

Nr. 21**Schwedischer Lokomotivführerverband gegen Schweden**

Urteil vom 6. Februar 1976 (Kammer)

Ausgefertigt in französischer und englischer Sprache, wobei die französische Fassung maßgebend ist, veröffentlicht in Série A / Series A Nr. 20 unter dem Fall-Namen: *Affaire Syndicat suédois des conducteurs de locomotives / Swedish Engine Drivers' Union case*.

Beschwerde Nr. 5614/72, eingelegt am 6. Juli 1972; am 7. Oktober 1974 von der Kommission vor den EGMR gebracht.

EMRK: Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, hier: Gewerkschaftsfreiheit, Art. 11; Diskriminierungsverbot bei der Wahrnehmung der Gewerkschaftsfreiheit, Art. 11 i.V.m. Art. 14; Recht auf wirksame innerstaatliche Beschwerde, Art. 13.

Ergebnis: Keine Verletzung der Konvention.

Sondervoten: Keine.

Sachverhalt:

(Zusammenfassung)

Der „Schwedische Lokomotivführerverband“ (Svenska Lokmannaförbundet) verlangt einen eigenständigen Tarifvertrag, den ihm das „Staatliche Büro für Tarifverhandlungen“ (Statens Avtalsverk) verweigert. Er ist eine, 1958 gegründete, unabhängige Gewerkschaft mit Sitz in Stockholm, gehört keinem der drei großen schwedischen Gewerkschaftsverbände für Beamte des Staates an und steht den insgesamt 5.000 bis 6.000 Beschäftigten der staatlichen Schwedischen Eisenbahn offen, aus denen sich das Lokomotivpersonal rekrutiert. Seine Mitgliederzahl stieg von ca. 700 im Jahr 1969 auf 1.200 im Jahr 1974 und ging 1975 auf 1.100 zurück. Der Lokomotivführerverband zählt also 20-25 % des Eisenbahnpersonals zu seinen Mitgliedern. 75-80 % dieses Personals sind in der Eisenbahner-Sektion der Gewerkschaft für Staatsangestellte (Statsanställdas Förbund – SF) organisiert, ihrerseits eine der drei mitgliederstärksten Gewerkschaften für Staatsbedienstete.

Vom 1. Juli 1966 bis zum 31. Dezember 1968 regelte ein zwischen dem Staatlichen Büro für Tarifverhandlungen und den großen Gewerkschaftsverbänden ausgehandelter Tarifvertrag die Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der Beamten. Ein Zusatzvertrag vom 22. September 1966 erstreckte jenen Tarifvertrag auch auf die Mitglieder des Lokomotivführerverbandes.

Trotz der im Laufe der Jahre immer wieder erneuerten Versuche des Lokomotivführerverbandes, einen eigenständigen Tarifvertrag zu erhalten, änderte das Staatliche Büro für Tarifverhandlungen seine Praxis nicht. Eine 1971 gegen den schwedischen Staat erhobene arbeitsgerichtliche Klage wurde am 18. Februar 1972 abgewiesen. Daraufhin legte der Lokomotivführerverband am 6. Juli 1972 Individualbeschwerde bei der Europäischen Menschenrechtskommission ein. Der Verband, als Beschwerdeführer (Bf.), macht den Staat für den Rückgang seiner Mitgliederzahlen verantwortlich und rügt die Verweigerung eines eigenständigen Tarifvertrags durch das Staatliche Büro für Tarifverhandlungen als Verletzung der Gewerkschaftsfreiheit.

Die *Europäische Menschenrechtskommission* gelangt in ihrem abschließenden Bericht (Art. 31 EMRK) vom 27. Mai 1974 einstimmig zu dem Ergebnis,

dass keine Verletzung der Konvention vorliegt. Dennoch bringt sie den Fall wegen der Bedeutung der Fragen, die sich zu Auslegung und Anwendung der EMRK stellen, am 7. Oktober 1974 vor den Gerichtshof.

Zu der mündlichen Verhandlung am 23. und 24. September 1975 sind vor dem Gerichtshof erschienen:

für die Regierung: H. Danelius, Direktor der Rechtsabteilung im Außenministerium als Verfahrensbevollmächtigter, unterstützt durch: B. Härdefelt, Direktor der Rechtsabteilung im Finanzministerium, G. Normark, Direktor der Rechtsabteilung im Staatlichen Büro für Tarifverhandlungen (Statens Avtalsverk), O. Bergqvist, Rechtsberater im Arbeitsministerium, als Berater;

für die Kommission: J.E.S. Fawcett als Hauptdelegierter, J. Custers als Delegierter, F. Schmidt, Professor an der Universität Stockholm, und K. Norström, vormaliger Rechtsvertreter des Bf. vor der Kommission, zur Unterstützung der Delegierten gem. Art. 29 Abs. 1 VerfO-EGMR.

Entscheidungsgründe:

(Übersetzung)

32. Der Schwedische Lokomotivführerverband (Bf.) wirft dem Staatlichen Büro für Tarifverhandlungen (Statens Avtalsverk [im Folgenden: das Büro]) vor, sich seit einigen Jahren zu weigern, mit ihm Tarifverträge zu vereinbaren, während es solche Verträge mit den großen Gewerkschaftsverbänden und gelegentlich mit unabhängigen Gewerkschaften abschließe. Diese Weigerung habe für den Bf. eine Reihe von Nachteilen zur Folge gehabt, die auch jetzt noch bestünden, insbesondere hinsichtlich der Möglichkeit, offizielle Gewerkschaftsdelegierte (Gesetz vom 31. Mai 1974), Sicherheitsbeauftragte (Gesetz vom 16. November 1973) und Vertreter für verschiedene Ausschüsse, darunter den Zentralen Betriebsrat der Schwedischen Eisenbahnen zu benennen; vor Inkrafttreten des Gesetzes vom 1. Juli 1974 habe dieses Verhalten des Büros außerdem dazu geführt, den Zugang des Bf. zum Arbeitsgericht zu beschränken (...). Diese Politik des Büros ziele darauf, den Bf. zu schwächen, ja sogar zu zerschlagen, indem sie die Lokomotivführer und andere betroffene Beamte dazu bewege, den Lokomotivführerverband zu verlassen oder ihm nicht beizutreten. In diesen verschiedenen Punkten sei Art. 11 der Konvention verletzt, und zwar sowohl für sich gesehen, wie auch i.V.m. Art. 14.

Der Staat habe zudem gegen Art. 13 verstoßen, weil er es unterlassen habe, die Konvention in das innerstaatliche Recht zu inkorporieren.

33. Nachdem die Kommission zu dem Schluss gelangt war, entsprechende Konventionsverletzungen lägen nicht vor, hat sie den Gerichtshof angerufen, wobei sie die Bedeutung der hier sich stellenden Fragen zu Auslegung und Anwendung der Konvention hervorgehoben hat.

34. In ihrem Schriftsatz haben die Delegierten der Kommission darauf hingewiesen, dass der Schwedische Lokomotivführerverband sie im Jahre 1974 mit einer zweiten Beschwerde befasst hat, die noch bei ihr anhängig ist. Der Gerichtshof kann mit diesem Urteil die neuen Fragen, die jene Beschwerde aufwerfen mag, nicht entscheiden.

I. Zur behaupteten Verletzung von Art. 11

35. Art. 11 Abs. 1 lautet: [Text s.u. S. 636].

36. Die Regierung hat in erster Linie vorgetragen, allgemein wolle die Konvention vor allem den Einzelnen gegen den Staat als Träger öffentlicher Gewalt schützen und verpflichte diesen nicht, über die Einhaltung ihrer Bestimmungen in den privatrechtlichen Beziehungen zwischen Einzelpersonen zu wachen. Art. 11 mache von dieser Regel keine Ausnahme. Der Bf. aber wende sich nicht gegen die gesetzgebenden, vollziehenden oder gerichtlichen Behörden Schwedens, sondern gegen das Staatliche Büro für Tarifverhandlungen, also den „Staat als Arbeitgeber“; für diesen könne die Konvention im Bereich der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen nicht Verpflichtungen begründen, die für die Arbeitgeber im Privatsektor nicht bestehen.

Nach Auffassung der Kommission dagegen kann die umstrittene Politik grundsätzlich unter Berufung auf Art. 11 angegriffen werden, selbst wenn das Büro, das sie betreibt, Aufgaben wahrnimmt, wie sie für Arbeitgeber typisch sind.

37. Die Konvention unterscheidet an keiner Stelle ausdrücklich zwischen den hoheitlichen Zuständigkeiten der Vertragsstaaten und ihren Verantwortlichkeiten als Arbeitgeber. Art. 11 macht hier keine Ausnahme. Mehr noch: dessen Abs. 2 a.E. beinhaltet eindeutig, dass der Staat gehalten ist, die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit der staatlichen Beschäftigten zu achten, wobei er die Ausübung dieser Rechte „rechtmäßigen Einschränkungen“ unterwerfen kann, wenn es sich um Mitglieder seiner Streitkräfte, Polizei oder Staatsverwaltung handelt.

Art. 11 verpflichtet folglich den „Staat als Arbeitgeber“, gleichgültig ob seine Beziehungen mit seinen Beschäftigten nun dem öffentlichen Recht oder dem Privatrecht unterliegen. Daher sieht sich der Gerichtshof nicht veranlasst, den Umstand in Erwägung zu ziehen, dass jedenfalls einige Beschwerdepunkte des Bf. zugleich gegen das Büro und den schwedischen Staat als Träger öffentlicher Gewalt gerichtet zu sein scheinen. Er hält es des Weiteren nicht für notwendig, zu entscheiden, ob Art. 11 zwischen Privatpersonen im engeren Sinn direkt oder indirekt anwendbar ist.

38. Die Mehrheit der Kommission war der Auffassung, das Recht der Gewerkschaften, Tarifverhandlungen zu führen, sowie rechtsverbindliche Tarifverträge im Interesse ihrer Mitglieder abzuschließen, gehöre zu den Bestandteilen des in Art. 11 Abs. 1 der Konvention geschützten Rechts.

Der Gerichtshof stellt fest, dass weder jenes Recht noch die Tariffähigkeit strittig sind: beide werden dem Bf. von der schwedischen Gesetzgebung zuerkannt (Gesetz von 1928 über die Tarifverträge und Gesetz von 1936 über das Recht, sich gewerkschaftlich zu organisieren und Tarifverhandlungen zu führen, i.V.m. dem Gesetz von 1965 über die Beamten des Staates), und der Bf. behauptet nicht, dass sie ihm verweigert worden seien.

39. Hingegen ist zu prüfen, ob Art. 11 Abs. 1 den „Staat als Arbeitgeber“ verpflichtet, einen bestimmten Tarifvertrag mit einer Gewerkschaft, der einige seiner Beamten angehören, abzuschließen, wenn zwischen ihnen Einigung in den Sachfragen besteht, über die sie verhandelt haben.

Der Gerichtshof stellt hierzu fest, dass Art. 11 Abs. 1 die Gewerkschaftsfreiheit als eine Form oder einen besonderen Aspekt der Vereinigungsfreiheit darstellt; er garantiert den Gewerkschaften und deren Mitgliedern nicht eine bestimmte Behandlung durch den Staat wie insbesondere das Recht, dass er mit ihnen diesen oder jenen Tarifvertrag abschließt. Ein solches Recht ist nicht nur nicht in Art. 11 Abs. 1 erwähnt, es lässt sich auch nicht behaupten, dass alle Vertragsstaaten es als Prinzip in ihre Gesetzgebung oder innerstaatliche Praxis eingeführt hätten, noch dass es für die wirksame Ausübung der Gewerkschaftsfreiheit unabdingbar sei. Daher stellt es keinen Bestandteil dar, der zu einem von der Konvention verbürgten Recht notwendigerweise gehört.

Im Übrigen sind Gewerkschaftsfragen ausführlich in einer anderen, ebenfalls im Rahmen des Europarates ausgearbeiteten Konvention behandelt worden, der Sozialcharta vom 18. Oktober 1961. In Art. 6 Abs. 2 dieses Textes verpflichten sich die Vertragsstaaten, „Verfahren für freiwillige Verhandlungen zwischen Arbeitgebern oder Arbeitgeberorganisationen einerseits und Arbeitnehmerorganisationen andererseits zu fördern, soweit dies notwendig und zweckmäßig ist, mit dem Ziele, die Beschäftigungsbedingungen durch Gesamtarbeitsverträge zu regeln“. Wie Regierung und Kommission mit Recht betont haben, unterstreicht die Charta den freiwilligen Charakter der Verhandlungen und Gesamtarbeitsverträge; der vorsichtige Wortlaut seines Art. 6 Abs. 2 zeigt, dass die Charta nicht ein echtes Recht auf Abschluss eines solchen Vertrages anerkennt, selbst wenn die Verhandlungen keine Meinungsverschiedenheit in den zu lösenden Fragen erkennen lassen. Überdies erlaubt Art. 20 einem Staat, der die Charta ratifiziert, die Verpflichtung aus [deren] Art. 6 Abs. 2 nicht zu übernehmen. Folglich lässt sich nicht annehmen, dass sich ein solches Recht implizit aus Art. 11 Abs. 1 der Konvention von 1950 ergibt; dies hieße im Übrigen einräumen, dass die Charta von 1961 in dieser Beziehung einen Rückschritt darstellte (s. sinngemäß *Nationale Belgische Polizeigewerkschaft*, Urteil vom 27. Oktober 1975, Série A Nr. 19, S. 17-18, Ziff. 38, EGMR-E 1, 160).

40. Der Gerichtshof teilt allerdings auch nicht die Auffassung der Minderheit der Kommission, welche die Worte „zum Schutz ihrer Interessen“ als überflüssig bezeichnet. Diese Worte weisen eindeutig auf ein Ziel und zeigen, dass die Konvention die Freiheit schützt, die beruflichen Interessen der Mitglieder einer Gewerkschaft durch kollektive Maßnahmen zu verteidigen – Maßnahmen, deren Durchführung und Entwicklung die Vertragsstaaten zugleich erlauben und möglich machen müssen. Daraus folgt nach Auffassung des Gerichtshofs, dass die Mitglieder einer Gewerkschaft zum Schutz ihrer Interessen Anspruch darauf haben, dass ihre Organisation gehört wird. Zweifellos lässt Art. 11 Abs. 1 dem Staat die Wahl der Mittel, die er zu diesem Zweck einsetzen will; ein solches Mittel ist der Abschluss von Tarifverträgen, doch gibt es andere. Was die Konvention verlangt, ist, dass die staatliche Gesetzgebung die Gewerkschaften in die Lage versetzt, und dies in einer Art und Weise, die Art. 11 nicht zuwiderläuft, für den Schutz der Interessen ihrer Mitglieder zu kämpfen (Ziff. 39 des vorgenannten Urteils vom 27. Oktober 1975, Série A Nr. 19, S. 18, EGMR-E 1, 160).

41. Unbestritten kann der Bf. auf verschiedene Weise gegenüber der Regierung tätig werden: es steht ihm insbesondere frei, Forderungen vorzutragen, zum Schutze der Interessen seiner Mitglieder oder einzelner seiner Mitglieder vorstellig zu werden sowie mit dem Büro Verhandlungen zu führen, und er behauptet keineswegs, seine Schritte würden vom Staat unbeachtet gelassen. Der alleinige Umstand, dass sich das Büro seit einigen Jahren grundsätzlich weigert, mit ihm Tarifverträge abzuschließen, verstößt angesichts dieser Gegebenheiten sowie unter Berücksichtigung der beiden vorstehenden Absätze nicht gegen Art. 11 Abs. 1 für sich gesehen.

42. Hinsichtlich des behaupteten Verstoßes gegen die persönliche Freiheit des Einzelnen, der beschwerdeführenden Gewerkschaft beizutreten oder ihr weiter anzugehören, bemerkt der Gerichtshof, dass die betroffenen Beamten der Schwedischen Eisenbahn diese Freiheit trotz der Vorgehensweise des Büros rechtlich behalten haben. Es ist möglich, dass sich die Stagnation oder die Abnahme der Mitgliederstärke des Schwedischen Lokomotivführerverbandes zumindest teilweise, wie der Bf. behauptet, durch die nachteilige Lage erklärt, in der er sich gegenüber jenen Gewerkschaften befindet, die eine günstigere Stellung genießen. Es ist auch möglich, dass diese Situation dazu führt, den echten Nutzen und praktischen Wert der Zugehörigkeit zum beschwerdeführenden Verband zu mindern. Sie ist jedoch das Ergebnis einer allgemeinen Politik des Büros, die darin besteht, die Zahl der Organisationen zu beschränken, mit denen es Tarifverträge abschließt. Diese Politik ist für sich allein mit der Gewerkschaftsfreiheit nicht unvereinbar; die Maßnahmen, mit denen sie umgesetzt werden, entziehen sich der Kontrolle des Gerichtshofes, vorausgesetzt, sie verstoßen nicht gegen Art. 11 i.V.m. Art. 14.

43. Da der Gerichtshof somit keinen Verstoß gegen ein in Art. 11 Abs. 1 verbürgtes Recht festgestellt hat, hat er Abs. 2 nicht in Erwägung zu ziehen, auf den sich im Übrigen die Regierung nach ihrer eigenen Erklärung auch nicht stützt.

II. Zur behaupteten Verletzung von Art. 11 i.V.m. Art. 14

44. Art. 14 lautet: [Text s.u. S. 638].

45. Wenngleich der Gerichtshof keine Verletzung von Art. 11 festgestellt hat, bleibt zu prüfen, ob die strittige unterschiedliche Behandlung im Einklang mit Art. 11 i.V.m. Art. 14 steht. Zwar überlässt Art. 11 Abs. 1 den Abschluss von Tarifverträgen der freien Regelungsbefugnis der Vertragsstaaten, doch hängt hier dieser Abschluss mit der Ausübung eines Rechts zusammen, das jene Bestimmung, wie sie der Gerichtshof in Ziff. 40 ausgelegt hat, garantiert: die Freiheit, die beruflichen Interessen der Mitglieder einer Gewerkschaft durch kollektive Maßnahmen dieser Gewerkschaft zu verteidigen. Der schwedische Staat hat den Abschluss von Tarifverträgen als eines der Mittel gewählt, um die Durchführung und Entwicklung von kollektiven Maßnahmen durch die Gewerkschaften im öffentlichen und privaten Sektor möglich zu machen. Daher entfaltet Art. 14 in diesem Bereich Wirkung. Hierzu sowie zu den insoweit zu beachtenden Kriterien bezieht sich der Gerichtshof auf seine Urteile im *Belgischen Sprachenfall* (Urteil vom 23. Juli 1968, Série A

Nr. 6, S. 33-35, Ziff. 9-10, EGMR-E 1, 37 ff.) und im Fall *Nationale Belgische Polizeigewerkschaft* (Urteil vom 27. Oktober 1975, Série A Nr. 19, S. 19-20, Ziff. 44-47, EGMR-E 1, 161 f.).

46. Der Bf. beklagt sich in erster Linie darüber, dass das Büro nicht darauf eingeht, mit ihm Tarifverträge abzuschließen, während es solche Verträge häufig mit den großen Gewerkschaftsverbänden vereinbart.

Diese Politik hat unbestritten in mehrfacher Hinsicht eine Ungleichbehandlung zum Nachteil der „unabhängigen“ Gewerkschaften wie der Bf. zur Folge.

Sie erklärt sich jedoch aus einer tatsächlichen Gegebenheit, auf die sich die Regierung berufen hat und die der Gerichtshof nicht außer Acht lassen kann: das hohe Maß an Zentralisierung, welches das schwedische Gewerkschaftswesen erreicht hat. Hiervon ausgehend, zieht es das Büro im Regelfall vor, Tarifverträge nur mit den repräsentativsten Organisationen abzuschließen; es ist bestrebt, sich nicht einer übermäßigen Anzahl von Verhandlungspartnern gegenüber zu sehen, um seine Bemühungen nicht zu verzetteln und leichter zu einem konkreten Ergebnis zu kommen. Der Gerichtshof hält dieses Ziel für rechtmäßig und hat keinen Grund anzunehmen, dass der schwedische Staat hierbei andere missbräuchliche Absichten verfolgt hätte. Er weist insoweit darauf hin, dass es innerhalb eines der Gewerkschaftsverbände, mit denen das Büro Tarifverträge abschließt, dem Statsanställdas Förbund, eine Eisenbahnersektion gibt, die 75 % bis 80 % aller Lokomotivführer zusammenfasst und daher repräsentativer ist als der Bf.

47. Der Bf. trägt an zweiter Stelle vor, dass sich das Büro manchmal entschließe, sich mit unabhängigen Gewerkschaften auf Verhandlungen einzulassen, wie es z.B. mit einer Waldarbeitergewerkschaft geschehen sei. Die Regierung hat hierauf insbesondere erwidert, dass sich diese Organisationen in Bereichen betätigen, in denen die großen Gewerkschaftsverbände nicht präsent sind. Angesichts dieses Umstandes erscheint dem Gerichtshof die Praxis des Büros angemessen und sachbezogen; dabei überschreitet das Büro nicht die Grenzen des Beurteilungsspielraums, der dem schwedischen Staat zusteht.

48. Der Gerichtshof ist auch nicht der Auffassung, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wie er ihn in den beiden vorgenannten Urteilen definiert hat, in diesem Fall verletzt ist.

III. Zur behaupteten Verletzung von Art. 13

49. Artikel 13 lautet: [Text s.u. S. 637].

50. Der Gerichtshof stellt fest, dass die schwedische Gesetzgebung dem Bf. eine Beschwerdemöglichkeit eröffnete, von der er schließlich auch Gebrauch gemacht hat: die Erhebung einer Klage beim Arbeitsgericht. Zwar ist seine Klage abgewiesen worden, doch kann dieser Umstand allein nicht die Unwirksamkeit der Beschwerdemöglichkeit erweisen. Im Gegenteil: Bei der Lektüre des Urteils vom 18. Februar 1972 zeigt sich, dass das Arbeitsgericht die Klagepunkte, mit denen es befasst war, im Lichte der geltenden Gesetzgebung und nicht ohne Berücksichtigung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Schwedens sorgfältig geprüft hat. Zum anderen schreibt weder Art. 13

noch die Konvention allgemein den Vertragsstaaten eine bestimmte Art vor, in der sie die wirksame Anwendung aller Vorschriften der Konvention in ihrer innerstaatlichen Rechtsordnung sicherzustellen hätten.

Der Gerichtshof gelangt daher zu einem Ergebnis, das dem hilfswaisen Vorbringen der Regierung in diesem Punkte entspricht. Unter diesen Umständen und wie schon im Fall *De Wilde, Ooms und Versyp* (Urteil vom 18. Juni 1971, Série A Nr. 12, S. 46, Ziff. 95, EGMR-E 1, 120) braucht er nicht darüber zu entscheiden, ob Art. 13, wie es die Regierung in erster Linie behauptet und die Kommission in Ziff. 98 ihres Berichts meint, nur im Falle der Verletzung eines in einem anderen Artikel der Konvention garantierten Rechts gilt.

IV. Zur Anwendung von Art. 50

51. Da der Gerichtshof keinen Verstoß gegen die Anforderungen der Konvention festgestellt hat, kommt er zu dem Ergebnis, dass sich die Frage der Anwendung von Art. 50 der Konvention in diesem Fall nicht stellt.

Aus diesen Gründen entscheidet der Gerichtshof

– einstimmig, dass weder Art. 11 noch Art. 11 i.V.m. Art. 14 noch Art. 13 verletzt worden sind.

Zusammensetzung des Gerichtshofs (Kammer): die Richter Balladore Pallieri, *Präsident* (Italiener), Mosler (Deutscher), Cremona (Malteser), Wiarda (Niederländer), O'Donoghue (Ire), Pedersen (Dänin), Petrén (Schwede); *Kanzler*: Eissen (Franzose); *Vize-Kanzler*: Petzold (Deutscher)