche Streiks rechtmäßig sind. Im Falle von rechtmässigen Streiks gibt es nun Immunitäten. Wie die NZPSA jedoch ergänzend bemerkt, können sie gegenläufige Wirkungen haben, da im Gegenzug bestimmte Formen des Arbeitskampfes für ungesetzlich erklärt wurden, die bei der Beilegung von bestimmten Konflikten — zum Beispiel Streitigkeiten über Rechte oder persönliche Beschwerdeverfahren — eine wesentliche Rolle gespielt haben (IÖD, 1988b, S. 27-28).

Die IÖD-Regionalberichte enthalten allgemeine Informationen über die Sanktionen, die gegen Gewerkschaften und Arbeitnehmer verhängt werden können, wenn sie gegen die gesetzliche Streikregelung verstoßen. Beunruhigend ist unter anderem nach Angaben von Gewerkschaften aus 16 Ländern in allen Regionen, daß zu den möglichen Sanktionen auch Gefängnisstrafen gehören; wie festgestellt wurde, sind solche Strafen in den letzten Jahren in etwa zehn Ländern verhängt worden. In seiner Erhebung von 1983 bemerkte der Sachverständigenausschuß der IAO unter anderem, daß im Falle friedlicher Streiks nie Gefängnisstrafen ausgesprochen werden sollten (IAA, 1983a, S. 69).

f) Jüngste Entwicklungen

Besonders in Anbetracht der vielen Länder, in denen öffentlich Bediensteten das Streikrecht vorenthalten wird, ist die Feststellung von Gewerkschaften in Ländern mit relativ positiven Regelungen bestürzend, daß es einen — mitunter sogar vom Staat ausgehenden — Druck in Richtung auf die Einschränkung des Streikrechts gibt. Dieser Druck, der damals noch nicht zu Zwangseinschrän-

kungen geführt hatte, wurde aus Finnland, Italien, den Niederlanden, Norwegen und Schweden berichtet. Er macht sich in der Regel nach einer arbeitspolitisch unruhigen Zeit bemerkbar. Da manche Politiker alles, was die Öffentlichkeit als störend empfinden könnte, für ihre eigenen Zwecke ausnutzen werden, muß um so mehr betont werden, daß in den letzten Jahren viele Kampfmaßnahmen durch restriktive wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen ausgelöst wurden, die oft unter Verletzung altbewährter Verhandlungsverfahren von öffentlichen Arbeitgebern aufgezwungen wurden. Diese Maßnahmen standen an vorderster Stelle unter den in einem neueren IAA-Bericht aufgeführten Streikursachen. Dazu gehörten in einem Fall eine Kürzung des Urlaubsgeldes um 12 %, in einem anderen Fall eine Kürzung der Brutto-bezüge um 3,5 %; Ursache war in einem weiteren Fall das Bemühen einer Gewerkschaft, sich Zugang zur Schiedssprechung zu verschaffen, nachdem eine Regierung diesen Zugang einseitig verlegt hatte, und in wieder einem anderen Fall die unregelmäßige Zahlung oder Nichtzahlung von Gehältern und Nebenleistungen und die Nichteinhaltung von Lohnrichtlinien. In einem allgemeineren Sinn wurden als wichtige Ursache "Personalkürzungen im öffentlichen Dienst und/oder die Privatisierung von Diensten" ausgemacht. Im Bericht hieß es weiter: "Dort, wo der institutionalisierte Konsens Teil des Systems der Arbeitsbeziehungen ist, ist seine Wirksamkeit in den letzten Jahren oft durch Regierungen gemindert worden, die sich auf ihre souveräne Macht berufen oder auf semipolitische Mittel zur Festlegung der Beschäftigungsbedingungen zurückgreifen. Unter diesen Umständen waren Kampfmaßnahmen oft das einzige Mittel, öffentliche Arbeitgeber an den Verhandlungstisch zu bringen". (IAA, 1988c, S. 64-65, 67).

Um mit einer positiveren neueren Entwicklung zu schließen, sei berichtet, daß in Kalifornien (USA) das Streikrecht im öffentlichen Dienst durch ein Urteil des Obersten Gerichtshofs dieses Bundesstaats vom 13. Mai 1985 anerkannt wurde. Es wird angenommen, daß dieses Urteil, das sich auf die Angestellten der Bezirke bezieht, für alle öffentlich Bediensteten des Bundesstaats gelten wird (IÖD, 1989, S. 7).

5. EINIGE SCHLUßFOLGERUNGEN

Der Kampf für die Gewerkschaftsrechte der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst erfolgt unter Bedingungen, die in vielen Teilen der Welt durch flagrante Verletzungen der bürgerlichen Freiheiten, Krieg oder Bürgerkrieg, zunehmende Armut und Angriffe gegen den Grundsatz öffentlicher und öffentlich verwalteter sozialer Dienste gekennzeichnet sind. Nur zu viele Regierungen versuchen außerdem, die Gewerkschaften zu verdrängen und ihre Rechte einzuschränken. Das heißt aber nicht, daß es keine positiven Entwicklungen gibt. So haben insbesondere die Entwicklung zu mehr Demokratie in einer Reihe von Ländern und die Entspannung in den internationalen Beziehungen zu einer umfassenderen Einhaltung der Menschenrechte und einer Verlagerung der Res-



sources von der Rüstung zur sozialen Entwicklung geführt oder zumindest die Aussicht hierauf eröffnet.

Wenn die positiven Entwicklungen gestärkt und negative Entwicklungen umgekehrt werden sollen, müssen die Regierungen bereit sein, die Menschenrechte bei ihren eigenen Handlungen zu achten. Sie müssen sie auch schützen und fördern. Menschenrechte müssen beispielsweise gegen Gewalttätigkeiten geschützt werden, die, wie dies in einigen Ländern der Fall ist, von bewaffneten Banden, die häufig das organisierte Verbrechen oder schändliche Privilegien schützen, gegen Gewerkschafter verübt werden. Die Förderung der Menschenrechte erfordert, daß alle Maßnahmen, auch auf wirtschaftlichem Gebiet, von Menschenrechtserwägungen ausgehen. Dies gilt auch für die internationale Wirtschaftspolitik. In Kapitel I haben wir die Feststellung von Franklin Roosevelt aus dem Jahr 1941 zitiert: "In internationalen wie in nationalen Angelegenheiten kann Wirtschaftspolitik kein Selbstzweck mehr sein. Sie ist vielmehr nur ein Mittel zur Erreichung sozialer Ziele".

Um solche Maßnahmen zu erreichen, um die wirksame Einhaltung der Arbeitnehmerrechte zu gewährleisten, müssen die Arbeitnehmer gut organisiert sein. Eine weitere Feststellung, die wir in Kapitel I zitierten, wurde von einem Delegierten zu einer der ersten internationalen Konferenzen der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst gemacht: "Die erste Voraussetzung ist Organisation, mehr Organisation und noch mehr Organisation". Es lohnt sich, hieran in einer Zeit zu erinnern, in der Gewerkschaften im allgemeinen gegen eine Reihe negativer Entwicklungen zu kämpfen haben: neben der feindlichen Haltung von Machteliten gegenüber den Gewerkschaften und dem öffentlichen Sektor auch die zunehmende Aufsplitterung der Arbeitnehmerschaft angesichts immer häufigerer prekärer Beschäftigungsverhältnisse und einer Verlagerung der Beschäftigung von traditionell organisierten Sektoren wie der Fertigungsindustrie zu verhältnismäßig unorganisierten Sektoren wie zu Niedriglöhnen arbeitenden privaten Diensten.

Im öffentlichen Dienst wird die Ausübung der Gewerkschaftsrechte überdies weiterhin durch antiquierte Vorstellungen und Praktiken behindert. Dies zeigen besonders deutlich die andauernden Beschränkungen des Tarifverhandlungs- und Streikrechts der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst in so unterschiedlichen Ländern wie Japan und den Vereinigten Staaten, der Bundesrepublik Deutschland und Sri Lanka. In einigen Fällen beruhen diese Beschränkungen auf der Vorstellung einer besonderen "Treuepflicht" der öffentlich Bediensteten, in anderen Fällen auf der Vorstellung, daß öffentlich Bedienstete ihr Amt dem Staat "verdanken". Gelegentlich werden die nationale oder internationale Sicherheit oder andere Argumente ins Feld geführt. Selbst die einschlägigen IAO-Übereinkommen bieten die Möglichkeit, bestimmte Kategorien der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst von ihrem Schutz auszuschließen. Diese Klauseln sind von Regierungen schon häufig mißbraucht worden. Die IÖD wird sich auch weiterhin gegen alle derartigen Unterscheidungen wenden. Diese Haltung wurde auf der 7. Asiatisch-Pazifischen Regionalkonferenz (Bangkok, November 1988) erneut bekräftigt. In einer Entschließung lehnte diese Konferenz alle Maßnahmen, auf welcher Doktrin sie auch beruhen mögen, ab, die eine Trennung zwischen Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst oder einer bestimmten Gruppe von Arbeitnehmern im öffentlichen Dienst von der übrigen Gemeinschaft im Bereich der Gewerkschaftsrechte und anderer Menschenrechte bedeuten, und äußerte die feste Überzeugung, daß ein voll mit der Gesellschaft integrierter demokratischer Staat der Leistungsfähigkeit und Stabilität am besten dient.

Die internationalen Menschenrechte, die ein Autor als "die erste universale Ideologie" beschrieben hat, werden bei einer Neufassung der grundlegenden Werte eine wichtige Rolle spielen, denn in dieser "Ideologie" sind alle — wirtschaftlichen und sozialen ebenso wie bürgerlichen und politischen — Menschenrechte als voneinander abhängig anerkannt worden, d.h. die einen sind ohne die anderen nicht zu verwirklichen, und eine besondere Verpflichtung gilt der Einhaltung und dem Schutz der Gewerkschaftsrechte, auch wenn diese Verpflichtung noch nicht erfüllt worden ist.

ALLGEMEINE ERKLÄRUNG DER MENSCHENRECHTE

PRÄAMBEL

- Da** die Anerkennung der allen Mitgliedern der menschlichen Familie innewohnenden Würde und ihrer gleichen und unveräußerlichen Rechte die Grundlage der Freiheit, der Gerechtigkeit und des Friedens in der Welt bildet;
- Da** Verkennung und Mißachtung der Menschenrechte zu Akten der Barbarei führten, die das Gewissen der Menschheit tief verletzt haben, und da die Schaffung einer Welt, in der den Menschen, frei von Furcht und Not, Rede- und Glaubensfreiheit zuteil wird als das höchste Bestreben der Menschheit verkündet worden ist;
- Da** es wesentlich ist, die Menschenrechte durch die Herrschaft des Rechtes zu schützen, damit der Mensch nicht zum Aufstand gegen Tyrannei und Unterdrückung als letztem Mittel gezwungen ist;
- Da** es wesentlich ist, die Entwicklung freundschaftlicher Beziehungen zwischen den Nationen zu fördern;
- Da** die Völker der Vereinten Nationen in der Satzung ihren Glauben an die grundlegenden Menschenrechte, an die Würde und den Wert der menschlichen Person und an die Gleichberechtigung von Mann und Frau erneut bekräftigt und beschlossen haben, den sozialen Fortschritt und bessere Lebensbedingungen bei größerer Freiheit zu fordern;
- Da** die Mitgliedstaaten sich verpflichtet haben, in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen die allgemeine Achtung und Verwirklichung der Menschenrechte und Grundfreiheiten durchzusetzen;
- Da** eine gemeinsame Auffassung über diese Rechte und Freiheiten von größter Wichtigkeit für die volle Erfüllung dieser Verpflichtung ist;

verkündet die Generalversammlung die vorliegende Allgemeine Erklärung der Menschenrechte als das von allen Völkern und Nationen zu erreichende gemeinsame Ideal, damit jeder einzelne und alle Organe der Gesellschaft sich diese Erklärung stets gegenwärtig halten und sich bemühen, durch Unterricht und Erziehung die Achtung dieser Rechte und Freiheiten zu fördern und durch fortschreitende Maßnahmen im nationalen und internationalen Bereich ihre allgemeine und tatsächliche Anerkennung und Verwirklichung bei der Bevölkerung sowohl der Mitgliedstaaten wie der ihrer Oberhoheit unterstehenden Gebiete zu gewährleisten.

Artikel 1.

Alle Menschen sind frei und gleich an Würde und Rechten geboren. Sie sind mit Vernunft und Gewissen begabt und sollen einander im Geiste der Brüderlichkeit begegnen.

Artikel 2.

Jeder Mensch hat Anspruch auf die in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten ohne irgendeine Unterscheidung, wie etwa nach Rasse, Farbe, Geschlecht, Sprache, Religion, politischer oder sonstiger Überzeugung, nationaler oder sozialer Herkunft, nach Eigentum, Geburt oder sonstiger Umstände.

Weiter darf keine Unterscheidung gemacht werden auf Grund der politischen, rechtlichen oder internationalen Stellung des Landes oder Gebietes, dem eine Person angehört, ohne Rücksicht darauf, ob es unabhängig ist, unter Treuhandschaft steht, keine Selbstregierung besitzt oder irgendeiner anderen Beschränkung seiner Souveränität unterworfen ist.

Artikel 3.

Jeder Mensch hat das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person.

Artikel 4.

Niemand darf in Sklaverei oder Leibeigenschaft gehalten werden; Sklaverei und Sklavenhandel sind in allen Formen verboten.

Artikel 5.

Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.

Artikel 6.

Jeder Mensch hat überall Anspruch auf Anerkennung als Rechtsperson.

Artikel 7.

Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich und haben ohne Unterschied Anspruch auf gleichen Schutz durch das Gesetz. Alle haben Anspruch auf gleichen Schutz gegen jede unterschiedliche Behandlung, welche die vorliegende Erklärung verletzen würde, und gegen jede Aufreizung zu einer derartigen unterschiedlichen Behandlung.

Artikel 8.

Jeder Mensch hat Anspruch auf wirksamen Rechtsschutz vor den zuständigen innerstaatlichen Gerichten gegen alle Handlungen, die seine ihm nach der Verfassung oder nach dem Gesetz zustehenden Grundrechte verletzen.

Artikel 9.

Niemand darf willkürlich festgenommen, in Haft gehalten oder des Landes verwiesen werden.

Artikel 10.

Jeder Mensch hat in voller Gleichberechtigung Anspruch auf ein der Billigkeit entsprechendes und öffentliches Verfahren vor einem unabhängigen und unparteiischen Gericht, das über seine Rechte und Verpflichtungen oder über irgendeine gegen ihn erhobene strafrechtliche Beschuldigung zu entscheiden hat.

Artikel 11.

- (1) Jeder Mensch, der einer strafbaren Handlung beschuldigt wird, ist so lange als unschuldig anzusehen, bis seine Schuld in einem öffentlichen Verfahren, in dem alle für seine Verteidigung nötigen Voraussetzungen gewährleistet waren, gemäß dem Gesetz nachgewiesen ist.
- (2) Niemand kann wegen einer Handlung oder Unterlassung verurteilt werden, die zur Zeit, da sie erfolgte, auf Grund des nationalen oder internationalen Rechts nicht strafbar war. Desgleichen kann keine schwerere Strafe verhängt werden, als die, welche zur Zeit der Begehung der strafbaren Handlung anwendbar war.

Artikel 12.

Niemand darf willkürlichen Eingriffen in sein Privatleben, seine Familie, sein Heim oder seinen Briefwechsel noch Angriffen auf seine Ehre und seinen Ruf ausgesetzt werden. Jeder Mensch hat Anspruch auf rechtlichen Schutz gegen derartige Eingriffe oder Anschläge.

Artikel 13.

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf Freizügigkeit und freie Wahl seines Wohnsitzes innerhalb eines Staates.
- (2) Jeder Mensch hat das Recht, jedes Land, einschließlich seines eigenen, zu verlassen sowie in sein Land zurückzukehren.

Artikel 14.

- (1) Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgungen Asyl zu suchen und zu genießen.
- (2) Dieses Recht kann jedoch im Falle einer Verfolgung wegen nichtpolitischer Verbrechen oder wegen Handlungen, die gegen die Ziele und Grundsätze der Vereinten Nationen verstoßen, nicht in Anspruch genommen werden.

Artikel 15.

- (1) Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Staatsangehörigkeit.
- (2) Niemandem darf seine Staatsangehörigkeit willkürlich entzogen noch ihm das Recht versagt werden, seine Staatsangehörigkeit zu wechseln.

Artikel 16.

- (1) Heiratsfähige Männer und Frauen haben ohne Beschränkung durch Rasse, Staatsbürgerschaft oder Religion das Recht, eine Ehe zu schließen und eine Familie zu gründen. Sie haben bei der Eheschließung, während der Ehe und bei deren Auflösung gleiche Rechte.

- (2) Die Ehe darf nur auf Grund der freien und vollen Willenseinigung der zukünftigen Ehegatten geschlossen werden.
- (3) Die Familie ist die natürliche und grundlegende Einheit der Gesellschaft und hat Anspruch auf Schutz durch Gesellschaft und Staat.

Artikel 17.

- (1) Jeder Mensch hat allein oder in Gemeinschaft mit anderen Recht auf Eigentum.
- (2) Niemand darf willkürlich seines Eigentums beraubt werden.

Artikel 18.

Jeder Mensch hat Anspruch auf Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit; dieses Recht umfaßt die Freiheit, seine Religion oder seine Überzeugung zu wechseln, sowie die Freiheit, seine Religion oder seine Überzeugung allein oder in Gemeinschaft mit anderen, in der Öffentlichkeit oder privat, durch Lehre, Ausübung, Gottesdienst und Vollziehung von Riten zu bekunden.

Artikel 19.

Jeder Mensch hat das Recht auf freie Meinungsäußerung; dieses Recht umfaßt die Freiheit, Meinungen unangefochten zu ändern und Informationen und Ideen mit allen Verständigungsmitteln ohne Rücksicht auf Grenzen zu suchen, zu empfangen und zu verbreiten.

Artikel 20.

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit zu friedlichen Zwecken.
- (2) Niemand darf gezwungen werden, einer Vereinigung anzugehören.

Artikel 21.

- (1) Jeder Mensch hat das Recht, an der Leitung der öffentlichen Angelegenheiten seines Landes unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter teilzunehmen.
- (2) Jeder Mensch hat unter gleichen Bedingungen das Recht auf Zulassung zu öffentlichen Ämtern in seinem Lande.
- (3) Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt; dieser Wille muß durch periodische und unverfälschte Wahlen mit allgemeinem und gleichem Wahlrecht bei geheimer Stimmabgabe oder in einem gleichwertigen freien Wahlverfahren zum Ausdruck kommen.

Artikel 22.

Jeder Mensch hat als Mitglied der Gesellschaft Recht auf soziale Sicherheit; er hat Anspruch darauf, durch innerstaatliche Maßnahmen und internationale Zusammenarbeit unter Berücksichtigung der Organisation und der Hilfsmittel jedes Staates in den Genuß der für seine Würde und die freie Entwicklung seiner Persönlichkeit

unentbehrlichen wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte zu gelangen.

Artikel 23.

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf angemessene und befriedigende Arbeitsbedingungen sowie auf Schutz gegen Arbeitslosigkeit.
- (2) Alle Menschen haben ohne jede unterschiedliche Behandlung das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit.
- (3) Jeder Mensch, der arbeitet, hat das Recht auf angemessene und befriedigende Entlohnung, die ihm und seiner Familie eine der menschlichen Würde entsprechende Existenz sichert und die, wenn nötig, durch andere soziale Schutzmaßnahmen zu ergänzen ist.
- (4) Jeder Mensch hat das Recht, zum Schutze seiner Interessen Berufsvereinigungen zu bilden und solchen beizutreten.

Artikel 24.

Jeder Mensch hat Anspruch auf Erholung und Freizeit sowie auf eine vernünftige Begrenzung der Arbeitszeit und auf periodischen bezahlten Urlaub.

Artikel 25.

- (1) Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Lebenshaltung, die seine und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden, einschließlich Nahrung, Kleidung, Wohnung, ärztlicher Betreuung und der notwendigen Leistungen der sozialen Fürsorge, gewährleistet, er hat das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Witwerschaft, Alter oder von anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände.
- (2) Mutter und Kind haben Anspruch auf besondere Hilfe und Unterstützung. Alle Kinder, eheliche und uneheliche, genießen den gleichen sozialen Schutz.

Artikel 26.

- (1) Jeder Mensch hat das Recht auf Bildung. Der Unterricht muß wenigstens in den Elementar- und Grundschulen unentgeltlich sein. Der Elementarunterricht ist obligatorisch. Fachlicher und beruflicher Unterricht soll allgemein zugänglich sein; die höheren Studien sollen allen nach Maßgabe ihrer Fähigkeiten und Leistungen in gleicher Weise offenstehen.
- (2) die Ausbildung soll die volle Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit und die Stärkung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten zum Ziele haben. Sie soll Verständnis, Duldsamkeit und Freundschaft zwischen allen Nationen und allen rassischen oder religiösen Gruppen fördern und die Tätigkeit der Vereinten Nationen zur Aufrechterhaltung des Friedens unterstützen.

- (3) In erster Linie haben die Eltern das Recht, die Art der ihren Kindern zuteil werdenden Bildung zu bestimmen.

Artikel 27.

- (1) Jeder Mensch hat das Recht, am kulturellen Leben der Gemeinschaft frei teilzunehmen, sich der Künste zu erfreuen und am wissenschaftlichen Fortschritt und dessen Wohltaten teilzuhaben.
- (2) Jeder Mensch hat das Recht auf Schutz der moralischen und materiellen Interessen, die sich aus jeder wissenschaftlichen, literarischen oder künstlerischen Produktion ergeben, deren Urheber er ist.

Artikel 28.

Jeder Mensch hat Anspruch auf eine soziale und internationale Ordnung, in welcher die in der vorliegenden Erklärung angeführten Rechte und Freiheiten voll verwirklicht werden können.

Artikel 29.

- (1) Jeder Mensch hat Pflichten gegenüber der Gemein-

schaft, in der allein die freie und volle Entwicklung seiner Persönlichkeit möglich ist.

- (2) Jeder Mensch ist in Ausübung seiner Rechte und Freiheiten nur den Beschränkungen unterworfen, die das Gesetz ausschließlich zu dem Zwecke vorsieht, um die Anerkennung und Achtung der Rechte und Freiheiten der anderen zu gewährleisten und den gerechten Anforderungen der Moral, der öffentlichen Ordnung und der allgemeinen Wohlfahrt in einer demokratischen Gesellschaft zu genügen.
- (3) Rechte und Freiheiten dürfen in keinem Fall im Widerspruch zu den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen ausgeübt werden.

Artikel 30.

Keine Bestimmung der vorliegenden Erklärung darf so ausgelegt werden, daß sich daraus für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person irgendein Recht ergibt, eine Tätigkeit auszuüben oder eine Handlung zu setzen, welche auf die Vernichtung der in dieser Erklärung angeführten Rechte und Freiheiten abzielen.

QUELLENVERZEICHNIS

Davies, Peter (Herausgeber). 1988. *Human rights*. Routledge, London und New York, 163 S.

England, Joe, und Weekes, Brian. 1981. "Trade Unions and the State: A review of the crisis", in W.E.J. McCarthy (Herausgeber): *Trade unions: Selected Readings*. Penguin Books, Harmondsworth (England), Zweite Auflage, 1985, S. 406-432.

IBFG. 1988a. *Jährliche Übersicht über Verletzungen der Gewerkschaftsrechte*. Internationaler Bund Freier Gewerkschaften, Brüssel.

IBFG. 1988b. *Beschlüsse des 14. Weltkongresses des IBFG*. Melbourne, 110 S.

IBFG. 1988c. *Wandel als Herausforderung. Bericht an den 14. IBFG-Weltkongreß über die zukünftigen Aufgaben der Internationalen freien Gewerkschaftsbewegung*. Internationaler Bund Freier Gewerkschaften, Brüssel, 139 S.

IAA. 1947. *Freedom of association and industrial relations (Siebenter Punkt der Tagesordnung)*. Internationale Arbeitskonferenz, 30. Tagung, Genf, 145 S.

IAA. 1983a. *Freedom of association and collective bargaining: General survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Bericht III [Teil 4B])*. Internationale Arbeitskonferenz, 69. Tagung, Genf, 157 S.

IAA. 1983b. *International labour standards. A workers' education manual (Zweite Auflage)*. Internationales Arbeitsamt, Genf, 102 S.

IAA. 1985a. *Freedom of association. Digest of decisions and principles of the Freedom of Association. Committee of the Governing Body of the ILO (Dritte Auflage)*. Internationales Arbeitsamt, Genf, 125 S.

IAA. 1987a. *Freedom of association. A workers' education manual (Zweite revidierte Auflage)*. Internationales Arbeitsamt, Genf, 149 S.

IAA. 1987b. *Joint Committees*. Internationales Arbeitsamt, Genf, 19 S.

IAA. 1988a. *Allgemeiner Bericht (Bericht I)*. Paritätischer Ausschuß für den öffentlichen Dienst, Vierte Tagung, Genf, 144 S.

IAA. 1988b. *Die Menschenrechte — eine gemeinsame Verantwortung*. Bericht des Generaldirektors (Teil I). Internationale Arbeitskonferenz, 75. Tagung, Genf, 56 S.

IAA. 1988c. *Paritätische Beratungs-, Verhandlungs- und Kollektivverhandlungsrechte in bezug auf die Festlegung der Löhne und Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst (Bericht II)*. Paritätischer Ausschuß für den öffentlichen Dienst, Vierte Tagung, Genf, 79 S.

IAA. 1988g. *Trade unions and the ILO. A workers' education manual (Zweite revidierte Auflage)*. Internationales Arbeitsamt, Genf, 151 S.

IAA. 1988h. *Equality in employment and occupation: General survey by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Bericht II [Teil 4B])*. Internationale Arbeitskonferenz, 75. Tagung, Genf, 259 S.

IAA. 1988i. *Report of the Director-General (Bericht I)*. Siebente Afrikanische Regionalkonferenz, Harare, November-Dezember 1988, Genf, 60 S.

IAA. *Tabelle der Ratifikationen internationaler Arbeitsübereinkommen*.

IÖD. 1982a. *International Labour Organisation (ILO), Selected Conventions and Recommendations*. Verlagsanstalt Courier GmbH, Stuttgart, 103 S.

IÖD. 1982b. *The beginnings*, von Dieter Schneider, Verlagsanstalt Courier GmbH, Stuttgart, 75 S.

IÖD. 1985. *Report on the trade union rights in the public service. African region*. Internationale der Öffentlichen Dienste, Ferney-Voltaire (Frankreich), 36 S.

IÖD. 1988a. *Trade union rights in the public service. The ILO's approach to collective bargaining problems with special emphasis on OECD countries*, von Jane Hodges. Von Mitgliedsgewerkschaften der IÖD und der IPTT in Schweden veranstaltetes Symposium, Stockholm, 11 S.

IÖD. 1988b. *Trade union rights in the public services. Asian and the Pacific region*. Internationale der Öffentlichen Dienste, Ferney-Voltaire (Frankreich), 61 S.

IÖD. 1988c. *Gewerkschaftsrechte im Öffentlichen Dienst, Region Europa*. Internationale der Öffentlichen Dienste, Ferney-Voltaire (Frankreich), 58 S.

IÖD. 1989. *Trade union rights in the public services. Inter-American region*. Internationale der Öffentlichen Dienste, Ferney-Voltaire (Frankreich), 71 S.

Vereinte Nationen. 1970. *Charta der Vereinten Nationen und Satzung des Internationalen Gerichtshofes*. Büro für Öffentlichkeitsinformation, New York, 87 S.

Vereinte Nationen. 1987a. *Human rights. Fact sheet No. 1. Human rights machinery*. Genf, 26 S.

Vereinte Nationen. 1988a. *Human rights. A compilation of international instruments*. Zentrum für Menschenrechte (Genf), New York, 1988, 416 S.

Vereinte Nationen. 1988c. *Human rights. Fact sheet No. 2. The international bill of human rights*. Genf, 41 S.

Vereinte Nationen. 1988d. *Human rights. Status of international instruments as at 1 September 1988*. Genf, 13 S.

Lord Wederburn. "The new politics of labour law", in W.E.J. McCarthy (Herausgeber): *Trade unions: Selected readings*. Penguin Books, Harmondsworth (England), Zweite Auflage, 1985, S. 497-532.