

# Koalitionsfreiheit

*Klaus A. Vallender / Hugo Vogt*

## Übersicht

- I. Geschichtliche Hinweise
- II. Völkerrechtliche Vorgaben
- III. Landesrecht
  - 1. Individuelle Koalitionsfreiheit
    - 1.1 Schutzobjekt
    - 1.2 Träger
  - 2. Kollektive Koalitionsfreiheit
    - 2.1 Schutzobjekt
      - 2.1.1 Tarifautonomie
      - 2.1.2 Arbeitskampffreiheit
  - 3. Schranken

## Spezialliteratur-Verzeichnis

## I. Geschichtliche Hinweise

1 Wie in anderen europäischen Staaten stellt die Vereinigungsfreiheit und damit die Koalitionsfreiheit auch im Fürstentum Liechtenstein ein vergleichsweise junges Grundrecht dar.<sup>1</sup> Die Koalitionsfreiheit hat sich erst im Laufe des 19. Jahrhunderts mit der zunehmenden Industrialisierung und der damit einhergehenden sozialen Notlage der Industriearbeiter als «spezifische Erscheinungsform der Vereinsfreiheit»<sup>2</sup> entwickelt.<sup>3</sup>

2 Während die Landständische Verfassung vom 9. November 1818<sup>4</sup> noch keinen Grundrechtskatalog enthält,<sup>5</sup> gewährleiten die im Dezember 1848 von der Nationalversammlung in Frankfurt verabschiedeten und in Kraft gesetzten «Grundrechte des deutschen Volkes»<sup>6</sup> in § 29 die Vereinsfreiheit.<sup>7</sup> Die Koalitionsfreiheit wird dabei als in der Vereinsfreiheit enthalten angesehen.<sup>8</sup> Die Grundrechte der Paulskirche standen nur

---

1 Vgl. allgemein und für das deutsche Verfassungsrecht Rixen, Art. 9 GG, Rz. 1, in Übereinstimmung mit Höfling Wolfram, in: Sachs, Grundgesetz Kommentar, Art. 9, Rz. 1. Im feudalen Wirtschaftssystem des Mittelalters bestanden für die verschiedenen Berufsgruppen Zwangsverbände (Gilden, Innungen, Zünfte). Für die Vereinsfreiheit war in dieser berufsständischen Ordnung kein Platz; dies ebenso wenig im absolutistisch regierten Staat. Vgl. hierzu Müller, Korporation und Assoziation, S. 18 ff., S. 36 f., und Richardi, Kollektivgewalt, S. 79 f.; weiter Scholz, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, S. 22 ff.

2 Höfling, Grundrechtsordnung, S. 141.

3 Scholz, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, S. 22 f.; Richardi, Kollektivgewalt, S. 79 ff.

4 Landständische Verfassung vom 9. November 1818, abgedruckt in: LPS 8, Anhang, S. 259 ff.

5 Zur Landständischen Verfassung von 1818 siehe Geiger, Geschichte, S. 18 ff.; Quaderer Rupert, Die Entwicklung der liechtensteinischen Volksrechte seit der vorabsolutistischen Zeit und der Landstände seit 1818 bis zum Revolutionsjahr 1848, in: Liechtensteinische Akademische Gesellschaft (Hrsg.), Beiträge zur geschichtlichen Entwicklung der politischen Volksrechte, des Parlaments und der Gerichtsbarkeit in Liechtenstein, LPS 8, Vaduz 1981, S. 20 ff.; Richardi, Kollektivgewalt, S. 79 ff.

6 Reichsgesetz betreffend die Grundrechte des deutschen Volkes vom 27. Dezember 1848. Dieses Reichsgesetz wurde später mit Ergänzungen in die Verfassung des deutschen Reiches vom 28. März 1849 übernommen (§§ 130–189), Reichsgesetzblatt 1849, S. 101, abgedruckt in: Huber Ernst Rudolf, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte. Band I, 3. Aufl., Stuttgart 1978, S. 375 ff., S. 389 ff.

7 § 29 wurde zu § 162 der «Paulskirchenverfassung» (Verfassung des deutschen Reiches vom 28. März 1849) und lautet: «Die Deutschen haben das Recht, Vereine zu bilden. Dieses Recht soll durch keine vorbeugende Massregel beschränkt werden.»

8 Vgl. Kühne Jörg-Detlef, Die Reichsverfassung der Paulskirche, 2. Aufl., Neuwied 1998, S. 242 f. und S. 399 ff.

kurze Zeit in Geltung und konnten in Liechtenstein nur geringe Wirkung entfalten.<sup>9</sup> Die Konstitutionelle Verfassung von 1862,<sup>10</sup> die sich im Wortlaut an andere Verfassungen des deutschen Bundes anlehnte, enthält in ihrem rudimentären Grundrechtekatalog in § 18 ebenfalls schon die Vereinsfreiheit.<sup>11</sup> Hinsichtlich der Koalitionsfreiheit der Arbeitgeber zu nennen ist die Gewerbeordnung von 1915. Danach konnten sich Inhaber gleicher oder verwandter Gewerbe zu Vereinigungen zur Pflege ihrer gewerblichen Interessen zusammenschliessen.<sup>12</sup> Die Industrialisierung hatte in Liechtenstein um 1860 eingesetzt, zu gewerkschaftlich organisierten Arbeiterbewegungen kam es erst seit Beginn des Ersten Weltkrieges.<sup>13</sup> Der Arbeiterverband wurde schliesslich 1920 mit Unterstützung der Volkspartei gegründet, im Parteiprogramm der Volkspartei von 1919 findet sich die Forderung nach der Koalitionsfreiheit der Ar-

---

9 Die Verfassung der deutschen Nationalversammlung hatte dessen ungeachtet eine Signalwirkung, auch hinsichtlich der zukünftigen liechtensteinischen Grundrechtsentwicklung. Vgl. Frick, Gewährleistung, S. 17; Geiger, Geschichte, S. 156 f. und S. 273.

10 Konstitutionelle Verfassung vom 26. September 1862, abgedruckt in: LPS 8, Anhang, S. 273 ff.; zur Entstehung dieser Verfassung siehe Geiger, Geschichte, S. 248 ff.; zur juristischen Bewertung und zur Anlehnung an süddeutsche Verfassungen vgl. Andreas Kley, in diesem Handbuch S. 20 ff. Nach seiner Auffassung machte die Verfassung von 1862 gesamthaft betrachtet «im Wesentlichen zunächst eine symbolische Konzession an die Idee der Individualfreiheit» (Rz. 19).

11 § 18 der Konstitutionellen Verfassung von 1862 lautet: «Das Vereinsrecht, durch ein Gesetz geregelt, geniesst den Schutz der Verfassung.» Diese Regelung wurde als bloss programmatische Anweisung an den Gesetzgeber verstanden. Hierzu Frick, Gewährleistung, S. 18 f.; vgl. zur beschränkten Wirkungskraft der Grundrechte frühkonstitutioneller Verfassungen Stern, Staatsrecht Band III/1, S. 108.

12 Vgl. § 73 Abs. 1 der Gewerbeordnung vom 13. Dezember 1915. Die Gewerbeordnung vom 30. April 1910, LGBL 1910 Nr. 3, hatte noch die Pflichtmitgliedschaft in der Gewerbebesenossenschaft vorgesehen, während die Gewerbeordnung vom 16. Oktober 1865, LGBL 1865 Nr. 9, keine diesbezüglichen Regelung enthielt. Vgl. Frick, Gewährleistung, S. 24 f. Siehe zu dieser Problematik aus neuerer Sicht StGH 2003/48, Erw. 3–6.

13 Vgl. Ospelt Alois, Wirtschaftsgeschichte des Fürstentums Liechtenstein im 19. Jahrhundert (Diss.), Schaan 1974, S. 262 ff. und S. 287 ff.; Quaderer Rupert, Die soziale Frage ist nicht eine bloss Magenfrage . . ., in: Historischer Verein für das Fürstentum Liechtenstein (Hrsg.), Fabrikerleben, Vaduz 1994, S. 255 ff.; Quaderer Rupert, Die Gründung des liechtensteinischen Arbeitnehmerverbandes, in: Liechtensteiner Arbeitnehmerverband (Hrsg.), 75 Jahre Liechtensteiner Arbeitnehmerverband, Vaduz 1995, S. 7 ff.; Geiger Peter, Liechtensteins Arbeiterschaft in der Krisenzeit der Dreissigerjahre, in: Liechtensteiner Arbeitnehmerverband (Hrsg.), 75 Jahre Liechtensteiner Arbeitnehmerverband, Vaduz 1995, S. 19 ff.

beiter.<sup>14</sup> Die Koalitionsfreiheit wurde aber nicht explizit in die Verfassung von 1921 aufgenommen, vielmehr wurde die Vereinsfreiheit als Doppelgrundrecht gedacht.<sup>15</sup>

## II. Völkerrechtliche Vorgaben

3

Die Freiheit der Bildung von Gewerkschaften und Arbeitgebervereinigungen ist nicht nur Gegenstand des Landesrechts, sie ist bereits durch das Völkerrecht geschützt. Zentral ist in diesem Kontext namentlich Art. 11 Abs. 1 EMRK, wonach jede Person das Recht hat, sich frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen, wozu auch das Recht gehört, zum Schutz seiner Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten. Die Koalitionsfreiheit, wie sie von der EMRK geschützt ist, stellt ein Menschenrecht dar. Auf sie können sich deshalb auch Ausländer berufen.<sup>16</sup> Staatliche Zwangsgewerkschaften sind ausgeschlossen. Grundsätzlich ebenfalls unzulässig ist ein Beitrittszwang.<sup>17</sup> Weiter ist davon auszugehen, dass zur Koalitionsfreiheit auch die Tätigkeit der Koalition zählt, d. h. dem Grundsatz nach auch die Arbeitskampffreiheit und somit Streik und Aussperrung. Wenn der EGMR ausführt, das Streikrecht sei eine der wichtigsten der Kollektivmassnahmen, aber es gebe auch andere, kann man davon ausgehen, «dass der völlige Ausschluss des Streikrechts nicht als mit Art. 11 vereinbar angesehen würde».<sup>18</sup> Für die Koalitionsfreiheit gelten die allgemeinen Eingriffsschranken des Art. 11 Abs. 2 1. Satz EMRK, d. h. zulässig sind Eingriffe, die gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig sind für die nationale oder öffentliche Sicherheit, zur Aufrechterhaltung der Ordnung oder zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer.<sup>19</sup>

14 Vgl. Vaterländische Union, Die Schlossabmachungen vom September 1920, Vaduz 1996, S. 155.

15 Hierzu unten Abschnitt III.

16 Grabenwarter, EMRK, S. 74, 307.

17 Urteil des EGMR i. S. *Sigurður A. Sigurjónsson gegen Island*, vom 30. Juni 1993, Serie A, Band 264, 16130/90.

18 Frowein Jochen A., in: Frowein / Peukert, EMRK, Art. 11 Rz. 18.

19 Grabenwarter, EMRK, S. 307 Rz. 74.

Sodann steht Art. 11 EMRK rechtmässigen Einschränkungen der Ausübung dieser Rechte für Angehörige der Streitkräfte, der Polizei oder der Staatsverwaltung nicht entgegen (Art. 11 Abs. 2 2. Satz EMRK). Das Fürstentum Liechtenstein hat die EMRK am 8. September 1982 ratifiziert. Mit dem Tag der Ratifikation ist sie für Liechtenstein in Kraft getreten.

In den europäischen Kontext gehören auch Art. 12 und 28 EU-GRCh. Nach Art. 12 EU-GRCh umfasst die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit u. a. das Recht jeder Person, zum Schutz ihrer Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten. Art. 28 EU-GRCh hat das Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmassnahmen zum Gegenstand und entspricht weitgehend Art. 9 des deutschen Grundgesetzes.<sup>20</sup> Nach der Rechtsprechung des EuGH gehört sodann zum EU-Primärrecht ein ungeschriebenes Recht auf kollektive Massnahmen, namentlich ein Streikrecht.<sup>21</sup>

Weiter zu nennen sind betreffend Gewerkschaftsfreiheit Art. 22 UNO-Pakt II und Art. 8 UNO-Pakt I. Beide Pakte sind für Liechtenstein am 10. März 1999 in Kraft getreten.<sup>22</sup> Hinsichtlich UNO-Pakt I ist festzuhalten, dass die Garantien im Zusammenhang mit der hier interessierenden Koalitionsfreiheit bereits durch die EMRK und den UNO-Pakt II abgedeckt sind. Was die Anwendbarkeit betrifft, ist davon auszugehen, dass die Garantien, welche die Koalitionsfreiheit betreffen, hinreichend konkret sind, um unmittelbar angewendet werden zu können. Art. 8 Abs. 1 Bst. a UNO-Pakt I gehört zu den wenigen Normen dieses Regelwerks, die unmittelbar anwendbar sind. Dieser Meinung ist auch das schweizerische Bundesgericht: «Certes, il n'est pas exclu [...] que l'une ou l'autre des normes du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels puisse être considérée comme directement applica-

20 Rixen, Art. 9 GG, Rz 104; Art. 28 EU-GRCh lautet (ABl. EG Nr. C 364 vom 18.12.2000, S. 1 ff., S. 15): «Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder ihre jeweiligen Organisationen haben nach dem Gemeinschaftsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten das Recht, Tarifverträge auf den geeigneten Ebenen auszuhandeln und zu schliessen sowie bei Interessenkonflikten kollektive Massnahmen zur Verteidigung ihrer Interessen, einschliesslich Streiks, zu ergreifen.»

21 Urteil des EuGH vom 11.12.2007, Rs. C-438/05, International Transport Workers' Federation, Slg. 2007, I-10779.

22 Hierzu: StGH 1999/36 Erw. 2.1.

ble, notamment l'art. 8 al. 1 let. a concernant le droit de former des syndicats et de s'affilier au syndicat de son choix.»<sup>23</sup>

### III. Landesrecht

6 Die Koalitionsfreiheit als Teil der allgemeinen Vereinigungsfreiheit folgt dem Grundsatz freier Gruppenbildung und Selbstbestimmung; dies «in Abwehr namentlich gegen eine ständisch-korporative Gliederung und Kontrolle der Bevölkerung».<sup>24</sup> Sie ermöglicht insbesondere die Bündelung von Einzelinteressen und damit die Organisation von «Gegenmacht».<sup>25</sup> Die Koalitionsfreiheit verschafft namentlich den Arbeitnehmern Verhandlungsmacht, «die sie im reinen Wettbewerb nicht hätten und deren Fehlen sie tendenziell «strukturell unterlegen» machen würde.»<sup>26</sup> Die Landesverfassung verankert die Koalitionsfreiheit nicht ausdrücklich. Diese lässt sich aber von der explizit geregelten Vereinsfreiheit ableiten. Insofern gleicht die Rechtslage derjenigen der schweizerischen Bundesverfassung von 1874 und derjenigen in Österreich.<sup>27</sup>

7 In der Koalitionsfreiheit ist ein «Doppelgrundrecht» zu erblicken. Sie gewährleistet einerseits die Freiheit, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften zu gründen, andererseits die freie Betätigung der Koalitionen selbst. Im Folgenden wird zunächst auf die Koalitionsfreiheit als In-

23 BGE 121 V 246 S. 250. Vgl. betreffend Argumente für eine differenzierte Überprüfung jeder einzelnen angerufenen Norm der Pakte im Hinblick auf die Frage, ob und in welchem Umfang sich gewisse Grundrechtsschichten für eine gerichtliche Beurteilung eignen, Künzli Jörg, Soziale Menschenrechte: blosse Gesetzgebungsaufträge oder individuelle Rechtsansprüche. Überlegungen zur direkten Anwendbarkeit des UNO-Sozialpaktes in der Schweiz, in: AJP 1996, S. 527 ff., S. 534 ff.

24 Rixen, Art. 9 GG, Rz. 1.

25 Rixen, Art. 9 GG, Rz. 11.

26 Vallender/Hettich/Lehne, Wirtschaftsfreiheit, § 7 Rz. 21; vgl. Müller/Schefer, Grundrechte, S. 1087 f.

27 Zu Art. 12 StGG vgl. den Überblick bei Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer, Grundriss, Rz. 1469 mit Nachweisen: «Mit der Vereinigungsfreiheit ist nach hM [herrschender Meinung] auch die Koalitionsfreiheit geschützt, die sowohl für Arbeitnehmer als auch für Arbeitgeber gilt. Geschützt sind insbesondere die Gründung, der Beitritt und die typischen Tätigkeiten von Gewerkschaften zum Schutz der Interessen ihrer Mitglieder, was das Recht zur Setzung kollektiver Massnahmen und zu Arbeitskämpfen mit einschliesst. Bei der Regelung der Zulässigkeit einzelner Massnahmen hat der Gesetzgeber freilich erheblichen Spielraum. Ein allgemeines

dividualrecht eingegangen, anschliessend soll die Koalitionsfreiheit als kollektives Recht behandelt werden.

## 1. Individuelle Koalitionsfreiheit

### 1.1 Schutzobjekt

Wie oben bereits festgehalten, unterscheidet die Landesverfassung von ihrem Wortlaut her nicht zwischen der Vereinsfreiheit und der Koalitionsfreiheit. Die Koalitionsfreiheit ist durch die Vereinsfreiheit mit gewährleistet. Sie stellt eine spezifische Ausprägung oder Erscheinungsform der Vereinsfreiheit dar.<sup>28</sup> Die Koalitionsfreiheit beinhaltet die positive und negative Zusammenschlussfreiheit. Sie garantiert den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern das Recht, sich zur Förderung und Durchsetzung ihrer Interessen zu Gewerkschaften oder Arbeitgeberverbänden zusammenzuschliessen (positive Koalitionsfreiheit) oder solchen fernzubleiben (negative Koalitionsfreiheit).<sup>29</sup> Gewährleistet sind die Gründung, der Bestand und die Tätigkeit der Koalitionen. Jede Person hat somit das *Individualgrundrecht*, einem Arbeitgeberverband oder einer Gewerkschaft beizutreten oder solchen Vereinigungen fernzubleiben oder auch eine solche Vereinigung zu gründen.<sup>30</sup> Die Koalitionsfreiheit schützt die Grundrechtsträgerinnen und -träger sowohl vor direktem als auch vor

---

Streikrecht besteht nicht; Streikverbote zur Verfolgung öffentlicher Interessen können etwa für Beamte oder die Bediensteten in Spitälern vorgesehen werden.» In der schweizerischen Bundesverfassung von 1999 wurde die Koalitionsfreiheit in Art. 28 ausdrücklich aufgenommen, und zwar einschliesslich dem Streikrecht und dem Recht auf Aussperrung. Im deutschen Grundgesetz ist das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, durch Art. 9 Abs. 3 für jedermann gewährleistet.

28 Gleicher Meinung Höfling, Grundrechtsordnung, S. 141. Auch das schweizerische Bundesgericht erblickt in der Koalitionsfreiheit «un cas spécial de la liberté générale d'association» (BGE 132 III 122 S. 133).

29 Vallender / Hettich, Art. 28 BV, Rz. 12.

30 Vallender / Hettich, Art. 28 BV, Rz. 12; Müller / Schefer, Grundrechte, S. 1087. Das Bundesverfassungsgericht spricht im Zusammenhang mit der «positiven» Koalitionsfreiheit vom Recht des Einzelnen, «eine Vereinigung zur Wahrung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen zu gründen» (BVerfGE 100, 271 [282]; BVerfGE 103, 293 [304]).

indirektem staatlichem Beitrittszwang. Klar bekannt zur negativen Koalitionsfreiheit hat sich auch der EGMR.<sup>31</sup>

9

Die Koalitionsfreiheit ist ein klassisches Individualrecht im Sinne eines Abwehrrechts gegenüber dem Staat. Anders als beispielsweise Art. 9 Abs. 3 GG sieht die LV keine unmittelbare Drittwirkung vor.<sup>32</sup> Zentrale Bestimmungen des Arbeitsrechts sorgen indessen dafür, dass die Koalitionsfreiheit auch unter Privaten zur Geltung kommt (indirekte Drittwirkung).<sup>33</sup> So bestimmt beispielsweise § 1173a Art. 46 Abs. 2 Bst. a ABGB, dass eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber u. a. dann missbräuchlich ist, wenn sie ausgesprochen wird, weil der Arbeitnehmer einem Arbeitnehmerverband angehört oder nicht angehört oder weil er eine gewerkschaftliche Tätigkeit rechtmässig ausübt.<sup>34</sup> Eine privatrechtliche Norm, die dem Schutz namentlich der nega-

31 In einem Fall, in dem es zentral um die Frage ging, ob die Vergabe einer Bewilligung als Taxifahrer von der Mitgliedschaft in einer privatrechtlichen Vereinigung abhängig gemacht werden kann und die gesetzliche Grundlage für einen solchen Eingriff in die Vereinigungsfreiheit gegeben war, hat der EGMR die Anwendung von Art. 11 Abs. 1 EMRK bejaht und das Vorliegen der Voraussetzungen nach Art. 11 Abs. 2 EMRK verneint. Urteil des EGMR i. S. *Sigurdur A. Sigurjónsson gegen Island*, vom 30. Juni 1993, Serie A, Band 264, 16130/90, Ziff. 35 in fine: «In this connection, it should be recalled that the Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions [...]. Accordingly Article 11 [...] must be viewed as encompassing a negative right of association.» Die Frage, ob die negative Vereinigungsfreiheit gleich weit geht wie die positive, konnte der EGMR offenlassen: «It is not necessary for the Court to determine in this instance whether this right is to be considered on an equal footing with the positive right.» Der Gerichtshof erkannte in der Zwangsmitgliedschaft einen schweren Eingriff in die Vereinigungsfreiheit (ebenda Ziff. 36): «The applicant has [...] been compelled to remain a member of Frami and would otherwise, as was amply illustrated by the revocation of his licence [...], run the risk of losing his licence again. Such a form of compulsion, in the circumstances of the case, strikes at the very substance of the right guaranteed by Article 11 [...] and itself amounts to an interference with that right [...].» Der schwere Eingriff erwies sich im Lichte von Art. 11 Abs. 2 EMRK als unverhältnismässig (Ziff. 41): «Having regard to the foregoing, the reasons adduced by the Government, although they can be considered relevant, are not sufficient to show that it was <necessary> to compel the applicant to be a member of Frami, on pain of losing his licence and contrary to his opinions. In particular, notwithstanding Iceland's margin of appreciation, the measures complained of were disproportionate to the legitimate aim pursued. Consequently, there has been a violation of Article 11».

32 Zu Art. 9 Abs. 3 GG Scholz, Koalitionsfreiheit, Rz. 90.

33 Zur analogen Rechtslage in der Schweiz BGE 132 III 122 S. 133.

34 Eine analoge Bestimmung enthält Art. 336 Abs. 2 Bst. a des schweizerischen Obligationenrechts.

tiven Koalitionsfreiheit unter Privaten dient, bildet § 1173a Art. 102 Abs. 1 ABGB, wonach Bestimmungen eines Gesamtarbeitsvertrages und Abreden zwischen den Vertragsparteien, durch die Arbeitgeber oder Arbeitnehmer zum Eintritt in einen vertragschliessenden Verband gezwungen werden sollen, nichtig sind.<sup>35</sup>

## 1.2 Träger

Wie in der Schweiz sind auch im Fürstentum Liechtenstein alle Menschen Träger der Koalitionsfreiheit.<sup>36</sup> Die Koalitionsfreiheit ist somit gewährleistet ohne Rücksicht auf die Nationalität.<sup>37</sup> Träger der Koalitionsfreiheit sind ausser den natürlichen Personen auch die juristischen Personen des Privatrechts.<sup>38</sup>

10

## 2. Kollektive Koalitionsfreiheit

### 2.1 Schutzobjekt

#### 2.1.1 Tarifautonomie

Die Koalitionsfreiheit beinhaltet nicht nur ein Individualrecht der Individuen, sondern zugleich das Recht der Verbände, ihre dem Verbandszweck entsprechenden Aktivitäten auch frei von staatlichem Zwang auszuüben.<sup>39</sup> Grundrechtsträger werden auf diese Weise auch die Tarifpart-

11

---

35 Diese Bestimmung entspricht Art. 356a Abs. 1 des schweizerischen Obligationenrechts.

36 Siehe hierzu entsprechend den Beitrag von Peter Nägele zur Vereinsfreiheit in diesem Handbuch, S. 215 ff. Das deutsche Recht differenziert hier. Nach Art. 9 Abs. 1 GG gilt die allgemeine Vereinigungsfreiheit grundsätzlich nur für deutsche Staatsbürger, während die Koalitionsfreiheit auch für Ausländer gilt (Art. 9 Abs. 3 GG). «Die Koalitionsfreiheit stellt demgemäss ein Menschenrecht mit besonderem sozialen Qualifikationsmerkmal dar, wobei auf gewerkschaftlicher Seite alle Arbeitnehmer und auf arbeitgeberischer Seite alle Rechtssubjekte, die arbeitgeberische Positionen innehaben, grundrechtsfähig sind. Die verfassungsgesetzlichen Begriffe «jedermann» und «alle Berufe» sind in diesem Sinne nicht kumulativ, sondern qualitativ zu verstehen» (Scholz, Koalitionsfreiheit, Rz. 13).

37 Wie oben unter Berufung auf Christoph Grabenwarter schon bemerkt, gilt das im Rahmen, in dem die Koalitionsfreiheit durch Art. 11 Abs. 1 EMRK geschützt ist, für alle Staaten, welche die EMRK ratifiziert haben.

38 Höfling, Grundrechtsordnung, S. 141.

39 Müller/Schefer, Grundrechte, S. 1089 f.

ner. Das Zivilrecht stellt diesen namentlich den Gesamtarbeitsvertrag zur Verfügung (§ 1173a Art. 101 ff. ABGB). Nach § 1173a Art. 101 ABGB stellen Arbeitgeber oder deren Verbände und Arbeitnehmerverbände gemeinsam Bestimmungen über Abschluss, Inhalt und Beendigung der einzelnen Arbeitsverhältnisse der beteiligten Arbeitgeber und Arbeitnehmer auf. Die Koalitionsfreiheit gewährleistet zugleich die *Tarifautonomie*, welche ein zentrales Element der Wirtschafts- und Arbeitsverfassung bildet und in dieser Funktion den herkömmlichen Gehalt der Vereinsfreiheit ausweitet.<sup>40</sup>

12

Unterschiedlich beurteilt, namentlich unter dem Aspekt der negativen Koalitionsfreiheit und hinsichtlich demokratischer Legitimation, wird die auf Gesetzesebene vorgesehene Ausweitung der Geltung der Gesamtarbeitsverträge auf Nichtmitglieder der vertragschliessenden Verbände. Nach Art. 1 des nach «Schweizer Vorbild»<sup>41</sup> formulierten Gesetzes vom 14. März 2007 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG)<sup>42</sup> kann der Geltungsbereich eines Gesamtarbeitsvertrages auf Antrag aller Vertragsparteien durch Anordnung der Allgemeinverbindlichkeit (Allgemeinverbindlicherklärung) auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer des betreffenden Wirtschaftszweiges oder Berufes ausgedehnt werden, die am Vertrag nicht beteiligt sind. Anders als z. B. in der Schweiz enthält die Landesverfassung diesbezüglich keine Bestimmungen.<sup>43</sup> Ein erster Versuch, die Allgemeinverbindlicherklärung

40 Vallender/Hettich, Art. 28 BV, Rz. 19 im Anschluss an Müller/Schefer, Grundrechte, S. 1090. Nach der konzisen Charakterisierung durch das deutsche Bundesverfassungsgericht erstreckt sich der Schutz der Koalitionsfreiheit «auf alle koalitionspezifischen Verhaltensweisen [...] und umfasst insbesondere auch die Tarifautonomie, die im Zentrum der den Koalitionen eingeräumten Möglichkeiten zur Verfolgung ihrer Zwecke steht. Das Aushandeln von Tarifverträgen ist ein wesentlicher Zweck der Koalitionen» (BVerfGE 100, 271 [282]).

41 So die Interpellationsbeantwortung der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend eine nachhaltige und zukunftsfähige liechtensteinische Wirtschaftspolitik, Nr. 75/2008, S. 46. Zur Rechtslage in der Schweiz: Bundesgesetz vom 28. September 1956 über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen (AVEG, Syst. Sammlung des Bundesrechts 221.215.311).

42 LGBl. 2007 Nr. 101 (LR 215.215.0).

43 In der Schweiz wird durch Art. 110 Abs. 1 Bst. d der Bundesverfassung die Möglichkeit der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen vorausgesetzt. Die Mindestvoraussetzungen, die vorliegen müssen, damit ein Gesamtarbeitsvertrag allgemeinverbindlich erklärt werden kann, sind in Art. 110 Abs. 2 BV umschrieben. Vgl. hierzu Vallender/Hettich/Lehne, Wirtschaftsfreiheit, § 7 Rz. 10.

im Fürstentum Liechtenstein einzuführen, ist vor allem wegen Fehlens einer ausdrücklichen Ermächtigung in der Landesverfassung nicht weiterverfolgt worden. Der «Entwurf scheiterte [...] wegen verfassungsrechtlichen Bedenken. Es wurde insbesondere kritisiert, dass von einer <Gesetzeswirkung der Allgemeinverbindlicherklärung> gesprochen werden müsse und der Bürger einer von privaten Verbänden erlassenen Ordnung unterstellt werde. [...] Ohne ausreichende verfassungsrechtliche Grundlage könne dieser Weg nicht beschritten werden, weswegen die Gesetzesvorlage nicht weiter verfolgt werde.»<sup>44</sup> Die Lehre geht davon aus, dass die Allgemeinverbindlicherklärung nur, solange sie nicht im Sinne eines Beitrittszwanges wirkt, mit der Koalitionsfreiheit im Einklang steht.<sup>45</sup> Nach Meinung der Verfasser bildet die Allgemeinverbindlicherklärung eines Gesamtarbeitsvertrags ein korporatistisches Element in der Rechtsordnung, was grundsätzlich in einem Spannungsverhältnis zum Demokratieprinzip steht. Dies deshalb, weil die Allgemeinverbindlicherklärung eine (indirekte) Rechtsetzungsmacht der Verbände bedeutet.<sup>46</sup> Aus dieser Perspektive wäre es klärend gewesen, wenn sich der Verfassungsgeber dieser Materie angenommen und den Schutz der Aussenseiter schon auf Verfassungsebene verankert hätte. Die Regierung hatte dies parallel zu den Beratungen des AVEG vorgeschlagen und beantragt, den Art. 36 LV mit einem Abs. 2 zu ergänzen. Dieser hätte wie folgt lauten sollen: «Gesamtarbeitsverträge dürfen durch Verordnung allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn sie begründeten Interessen von Nichtvertragsbeteiligten angemessen Rechnung tragen und die Rechtsgleichheit sowie die Vereinsfreiheit nicht beeinträchtigen.»<sup>47</sup>

---

44 Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag zur Ausrichtung eines Sonderbeitrages des Landes an den Liechtensteinischen Arbeitnehmer-/innenverband (LANV) für das Jahr 2005 und 2006 Nr. 58/2005, S. 14 f.

45 In diesem Sinne Rixen, Art. 9 GG, Rz. 39: «Die Erstreckung von Tarifnormen auf Aussenseiter durch Allgemeinverbindlicherklärung (§ 5 TVG [Tarifvertragsgesetz]) oder mit einer Rechtsverordnung nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz [...], auch der mittelbar faktische Zwang, Tarifnormen in individuellen Arbeitsverhältnissen anzuwenden, berühren den Schutzgehalt der negativen Koalitionsfreiheit nicht, wenn und soweit von diesen Massnahmen nicht ein hinreichend erheblicher faktischer Beitrittsdruck ausgeht.»

46 Vallender/Hettich/Lehne, Wirtschaftsfreiheit, § 7 Rz. 10.

47 Bericht und Antrag der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein betreffend die Schaffung eines Massnahmenpakets zur Erhaltung und Stärkung der Sozialpartnerschaft in Liechtenstein Nr. 102/2006, S. 65.

Einen ähnlichen Weg hat der Verfassungsgeber in der Schweiz eingeschlagen. Art. 110 Abs. 1 Bst. d BV verleiht dem Bund die Kompetenz, Vorschriften über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen zu erlassen. Der Verfassungsgeber beschränkte sich aber nicht darauf, dem Bund eine Kompetenz einzuräumen, was (nur) im Bundesstaat notwendig ist,<sup>48</sup> sondern bindet den Gesetzgeber auch inhaltlich. Nach Art. 110 Abs. 2 BV ist die Allgemeinverbindlicherklärung nämlich nur dann verfassungsmässig, wenn die Verträge begründeten Minderheitsinteressen und regionalen Verschiedenheiten angemessen Rechnung tragen, die Rechtsgleichheit beachten und die Verbandsfreiheit nicht beeinträchtigen.<sup>49</sup> Die liechtensteinische Regierung hatte sich für eine Verfassungsergänzung ausgesprochen und argumentiert, das Erfordernis einer besonderen verfassungsrechtlichen Grundlage ergebe sich hinsichtlich der Allgemeinverbindlicherklärung insbesondere aus dem Verbot formalgesetzlicher Delegation und dem in Liechtenstein hoch entwickelten Grundrechtsschutz.<sup>50</sup> Allgemeinverbindlicherklärung bedeute, dass von privaten Parteien gesetztes Recht (GAV) durch behördlichen Akt (Regierungsverordnung) auf Dritte ausgedehnt werde. Aus Sicht dieser Dritten, namentlich der Aussenseiter-Arbeitgeber, die dem GAV fernbleiben wollten, stelle diese staatlich verordnete Ausdehnung eines GAV eine erhebliche Beschränkung ihrer Privatautonomie dar. Mit der Allgemeinverbindlicherklärung sei somit in jedem Fall ein Eingriff in geschützte Rechtspositionen, insbesondere die Handels- und Gewerbefreiheit, verbunden. Die Allgemeinverbindlicherklärung stelle eine Form der Beteiligung Privater an der Gesetzgebung dar. Ein solches «semi-privates Normerzeugungsverfahren» sei dem liechtensteinischen Verfassungsrecht bisher fremd gewesen. Die Notwendigkeit der Schaf-

48 Hierzu betreffend AVE schon BGE 64 I 16 S. 34 («Ce pouvoir n'appartient qu'au législateur fédéral lui-même») und BGE 65 I 248 S. 254.

49 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in der Schweiz die Einführung der AVE durch dringlichen Bundesbeschluss erfolgte. Zur Entstehungsgeschichte Thalmann-Antenen Helene, Die Allgemeinverbindlichkeit der Gesamtarbeitsverträge, Zürich 1944, S. 59.

50 Hierzu und zum Folgenden: Stellungnahme der Regierung an den Landtag des Fürstentums Liechtenstein zu den anlässlich der ersten Lesung der mit dem Massnahmenpaket zur Erhaltung und Stärkung der Sozialpartnerschaft in Liechtenstein verbundenen Gesetzesvorlagen aufgeworfenen Fragen Nr. 141/2006, S. 5 ff., vgl. auch schon BuA Nr. 102/2006, S. 15 ff.

fung einer besonderen Verfassungsgrundlage werde durch die Schweizer Rechtsliteratur bestätigt. Die Regierung stützte sich hier auf Arnold Marti, der ausführte, die Allgemeinverbindlicherklärung privatrechtlicher Vereinbarungen sei «nach herrschender Auffassung nur gestützt auf eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage zulässig».<sup>51</sup> Nach dieser Meinung sei die Grundlage in der Landesverfassung erforderlich wegen des mit der Allgemeinverbindlicherklärung verbundenen Eingriffs in die Wirtschaftsfreiheit und die Eigentumsgarantie. Der Antrag der Regierung fand schliesslich das für Verfassungsänderungen nötige Quorum nicht.<sup>52</sup>

Die Allgemeinverbindlicherklärung lässt sich, was ihre Rechtsnatur betrifft, nicht ohne weiteres einer üblichen Rechtssetzungsform zuordnen. Es handelt sich um einen Rechtssetzungsakt eigener Art.<sup>53</sup>

Auf Gesetzesstufe sind die Anliegen der Regierung – Berücksichtigung der begründeten Interessen von Nichtbeteiligten, Nichtbeeinträchtigung der Rechtsgleichheit und der Vereinsfreiheit – auch im Fürstentum Liechtenstein verankert. Der liechtensteinische Gesetzgeber hat entsprechende Leitlinien in Art. 2 AVEG vorgesehen. Dort ist eine

14

15

51 Marti, Aufgabenteilung, S. 1159.

52 In der ersten Lesung des Verfassungsgesetzes vom 14. Dezember 2006 stimmte der Landtag dem Antrag mit 21 von 25 Abgeordneten zu (Landtagsprotokoll vom 14. Dezember 2006, S. 2359). In der für den Fall der Nichteinstimmigkeit gemäss Art. 112 Abs. 2 LV notwendig gewordenen zweiten Lesung des Verfassungsgesetzes vom 14. März 2007 stimmten in namentlicher Abstimmung 16 von 25 Abgeordneten zu und 9 dagegen, was für die Verfassungsergänzung nicht ausreichte (Landtagsprotokoll vom 14. März 2007, S. 142 ff.). Der Abstimmung war eine ausführliche Debatte im Landtag vorausgegangen. Von den Gegnern wurde vor allem die Notwendigkeit der Verfassungsergänzung bezweifelt. Weiter kritisiert wurde, dass der vorgeschlagene Verfassungstext als Form der Allgemeinverbindlicherklärung direkt die Regierungsverordnung vorsah.

53 Giovanni Biaggini geht davon aus, dass es sich um einen Verwaltungsakt handelt, «dessen Rechtswirkungen im Ergebnis einem Rechtssetzungsakt nahe kommen (BGE 98 II 205, 208), ohne dass man deswegen von einer Verordnung sprechen kann» (Biaggini Giovanni, Kommentar Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007, Art. 110 Rz. 10). Nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts handelt es sich bei der Allgemeinverbindlicherklärung um Normsetzung. Dabei besteht eine Normsetzungsprärogative der Koalitionen. Diese ist freilich nicht schrankenlos. «Um die genannten Ziele der Allgemeinverbindlicherklärung zu erreichen, hat der Gesetzgeber einen Weg gewählt, der sich weder mit dem Institut der Rechtsverordnung [...] noch mit der Rechtsfigur der blossen unselbständigen Zustimmungserklärung des Staates zu autonomer Normsetzung der

Reihe von Anforderungen formuliert, die erfüllt sein müssen, damit ein Gesamtarbeitsvertrag allgemeinverbindlich erklärt werden darf. Vorausgesetzt ist nach Art. 2 Ziff. 5 AVEG namentlich, dass der Gesamtarbeitsvertrag die Verbandsfreiheit nicht beeinträchtigt, insbesondere nicht die Freiheit, sich einem Verband anzuschliessen oder ihm fernzubleiben.<sup>54</sup> Der Staatsgerichtshof musste bisher die Frage der Verfassungsmässigkeit des AVEG noch nicht beantworten. Der Frage soll auch hier nicht vertieft nachgegangen werden.

16

Rechtsvergleichend ist interessant, dass das Institut der Allgemeinverbindlichkeitserklärung auch in Deutschland<sup>55</sup> und Österreich<sup>56</sup> ohne explizite Verfassungsgrundlage funktioniert, während – worauf schon hingewiesen wurde und wovon sich die Regierung wohl leiten liess – in

---

Koalitionen auch gegenüber Aussenseitern in einer mit dem geltenden Tarifvertragsgesetz übereinstimmenden Weise rechtlich erfassen lässt» (BVerfGE 44, 322, Rz. 62). Nach Meinung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes ist die «Satzung als genereller Verwaltungsakt eine Verordnung» (ZAS 1995, S. 134 [S. 135, Erw. II]). Dabei ist zum Verständnis der Begriffe § 18 des österreichischen Arbeitsverfassungsgesetzes (ArbVG) heranzuziehen, der davon spricht, dass der Kollektivvertrag «zur Satzung erklärt wird», oder vom «zu satzenden Kollektivvertrag» handelt und die Voraussetzungen zu Ausdehnung der Geltung nennt. Durch die «Erklärung zur Satzung» (Allgemeinverbindlichkeitserklärung) erhält der Kollektivvertrag nach § 18 Abs. 1 ArbVG rechtsverbindliche Wirkung «auch ausserhalb seines räumlichen, fachlichen und persönlichen Geltungsbereiches.» Nach der Rechtsauffassung des VfGH kommt der Satzungserklärung selbst die Rechtsnatur einer Verordnung zu. «Die verbindliche Wirkung ausserhalb seines Geltungsbereichs wird also vom KV [Kollektivvertrag] selbst zugesprochen, nicht etwa sein Inhalt zum Inhalt einer Verordnung gemacht. Der VfGH geht daher davon aus, dass die Qualität einer Verordnung nur der Satzungserklärung selbst, nicht auch dem Inhalt des KV zukommt» (ZAS 1995, S. 135 Erw. III). Vgl. hierzu auch Öhlinger, Verfassungsrecht, S. 263.

54 Vereinbarungen, «die auf einen Organisationszwang tendieren, und alle, die im Gegenteil von einem Verband fernhalten wollen, sind von der AVE ausgeschlossen». So schon Huber Hans, Die staatsrechtliche Bedeutung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Verbandsbeschlüssen und vereinbarungen, in: ZSR NF 59 (1940), S. 331 ff., S. 395.

55 Siehe § 5 Tarifvertragsgesetz (TVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 1969 (BGBl. I S. 1323), das zuletzt durch Art. 88 des Gesetzes vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1864) geändert worden ist.

56 Siehe 2. Hauptstück des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1973 betreffend die Arbeitsverfassung (Arbeitsverfassungsgesetz, ArbVG), BGBl. Nr. 22/1974 mit zahlreichen Änderungen, das die Überschrift «Die Erklärung von Kollektivverträgen zur Satzung» trägt und in 4 Paragrafen Begriff und Voraussetzungen (§ 18), Rechtswirkungen (§ 19), Verfahren (§ 20) sowie Kundmachung und Veröffentlichung (§ 21) regelt.

der Schweiz eine spezielle Verfassungsgrundlage besteht und diese im Schrifttum auch für notwendig erachtet wird. Einerseits ist zu beachten, dass der Gesetzgeber der Wirtschaftsfreiheit und damit der Vertragsfreiheit nicht beliebige Schranken ziehen darf,<sup>57</sup> andererseits bestehen gute Gründe dafür, die Verfassungsgrundlage deshalb für erforderlich zu halten, weil die Allgemeinverbindlicherklärung beachtliche Wirkungen für unbeteiligte Dritte zur Folge hat.<sup>58</sup> Diese gesetzegleiche Wirkung kommt in einem eigentümlichen Verfahren, d.h. nicht im Wege zustande, den die Verfassung für die Gesetzgebung vorsieht.<sup>59</sup> Nicht unbegründet ist allerdings auch der Standpunkt des deutschen Bundesverfassungsgerichts, das die Allgemeinverbindlicherklärung auf der Grundlage von § 5 des Tarifvertragsgesetzes (TVG) als verfassungskonforme Praxis beurteilt. Nach seiner Auffassung lässt sich die Ausdehnung der Geltung der Tarifverträge auf Aussenseiter, so wie sie das TVG vorsieht, mit Art. 9 Abs. 3 GG und mit dem Demokratieprinzip vereinbaren.<sup>60</sup>

---

57 Vgl. hierzu in diesem Handbuch das Kapitel zur Handels- und Gewerbefreiheit, S. 723; weiter Vallender, Art. 27 BV Rz. 50.

58 So Biaggini Giovanni, Kommentar Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007, Art. 110 BV Rz. 7 im Anschluss an Pascal Mahon, in: Aubert Jean F./Mahon Pascal (Hrsg.), *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, Zürich 2003, Art. 110 Rz. 21: «En tant qu'imposant le respect de normes contractuelles et corporatives à des personnes tierces, une telle procédure nécessite un fondement *constitutionnel*.» Es handelt sich nach Marti um eine Delegation von hoheitlichen Rechtssetzungsbefugnissen an Private, weshalb sich die Zweckmässigkeit der Verfassungsgrundlage nicht nur historisch erklären lässt, sondern auch deshalb sinnvoll ist, «weil auf diese Weise nicht nur ausführende Regelungen von untergeordneter bzw. technischer Bedeutung geschaffen, sondern insbesondere für die an der Vereinbarung bisher nicht Beteiligten auch neue Rechte und Pflichten eingeführt werden können» (Marti, Aufgabenteilung, S. 1159).

59 Hierzu schon eingehend Thalmann-Antenen Helene, Die Allgemeinverbindlichkeit der Gesamtarbeitsverträge, Zürich 1944, S. 42: «Die *Gesetzeswirkung* ist nur für die Aussenseiter neu. Diese [...] Tatsache, dass im schweizerischen Recht [...] die AVE der kollektiven Arbeitsverträge in zwei Etappen erfolgte, wobei die erste mit der Umgestaltung zum GAV nur für die Verbandsmitglieder, die zweite durch die AVE auch für die Aussenseiter objektives Recht durch Vertrag entstehen liess, darf uns nicht dazu führen, die Tragweite der ganzen Wandlung vom gewöhnlichen Vertrag zum allgemeinverbindlichen Vertrag zu unterschätzen. Als Endresultat stehen wir [...] vor der Tatsache, dass durch Verträge objektives Recht geschaffen wird.»

60 BVerfGE 44, 322 (347 f.): «Die durch Art. 9 Abs. 3 GG gewährleistete Normsetzungsbefugnis der Koalitionen erstreckt sich grundsätzlich nur auf die Mitglieder der tarifvertragsschliessenden Parteien. Diese Begrenzung der Tarifmacht entspricht der historisch gewachsenen und im Grundgesetz niedergelegten Bedeutung der Koalitionsfreiheit [...]. Indem es die Tarifgebundenheit grundsätzlich auf Mitglieder

17

Ein Blick nach Österreich zeigt, dass weder die herrschende Lehre<sup>61</sup> noch der österreichische Verfassungsgerichtshof verfassungsrechtliche Zweifel an der Zulässigkeit der Satzung (Allgemeinverbindlicherklärung) von Kollektivverträgen (Gesamtarbeitsverträgen, Tarifverträgen) haben. «An der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Satzung von Kollektivverträgen hegt der VfGH ebenso wenig Zweifel wie an der Zulässigkeit der Kollektivverträge selbst. [...] Der Verfassungsgeber hat das Institut der Satzung (im Einigungsamtsgesetz 1919, StGBI. 16/1920, § 18 Abs. 2) ebenso vorgefunden wie das des Kollektivvertrages.»<sup>62</sup> Probleme hinsichtlich Koalitionsfreiheit oder Rechtsstaatsprinzip sieht der VfGH nicht.

18

Aus wirtschaftsverfassungsrechtlicher Sicht zeigt die skizzierte Ordnung, dass auf dem Arbeitsmarkt weniger der Koordinationsmechanismus «Wettbewerb» als vielmehr die Gruppenvereinbarung vorherrscht. Die Liste der allgemeinverbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge ist beachtlich.<sup>63</sup>

### 2.1.2 Arbeitskampffreiheit

19

Die Landesverfassung äussert sich nicht zum Arbeitskampfrecht. Das ist nicht ungewöhnlich. Auch die schweizerische Bundesverfassung von 1874 enthielt keine expliziten Regelungen betreffend Streik und Aus-

---

der Tarifparteien beschränkt, trägt das Tarifgesetz in seinem § 3 Abs. 1 dem Grundsatz Rechnung, dass der Staat seine Normsetzungsbefugnis nicht in beliebigem Umfang ausserstaatlichen Stellen überlassen und den Bürger nicht schrankenlos der normsetzenden Gewalt autonomer Gremien ausliefern darf, die ihm gegenüber nicht demokratisch bzw. mitgliedschaftlich legitimiert sind (vgl. BVerfGE 33, 125 [158]). Die Ausdehnung der Tarifgebundenheit auf Aussenseiter bedarf hiernach einer zusätzlichen Rechtfertigung. Sie findet sich in der Allgemeinverbindlicherklärung, die das Gesetz der zuständigen, parlamentarisch verantwortlichen Arbeitsbehörde, dem Bundesminister oder – im Falle des § 5 Abs. 3 TVG – der Bundesregierung, anvertraut hat. Der Staat hat bei der Allgemeinverbindlicherklärung zwar kein eigenständiges Initiativrecht und Entscheidungsrecht und kann keinen Einfluss auf den Inhalt der Normen nehmen. [...] Unter dem Blickpunkt des Demokratieprinzips wird dieses Defizit staatlicher Entscheidungsfreiheit durch die Voraussetzungen der Allgemeinverbindlicherklärung und in dem ihr vorausgehenden Verfahren hinreichend ausgeglichen. § 5 Abs. 1 TVG macht die Ausdehnung der Tarifgebundenheit von strengen Bedingungen abhängig.»

61 Hierzu Reissner Gert-Peter, in: Neumayr Matthias / Reissner Gert-Peter (Hrsg.), Zeller Kommentar zum Arbeitsrecht, Wien 2006, § 18 ArbVG Rz. 21.

62 VfGH 29.9.1994, V 85, 86/92, in: ZAS 1995, S. 134, S. 136.

63 Siehe hierzu die Verordnungen LR 215.215.012 bis 215.215.024.

sperrung.<sup>64</sup> Aus diesem Grund ist es interessant, die Auffassung des schweizerischen Bundesgerichtes zur Frage der Zulässigkeit von Streiks in Erinnerung zu rufen, die dieses zu Art. 56 der Bundesverfassung von 1874 entwickelte. Das Bundesgericht anerkannte zwar das Streikrecht nicht als ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht, widersetzte sich aber zugleich der These, wonach das Streikrecht noch keinen Niederschlag im geltenden Recht gefunden hätte.<sup>65</sup> Es wagte sich allerdings nicht so weit vor wie die Lehre, die fast einhellig davon ausging, dass die aBV den Streik schütze, woraus folge, dass der Staat verpflichtet sei, den Arbeitskampf zuzulassen. Namentlich sei es dem Staat untersagt, den Streik, der als Teilgehalt der Koalitionsfreiheit des Art. 56 aBV gesehen wurde, durch Zwangsschlichtung funktionsunfähig zu machen.<sup>66</sup>

Vor allem, wenn man die mit der Vereinsfreiheit durch Art. 41 LV mit gewährleistete Koalitionsfreiheit unter Beachtung der oben aufgezeigten völkerrechtlichen Vorgaben interpretiert, scheint es gerechtfertigt, auch im Fürstentum Liechtenstein von der grundsätzlichen Arbeitskampffreiheit auszugehen. Frowein geht überzeugend davon aus, dass der völlige Ausschluss des Streikrechts als nicht mit Art. 11 EMRK vereinbar angesehen würde.<sup>67</sup> Bis heute bestand für den Staatsgerichtshof kein Anlass, sich mit dieser Rechtsfrage zu befassen. Einen Streik hat es seit vielen Jahren nicht mehr gegeben.<sup>68</sup>

64 Erst die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 erklärt Streik und Aussperrung in Art. 28 Abs. 3 ausdrücklich für zulässig.

65 BGE 111 II 245.

66 Vallender / Hettich / Lehne, Wirtschaftsfreiheit, § 7 Rz. 14.

67 Frowein Jochen A., in: Frowein / Peukert, EMRK, Art. 11 Rz. 18; gleicher Meinung Marauhn Thilo, Die wirtschaftliche Vereinigungsfreiheit zwischen menschenrechtlicher Gewährleistung und privatrechtlicher Ausgestaltung, in: Rabels Zeitschrift 63 (1999), S. 537 ff., S. 547. Marauhn argumentiert, dass Art. 11 Abs. 1 EMRK jedenfalls den typischen Zweck gewerkschaftlicher Organisation schütze, was verlange, dass die Gewerkschaft gerade die Funktion übernehmen können müsse, die der Einzelne nicht wahrnehmen kann, weshalb ein völliger Ausschluss des Streikrechts vor Art. 11 Abs. 1 EMRK keinen Bestand haben könne. Nach Grabenwarter, EMRK, S. 309, gewährleistet Art. 11 EMRK kein Streikrecht für jedermann: «Es genügt, wenn das nationale Recht zum Beispiel zwar grundsätzlich das Streikrecht gewährt, dabei aber Ausnahmen, unter anderem für Beamte, vorsieht».

68 Siehe hierzu: Rheinische Post, 18. März 2011: «Liechtenstein will mehr sein als eine Steueroase»; Interview: Der Wirtschaftsminister von Liechtenstein, Martin Meyer, zu den Image-Problemen des Kleinstaats; weiter Jungle World Nr. 9, 28. Februar 2008, «Einmal kam es fast zum Streik».

21

Auch gemäss österreichischem Staatsrechtsgrundgesetz ist nach herrschender Lehre mit der Vereinsfreiheit des Art. 12 StGG, wonach die österreichischen Staatsbürger das Recht haben, sich zu versammeln und Vereine zu bilden, zugleich die Koalitionsfreiheit der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, eingeschlossen das Recht zur Setzung kollektiver Massnahmen und zu Arbeitskampf, geschützt, wobei die Ausübung dieser Rechte durch besondere Gesetze geregelt wird. Aufgrund des Gesetzesvorbehalts wird zu Recht davon ausgegangen, dass dem Gesetzgeber hinsichtlich der Regelung der Zulässigkeit einzelner Massnahmen eine beachtliche Gestaltungsfreiheit zukommt.<sup>69</sup>

22

Dabei ist zu beachten, dass auch Verfassungen, die ausdrücklich zum Arbeitskampf Stellung nehmen, differenzierte Gewährleistungen enthalten. Rechtsvergleichend Gewinn ziehen lässt sich hier aus einem Blick auf die deutsche und die schweizerische Lösung.

23

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland regelt die Vereinigungsfreiheit in ihrer allgemeinen Form in Art. 9 Abs. 1, der bestimmt, dass alle Deutschen das Recht haben, Vereine und Gesellschaften zu bilden, und in Art. 9 Abs. 3 1. Satz GG in ihrer besonderen Form als Koalitionsfreiheit, wonach das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, für jedermann und für alle Berufe gewährleistet ist. Nach Art. 9 Abs. 3 2. Satz GG sind Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, nichtig und hierauf gerichtete Massnahmen rechtswidrig.

24

Nach einhelliger Praxis und Lehre beinhaltet die in Art. 9 Abs. 3 GG gewährleistete Koalitionsfreiheit auch die Betätigung der Koalitionen und damit auch die Zwangsmittel, namentlich den Streik. Im Vordergrund der Bindungen der Koalitionen bei Arbeitskampfmassnahmen steht die analoge Geltung des im Polizeirecht entwickelten Grundsatzes der Verhältnismässigkeit. Demnach müssen Arbeitskampfmassnahmen «ultima ratio» sein, nachdem alle anderen Verständigungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind, was voraussetzt, dass überhaupt Verhandlungen aufgenommen wurden. Der Ultima-Ratio-Gedanke gilt auch für die Durchführung des Streiks bzw. allgemein die Dosierung von Arbeits-

---

69 Walter / Mayer / Kucsko-Stadlmayer, Grundriss, S. 738. Folgt man Öhlinger, Verfassungsrecht, S. 410, ist strittig, inwieweit ein Streikrecht verfassungsrechtlich garantiert ist.

kampfmitteln; die Tarifparteien trifft auch die gleichsam nachgehende Pflicht, den Arbeitsfrieden wiederherzustellen.»<sup>70</sup>

Diese Rechtslage entspricht weitgehend derjenigen in der Schweiz, wo Art. 28 Abs. 3 BV Streik und Aussperrung als zulässig erklärt. Kampfmassnahmen sind zugelassen, wenn sie die Arbeitsbeziehungen betreffen und wenn keine Verpflichtungen entgegenstehen, den Arbeitsfrieden zu wahren oder Schlichtungsverhandlungen zu führen.<sup>71</sup> Die Arbeitskämpfungsmittel dienen also auch hier, ähnlich wie in Deutschland, als Ultima Ratio zur Deblockierung festgefahrener Verhandlungen der Tarifpartner (bipolares Monopol).<sup>72</sup> Dabei versteht das Bundesgericht den Streik als «kollektive Verweigerung der geschuldeten Arbeitsleistung zum Zwecke der Durchsetzung von Forderungen nach bestimmten Arbeitsbedingungen».<sup>73</sup> Unter dieser Perspektive erscheinen Streik und Aussperrung als Instrumente zur Durchsetzung kollektivrechtlicher Forderungen. Aus dieser instrumentellen Sicht wurde u. a. geschlossen, dass das Recht, einen Streik zu beschliessen, nur Arbeitnehmerorganisationen zusteht, was wilde Streiks grundsätzlich ausschliesst: «Funktional ist der Streik auf die kollektivrechtliche Ebene beschränkt. Er steht daher nur den Gewerkschaften als anerkannten Verhandlungspartnern im Arbeitskampf zur Verfügung.»<sup>74</sup> Diese Einschränkung ergibt sich aus der Natur der Sache. Sie dürfte daher grundsätzlich auch für das liechtensteinische Recht gelten.

25

### 3. Schranken

Wie andere verfassungsmässige Rechte gilt auch die Koalitionsfreiheit nicht absolut. Staatliche Einschränkungen sind an die herkömmlichen Voraussetzungen für Grundrechtseingriffe gebunden. Erforderlich ist das Vorliegen eines öffentlichen Interesses oder der Notwendigkeit des

26

70 Rixen, Art. 9 GG, Rz. 48.

71 Zu den Voraussetzungen des zulässigen Streiks nach schweizerischem Recht BGE 132 III 122 S. 134.

72 Vallender/Hettich/Lehne, Wirtschaftsfreiheit, § 7 Rz. 12.

73 BGE 125 III 277 S. 283.

74 Vallender/Hettich, Art. 28 BV, Rz. 29 unter Hinweis auf BGE 125 III 277 S. 283. Das Bundesgericht hat diese Auffassung in BGE 132 III 122 S. 134 bestätigt.

Schutzes von Grundrechten Dritter, einer formell-gesetzlichen Grundlage, weiter die Einhaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes und der Unverletzlichkeit des Kernbereichs. Dabei ist zu beachten, dass Eingriffe völkerrechtskonform zu erfolgen haben. Daraus folgt für die Eingriffe in die Koalitionsfreiheit, dass diese nicht weiter gehen dürfen, als dies Art. 11 Abs. 2 EMRK zulässt. Zulässig sind namentlich Massnahmen der Gefahrenabwehr.

27

Abgesehen von den immanenten Schranken kann der Gesetzgeber im überwiegenden öffentlichen Interesse und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit auch den Arbeitskampf, insbesondere das Streikrecht, beschränken. Dabei muss er freilich die allgemeinen Voraussetzungen für Grundrechtseingriffe einhalten.<sup>75</sup> Insbesondere ist es dem Gesetzgeber typischerweise gestattet, differenzierte Bestimmungen für den öffentlichen Dienst vorzusehen, was schon der Umstand nahelegt, dass die angebotenen Arbeitsleistungen und die Nachfrage nach ihnen in diesem Bereich nicht auf dieselbe Weise mittels Gruppenvereinbarungen koordiniert werden wie im privaten Sektor. Mit anderen Worten werden die Grundlagen der Löhne im öffentlichen Dienst nicht durch im Schutz der Tariffreiheit miteinander verhandelnde Private, sondern in beachtlichem Mass durch demokratisches Gesetz und in dessen Rahmen durch Verordnung festgelegt.

28

Einschränkungen der Arbeitskampffreiheit, namentlich des Streikrechts im öffentlichen Dienst, steht auch zwingendes Völkerrecht nicht entgegen. So verlangen die Verpflichtungen aus Art. 22 UNO-Pakt II und Art. 8 UNO-Pakt I zwar die Anerkennung des Streikrechts und stehen einem generellen Streikverbot für den öffentlichen Dienst entgegen, schliessen aber die Regelung der Ausübung des Streikrechts durch den Gesetzgeber im allgemeinen sowie besondere Beschränkungen dieses Rechts für den öffentlichen Dienst sowie ein Streikverbot für bestimmte Kategorien des öffentlichen Dienstes nicht aus.

---

75 Nichts anderes gilt wie oben bereits gezeigt nach Art. 11 Abs. 2 EMRK.

## Spezialliteratur-Verzeichnis

Andermatt Arthur, Das Streikrecht in der neuen Bundesverfassung, in: plädoyer 5/1999, S. 30 ff. (zit.: Andermatt, Streikrecht); Aubert Jean-François, Traité de droit constitutionnel suisse, Vol. II, Neuchâtel 1967 (zit.: Aubert, Traité II); Geiger Peter, Geschichte des Fürstentums Liechtenstein 1848 bis 1866, in: JBL 70, Vaduz 1970 (Sonderdruck Schaan 1971), S. 5 ff. (zit.: Geiger, Geschichte); Marti Arnold, Aufgabenteilung zwischen Staat und Privaten auf dem Gebiet der Rechtssetzung, in: AJP 2002, S. 1154 ff. (zit.: Marti, Aufgabenteilung); Müller Friedrich, Korporation und Assoziation. Eine Problemgeschichte der Vereinigungsfreiheit im deutschen Vormärz, Berlin 1965 (zit.: Müller, Korporation und Assoziation); Richardi Reinhard, Kollektivgewalt und Individualwille bei der Gestaltung des Arbeitsverhältnisses, München 1968 (zit.: Richardi, Kollektivgewalt); Rixen Stephan, Vereinigungsfreiheit, Art. 9 GG, in: Stern Klaus/Becker Florian (Hrsg.), Grundrechte-Kommentar, Köln 2010, S. 834 ff. (zit.: Rixen, Art. 9 GG); Scholz Rupert, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem, München 1971 (zit.: Scholz, Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem); Scholz Rupert, Koalitionsfreiheit, in: Isensee Josef/Kirchhof Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland. Bd. VIII, 3. Aufl., Heidelberg 2010, § 175 (zit.: Scholz, Koalitionsfreiheit); Scholz Rupert, Art. 9 Abs. 3 GG, in: Herzog Roman et al. (Hrsg.), Grundgesetz Loseblatt-Kommentar, 61. Aufl., München 2011, Art. 9 Abs. 3 GG, Rz. 154 ff. (zit.: Scholz, Art. 9 GG).

