



AM

ARBEITSHILFE FÜR KREISGRUPPEN

GEWERKSCHAFTSRECHTE AUF INTERNATIONALER EBENE



Gewerkschaft der Polizei

Inhalt

<u>Vorwort</u>	<u>3</u>
<u>Einleitung</u>	<u>4</u>
<u>1. Nationale Bestimmungen der Bundesrepublik</u>	<u>5</u>
<u>2. Geltungsbereich internationaler Bestimmungen</u>	<u>5</u>
<u>3. Internationale Organisationen</u>	<u>6</u>
<u>4. Schutzbestimmungen und Regelungen</u>	<u>7</u>
<u>5. Auswirkungen internationaler Bestimmungen</u>	<u>11</u>

Impressum

Text:
Christoph Günther, Rechtsanwalt

Herausgeber:
Gewerkschaft der Polizei
– Bundesvorstand –
Abt. Bildung/Werbung

Forststraße 3a, 40721 Hilden
E-Mail: gdp-bund-hilden@gdp-online.de
Internet: www.gdp.de

Druck:
Wölfer, Druck Verlag Werbeservice,
42781 Haan

Vorwort

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

bei der gewerkschaftlichen Arbeit wird es in Anbetracht fortschreitender Globalisierung zunehmend wichtig, den Blick auf gewerkschaftliche Betätigung auf internationaler Ebene zu richten, zumal die entsprechenden internationalen Bestimmungen teilweise Auswirkungen auf die Rechtslage in Deutschland haben.

Die Kreisgruppen sollten diesen Aspekt bedenken, denn internationale Übereinkommen beeinflussen den Rahmen, in welchem Gewerkschafter tätig werden können. Nicht zuletzt schärft die Kenntnis größerer internationaler Zusammenhänge den Blick für die nationale Situation. Internationale Regelungen zum Schutz der gewerkschaftlichen Organisationen und der gewerkschaftlichen Betätigung sind wichtige Eckpfeiler für die Gewerkschaftsrechte vor Ort.

Wichtig ist der Zusammenhang von nationalen und internationalen Bestimmungen sowie ein Hinweis auf die wichtigsten internationalen Abkommen, Verträge und Regelungen, welche gewerkschaftliche Betätigung beeinflussen. Der vorliegende Text soll lediglich eine Übersicht sein, welche bei der gewerkschaftlichen Arbeit vor Ort wichtig ist und zumindest Argumentationshilfen bieten kann.

Wir wünschen euch bei der Beschäftigung mit dieser Materie viel Spaß und würden uns freuen, wenn sich daraus neue Perspektiven und Anregungen für die tägliche Arbeit vor Ort ergeben.

Mit kollegialen Grüßen
Der Bundesvorstand





Einleitung

Internationale Regelungen sind Vereinbarungen zwischen souveränen Staaten. Vereinbarungen haben zur Konsequenz, dass sich die Vertragspartner an die vereinbarten Positionen halten müssen. Deshalb müssen die jeweiligen Staaten freiwillig bereit sein, innerstaatliche Macht durch internationale Vereinbarungen einschränken zu lassen.

Verfolgt wird zudem häufig das Ziel, möglichst viele Staaten in Regelungen einzubeziehen. Das hat zur Konsequenz, dass internationale Bestimmungen oft den kleinsten gemeinsamen Nenner widerspiegeln, auf welchen sich die Nationalstaaten freiwillig geeinigt haben. Erst als Ergebnis langwieriger Prozesse der Willensbildung auf internationaler Ebene haben sich vertragliche Regelungen ergeben, welche den Bürgern der jeweiligen Staaten präzise individuelle Rechte gewähren.

Die internationalen Vereinbarungen müssen in Nationalstaaten als nationales Recht übernommen werden. Im Ergebnis werden die nationalen Regelungen durch internationale Bestimmungen ergänzt. So ergibt sich die Rechtslage in Deutschland auch aus den internationalen Bestimmungen.

Dieser Text ist wie folgt gegliedert:

- Zusammenhang von nationalen und internationalen Bestimmungen,
- Rolle der Vereinten Nationen und ihrer Unterorganisation der Internationalen Arbeitsorganisation, Rolle des Europarates,
- die wichtigsten internationalen Schutzbestimmungen im Bereich gewerkschaftlicher Betätigung,
- Auswirkungen internationaler Bestimmungen.

Ich hoffe, dass es mir gelungen ist, Zusammenhänge zu erläutern und Grundkenntnisse in übersichtlicher Form zu vermitteln.

Berlin im Herbst 2003

Christoph Günther
Rechtsanwalt

1. Nationale Bestimmungen der Bundesrepublik



Nationale deutsche Bestimmungen gewährleisten den Schutz gewerkschaftlicher Betätigung und regeln den rechtlichen Inhalt von Arbeitsverhältnissen.

- ▶ So gewährt das Grundgesetz in **Artikel 9 (Koalitionsfreiheit)** das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen (sog. Koalitionen) zu bilden. Das gilt für Vereinigungen von Arbeitnehmern (Gewerkschaften) und Vereinigungen von Arbeitgebern (Arbeitgeberverbänden).
- ▶ Direkt aus dieser Verfassungsbestimmung wird die **Tarifautonomie** abgeleitet. Es handelt sich um die Befugnis der Koalitionen, die Arbeitsbedingungen in einem vorgegebenen gesetzlichen Rahmen ohne staatliche Einflussnahme (autonom) auszuhandeln (d.h. Tarifverträge zu schließen).
- ▶ Hinsichtlich des vorgegebenen **gesetzlichen Rahmens** sind in diesem Zusammenhang insbesondere Bestimmungen zum Schutz von Arbeitnehmern relevant. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber in den §§ 611 – 630 des Bürgerlichen Gesetzbuches die Grundbedingungen eines Arbeitsvertrages geregelt. Es handelt sich insgesamt um einen gesetzlichen Rahmen, welchen die Koalitionen durch Vereinbarungen präzisieren können und sollen.

2. Geltungsbereich internationaler Bestimmungen

Da die Nationalstaaten souverän sind, können in den einzelnen Staaten jeweils völlig unterschiedliche Regelungen eines Rechtsgebietes gelten. Daraus resultiert das grundsätzliche Bedürfnis internationaler Harmonisierung insbesondere arbeitsrechtlicher Regelungen.

Internationale Regelungen entstehen durch **Vereinbarungen zwischen einzelnen Staaten**. Das kann auch geschehen, indem einzelne Staaten internationalen Vereinbarungen beitreten. Hier stellt sich eine grundsätzliche Frage: **Wie werden völkerrechtliche Vereinbarungen in Nationalstaaten wirksam?**

- ▶ Im Regelfall schließen zunächst Nationalstaaten miteinander Verträge ab, welche allerdings zunächst international nicht verbindlich sind.
- ▶ Die Verträge entfalten in den jeweiligen Nationalstaaten gegenüber dem einzelnen Bürger erst dann Wirksamkeit, wenn sie durch ein nationales Gesetz bestätigt wurden (sog. „Transformation“). Nach der Transformation gelten die internationalen Vereinbarungen in den jeweiligen Staaten als nationales Recht.
- ▶ Zudem erklärt das zur völkerrechtlichen Vertretung befugte Organ der Nationalstaaten (in der Bundesrepublik der Bundespräsident) diesen Vertrag für völkerrechtlich verbindlich, indem er die sog. Ratifikationsurkunde unterzeichnet („Ratifikation“).

3.

Internationale Organisationen

Vereinte Nationen

Die Vereinten Nationen [United Nations Organisation (UNO)], deren Vorgängerorganisation der Völkerbund war, wurden nach dem zweiten Weltkrieg gegründet. Zunächst nahmen die Gründungsstaaten die Satzung an und inzwischen sind nahezu alle Staaten der UNO beigetreten.

Ziele der Vereinten Nationen sind nach Art. 1 der Satzung die Wahrung des Weltfriedens und die internationale Sicherheit. Diese Ziele sollen erreicht werden durch Kollektivmaßnahmen, die Entwicklung zwischenstaatlicher Beziehungen und die Stärkung internationaler Zusammenarbeit auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellen und humanitärem Gebiet. Demnach soll auch die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Arbeitsrechts ausgebaut werden. Hauptorgane der UNO sind die Vollversammlung und Sicherheitsrat.

Internationale Arbeitsorganisation

Es bestehen **Sonderorganisationen** der Vereinten Nationen, um die Ziele der Vereinten Nationen zu erreichen. Beispiele sind die Weltgesundheitsorganisation (WHO) oder der Internationale Währungsfonds (IWF). Vor allem mittels dieser Sonderorganisationen versuchen die Vereinten Nationen auf den Gebieten des Arbeits- und Sozialrechts Einfluss zu nehmen.



Hinsichtlich gewerkschaftlicher Betätigung ist insbesondere die **Internationale Arbeitsorganisation** [International Labor Organisation (ILO)] bedeutsam. Sie wurde ursprünglich als selbständige Organisation des Völkerbundes geschaffen und ist nunmehr eine Sonderorganisation der UNO mit Sitz in Genf. Die ILO soll auf dem Gebiet des Arbeits- und Sozialrechts rechtsverbindliche völkerrechtliche Abkommen schaffen und darüber hinaus unverbindliche Normen und Regelungen erarbeiten.

Europarat

Der Europarat wurde 1949 errichtet und hat nach seiner Satzung die Aufgabe, eine engere Verbindung zwischen seinen Mitgliedern zum Schutze und zur Förderung der Ideale und Grundsätze herzustellen und ihren wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt zu fördern.

Unter anderem erarbeitet er Konventionen, die Einfluss auch auf den Gebieten des Arbeits- und Sozialrechts haben.

4. Schutzbestimmungen und Regelungen

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte

Mit dieser Erklärung deklarierten die Vereinten Nationen 1948, dass alle Menschen über die gleichen unveräußerlichen Rechte und Grundfreiheiten verfügen. Die Vereinten Nationen bekennen sich darüber hinaus zum Schutz der Menschenrechte jedes Einzelnen.

In Art. 23 dieser völkerrechtlich grundlegenden Erklärung sind die Menschenrechte im Zusammenhang mit der beruflichen Betätigung beschrieben. Ausdrücklich ist festgelegt, dass jeder Mensch das Recht hat, zum Schutze seiner Interessen Gewerkschaften zu bilden und solchen beizutreten. Das Recht, gewerkschaftlicher Betätigung ist demnach ein Menschenrecht.

Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

Die Vereinten Nationen haben mit diesem Pakt, der in der Bundesrepublik 1976 in Kraft trat, die Rechte der Menschen ergänzt und präzisiert.



Die arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Paktes sind in Artikel 8 geregelt.

- ▶ Jedem Menschen wird das Recht gewährt, zur Förderung und zum Schutz seiner wirtschaftlichen und sozialen Interessen Gewerkschaften zu bilden oder einer Gewerkschaft eigener Wahl beizutreten.
- ▶ Gewährleistet wird das Recht der Gewerkschaften, nationale und internationale Vereinigungen und Verbände zu gründen oder diesen beizutreten.
- ▶ Schließlich wird (jeweils im Rahmen der innerstaatlichen Rechtsordnung) ausdrücklich das Streikrecht und das Recht der Gewerkschaften, sich frei zu betätigen, gewährleistet.
- ▶ Allerdings ist ausdrücklich festgelegt, dass die Ausübung dieser Rechte durch Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der öffentlichen Verwaltung rechtlichen Einschränkungen unterworfen werden kann.

Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation

- ▶ In der Präambel der Verfassung der ILO wird unter anderem die Anerkennung des Grundsatzes der Vereinigungsfreiheit als Mittel aufgezählt, das geeignet ist, die Lage der Arbeitnehmer zu verbessern und den Frieden zu sichern. Die Vereinigungsfreiheit wird von der ILO als wesentliche Voraussetzung beständigen Fortschritts gesehen.
- ▶ Zur Erreichung internationaler Mindeststandards werden von der ILO sog. Übereinkommen geschlossen, welche sodann von den Nationalstaaten transformiert und ratifiziert (s.o.) werden. Die im vorliegenden Zusammenhang wichtigsten Übereinkommen sind:

Übereinkommen Nr. 87

über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes (Inkrafttreten in der Bundesrepublik 1956)

- ▶ Nach Art. 2 haben Arbeitnehmer und Arbeitgeber das Recht, ohne vorherige Genehmigung Organisationen nach eigener Wahl zu bilden und solchen Organisationen beizutreten, soweit sie deren Satzung einhalten.
- ▶ Die Koalitionen haben nach Art. 3 das Recht, sich autonom Satzungen zu geben, ihre Vertreter frei zu wählen und Programme aufzustellen.
- ▶ Behörden haben sich jedes Eingriffs zu enthalten, der geeignet wäre, dieses Recht zu beschränken. So dürfen Behörden Koalitionen nicht auflösen (Art. 4).
- ▶ Die Koalitionen haben das Recht nationale und internationale Verbände zu bilden (Art. 5).
- ▶ Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben sich bei der Ausübung ihrer Rechte an die Gesetze zu halten (Art. 8).
- ▶ Inwieweit diese Rechte auf das Heer und die Polizei Anwendung finden, bestimmt die innerstaatliche Gesetzgebung (Art. 9)

Übereinkommen Nr. 98

über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen (Inkrafttreten in der Bundesrepublik 1955)

- ▶ Arbeitnehmer sind vor jeder gegen die Vereinigungsfreiheit gerichteten unterschiedlichen Behandlung, die mit ihrer Beschäftigung im Zusammenhang steht, zu schützen. Insbesondere darf die Beschäftigung nicht davon abhängig gemacht werden, dass der Arbeitnehmer keiner Gewerkschaft angehört oder aus einer Gewerkschaft austritt (Art. 1).
- ▶ Organisationen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern genießen Schutz gegen Einmischung. So dürfen Arbeitnehmerorganisationen ausdrücklich nicht unter den Einfluss von Arbeitgebern gebracht werden (Art. 2).



- ▶ Verfahren mittels derer Koalitionen Lohn- und Arbeitsbedingungen regeln (d.h. Koalitionsverhandlungen) sind zu fördern (Art. 4).
- ▶ Inwieweit diese Rechte auf das Heer und die Polizei Anwendung finden, bestimmt die innerstaatliche Gesetzgebung (Art. 5)

Übereinkommen Nr. 135

über Schutz und Erleichterung für Arbeitnehmervertreter im Betrieb (Inkrafttreten in der Bundesrepublik 1973)

- ▶ Arbeitnehmervertreter dürfen aufgrund ihrer Stellung oder Betätigung als Arbeitnehmervertreter oder auf Grund ihrer Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft oder ihrer gewerkschaftlichen Betätigung nicht benachteiligt (beispielsweise gekündigt) werden (Art. 1).
- ▶ Arbeitnehmervertretern sind im Betrieb unter Berücksichtigung der Leistungsfähigkeit des jeweiligen Betriebes Erleichterungen zu gewähren, die geeignet sind, ihnen die rasche und wirksame Durchführung ihrer Aufgaben zu ermöglichen, soweit dadurch nicht die Funktionsfähigkeit des Betriebes beeinträchtigt wird (Art 2). Die konkreten Erleichterungen richten sich nach der jeweiligen nationalstaatlichen Rechtsordnung (Art. 4).
- ▶ Arbeitnehmervertreter im Sinne dieses Übereinkommens sind Personen, die aufgrund innerstaatlicher Gesetzgebung oder Praxis als solche anerkannt sind und zwar Gewerkschaftsvertreter oder frei gewählte andere Vertreter (Art. 3).
- ▶ Sind in einem Betrieb sowohl Gewerkschaftsvertreter als auch andere frei gewählte Vertreter tätig, so sind nötigenfalls geeignete Maßnahmen zu treffen um zu gewährleisten, dass das Vorhandensein gewählter Vertreter nicht dazu benutzt wird, die Stellung der beteiligten Gewerkschaften oder ihrer Vertreter zu untergraben.



Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention MRK))

Die Mitglieder des Europarates schlossen 1950 eine Konvention, in der sie sich verpflichten, den Bürgern bestimmte Rechte und Freiheiten zu gewähren. Es handelt sich beispielsweise um das Recht auf Leben und persönliche Freiheit, das Recht auf freie Meinungsäußerung und die Gewissens- und Religionsfreiheit. Geschützt werden bürgerliche und politische Grundrechte und Grundfreiheiten.

Regelungsgegenstand von Art. 11 dieser Konvention ist die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit.

- ▶ Jeder Mensch hat das Recht, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit ihnen zusammenzuschließen.
- ▶ Dazu gehört ausdrücklich auch das Recht, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten.

Die Ausübung dieser Rechte darf nur Einschränkungen unterworfen werden, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind zur Gewährleistung der nationalen und öffentlichen Sicherheit.

Europäische Sozialcharta (ESC)

Auch diese Charta schlossen die Mitglieder des Europarates. Sie wurde 1961 unterzeichnet und ergänzt im Bereich der wirtschaftlichen und sozialen Grundrechte die Europäische Menschenrechtskonvention.

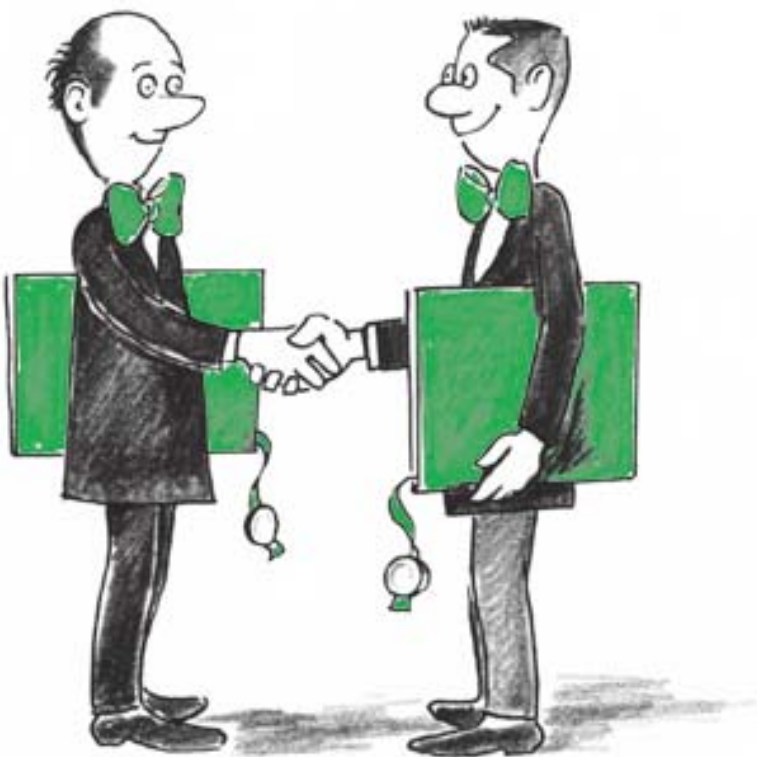
In Artikel 5 der Sozialcharta verpflichteten sich die Vertragsparteien, die Freiheit der Arbeitnehmer und Arbeitgeber örtliche, nationale oder internationale Organisationen zum Schutz ihrer wirtschaftlichen und sozialen Interessen zu bilden und diesen Organisationen beizutreten weder durch innerstaatliches Recht noch durch dessen Anwendung zu beeinträchtigen.



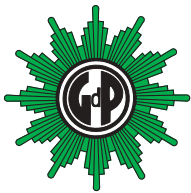
5. Auswirkungen internationaler Bestimmungen

Nachdem eine internationale Vereinbarung geschlossen, in nationales Recht transformiert und ratifiziert wurde (vgl. Seite 5 unten), entfaltet die Vereinbarung in mehrfacher Hinsicht Wirksamkeit:

Zunächst sind die Staaten untereinander gebunden. Die Staaten haben sich verpflichtet, die in der Vereinbarung getroffenen Regelungen einzuhalten. Im vorliegenden Zusammenhang haben sie sich gegenüber den Vertragspartnern verpflichtet, die Rechte zur gewerkschaftlichen Betätigung zu gewähren. Probleme ergeben sich, wenn Staaten trotz dieser grundsätzlichen Verpflichtung, die Vereinbarung gleichwohl nicht einhalten, denn eine zwangsweise Durchsetzung (Vollstreckung) vertraglicher Verpflichtungen gegenüber Staaten scheitert mangels eines ausreichenden Instrumentarium zumeist.



Darüber hinaus gelten die internationalen Vereinbarungen nach der Transformation als nationales Recht. Das hat zur Konsequenz, dass der Bürger sich auf die Rechtsnormen berufen kann. Er kann Rechte aus ihnen ableiten und Verpflichtungen, die sich aus den Vereinbarungen ergeben, einklagen. Wenn der Bürger Verpflichtungen einklagen muss, so geschieht das vor der jeweiligen nationalen Gerichtsbarkeit. Die Gerichte müssen die internationalen Bestimmungen anwenden, denn es handelt sich nach erfolgter Transformation um nationales Recht. Scheitert der Bürger hier, ergibt sich unter Umständen die Möglichkeit, Ansprüche vor internationalen Gerichten einzuklagen. In der Bundesrepublik gelten im vorliegenden Zusammenhang die aus dem Grundgesetz folgenden Rechte (vgl. Seite 5). Rechte aus internationalen Bestimmungen gehen hier nicht weiter. In anderen Staaten stellt sich die Situation völlig anders dar. Mittels der hier erörterten Regelungen wurden dort erstmals auch Freiheitsrechte zur gewerkschaftlichen Betätigung gewährt. In den oben genannten Vereinbarungen wurden Rechte für Militär- und Polizeiangehörige teilweise lediglich unter dem Vorbehalt einer jeweils innerstaatlichen Regelung gewährt. In der Bundesrepublik ergeben sich in diesem Zusammenhang aus dem Beamtenstatus die bekannten Einschränkungen, beispielsweise des Streikrechts. Grundsätzlich gilt jedoch in der Bundesrepublik die Koalitionsfreiheit auch für Polizeibeamte nahezu uneingeschränkt.



Gewerkschaft der Polizei

