

Der internationale Schutz der Gewerkschaftsfreiheit

Der stellvertretende Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes in Genf, *C. Wilfred Jenks*, hat ein umfangreiches Werk über den „Internationalen Rechtsschutz der Gewerkschaftsfreiheit“ geschrieben, das vom Londoner Institut für Weltangelegenheiten herausgegeben worden ist¹).

„Ein volles Bild von dem Ausmaß zu geben, in dem gewerkschaftliche Freiheit in der Praxis, rechtlich und faktisch, auf dem Erdenrund gesichert ist, ist mehr, als ein einzelner Schriftsteller vernünftigerweise sich vornehmen kann.“ Das ginge in der Tat über das quantitative Fassungsvermögen eines Einzelmenschen hinaus, des Autors und erst recht seines Lesers. Bei aller Selbstbescheidung aber gibt Jenks in diesem Werk eine umfassende Übersicht über die internationalen Gewerkschaftsverhältnisse, belegt mit außerordentlich reichem, vergleichendem Material der einschlägigen Gesetze und aus der Praxis von 70 Ländern. In dem Jahrzehnt seit Ende des zweiten Weltkrieges vor allem ist die Entwicklung gewerkschaftlicher Beziehungen stark vor sich gegangen; und ihre Darstellung wird im vorliegenden Band bis an den Stand im Frühjahr 1957 herangeführt, als der Verfasser seine Arbeit in Druck gab.

Allgemeine Menschenrechte und Gewerkschaftsfreiheit

Die gewerkschaftlichen Ideen und Ziele entspringen an allen Orten der Welt, wo Menschen kollektiv arbeiten und „im Produktionsprozeß stehen“, im Grunde denselben Motiven und Notwendigkeiten und gehen in dieselbe Richtung, mag auch die Verwirklichung ihrer Zwecke, die Annäherung an ihre Ziele, entsprechend den unterschiedlichen Bedingungen, dem Stand und Tempo der Entwicklung in den einzelnen Ländern noch so verschieden sein. Das Grundlegende allen gewerkschaftlichen Strebens ist ein Teil jener ewigen Menschheitsforderung nach Freiheit: das Recht der freien Vereinigung zu gewerkschaftlichen Zwecken. Diese besondere Vereinsfreiheit gilt es in jedem Lande, also national, zu erreichen und sie international zu sichern. Das ist das Thema hier, das ist die rechtliche, praktisch-politische, soziale Aufgabe.

Das Recht der freien Vereinigung von Menschen zu gewerkschaftlichen Zwecken und der ungehinderten Ausübung einer solchen organisierten Betätigung muß jedoch in den größeren Rahmen der allgemeinen Menschenrechte gestellt sein; und überhaupt nur dann, wenn die anderen grundlegenden Rechte alle, wie Gleichheit vor dem Gesetz, Freiheit der Person, Geistes- und Gewissensfreiheit, Recht der offenen Meinungsäußerung, im Staate gesichert sind, kann das spezielle Recht auf Gewerkschaftsfreiheit festen Bestand haben. Zur internationalen Überwachung aller dieser, die wir demokratische Rechte und Freiheiten zu nennen gewohnt sind, haben sich die zivilisierten Staaten nach dem ersten Weltkrieg den Völkerbund und den Internationalen Gerichtshof und nach dem zweiten Weltkrieg die Vereinten Nationen, die UNO, geschaffen. Für das besondere Gebiet der Gewerkschaftsfreiheit und aller damit verbundenen Aufgaben wurde 1919 als ein Appendix zum Völkerbund die Internationale Arbeitsorganisation, mit dem Sitz des Internationalen Arbeitsamtes in Genf, errichtet. Seit 38 Jahren — über eine Generation also — hat sie bereits gewirkt und eine positive, zunehmend einflußreiche Tätigkeit entfaltet.

Internationale Standard

Die Konstitution der Internationalen Arbeitsorganisation proklamiert „das Recht der Vereinigungsfreiheit zu allen gesetzlichen Zwecken für Arbeitnehmer wie für Arbeitgeber“, und ihr Mandat ist, eben dieses Prinzip zu sichern. Im Jahre 1944 wurden in der Deklaration von Philadelphia die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisa-

1) „The International Protection of Trade Union Freedom“, Verlag Stevens & Sons, London, 1957.

tion neu gefaßt und 1946 in die Konstitution aufgenommen. Jene Prinzipienerklärung hallt in mehreren internationalen Deklarationen wider: Die 1948 von der UNO erlassene Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sagt, daß „jedermann das Recht haben soll, Gewerkschaften zu gründen oder ihnen beizutreten“. Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und fundamentalen Freiheiten, 1950 in Rom unterzeichnet und in 14 europäischen Staaten in Kraft, erklärt die Freiheit der Assoziation, einschließlich des Rechts der Gewerkschaftsgründung und -tätigkeit, und spezifiziert, daß „der Ausübung dieser Rechte keine Restriktionen auferlegt werden außer solchen, die gesetzlich vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig im Interesse der öffentlichen Sicherheit sind“.

Die Verwirklichung der Grundsätze und die ins einzelne gehende Durchführung der Programmpunkte ist Aufgabe der Internationalen Arbeitsorganisation. Sie findet ihren Niederschlag in einer Serie von Abkommen und Anempfehlungen an die Mitgliederstaaten und wird ergänzend dazu in vielen Resolutionen, Direktiven und anderen Maßnahmen behandelt.

Das gewichtigste Geschütz, das der Organisation zur Verfügung steht, sind die Abkommen — Konventionen genannt —, welche, wenn von den Regierungen der Mitgliederländer ratifiziert, für diese rechtsverbindlichen Charakter haben. Als die wichtigsten seien aufgeführt:

Die Konvention von 1921 über das Vereinigungsrecht in der Agrikultur, „die allen in der Landwirtschaft Lohnbeschäftigten dieselben Rechte der Assoziation und des Zusammenschlusses wie den Industriearbeitern zuzusichern unternimmt“ und alle einschränkenden Bestimmungen widerruft. Diese Konvention ist von 41 Staaten ratifiziert worden, einschließlich Deutschland, Österreich, der Schweiz, der Sowjetunion usw.

Die Konvention von 1948 für Vereinigungsfreiheit und Recht auf Organisation sieht vor, daß Arbeitnehmer und Arbeitgeber unterschiedslos das Recht haben sollen, nach Gutdünken Organisationen zu gründen und ihnen nach eigener Wahl und ohne vorherige Autorisation von irgendeiner Seite beizutreten. Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung in Gewerkschaftsangelegenheiten wird hier in besonders eingehender Weise festgelegt. Die Arbeiterorganisationen dürfen in völliger Freiheit ihre legale Tätigkeit ohne Einmischung von Behörden entfalten, sollen ferner das Recht haben, sich zu Verbänden zu vereinigen und sich internationalen Organisationen anzuschließen. — Bis zum 1. Januar 1957 hatten 23 Mitgliederstaaten diese Konvention ratifiziert, unter denen sich z. B. Österreich, England, die skandinavischen Länder und die Sowjetunion befinden, aber bisher nicht die Schweiz und Deutschland; doch sind weitere Ratifizierungen in der Schwebelage.

Eine weitere Konvention von 1949 über Organisationsrecht und Kollektivverhandlungen ist bis jetzt von 26 Staaten offiziell angenommen worden, unter denen auch Deutschland ist. Dieses Abkommen bestimmt, daß die Arbeiter hinreichenden Schutz gegen Akte antigewerkschaftlicher Diskriminierung bezüglich ihres Arbeitsplatzes genießen sollen. Ferner sollen sie gegen Kontrolle oder Einflußgewinnung — sei es durch finanzielle oder andere Mittel — seitens der Unternehmer oder deren Organisationen in den Arbeitergewerkschaften geschützt sein.

Eine Konvention von 1947 über Gewerkschaftsfreiheit in Kolonien und anderen abhängigen Territorien, unterzeichnet von den hauptsächlichlichen Mutterländern Frankreich, Belgien, England, will Arbeitern und Arbeitgebern in jenen Gebieten das gleiche Recht zusichern, sich zu gesetzlichen Zwecken zu organisieren. Diese Konvention geht in ihren Bestimmungen nicht so weit wie die anderen, stellt jedoch einen entwicklungsfähigen Ansatz dar.

Die „Anempfehlungen“, die die Internationale Arbeitsorganisation neben den Konventionen an ihre Mitgliederstaaten erläßt, können von diesen, wenn sie ihnen auch nicht zur formellen Ratifizierung vorgelegt werden, dennoch nicht unbeachtet gelassen werden. Denn sie bringen die öffentliche internationale Meinung — zumindest der Mehrheit des

DER INTERNATIONALE SCHUTZ DER GEWERKSCHAFTSFREIHEIT

maßgeblichen Forums — zum Ausdruck. Sie behandeln so wichtige Probleme wie Kollektivverträge, freiwillige Schiedsgerichtsbarkeit und Schlichtung in industriellen Disputen, Kooperation zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen in wirtschaftlichen und technischen Fragen des Produktionsprozesses. Ferner bildet das Internationale Arbeitsamt laufend Untersuchungs- und Informationskommissionen, die der Gewerkschaftssituation in allen Ländern dienlich sind.

Der Hauptbeitrag der Internationalen Arbeitsorganisation zur Förderung gewerkschaftlicher Unabhängigkeit und Freiheit in der Welt ist — wenn man es einmal zusammenfassen will — wohl darin zu erblicken, daß sie den Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen einen neuen internationalen Status verschafft hat, der ihrer Entwicklung und ihrem Einfluß überall einen weitertreibenden Anstoß gegeben hat.

Die Struktur der Internationalen Arbeitsorganisation

Welche Möglichkeiten und Mittel, welche Einrichtungen und Organe hat die Internationale Arbeitsorganisation in der Hand, die Ideen und Ziele, die sie in ihren Konventionen, Empfehlungen, Resolutionen und anderen Kundgebungen propagiert, bei ihren Mitgliederstaaten durchzusetzen“; und, worauf es noch mehr ankommt, was hat sie in den Jahren ihres Bestehens zur praktischen Anwendung der gesteckten Standarde und Garantien tun können? Bevor man diese Fragen beantworten kann, ist es nötig sich anzusehen, wie die Organisation zusammengesetzt ist, wer sie bildet, wie sie funktioniert und welches ihre Befugnisse sind.

Bei der Gründung im Jahre 1919 wurden alle Mitglieder des Völkerbundes gleichzeitig Mitglieder der Internationalen Arbeitsorganisation. Wieweit sie praktisch und wirksam mitarbeiteten, war den einzelnen selber überlassen, und tatsächlich war die aktive Mitarbeit der Mitgliederstaaten denn auch sehr unterschiedlich. Manche hatten sich vorübergehend oder auch ganz zurückgezogen. Seit Auflösung des Völkerbundes ist die Mitgliedschaft in der Internationalen Arbeitsorganisation nicht länger automatisch. Nationen, die der UNO angehören, werden jedoch ohne weiteres aufgenommen, solange sie durch Beitrittserklärung die Verfassung der Organisation akzeptieren. Bei allen anderen Ländern erfolgt Aufnahme nach Prüfung ihres Antrages durch einen besonderen Ausschuß, der mit Zweidrittelmehrheit beschließt. So ist zum Beispiel die Schweiz, die bekanntlich nicht der UNO angehört, seit langem Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation, und ebenso zählt Deutschland dazu, das noch nicht in der UNO ist. Kriterium für die Zulassung ist, wieweit in dem betreffenden Lande Vereinigungsfreiheit zu gewerkschaftlichen Zwecken herrscht. 1957 waren 77 Staaten Mitglieder der Internationalen Arbeitsorganisation.

Das Dreiecksverhältnis

Das Charakteristische dieser internationalen Organisation, ihre fundamentale Basis, ist ihr einzigartiger Charakter als Dreiparteiengebilde, bestehend aus den Vertretern der Regierungen, der Arbeiter und der Unternehmer, die alle drei unter sich gleichen Status haben. Jedes Mitglied, d. i. jeder Staat, der der Internationalen Arbeitsorganisation angehört, ist gehalten, in seiner Delegation außer den Regierungsdelegierten Vertreter der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu haben, die repräsentativ für die organisierte Arbeiterschaft bzw. das Unternehmertum des Landes sind. Hierin unterscheidet sich die Internationale Arbeitsorganisation von allen anderen internationalen Gebilden, die entweder nur aus Vertretern von Staatsregierungen bestehen, wie die UNO, oder aus Repräsentanten von Körperschaften einer bestimmten Gattung (z. B. eine Gewerkschaftsinternationale aus nationalen Gewerkschaftsbünden). Die dreischichtige Zusammensetzung der Internationalen Arbeitsorganisation entspricht dem Dreiecksverhältnis von Arbeiter, Unternehmer und Regierung, worin das Miteinanderauskommen der beiden ersteren durch zweckdien-

liche Gesetze des Dritten geregelt wird. Das Verhältnis der Zusammensetzung ist: auf zwei Regierungsvertreter kommen je ein Arbeiter- und Unternehmerrepräsentant. Dementsprechend setzen sich die verschiedenen Gremien zusammen. So besteht der Verwaltungskörper, der 40 Mitglieder hat, aus 20 Regierungsdelegierten, 10 Arbeiter- und 10 Unternehmervetretern.

Schwierigkeiten entstehen, wenn es in einem Lande rivalisierende Gewerkschaftsbewegungen gibt, von denen jede die repräsentative zu sein behauptet und daher aus ihrem Lager Männer für die internationale Organisation zu stellen beansprucht. Das war zum Beispiel 1952 in Frankreich der Fall mit zwei Gewerkschaftsbewegungen. Dabei kann die Internationale Arbeitsorganisation sich nur darum bemühen, irgendeinen annehmbaren Kompromiß der Rivalen zu erreichen. Schwerwiegender ist jedoch, wenn das grundlegende Kriterium gewerkschaftlicher Organisationsfreiheit im betreffenden Lande in Frage steht. So wurden vor dem Kriege starke Einsprüche gegen die Arbeiterdelegationen aus nazistischen, faschistischen und korporativen Ländern erhoben, und in der Nachkriegszeit umstritten, wenigstens eine Zeitlang, waren die Delegationen von Argentinien.

Ähnliche Schwierigkeiten liegen andererseits hinsichtlich der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberdelegationen aus Staaten mit sozialisierter Wirtschaft vor, wie der Sowjetunion und der anderen Volksrepubliken. Verschiedene Male ist deren Zulassung unter Diskussion gewesen; doch in den Jahren 1937 bis 1954 hielten sich diese Staaten von der Internationalen Arbeitsorganisation fern — was die strittige Frage denn praktisch, wenn auch nicht prinzipiell, gegenstandslos machte. Als sie 1954 zurückkehrten, wurde vom Internationalen Bund Freier Gewerkschaften erneut Einspruch erhoben, der eine eingehende Untersuchung und Diskussion auslöste, dem jedoch nicht stattgegeben werden konnte.

Mag der Zulassungsausschuß auch nur ganz selten eine negative Entscheidung erwirken, so ist es für eine Regierung auf alle Fälle unangenehm, wenn die Gültigkeit der Nominierung ihrer Arbeiterdelegation von den Repräsentanten der organisierten Arbeiterschaft anderer Länder angegriffen und von einer Anzahl Regierungen angezweifelt wird. Es hat zumindest einen moralischen Effekt, selbst wenn sich keine hinreichend qualifizierte Mehrheit für eine Ablehnung findet.

Die Arbeitervertreter werden, wie erwähnt, von den Regierungen ihres Landes bestellt, diese dürfen ihnen aber keinerlei Richtlinien und Bestimmungen auferlegen und müssen ihnen in ihrem Verhalten, ihrer Mitarbeit und bei Abstimmungen völlig freie Hand lassen. Die Arbeiterdelegationen überschneiden nationale Grenzen und bilden eine internationale Front, die, so kann man finden, bei vielen zur Entscheidung stehenden Fragen einer ähnlich geschlossenen internationalen Gruppe der Arbeitgebervertreter gegenübersteht. Es geht innerhalb der Organisation demokratisch zu.

Internationale Maßnahmen

Die Mitgliederstaaten sind verpflichtet, die von der Internationalen Arbeitsorganisation gefaßten Beschlüsse, Konventionen, Anempfehlungen usw. den Autoritäten ihres Landes vorzulegen, die für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gewerkschaftsgebiet zuständig sind. Dem Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes ist in regelmäßigen Abständen Bericht zu erstatten, welche praktischen Maßnahmen zur Durchführung der Beschlüsse und Anregungen getroffen wurden. Das internationale Forum unterzieht jährlich einer Prüfung, wieweit ihre Direktiven in den einzelnen Ländern durchgeführt werden. Auf die Untersuchung durch Experten folgt Diskussion der Reporte, in der die Arbeiter- und Unternehmervetreter Gelegenheit haben, die Maßnahmen ihres eigenen wie anderer Länder der Kritik zu unterziehen, und die Regierungsvertreter können ihr Verhalten erklären oder rechtfertigen. Auch wenn ein Staat eine Konvention nicht oder noch nicht ratifiziert hat, muß er von Zeit zu Zeit über den tatsächlichen Stand der Dinge auf dem betreffenden Gebiet berichten. Ähnlich ist es mit den Anempfehlungen. Ein Mitglied kann Klage erheben, wenn es der begründeten Ansicht ist, daß ein anderer Staat den ratifizierten

DER INTERNATIONALE SCHUTZ DER GEWERKSCHAFTSFREIHEIT

Konventionen nicht zur Genüge nachkommt. Das Internationale Arbeitsamt hat einen Apparat entwickelt, der Probleme, Fragen und Klagen untersucht. Während der Jahre 1950 bis 1956 sind 153 Fälle von Behauptungen der Verletzung von Gewerkschaftsfreiheit der einen oder anderen Art dem zuständigen Ausschuß vorgebracht worden.

Es sind vom Internationalen Arbeitsamt umfassende Rundfragen und Erhebungen bei allen angeschlossenen Ländern veranstaltet worden, mit Fragebogen mit speziellen, von den Regierungen zu beantwortenden Einzelheiten über gesetzliche und tatsächliche Regelungen der Gewerkschaftsverhältnisse in ihren Ländern. Eine der umfangreichsten Tatsachen auffindenden Kommissionen war die in den Jahren 1955/56 unter Leitung von *Lord McNair*, dem früheren Präsidenten des Internationalen Gerichtshofes. Die Reports und Monographien aus 70 Ländern geben Aufschluß darüber, wieweit der Standard der internationalen Erklärungen auch in den Ländern erreicht wird, die die Konventionen bisher nicht ratifiziert haben, und lassen wertvolle Vergleiche zu.

Die Praxis in 70 Ländern

Es gibt fast so viele Stufen und Variationen in der gewerkschaftlichen Position, wie es Mitgliedstaaten der Internationalen Arbeitsorganisation gibt. Die Beschreibung der Gewerkschaftspraxis in den einzelnen Ländern macht den Hauptteil des vorliegenden Werkes von Jenks aus. Hier können davon nur Andeutungen und einige typische Beispiele gegeben werden.

Gleich bei dem grundlegendsten Element aller Gewerkschaftsfreiheit, dem Recht der Organisierung „nach eigener Wahl“, ergibt sich in den einzelnen Ländern eine in mancher Beziehung stark verschiedene Situation. Der Forderung der Gewerkschaftsfähigkeit „ohne irgendwelche Unterschiede“ wird in den meisten Staaten allgemein nachgekommen, jedenfalls auf dem Gesetzespapier. Es lassen sich drei Arten der Diskriminierung unterscheiden: nationale, politische und rassische. Nur in ein paar kleineren Ländern, wie z. B. Iran und Irak, bestehen Beschränkungen der Zulassung von Nicht-Iranern oder Nicht-Irakern zu Gewerkschaften; in fast allen Ländern stehen der Aufnahme von Ausländern offenbar keine gesetzlichen Hindernisse entgegen. Beschränkungen politischen Charakters sind von einschneidenderer Bedeutung. In der Südafrikanischen Union z. B. werden Kommunisten von Gesetzes wegen aus Gewerkschaftsorganisationen ausgeschlossen. In der Union, in der es bekanntlich Diskriminierung aus rassischen Gründen gibt, überrascht es nicht, daß in den Gewerkschaften die Schwarzen strikt von den Weißen geschieden werden.

Eine Diskriminierung anderer Kategorien besteht hinsichtlich Staats- und Kommunalangestellten, denen Gewerkschaftsbeitritt in manchen Ländern, wie z. B. Chile, Panama, Peru, untersagt ist; und in der Türkei trifft es auf Staatsbeamte zu. Gewisse einschränkende Bestimmungen für diese gibt es in nicht wenigen Ländern, unter denen sich auch z. B. Österreich, die Schweiz, Kanada und Indien befinden. Andererseits wird eine ganze Reihe von Ländern angeführt, in denen die Staatsangestellten die gleichen Rechte genießen wie die im Privatsektor Beschäftigten, so in Australien, Belgien, den skandinavischen Ländern, Frankreich, Deutschland, England.

Die Konvention, die landwirtschaftlichen Arbeitern dieselben Gewerkschaftsrechte wie Industriearbeitern zuspricht, ist — wie oben erwähnt — von über 40 Staaten unterzeichnet worden. Auch in einigen weiteren Ländern, die bisher nicht ratifiziert haben, mögen sie annähernde, wenn auch noch nicht völlig gleiche Rechte genießen. Doch gibt es andererseits auch solche, in denen Agrararbeitern gewerkschaftliche Organisation nicht gestattet ist, so im Nahen Osten: Iran, Irak, Libanon, Syrien sowie in einigen südamerikanischen Staaten.

Gewerkschaftsbildung „ohne vorherige Amtserlaubnis“ ist in der Konstitution der meisten Länder verankert, doch müssen meistens gewisse Formalitäten beachtet werden. Und es gibt auch darüber hinaus Unterschiede, so z. B. daß Registrierung von Gewerkschaftsorganisationen entweder obligatorisch oder optional ist.

Das Recht der Gewerkschaften, ihre eigenen Regeln und Verfassungen aufzustellen, ist gewöhnlich nicht ganz unabhängig von gewissen Gesetzesvorschriften, die jedoch meist mehr formaler Art sind. Der Anspruch der Gewerkschaften, ihre Funktionäre in völliger Freiheit und ohne Intervention von irgendeiner Seite zu wählen, ist für sie von kardinaler Bedeutung. Doch es gibt Länder, wie Brasilien, Irak, Syrien und einige andere, in denen eine mehr oder weniger wirksame staatliche Überwachung besteht; und in einigen, wie Portugal und Jugoslawien, ist amtliche Bestätigung der gewählten Funktionäre erforderlich. In manchen Ländern besteht Disqualifizierung für die Wählbarkeit in Funktionärstellen aus politischen Gründen, und zwar von Gesetzes wegen; in anderen Fällen schließen Gewerkschaften von sich aus z. B. Kommunisten von Funktionen aus. — Das Komitee für Gewerkschaftsfreiheit der Internationalen Arbeitsorganisation hat sich zu verschiedenen Malen mit Klagen über Regierungseinmischung in die Gewerkschaftsbewegung in der einen oder anderen Form zu befassen gehabt.

Eine der hauptsächlichlichen Sicherungen gegen willkürliche Einmischung ist der Grundsatz, daß Gewerkschaftsorganisationen nicht durch Verfügung der Regierung aufgelöst oder suspendiert werden dürfen. In einer großen Anzahl von Ländern besitzen die Autoritäten keinerlei Befugnisse, ohne ordentliche Gerichtsverfahren Arbeiterorganisationen aufzulösen oder an der Ausübung ihrer Aktivität zu hindern. In manchen jedoch ist ein staatliches Einschreiten, unter gleichzeitiger oder nachfolgender Anrufung der Gerichte, möglich. In Staaten, in denen obligatorische Registrierung von Gewerkschaften besteht, kann auf dem Amtswege die Widerrufung derselben erfolgen, was natürlich einer Suspendierung, wenn nicht Auflösung, praktisch gleichkommt. Die Internationale Arbeitsorganisation hatte sich mit einigen Fällen dieser Art zu befassen.

Wir wissen, daß die Stärke und Wirksamkeit der Gewerkschaften nicht wenig davon abhängen, wieweit sie sich auf breiterer Basis, national zu Verbänden, und darüber hinaus international, zu föderieren in der Lage sind. In den meisten Ländern sind ihnen da von Gesetzes wegen keine Hindernisse in den Weg gelegt. In manchen jedoch (z. B. Türkei, Ägypten, Brasilien, Jugoslawien) bestehen allerlei einschränkende Bestimmungen. In ein paar kleineren Staaten ist die Formierung von Verbänden ausdrücklich oder stillschweigend untersagt. In Chile zum Beispiel ist konföderativer Zusammenschluß von Landarbeiterorganisationen nicht gestattet. Fälle des Verbotes internationaler Affiliierung gibt es nur vereinzelt; so ist sie in Portugal, das sich auch sonst durch reaktionäres Verhalten hervor tut, für gewisse Gewerkschaftsverbände nicht erlaubt. Und in einigen Ländern, wie Brasilien und der Türkei, ist internationaler Anschluß wenn auch nicht an sich verboten, doch jedenfalls von ausdrücklicher Genehmigung einer Regierungsstelle abhängig.

Eine Übersicht der 1956 erstatteten Berichte über Anwendung der Konvention von 1949 aus 47 Staaten, von denen 16 bis dahin dieses Abkommen unterzeichnet und 31 es nicht oder noch nicht ratifiziert hatten, geht der Frage des Schutzes gegen Akte antigewerkschaftlicher Diskriminierung im einzelnen nach. Das Expertenkomitee fand, daß in 43 dieser Staaten die Arbeiter auf die eine oder andere Art im Sinne der Konvention geschützt seien. Doch das Ausmaß gesetzlicher Sicherheit variiert. Neben den Gesetzesakten bestehen vielfach Kollektivabmachungen zwischen den Arbeiter- und Unternehmerorganisationen, die ergänzend wirken. Fünf Regierungen berichten, daß Kollektivverträge bei ihnen einen so hinreichenden Schutz zusicherten, daß gesetzliche Vorschriften da unnötig erschienen. Berichte von 16 Staaten sagen, daß der Schutz de facto oder durch bestehende Praxis gegeben ist; das ist der Fall, wo die Stärke der Gewerkschaftsbewegung Akte solcher Diskriminierung so gut wie unmöglich macht. Aufgeführt werden hier: Australien, Finnland, Israel, Österreich, Luxemburg, die Niederlande, England und die USA. Fälle, in denen antigewerkschaftliche Maßregelung vorkommt oder behauptet wird, sind zumeist irgendwie verquickt mit Fragen nationaler Sicherheit, Staatsloyalität oder fraglicher illegaler politischer Betätigung. Hierher gehören solche Fälle wie die Durchsiebung von internationalen Seeleuten in den Häfen der USA; und auch Vorkommnisse von Massen-

DER INTERNATIONALE SCHUTZ DER GEWERKSCHAFTSFREIHEIT

entlassungen in Japan, Kündigung von Bankangestellten in Indien und Suspendierung von Postbeamten in der Schweiz sind daraufhin vom Internationalen Arbeitsamt geprüft worden.

Das Streikrecht

Das überaus wichtige und zugleich akut umstrittene „Recht“ des Streikes wird von den bestehenden Konventionen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation nicht direkt erfaßt. Hierüber gibt es keine internationalen Maßstäbe, und es ist den einzelnen Ländern überlassen, wie sie es mit diesem Mittel halten. Fraglos ist es auch eine Konzeption mehr politischen und ökonomischen Charakters als rechtlichen.

In den meisten Ländern werden Streiks als ein legitimes Kampfmittel der Gewerkschaften zur Förderung der Interessen ihrer Mitglieder anerkannt, sofern die Durchführung in friedlicher und gesetzlicher Weise vor sich geht. In einer Reihe von Staaten erkennt das Gesetz ausdrücklich das „Recht zum Streik“ an, so in Frankreich, Deutschland, Italien, Luxemburg, England und den USA. Am anderen Ende der Skala aber gibt es auch einige Staaten — Portugal und die Türkei —, in denen Streiks wie Aussperrungen total verboten sind. In der Südafrikanischen Union ist, im Einklang mit der dort geübten Rassenpolitik, den eingeborenen Arbeitern von Gesetzes wegen verboten, gegen ihre Unternehmer (fast möchte man sagen: Unterdrücker) zu streiken. Über Aussperrungen sagen die Gesetze dieses Landes nichts.

In anderen Ländern haben Streikverbote einen mehr speziellen oder begrenzten Charakter. Generalstreik — der überhaupt in eine besondere Kategorie gehört und nicht unbedingt nur gewerkschaftlich ist — ist in manchen Staaten illegal; so z. B. in einigen südamerikanischen Ländern. Auch Streiks, die einen indirekten oder Nebenzweck verfolgen oder einen politischen Beigeschmack haben, sind ebenfalls in einer Reihe von Staaten verboten; Sympathiestreiks sind z. B. in Bolivien und Kanada untersagt. In den Vereinigten Staaten von Amerika — und das ist die andere Seite der Medaille — ist es einem Unternehmer nicht erlaubt, seinen Betrieb zum ausgesprochenen Zweck der Unterminierung einer Gewerkschaft oder der Maßregelung seiner im gesetzlichen Streik befindlichen Belegschaft zuzumachen.

Einschränkungen, wenn nicht gar Verbot von Streiks der Staatsbeamten und Kommunalangestellten finden sich in den meisten Ländern, unter denen auch Deutschland, Österreich, Frankreich, die Schweiz, England und Amerika zu nennen sind. In Israel bezieht sich das Verbot nur auf die Polizeikräfte.

Die Position in der Sowjetunion und den sogenannten Volksrepubliken ist auf diesem wie auch auf den anderen Gebieten des Gewerkschaftslebens so ganz anders. Das Internationale Arbeitsamt wurde von der Sowjetregierung folgendermaßen informiert: „Keine Vorkehrung ist in der Sowjetgesetzgebung getroffen, Streiks zu verbieten oder zu beschränken. In der Praxis jedoch geschehen in der Sowjetunion keine Streiks, weil in einem Lande mit einer sozialistischen Wirtschaft kein Anlaß für sie vorhanden ist...“ Ähnlich „aufschlußreiche“ Informationen liefen auch von den Satellitenstaaten ein.

Das ganze Verhältnis von Gewerkschaften und Staat überhaupt basiert in den Sowjetländern auf grundsätzlich anderen Konzeptionen, so daß angezweifelt werden kann, daß sie als freie Gewerkschaften angesehen werden können.

Grenzen der Gewerkschaftsfreiheit

W eiche Kluft besteht zwischen den Idealen und der Praxis auf Gewerkschaftsgebiet! Der tatsächliche Stand, wie er in der Welt anzutreffen ist, reicht allzu häufig nicht an die erstrebenswerten Standarde heran. Das ist im besonderen in Ländern der Fall, in denen es einer Gewerkschaftsbewegung entweder an Erfahrung und Anerkennung gebricht oder wo parlamentarische Demokratie noch wenig entwickelt ist oder abgelenkt wird; anderer-

seits aber auch in Ländern, in denen die Gewerkschaftsbewegung allzusehr ins politische Fahrwasser gleitet.

Zusammenfassend ergibt sich nach den Angaben in Jenks' Buch folgendes Bild: Während es immerhin recht ungewöhnlich ist, daß zur Gründung von Gewerkschaftsorganisationen vorherige Autorisation eingeholt werden muß, bestehen in 35 Ländern Registrierungsvorschriften in der einen oder anderen Form. In etwa 25 Ländern unterliegen Staats- und Kommunalangestellte Restriktionen in bezug auf die freigewerkschaftliche Organisation. In 22 Ländern ist Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft auf Personen beschränkt, die in dem betreffenden Beruf, für den die Organisation geschaffen ist, beschäftigt sind. In elf Ländern müssen Funktionäre einer Gewerkschaft im Handwerk oder Beruf aktiv selber beschäftigt sein. 18 Länder gibt es, in denen den Gewerkschaften eine politische Aktivität in gewisser oder absoluter Weise untersagt ist; und weitere acht Länder, in denen die Verwendung von Geldern aus Gewerkschaftsfonds für politische Zwecke Restriktionen unterliegt. In acht Staaten scheinen die Gewerkschaften ihre Tätigkeit unter „Anleitung und Kontrolle“ der kommunistischen Partei auszuüben. Einschränkende Bestimmungen hinsichtlich des Zusammenschlusses zu Verbänden oder Bündeln bestehen in etwa 20 Ländern. Vorschriften, daß bei Gewerkschaftsversammlungen vorherige Genehmigung oder Anwesenheit eines Regierungsbeamten erforderlich ist, scheint es in 12 Ländern zu geben. In 18 Ländern sind Gewerkschaftswahlen irgendwelcher Überwachung von Regierungsseite unterworfen. In 25 Ländern erhalten Gewerkschaften in der einen oder anderen Weise öffentliche Mittel. Eine gewisse finanzielle Kontrolle erfolgt in 20 Ländern. Staatliche Machtbefugnis der Auflösung oder Suspendierung von Arbeitnehmerorganisationen, ohne vorherigen Gerichtsweg, soll es — gradweise verschieden — in wenigstens 20 Ländern geben.

In welchem Maße diese verschiedenartigen Beschränkungen und Einengungen mit den Grundsätzen der internationalen Konventionen im Widerspruch stehen — damit sollten sich die zuständigen Stellen befassen. Ihre Rechtfertigung, ihre Weisheit — oder das Gegenteil — sowie ihre Wirkungen unter den verschieden gelagerten Verhältnissen in den betreffenden Ländern sind natürlich Fragen der Politik.

Es mag mitunter den Eindruck erwecken, daß das Auffinden von Tatsachen und das Sammeln von Material die Hauptbeschäftigung der Internationalen Arbeitsorganisation ausmache. Wir haben uns jedoch überzeugen können, daß Übersichten und Statistiken hier nicht für die Schublade oder zur trockenen Freude von Bürokraten angefertigt werden. Ist doch das Feststellen tatsächlicher Zustände immer der Ausgangspunkt allen realen Wirkens und Einwirkens; und wenn es, wie hier, mit klaren, fest umrissenen Zielsetzungen verbunden ist, ist es der erste Schritt zum Fortschritt. Vergleiche der herrschenden Verhältnisse stellen überdies Herausforderungen dar, jedenfalls für Nationen, die denn doch nicht allzu schlecht in der Weltmeinung dastehen wollen. Eine informierte öffentliche Meinung ist trotz allem immer noch einer der Faktoren, welche Willkür und Machtmißbrauch entgegenwirken.

Die Internationale Arbeitsorganisation kann keine Gesetze erlassen und keine Sanktionen oder andere Machtmittel anwenden, um der Befolgung ihrer Anweisungen, nachzuhelfen. Es gibt in der Tat kein internationales Gewerkschaftsrecht und in dem Sinne auch keinen „internationalen Rechtsschutz der Gewerkschaftsfreiheit“. Gesetze zu geben ist Sache der Staaten, und die Internationale Arbeitsorganisation kann nur im guten und mit den Mitteln der Überzeugung und Kritik alles daransetzen, die Regierungen ihrer Mitgliederstaaten zu veranlassen, in ihren Ländern anständige Gewerkschaftsverhältnisse durch entsprechende Gesetze zu schaffen. Sie übt einen ständigen moralischen Druck aus, um eine befriedigende Erfüllung ihrer Richtlinien zu erreichen und Gewerkschaftsfreiheit überall zu einer praktischen Wirklichkeit machen zu helfen. Die bessere Garantie für Gewerkschaftsfreiheit in einem Lande jedoch ist das Vorhandensein einer wachen, lebendigen Demokratie und einer starken Arbeiterbewegung.