

Die Regelung von Arbeitsstreitigkeiten aus rechtsvergleichender Sicht*

Dr. jur. Johannes Schregle, geboren 1922 in Nürnberg, studierte Rechtsund Wirtschaftswissenschaften sowie neue Sprachen. Er leitet heute - nach langjähriger Tätigkeit beim DGB-Bundesvorstand — die Abteilung für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen im Internationalen Arbeitsamt, Genf.

Der 25jährige Geburtstag des Bundesarbeitsgerichts¹ kann ein willkommener Anlaß für das deutsche Arbeitsrecht sein, die Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten in der Bundesrepublik in ihrer historischen Entwicklung, rechtlichen Einordnung und sozialpolitischen Rolle zu betrachten und zu werten. Dieses Unterfangen kann Anstoß und Befruchtung darin finden, daß man über die Grenzen der Bundesrepublik hinweg blickt und sich fragt, wie die deutsche Arbeitsgerichtsbarkeit im Vergleich mit anderen Ländern dasteht.

Einleitende Überlegungen

Die naheliegende Frage wäre deshalb: Was ergibt ein Vergleich der deutschen Arbeitsgerichtsbarkeit mit der Arbeitsgerichtsbarkeit anderer Länder? In dieser Form gestellt, geht diese Frage von der stillschweigenden Annahme aus, daß alle Länder oder zumindest die als wichtig angesehenen Länder eine der deutschen Arbeitsgerichtsbarkeit ähnliche oder wenigstens vergleichbare Rechtsprechungs-Institution besitzen oder - soweit dies nicht der Fall ist - als erstrebenswert erachten.

Wer aus solchen Gedankengängen heraus nun gar in Vorbereitung eines solchen internationalen Vergleichs nach Ländern sucht, in denen es Arbeitsgerichte gibt, steht, wenn er den deutschen Begriff „Arbeitsgericht“ oder seine Entsprechungen in anderen Sprachen zum Ausgangspunkt seiner Überlegungen macht, sehr bald vor einem Dilemma.

Das Arbeitsgericht in Schweden ist nur für die Beilegung von Durchführungs- und Interpretationsstreitigkeiten aus Kollektivverträgen und nicht für Streitigkeiten aus Arbeitsverträgen und Gesetzen zuständig. Der irische *Labour Court* hat, entge-

* Aus: Franz Gamillscheg, Götz Hueck, Herbert Wiedemann (Hrsg.): 25 Jahre Bundesarbeitsgericht, München 1979, S. 541 - 554. Fremdsprachige Ausdrücke und Zitate wurden von der Redaktion übersetzt.

¹ Das Bundesarbeitsgericht entstand 1954.

gen seinem Namen, mit dem deutschen Arbeitsgericht überhaupt nichts gemeinsam, denn er ist eine Einigungs- und Schlichtungsstelle, die nur Empfehlungen geben kann. Die britischen *Industrial Tribunals* sind nur für Streitigkeiten aus bestimmten Gesetzen, insbesondere dem Kündigungsschutzgesetz, zuständig und sind mehr Schiedsgerichte als Teile der Justiz. Dagegen sind die mexikanischen Einigungs- und Schiedsausschüsse (*Juntas de Consiliación y Arbitraje*) entgegen dem, was ihr Name vermuten läßt, dem deutschen Arbeitsgericht ähnlich, da sie in Rechtsstreitigkeiten gerichtliche Entscheidungen treffen.

Ein Arbeitsgericht mit Zuständigkeiten, die dem deutschen Begriff entsprechen, gibt es in den Vereinigten Staaten nicht und eine solche Institution wird dort auch weder von Regierung und politischen Parteien noch von Arbeitgebern oder Gewerkschaften gewünscht. Man zieht es dort vor, Auslegungs- und Durchsetzungstreitigkeiten aus Kollektivverträgen einem freiwillig vereinbarten Verfahren (*grievance procedure*) zu überlassen, das in letzter Phase durch den Spruch eines Schiedsrichters (*arbitrator*) beendet werden kann. Streitigkeiten aus dem *National Labour Relations Act*, der im wesentlichen den Rahmen und die Spielregeln der Beziehungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften im Sinne ordnungsgemäßer Kollektivverhandlungen (*collective bargaining*) regelt, sind einem quasi-juridischen Verfahren vor dem *National Labour Relations Board* vorbehalten.

Der Ausgangspunkt des Vergleichs

Aus diesen wenigen Beispielen ergibt sich zweierlei: Erstens, daß als Ausgangspunkt bei der Arbeitsrechtsvergleichung zwischen verschiedenen Ländern nicht der Begriff einer arbeitsrechtlichen Institution gewählt werden kann, die in einem bestimmten Land entwickelt wurde und die man zum Zwecke der internationalen Vergleichung nun versucht zu „internationalisieren“ oder, anders ausgedrückt, in andere Rechtsordnungen zu projizieren. Die zweite Folgerung, die aus den gegebenen Beispielen zu ziehen ist, ist die, daß der Ausgangspunkt eines arbeitsrechtlichen Vergleichs überhaupt nicht eine Institution sein kann. Die Mannigfaltigkeit der arbeitsrechtlichen Institution in den einzelnen Ländern ist zu groß und, wie immer man eine bestimmte arbeitsrechtliche Institution definieren mag, eine solche Definition kann immer nur für bestimmte Länder Gültigkeit haben.

Der Bezugspunkt, d. h. das *tertium comparationis*, muß, wenn internationale Vergleichung überhaupt einen Sinn haben soll, ein Wert, ein Gedanke, ein „Etwas“ sein, das allen zu vergleichenden Ländern gemeinsam ist und in allen zu vergleichenden Ländern in gleicher Weise verstanden wird. Ein solches *tertium comparationis* muß deshalb etwas sein, was losgelöst ist vom Rechtssystem der jeweils zu vergleichenden Länder, es muß ein soziales Anliegen, ein soziales Problem sein und die im Wege der internationalen Vergleichung zu stellende und zu beantwortende Frage

muß lauten, wie verschiedene Länder dieses ihnen gemeinsame Problem behandeln, wie sie es zu lösen versuchen².

Im Falle der Arbeitsgerichtsbarkeit (wenn man diesen dem deutschen Rechtssystem entstammenden Begriff einmal zum Ausgangspunkt nimmt) könnte die Frage lauten, wie verschiedene Länder Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die es ja überall gibt, lösen. Man müßte also einen solchen Vergleich nicht institutionell, sondern funktionell angehen und die in verschiedenen Ländern bestehenden Einrichtungen (vom ordentlichen Gericht über Arbeitsgerichte bis zu vereinbarten Einigungs- und Schiedsstellen) miteinander vergleichen, soweit sie die gleiche Funktion ausüben, d. h. die Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten.

Diese Vergleichsmethode wäre an sich brauchbar und methodologisch folgerichtig, jedoch wäre, wenn man alle Formen von Arbeitsstreitigkeiten mit einbeziehen wollte, der zu vergleichende Stoff zu umfangreich und deshalb im Vergleichsverfahren kaum zu bewältigen. Die Vorfrage wäre also, was — immer zum Zwecke des internationalen Vergleichs - unter „Arbeitsstreitigkeit“ zu verstehen ist.

Die weiteste, umfassendste Definition dieses Begriffs kennt das englische Recht, das unter *trade dispute* praktisch alle Streitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, kollektiver und individueller Art versteht³. Aber ein derart weitgefaßter Begriff von Arbeitsstreitigkeiten würde uns nicht weiterhelfen in dem Bemühen, von der deutschen Arbeitsgerichtsbarkeit aus über die Grenzen der Bundesrepublik hinwegzuschauen. Die deutsche Arbeitsgerichtsbarkeit ist eben nicht (wie das in vielen anderen Ländern der Fall ist) für alle Formen von Arbeitsstreitigkeiten zuständig, sondern befaßt sich nur mit sogenannten Rechtsstreitigkeiten. Die Unterteilung zwischen Rechts- und Regelungsstreitigkeiten - wobei, was das Beilegungsverfahren angeht, erstere der Arbeitsgerichtsbarkeit und letztere der Schlichtung zugeordnet werden - ist für das deutsche Arbeitsrecht grundlegend. Auf dieser Unterscheidung beruht überhaupt die gesamte Konzeption und Institution der deutschen Arbeitsgerichtsbarkeit.

Wenn man nun die deutsche Arbeitsgerichtsbarkeit zum Ausgangspunkt einer Rechtsvergleichung nehmen will, so könnte die Bezugsfrage lauten, durch welche Institutionen und Prozeduren im Ausland arbeitsrechtliche Rechtsstreitigkeiten beigelegt werden. Das *tertium comparationis* ist also, wie oben angedeutet, ein soziales Anliegen, nämlich die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten im Arbeitsleben, und

2 Für eine ausführliche Behandlung dieser methodologischen Frage siehe: Johannes Schregle: Internationale Sozialrechtsvergleichung in der normenschaffenden Tätigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation, Referat gehalten vor dem Colloquium über Sozialrechtsvergleichung im Bezugsrahmen internationalen und supranationalen Rechts, Tutzing 1977.

3 Die zunächst im Jahre 1906 ergangene gesetzliche Definition von *trade dispute* wurde in der neuen Gesetzgebung von 1974 präziser gefaßt durch eine Aufzählung der verschiedenen Streitigkeitsgegenstände. Die traditionelle, sehr umfassende Definition wurde dadurch nicht berührt. (Einzelheiten bei: B. A. Hepple, Paul O'Higgins, Employment Law, 2nd edition, London 1976, S. 68 ff.)

dieses soziale Anliegen wird betrachtet als Funktion einer wie immer gestalteten Institution in verschiedenen Ländern, die miteinander verglichen werden sollen.

Der Rahmen dieses kurzen Aufsatzes verbietet es natürlich, einen Überblick über die Beilegung von Rechtsstreitigkeiten in allen Ländern der Welt zu geben. Der Sinn dieses Aufsatzes ist auch nicht zu beschreiben, was ist, sondern Gedanken zu Vergleichsmethoden vorzubringen. Was wichtig ist, ist die Tatsache, daß eine dem deutschen Recht ähnliche Unterscheidung zwischen einerseits Rechtsstreitigkeiten und andererseits Regelungs- oder Interessenstreitigkeiten nur mit Einschränkungen zum Ausgangspunkt eines die meisten oder viele Länder umfassenden Vergleichs gemacht werden kann, weil diese Kategorisierung keineswegs in allen, ja nicht einmal in den meisten Ländern gemacht wird.

Für einen kurzen Überblick über die Problematik mag eine Dreier-Typologie genügen, unterteilt erstens in solche Länder, die besondere Einrichtungen und Verfahren für Rechtsstreitigkeiten (im Unterschied zu Regelungsstreitigkeiten) haben; zweitens solche Länder, die Arbeitsstreitigkeiten nicht nach Rechts- und Regelungsstreitigkeiten, sondern nach anderen Kategorien unterteilen; und drittens solche Länder, die überhaupt keine Begriffsunterteilung von Arbeitsstreitigkeiten in verschiedene Typen kennen. Diese sehr schematische Typologisierung kann jedoch nur Gedankenhilfe und Anhaltspunkt sein, die Wirklichkeit ist viel mannigfaltiger und Mischformen sind die Regel.

Rechts- und Regelungsstreitigkeiten

Dem deutschen System begrifflich am nächsten steht das Arbeitsrecht der skandinavischen Länder und Österreichs. Noch näher kommt dem deutschen System dasjenige Israels, wo 1969 eine Arbeitsgerichtsbarkeit, die dem deutschen Modell sehr ähnelt und von ihm beeinflußt wurde, eingeführt wurde, die ebenfalls für alle Rechtsstreitigkeiten zuständig ist⁴.

Die Unterteilung zwischen Rechtsstreitigkeiten (*disputes over rights*) und Interessenstreitigkeiten (*disputes over interests*) ist der Schlüssel zum Verständnis des Rechts der Arbeitsstreitigkeiten in Dänemark, Norwegen, Schweden und Finnland. In allen diesen Ländern gibt es gesetzlich geschaffene Arbeitsgerichte, die für Rechtsstreitigkeiten zuständig sind, während Regelungsstreitigkeiten einem Einigungsverfahren vor staatlichen Vermittlern unterliegen. Ein grundlegender Unterschied zum deutschen System besteht jedoch darin, daß das Arbeitsrechtssystem der skandinavischen Länder mehr als das deutsche auf von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften getragene Vereinbarungen abgestellt ist, wobei diese Vereinbarungen weitgehend die Beziehungen zwischen diesen beiden Parteien regeln. Das erste dieser Grundabkommen, der sogenannte „September-Vergleich“ Dänemarks, geht

⁴ Vgl. Ruth Ben Israel: Labour Courts in Israel, *International Labour Review*, Febr. 1978, S. 225.

auf das Jahr 1899 zurück. Demgemäß ist auch die Unterscheidung zwischen Rechts- und Regelungsstreitigkeiten auf die Kollektivverhandlungen bezogen und begrenzt und das bedeutet, daß das Arbeitsgericht nur für Anwendungs- und Auslegungsstreitigkeiten aus Kollektivverträgen zuständig ist. In Dänemark gibt es dabei noch die Besonderheit, daß das Arbeitsgericht nur für Rechtsstreitigkeiten, denen ein behaupteter Bruch des Kollektivvertrages zugrunde liegt, zuständig ist, während Interpretationsstreitigkeiten aus Kollektivverträgen zwischen den Vertragspartnern einem von ihnen selbst vereinbarten Schiedsverfahren unterliegen. Das heißt - und dies ist im Vergleich zum deutschen Arbeitsrecht wichtig -, daß in den skandinavischen Ländern Ansprüche aus Gesetz und Arbeitsvertrag vor den Arbeitsbehörden und gegebenenfalls den ordentlichen Gerichten verfolgt werden müssen.

In Österreich, wo selbständige Arbeitsgerichte nur in der ersten Instanz bestehen, sind sie nur für Einzelrechtsstreitigkeiten zuständig. Für Rechtsstreitigkeiten aus dem Betriebsverfassungsrecht gibt es die Einigungsämter, deren Rolle insoweit entgegen ihrem Namen rechtsprechender Art ist. Den Einigungsämtern obliegt zwar ebenfalls die Vermittlung zwischen Kollektivvertragsparteien bei Regelungsstreitigkeiten, jedoch ist diese Rolle in der Praxis bedeutungslos, da derartige Auseinandersetzungen in direktem Kontakt zwischen den Gewerkschaften und den Wirtschaftskammern beigelegt werden.

In Australien wurde 1956 die Unterscheidung zwischen Rechts- und Regelungsstreitigkeiten eingeführt mit der Konsequenz, daß ein Schiedsgericht (*Industrial Court*) für Rechtsdifferenzen aus Kollektivverträgen zuständig ist, während bei Interessenkonflikten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern die Schlichtungskommission (*Conciliation and Arbitration Commission*) tätig wird. Seit dem *Industrial Relations Act* von 1973 gibt es auch in Neuseeland die Unterscheidung zwischen Rechtsstreitigkeiten, die vom *Industrial Court* entschieden werden, und Regelungsstreitigkeiten, die der *Industrial Commission* unterhegen.

Der Kategorie derjenigen Länder, die zwischen diesen beiden Typen von Arbeitsstreitigkeiten unterscheiden, können auch die Vereinigten Staaten zugeordnet werden, obwohl dort diese beiden Arbeitskonflikttypen keine Rechtsbegriffe sind. In den Vereinigten Staaten sind die verschiedenen Arten von Arbeitsstreitigkeiten ebenfalls — ähnlich wie in den skandinavischen Ländern — aus dem Kollektivvertragswesen heraus entwickelt worden. Für Beschwerden aus bestehenden Kollektivverträgen (*grievances*) sehen die Kollektivverträge selbst ein mehrstufiges betriebliches Beilegungsverfahren vor, das in letzter Instanz durch den Spruch eines Schiedsrichters beendet werden kann. Gegen diesen Schiedsspruch und bei Rechtsstreitigkeiten aus Arbeitsverträgen (soweit es diesen Begriff überhaupt gibt, was im wesentlichen nur für industrielle Führungskräfte der Fall ist) gibt es nur die ordentlichen Gerichte, deren Bedeutung in der Praxis aber sehr begrenzt ist. Streitigkeiten aus den Regeln, die im *National Labour Relations Act* verankert sind und die kollektiven

Arbeitsbedingungen ordnen (Anerkennung von Gewerkschaften, ordentliche Durchführung von Kollektivverhandlungen, Verfolgung von sogenannten *unfair labour practices* u. a.) gehen vor den *National Labour Relations Board*, der insoweit, verglichen mit der Bundesrepublik, auch, aber nicht ausschließlich, ein Organ zur Beilegung von Rechtsstreitigkeiten ist. Bei Regelungsstreitigkeiten gibt es, wenn Gewerkschaften und Arbeitgeber sich nicht auf den Abschluß eines neuen Kollektivvertrages einigen können, eine staatliche, auf freiwilliger Grundlage arbeitende Einigungs- und Vermittlungsbehörde (*Federal Conciliation and Mediation Service*). Das kanadische System ist demjenigen der Vereinigten Staaten ähnlich, jedoch schreibt in Kanada das Gesetz verbindlich vor, daß Kollektivverträge ein Verfahren zur verbindlichen Beilegung von Durchführungs- und Interpretationsstreitigkeiten enthalten müssen.

Rechtsstreitigkeiten, für die es besondere Arbeitsgerichte gibt, werden auch unterschieden in den meisten lateinamerikanischen Ländern, jedoch gibt es im lateinamerikanischen Arbeitsrecht auch eine Typologisierung entsprechend unserer nun folgenden zweiten Ländergruppe.

Individuelle und kollektive Arbeitsstreitigkeiten

Diese zweite Gruppe von Ländern unterteilt Arbeitsstreitigkeiten nicht in Rechts- und Regelungskonflikte, sondern in individuelle und kollektive Auseinandersetzungen. Beispiele hierfür sind vor allem Frankreich, Spanien, Italien, Belgien und die Türkei sowie die überseeischen Länder, vor allem im französisch sprechenden Teil Afrikas, die durch das französische Recht beeinflußt wurden. Ähnliche Regelungen bestehen wie gesagt auch in einigen lateinamerikanischen Ländern.

Einzelstreitigkeiten (und die sind ja immer Rechtsstreitigkeiten) gehen entweder vor besondere Arbeitsgerichte (z. B. die französischen *conseils de prud'hommes*, die belgischen *tribunaux de travail* und *cours de travail* und die spanischen *magistraturas de trabajo*) oder vor die ordentlichen Gerichte (z. B. in Italien und den Niederlanden). In manchen Ländern besteht auch eine Mischung von beiden Systemen, oft in der Form, daß Rechtsmittel gegen Entscheidungen von Arbeitsgerichten unterer Instanz an ordentliche Gerichte höherer Instanz möglich sind. Dazu gibt es in verschiedenen Ländern ergänzend vereinbarte Schiedsverfahren. Ein Vergleich zwischen den Einrichtungen für die Regelung von individuellen Streitigkeiten und den deutschen Arbeitsgerichten wäre sinnvoll und möglich, aber er würde eben nur den „individuellen“ Teil des Arbeitsrechts betreffen und damit das wesentliche Merkmal des Arbeitsrechts ausklammern.

Vom Ausgangspunkt dieses Aufsatzes her gesehen liegt das Interesse mehr im Bereich dessen, was in den betreffenden Ländern als kollektive Streitigkeiten bezeichnet wird. Mit diesem Begriff meint man alle Auseinandersetzungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern und ihren Verbänden, wobei oft nicht zwischen

solchen Streitigkeiten unterschieden wird, die sich aus einem bestehenden Kollektivvertrag ergeben, und solchen, die dann auftreten, wenn sich die Verhandlungsparteien nicht auf einen neuen Kollektivvertrag einigen können.

In den Ländern dieser Gruppe bestehen für kollektive Streitigkeiten meistens Regelungs- und Schiedsverfahren, die entweder gesetzlich oder vertraglich geschaffen wurden, die aber meist freiwillig sind. Das Schiedssystem (*arbitrage*), das das französische Arbeitsrecht herausgebildet hat, ist praktisch von geringer Bedeutung. Im Jahre 1971 gab es einen einzigen Schiedsfall, im Jahre 1972 gab es zwei und seither keinen mehr⁵. Schiedsverfahren für kollektive Arbeitsstreitigkeiten finden sich auch in zahlreichen lateinamerikanischen Ländern, oft mit der Konsequenz der Zwangsschlichtung, die aber vor allem demjenigen Typ von kollektiven Streitigkeiten gilt, den man anderswo als Interessenstreitigkeiten bezeichnen würde.

Systeme ohne Kategorisierung von Arbeitsstreitigkeiten

Der dritten Gruppe gehören solche Länder an, die keine begriffliche Unterscheidung zwischen Rechts- und Regelungsstreitigkeiten treffen. Dies sind vor allem Großbritannien und diejenigen zahlreichen Länder, die vom britischen Arbeitsrecht beeinflusst worden sind, d. h. die meisten englisch-sprechenden Länder Asiens, Afrikas und der Karibik. Wie oben erwähnt, gilt der britische Terminus *trade dispute* für alle Differenzen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, und begrifflich sowie praktisch kann nach britischer Auffassung jeder Konflikt eines einzelnen Arbeitnehmers mit seinem Arbeitgeber zu einem kollektiven Konflikt (*industrial dispute*) werden, wenn sich die Gewerkschaft einschaltet, um durch Verhandlungen mit dem Arbeitgeber gegebenenfalls mit Streikdrohung, eine für den Arbeitnehmer günstige Lösung zu erreichen. Von der Idee „Verhandlung“ (*bargaining oder negotiation*) führt dann ein logischer Weg zu der Idee der „Vermittlungs- und Einigungsbemühungen“ (*conciliation*), die im Scheiternsfall gegebenenfalls zu dem Schiedsspruch einer dritten Stelle (*arbitration*) führen. Während der Schiedsspruch in Großbritannien freiwillig ist, wurde er in der überwiegenden Mehrzahl in den überseeischen Ländern durch Zwangsschlichtung ersetzt. Eine Unterscheidung zwischen Rechts- und Regelungsstreitigkeiten erscheint dem britischen Arbeitsrecht starr und praxisfern.

Der Hauptgrund jedoch, weil Rechtsstreitigkeiten im deutschen, skandinavischen und amerikanischen Sinn der Systematik des Arbeitsrechts in Großbritannien fremd sind, liegt darin, daß britische Kollektivverträge keine dem deutschen Tarifvertrag entsprechenden Rechtswirkungen erzeugen. Britische Kollektivverträge stellen keine gerichtlich durchsetzbaren materiellen Rechtsnormen im deutschen Sinne dar. Dieser direkte Zusammenhang zwischen Rechtswirkung von Kollektiv-

⁵ Vgl. Gerard Adam et Jean-Daniel Reynaud: *Conflicts du travail et changement social*, Paris 1978, S. 56.

vertragen, daraus etwa sich ergebenden Rechtsstreitigkeiten und einer für solche Streitigkeiten dann zuständigen Arbeitsgerichtsbarkeit wurde in Großbritannien zwar öfters diskutiert, so etwa im sogenannten *Donovan Report* von 1968⁶, jedoch hat keiner dieser Neuerungsversuche Erfolg gehabt. Der im *Industriell Relations Act* von 1971 verankerte Grundsatz, wonach eine rechtliche Verbindlichkeit von Kollektivverträgen vermutet wurde, falls die Parteien nicht ausdrücklich etwas anderes vereinbarten, mußte 1974 wieder aufgegeben werden. In die in diesem Jahr erlassene neue Gesetzgebung ist dieser Grundsatz nicht mehr aufgenommen worden.

Der über dieses Denken wahrscheinlich verwunderte deutsche Betrachter muß sich darüber im klaren sein, daß der Widerstand, der in Großbritannien vor allem — aber nicht ausschließlich - in Gewerkschaftskreisen einer Rechtsverbindlichkeit von Kollektivverträgen entgegengesetzt wird, sich nicht gegen das richtet, was man in Deutschland als die normative Wirkung der Kollektivverträge bezeichnet. Natürlich sieht man auch in Großbritannien, wie überall sonst, im Kollektivvertrag ein Mittel zur Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen, die für die betreffenden Arbeitnehmer nicht unterschritten werden dürfen. Aber im Unterschied zu Deutschland ist man in Großbritannien der Ansicht, daß die Durchsetzung der vereinbarten Normen den Vertragspartnern, oder besser gesagt den Verhandlungsparteien, selbst obliegt und nicht einem Gericht überlassen werden soll. Nach britischer Überzeugung wissen die Vertragsparteien besser als ein Gericht, was sie vereinbart haben.

Um sich in die britische Arbeitsrechtsmentalität versetzen zu können, bedarf es eines vollen Verstehens, das ohne Einfühlen nicht gelingen kann, alles dessen, was in den Begriff *collective bargaining* eingeschlossen ist. Prononciert, vielleicht überspitzt gesagt, wird in Großbritannien der Interessenausgleich zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern, der ja in allen Auseinandersetzungen zwischen diesen Parteien gesucht werden muß, mit dem Mittel des Verhandelns angestrebt und nicht mit dem Mittel eines richterlichen Aktes. Dies ist in allen seinen Konsequenzen nachzuempfinden. Natürlich führt dies schon ins Soziologische, aber ohne diese Betrachtungen ist Rechtsvergleichung steril.

Kollektivvertrag und Friedenspflicht als Vergleichsschlüssel

Aus dem Gesagten ergibt sich, daß der britische Haupteinwand gegen eine etwaige Übertragung der in Deutschland anerkannten Rechtswirkung der Tarifverträge auf Großbritannien im Grunde gegen das gerichtet ist, was das deutsche Arbeitsrecht als die obligatorischen Wirkungen des Tarifvertrages herausgebildet hat. Die britischen Gewerkschaften wehren sich gegen diese Konsequenzen einer rechtlichen Verbindlichkeit der Kollektivverträge und gegen die Anerkennung der richterlichen Durchsetzung von Verpflichtungen zwischen den Verhandlungsparteien.

⁶ Vgl. Report of the Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations (1965 - 1968), London 1968, S. 155 ff.

Im Grunde richtet sich natürlich dieser Widerstand im wesentlichen gegen das, was man in Deutschland als Friedenspflicht bezeichnet. Die britischen Gewerkschaften wollen sich unter allen Umständen ihre Handlungsfreiheit bewahren, ob es sich um Verhandlungen über die Festsetzung neuer oder über die Anwendung bereits vereinbarter Arbeitsbedingungen handelt, wobei eben nach britischer Auffassung diese beiden Prozeduren nicht scharf zu trennen sind. Die *Donovan Commission* hat dies so ausgedrückt: „Collective bargaining is in fact a continuous process in which differences concerning the Interpretation of an agreement merge imperceptibly into differences concerning claims to change its effect“⁷. Um den Arbeitgeber zu veranlassen, einen nach Gewerkschaftsansicht unrechtmäßig entlassenen Arbeitnehmer wieder einzustellen, sind die britischen Gewerkschaften nicht bereit, auf das Druckmittel der Arbeitsniederlegung zu verzichten, oder - anders ausgedrückt - dieses Druckmittel aufzugeben im Austausch für eine richterliche Entscheidung. Wie *K. W. Wedderburn* sagt: „Workers who have achieved such strength in the power relations that are real life at the workplace are unlikely to relinquish their liberty of action because lawyers tell them the issue is really one about *rights* rather than *interests*“⁸.

In dieser Frage sind sich die britischen Gewerkschaften mit den französischen, belgischen und italienischen einig. Auch dort gibt es keine gesetzliche Friedenspflicht während der Laufzeit von Kollektivverträgen, und Vereinbarungen über Friedenspflicht - soweit solche Abmachungen überhaupt getroffen werden, was zum Beispiel in der französischen Praxis sehr selten ist— sind nicht gerichtlich einklagbar. Das ist auch nicht nötig, wo der Friedenspflicht eine ausdrückliche Gegenleistung des Arbeitgebers gegenübersteht. Dies ist der Fall in Belgien, wo eine tarifvertragliche Friedenspflicht von den Gewerkschaften dafür zugestanden wurde, daß die Kollektivverträge besondere Leistungen des Arbeitgebers vorsehen, die auf Gewerkschaftsmitglieder beschränkt sind⁹. In Italien haben die Arbeitgeber betriebliche Kollektivverhandlungen mit den Gewerkschaften in Ergänzung zu den Branchenverträgen zugestanden dafür, daß die Gewerkschaften auf Druckmittel verzichten, jedoch nicht auf solche, die zur Durchsetzung von Forderungen dienen, über die auf Betriebsebene verhandelt werden kann¹⁰.

Das gegenseitige Sichbedingen von Arbeitsgerichtsbarkeit und Friedenspflicht während der Laufzeit von Tarifverträgen ist der Schlüssel zum Verständnis des deut-

7 Ebd., S. 126 übersetzt etwa: „Collective bargaining ist ein kontinuierlicher Prozeß, in dem die Auslegungsunterschiede einer Vereinbarung unmerklich in den unterschiedlich aufgefaßten Anspruch übergehen, die *Auswirkungen* einer Vereinbarung zu verändern.“

8 K. W. Wedderburn: Conflicts of „Rights“ and Conflicts of „Interest“ in Labour Disputes. In: B. A. Aaron (ed.): Dispute Settlement Procedures in Five Western European Countries, Los Angeles 1969, S. 89, übersetzt etwa: „Arbeitnehmer, die in ihrer Arbeitsplatzwirklichkeit bezogen auf das allgemeine Kräfteverhältnis eine relativ starke Position erlangt haben, sind nicht willens, ihren Aktionsspielraum nur deswegen aufzugeben, weil ihnen die Juristen sagen, es handle sich um eine Frage des *Rechts* und nicht um eine von *Interessen*.“

9 Vgl. Roger Blanpain: Tendances recentes des negociations collectives en Belgique. In: La negociation collective dans les pays industrialises à economie de marche, Genf IAA, 1974, S. 265.

10 Vgl. Gino Giugni, Diritto Sindacale, Bari 1974, S. 182.

schen Systems, wenigstens soweit man es von jenseits der Grenzen betrachtet. Ob diese Konzeption ursprünglich deutsch oder skandinavisch ist, bleibe dahingestellt. *Folke Schmidt* hält die Friedenspflicht in Rechtsstreitigkeiten aus Kollektivverträgen im schwedischen Recht für eine *peculiarly Nordic invention*¹¹.

Die rechtliche Gleichstellung von Verträgen im allgemeinen Rechtsverkehr und von arbeitsrechtlichen Kollektivverträgen führt folgerichtig zur Anerkennung des Grundsatzes *pacta sunt servanda* für arbeitsrechtliche Kollektivverträge und dies führt dann zu der Durchsetzbarkeit dieser Verträge durch staatliche Gerichte. Diese begriffliche Deduktionskonsequenz ist im wesentlichen außer in der Bundesrepublik und Österreich nur noch in den skandinavischen Ländern und in einigen lateinamerikanischen Ländern mitgemacht worden. In den Vereinigten Staaten gibt es auch eine Friedenspflicht während der Laufzeit von Kollektivverträgen, gekoppelt mit der verbindlichen Entscheidung durch eine dritte Stelle bei Streitigkeiten, die sich aus dem Kollektivvertrag ergeben können, aber dort sind Friedenspflicht und Schiedsverfahren nicht im Gesetz verankert, sondern fließen aus vereinbarten Bestimmungen im Kollektivvertrag selbst. In der Schweiz ist die Lage ähnlich. Es gibt zwar eine gesetzlich vorgeschriebene allgemeine relative Friedenspflicht aus abgeschlossenen Gesamtarbeitsverträgen, aber praktisch bedeutsamer ist die Vereinbarung in der Schweizer Uhren- und Maschinenindustrie, deren Grundsätze seit 1937 bis heute beibehalten wurden und die ähnliche Abmachungen in anderen Wirtschaftszweigen beeinflußt hat. Danach gilt während der jeweils auf drei Jahre begrenzten Laufzeit des Abkommens eine absolute Friedenspflicht, wonach alle zwischen den Parteien etwa entstehenden Konflikte, gleich welcher Art, durch ein ebenfalls im Abkommen vereinbartes Einigungs- und Schiedsverfahren beigelegt werden müssen.

Arbeitsgerichtsbarkeit, Kollektivvertrag, Kollektivverhandlung

Dieser kurze Überblick zeigt, daß die zum Ausgangspunkt genommene Unterscheidung zwischen Rechts- und Regelungsstreitigkeiten als Bezugspunkt für einen internationalen Vergleich nur bedingt brauchbar ist, ebenso wie eine Unterscheidung zwischen individuellen und kollektiven Arbeitsstreitigkeiten. Beide Unterscheidungstypologien sind zwar jeweils in sich logisch und begrifflich klar, aber sie werden der sozialen Wirklichkeit der so sehr verschiedenen Länder, die verglichen werden sollen, nicht gerecht. Wer das deutsche System der Arbeitsgerichtsbarkeit mit dem System nicht nur Frankreichs und Italiens, sondern auch mit dem anglosächsischen und anglo-amerikanischen System vergleichen will, muß es, um praxisbezogen zu bleiben, darauf abstellen, ob die Arbeitsstreitigkeiten dem Kollektivverhandlungswesen entspringen oder ihm in einer anderen Form zugeordnet werden müssen. Und wie bereits angedeutet, ist es, um den internationalen Vergleich sinnvoll zu ma-

¹¹ Vgl. Folke Schmidt: *Law and Industrial Relations in Sweden*, Stockholm 1977, S. 168

chen, hierbei von entscheidender Wichtigkeit, mehr an den Vorgang der Kollektivverhandlung zu denken und nicht so sehr an das Verhandlungsergebnis, d. h. den Kollektivvertrag, über dessen rechtliche Wirkungen ebenso starke Auffassungsunterschiede bestehen.

In Großbritannien und in anderen vom britischen Recht beeinflussten Ländern, aber auch in Frankreich, Italien und Belgien werden die Beziehungen zwischen Arbeitgebern und ihren Organisationen und Gewerkschaften mehr als ein Verhältnis des laufenden Verhandels gesehen als eine Serie aufeinanderfolgender Vereinbarungen. Der Nachdruck liegt also auf dem Prozeß des Aushandelns als Beziehungszustand und nicht auf dem Ergebnis dieses Aushandelns, dem Vertrag. Für Frankreich haben *Gerard Adam* und *Jean-Daniel Reynaud* dieses Verhandeln (*la negociation*) genannt *la forme privilegiee de la democratie industrielle*¹². In Italien wird im Arbeitsrecht ebenfalls zwischen *contratto collettivo* und dem Vorgang der *contrattazione collettiva* unterschieden¹³. Für Großbritannien hat *Kahn-Freund* darauf hingewiesen, daß „even that form of agreement which outwardly resembles a contract may not create anything final, but may be no more than a momentary stop in an unending process“¹⁴.

Die Schwierigkeit liegt eben darin, daß das „Verhandeln“ juristisch weniger leicht (wenn überhaupt) in den Griff zu bekommen ist, als der „Vertrag“. Und wer, wie es in den genannten Ländern der Fall ist, den Begriff des Verhandels in den Mittelpunkt seiner Überlegungen stellt, für den ist das erstrebte Verhandlungsziel nicht so sehr justiziables Recht als vielmehr ein Arrangement, ein Kompromiß, dessen wesentliches Kriterium nicht gerichtliche Einklagbarkeit ist, sondern die Tatsache, daß es für beide Parteien akzeptabel ist und daß mit ihm beide Parteien möglichst lange zusammenleben können.

Und wer „Verhandeln“ sagt, für den steht im Vordergrund das Kriterium des Sicheinigenkönnens. Für einen Engländer oder einen Franzosen ist die innerdeutsche Diskussion darüber, ob etwas überhaupt Gegenstand von Tarifverhandlungen sein darf, schwer verständlich, da sie darin Bemühungen sehen, rechtliche Grenzen der Verhandlungsmöglichkeit zu ziehen. Als Beispiele seien erwähnt die Frage, ob Mitbestimmungsrechte über das Betriebsverfassungsgesetz und das Mitbestimmungsgesetz hinaus tarifvertraglich vereinbart werden können, oder die Frage, ob es rechtens ist, in Tarifverträgen den Status von gewerkschaftlichen Vertrauensleuten zu fixieren.

Daß in der Bundesrepublik in solchen wie auch in Fragen anderer Lebensbereiche immer sehr schnell der Ruf nach dem Richter und nach einem Überprüfen der

12 Gerard Adam et Jean-Daniel Reynaud: *Conflicts* . . . a.a.O., S. 84.

13 Dem hat Gino Giugni in seinem „*Diritto sindacale*“ (a.a.O.) ein ganzes Kapitel gewidmet (S. 175 ff.)

14 Otto Kahn-Freund: *Labour and the Law*, London 1977, S. 67, übersetzt etwa: (daß) „selbst die Form einer Vereinbarung, die äußerlich einem Vertrag gleicht, nichts Endgültiges schafft, sondern nicht mehr sein kann als eine Zwischenstufe in einem unendlichen Prozeß.“

Verfassungsmäßigkeit ertönt, ist wohl eine nationale Eigenart. Wer, wie es im britischen, französischen und italienischen Arbeitsrechtsbereich der Fall ist, mehr an das Verhandeln denkt, für den ist im Grunde jede Materie verhandlungsfähig, auf die sich Arbeitgeber und Gewerkschaften einigen können. Auf eine kurze Formel gebracht: Wo man in Deutschland fragt „Darf man das?“, fragt man in Großbritannien und in Frankreich „Kann man das?“

Wer in den letzten Jahren, d. h. vom *Industrial Relations Act* von 1971 an bis zum *Trade Union and Labour Relations (Amendment) Act* von 1976 die Versuche des britischen Gesetzgebers verfolgt hat, den *closed shop* (Organisationsklausel) rechtlich zu fixieren, vor allem durch eine gesetzliche Umgrenzung des Rechts des Arbeitgebers, Nichtgewerkschaftsmitglieder zu entlassen, sieht, daß es dabei darauf ankam, das Gesetz mit der Praxis, die eine lange Tradition hat, in Übereinstimmung zu bringen und nicht umgekehrt.

Diese Überlegungen erklären auch, warum in den genannten Ländern der Akt des „Vermittels“ (*conciliation*), der in seiner Konzeption dem Akt des „Verhandels“ zugeordnet ist, eine größere Rolle spielt als in der Bundesrepublik, und zwar sowohl in Rechts- als auch in Regelungsstreitigkeiten. Vermitteln ist ja im Grunde nichts anderes als Hilfeleistung durch einen Dritten beim Aushandeln einer Einigung. Daß „Vermitteln“ mit dem Akt des Rechtsprechens nicht ganz unvereinbar ist, zeigt die Güteverhandlung vor den deutschen Arbeitsgerichten. Aber wesensmäßig - und das ist sehr wichtig für die internationale Vergleichung dieser Materie - fragt der Vermittler „Worauf können sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer einigen? Mit welchem Kompromiß können sie leben?“, während der Richter fragt und zu fragen hat „Wer hat recht?“

Klarheit, Logik und Systematik in dem, was rechtens ist, d. h. was gerichtlich durchsetzbar ist, ist in der Bundesrepublik ein starkes Anliegen. Wer Rechtsvergleichung betreibt und sich zu diesem Zwecke außerhalb seines eigenen Rechtssystems stellt (eine Voraussetzung für sinnvolle Rechtsvergleichung!), wird sehen, daß das, was in der Bundesrepublik als Stabilisierungsfaktor gilt, von außen betrachtet auch als Immobilisierungsfaktor erscheinen kann.

Für Großbritannien hat *Kahn-Freund* geschrieben: „The common law is permeated by a deep distrust, by an almost obsessional fear of 'tidiness'. So is much in the British System of industrial relations. Both sides have a traditional desire for solving problems *ad hoc*, as they arise“¹⁵.

Natürlich denkt derjenige, der den Begriff der Verhandlungen an die Spitze seiner Wertskala stellt, daran, daß bei Verhandlungen Druck ausgeübt wird, nötigen-

15 Ebd., S. 54, übersetzt etwa: „Das englische Recht ist von einem tiefen Mißtrauen geprägt, ja beinahe von einer Furcht besessen. Das gilt auch für das britische System der industriellen Beziehungen. Beide Seiten haben traditionell einen Hang dazu, Probleme *ad hoc*, wenn sie auftauchen, zu lösen.“

falls durch Arbeitsniederlegung. Und dies bringt uns zurück zu dem engen Band, das - wenigstens in der Bundesrepublik - Arbeitsgerichtsbarkeit und Arbeitsfrieden miteinander verbindet.

Die angedeuteten grundsätzlichen Meinungsverschiedenheiten zwischen den verschiedenen europäischen Ländern über Grundfragen der kollektiven Arbeitsbeziehungen sind eine Erklärung dafür, warum es so außerordentlich schwierig, ja unmöglich ist - jedenfalls im gegenwärtigen Stand der Dinge -, auf die brennenden Fragen des kollektiven Arbeitsrechts europäische Antworten im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft in Form von Regeln zu finden, auf die sich die neun Länder zum Zwecke einer Harmonisierung einigen könnten.

Arbeitsgerichte und Dritte Welt

Die Verknüpfung zwischen Arbeitsgerichtsbarkeit und Friedenspflicht ist auch ein Grund, der die Schaffung von gerichtlichen Einrichtungen zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten für die Länder der Dritten Welt so außerordentlich attraktiv macht. Die Idee eines als neutral angesehenen gerichtlichen Gremiums, von dessen Bestehen man sowohl die Aufrechterhaltung des Arbeitsfriedens als auch die Durchsetzung von Recht und Gerechtigkeit erwartet, übt auf die Regierungen der Länder in Asien, Afrika, Lateinamerika und im Nahen und Mittleren Osten eine starke Anziehungskraft aus. Da diese Länder nahezu alle für das, was man bei uns Interessenstreitigkeiten nennt, eine Zwangsschlichtung oder Zwangsschiedsgerichtsbarkeit eingeführt haben, wenigstens für die Arbeitsstreitigkeiten von großer wirtschaftlicher und politischer Tragweite, ist für diese Länder eine Trennung zwischen Rechts- und Regelungsstreitigkeiten von geringer praktischer Bedeutung. Sie wird deshalb in den meisten Ländern der Dritten Welt auch nicht gemacht, und wo sie gemacht wird, entspringt sie mehr akademischem Interesse als praktischer Nützlichkeit.

Aber Zwangsschiedsgerichtsbarkeit, d. h. eine endgültige Entscheidung durch einen *Industrial Court*, *Industrial Arbitration Court*, *Labour Tribunal*, *Labour Court* oder durch eine ähnliche Einrichtung ist meistens nur das Ende eines längeren Verfahrens, das mit direkten Verhandlungen beginnt, gefolgt von einem staatlichen Vermittlungsversuch, und das nicht überall Streiks völlig ausschließt. Deshalb sind auch manche Entwicklungsländer dazu übergegangen, bestimmte Materien durch Gesetz aus dem Bereich der Kollektivverhandlungen auszuklammern.

1968 hat Singapur und 1969 hat Malaysia gesetzlich bestimmt, daß Fragen betreffend Personalentscheidungen, wie Einstellung, Beförderung, Versetzung und Kündigung (mit Schwerpunkt auf dem letzteren) nicht Gegenstand von Kollektivverhandlungen sein dürfen, mit dem eingestandenen Ziel, solche Fragen der Ausübung gewerkschaftlicher Druckmittel zu entziehen. Der Zweck dieser Gesetze war, diese Länder für ausländische Investitionen besonders attraktiv zu machen. In Strei-

tigkeiten über solche Fälle versucht nun die Regierung administrativ zu entscheiden mit der Möglichkeit, den Fall vor den *Industrial Court* (in Malaysia) oder vor den *Industrial Arbitration Court* (in Singapur) zu bringen. Die Gewerkschaften Malaysias haben sich öffentlich darüber beklagt, daß es gegen Entscheidungen des *Industrial Court* Einspruch an den *High Court* gibt, wodurch arbeitsrechtliche Streitfälle, die besser zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern auszuhandeln seien, in das sich nur sehr langsam drehende Räderwerk der allgemeinen Justiz geraten, der noch dazu das Verständnis für die Besonderheiten des Arbeitslebens weitgehend fehle. Man sieht, daß die Grundprobleme der Diskussion um Arbeitsgerichtsbarkeit und - im weiteren Sinne — um die Rolle, welche Gerichte im Arbeitsrecht spielen oder spielen sollen, zwischen Nord und Süd nicht so wesensverschieden sind, wie man bei nur oberflächlicher Betrachtung annehmen könnte.

Schlußbemerkung

Die kurzen Überlegungen dieses Aufsatzes, der von der deutschen Arbeitsgerichtsbarkeit als juristischem Denkmodell ausging, hatten den Zweck, am Beispiel von Arbeitsstreitigkeiten zu zeigen, wie reizvoll, aber auch wie schwierig internationale Arbeitsrechtsvergleiche sind. Eine Beschäftigung mit dem ausländischen Arbeitsrecht öffnet neue Blickpunkte auf das eigene Arbeitsrecht. Natürlich führt Rechtsvergleichung dazu, im eigenen Recht bisher als selbstverständlich erachtete Ausdrucksformen durch Fragezeichen zu ersetzen. Aber eine laufende Neuprüfung der Werte und Institutionen des Arbeitsrechts im eigenen Land ist Voraussetzung dafür, daß das Arbeitsrecht vor Erstarrung bewahrt wird und das bleibt, was es immer beansprucht hat, zu sein: werdendes, sich ständig wandelndes und deshalb immer junges Recht.