

Dipl.-Kffr. Karolina Stegemann
Universität Lüneburg
Institut für Rechtswissenschaften
Scharnhorststr. 1
21332 Lüneburg

Tel.: (+)49 4131 761 384
e-mail: stegeman@uni-lueneburg.de

„Gewerkschaften und kollektives Arbeitsrecht in Polen. Wechselbeziehungen im geschichtlichen Kontext“

Gliederung des Promotionsvorhabens von Karolina Stegemann

Wissenschaftliche Betreuung des Vorhabens:

Prof. Dr. iur. Joachim Heilmann (Universität Lüneburg)

Prof. Dr. iur. Hagen Hof (Volkswagenstiftung)

Prof. Dr. iur. Włodzimierz Piotrowski (UAM-Universität Posen/Polen)

1. Teil: Einführung

- I. Leitgedanken
 - 1) Gegenstand und Zielsetzung der Arbeit
 - 2) Gang der Darstellung
 - 3) Überlegungen zur Methodik

2. Teil: Gewerkschaften und kollektives Arbeitsrecht im historischen Funktionswandel

- II. Gewerkschaften
- III. Kollektives Arbeitsrecht
- IV. Wechselbeziehungen

3. Teil: Geschichtliche Grundlagen

- V. Überblick über die historische Entwicklung der polnischen Gewerkschaftsbewegung (1902 – 1980)
 - 1) Vorbemerkungen
 - 2) Beginn der polnischen Gewerkschaftsbewegung und die Entwicklung bis zur Erlangung der staatlichen Unabhängigkeit (1902 - 1918)
 - 3) Zeitraum der zweiten Republik (1918 – 1939)
 - 4) Zweiter Weltkrieg und Entstehung der Volksrepublik Polen (1939 – 1956)
 - 5) Volksrepublik Polen (1956 – 1980)
- VI. Implementierungen rechtlicher Bestandschutz- und Betätigungsregeln für Gewerkschaften bis 1980
 - 1) Erste Phase gegenseitiger Beeinflussung (1918 – 1945)
 - a) Bildung und Betätigung von Koalitionen
 - b) Tarifvertragsrecht
 - c) Arbeitskampfrecht
 - d) Betriebliches Mitbestimmungsrecht
 - e) Andere gesetzliche Befugnisse von Gewerkschaften
 - f) gescheiterte Gesetzvorhaben und verlorene politische Arbeitskämpfe
 - 2) Phase der relativen Stagnation (1945 – 1980)
 - a) Koalitionsrecht
 - b) Tarifvertragsrecht
 - c) gesetzliche Regelungen zu Arbeitsstreitigkeiten („Arbeitskampfrecht“)
 - d) Mitbestimmungsrecht
 - e) Parallelentwicklungen in Deutschland
- VII. Zwischenergebnis

4. Teil: Wechselbeziehungen in der Umbruchphase und nach dem Transformationsprozess und die aktuelle Situation der Gewerkschaften in Polen

VIII. Polnische Gewerkschaftsbewegung und die Entwicklungen in der Umbruchphase 1980 - 1989:

- 1) Bedeutung der Protestbewegung der Jahre 1980/81 für die gegenwärtige Gestalt des polnischen Arbeitsrechts
 - a) Genese von Solidarność
 - b) Streikpostulate und Danziger Verträge
 - c) Gesetzliche Auswirkungen der Streikbewegung
 - d) Katholischer Soziallehre und Rolle der katholischen Kirche
- 2) Einfluss politischer Wendepunkte und der (daraus resultierenden) rechtlichen Rahmenbedingungen auf die Gewerkschaftsbewegung

IX. Entstehung des jüngeren kollektiven Arbeitsrechts nach dem Transformationsprozess der Jahre 1989/90:

- 1) Entwicklung der jüngeren kollektivrechtlichen Normen unter dem Einfluss der Gewerkschaftsbewegung
- 2) Exkurs: Entwicklungen auf der Arbeitgeberseite
- 3) Rolle und Bedeutung des Tripartistischen Gremiums
- 4) Aktuelle Situation und Struktur der polnischen Gewerkschaftsbewegung

X. Zwischenergebnis

5. Teil: Grundzüge des gegenwärtigen polnischen kollektiven Arbeitsrechts im rechtsvergleichenden Ansatz

XI. Grundzüge des gegenwärtigen polnischen kollektiven Arbeitsrechts

- 1) Koalitionsrecht und Arbeitsgeberfreiheit im Vergleich
- 2) Tarifvertragsrecht und die Arbeitgeberverbände im gesellschaftlichen Kontext
- 3) Arbeitskampfrecht
- 4) Mitbestimmungsrecht
- 5) Reformansätze der jüngsten Zeit

XII. Exemplarische Auswirkungen der EU-Mitgliedschaft auf die weitere Entwicklung des polnischen kollektiven Arbeitsrechts und auf die polnische Gewerkschaftsbewegung

- 1) Bedeutung geänderter Rahmenbedingungen auf dem Arbeitsmarkt für die Gewerkschaftsorganisationen
 - a) Problem der Grenzregionen
 - b) Problematischer Abfluss der qualifizierten Arbeitskräfte
- 2) Implementierung der EU-Richtlinien
 - a) Richtlinie 94/45/EG vom 22.9.1994 zu Europäischen Betriebsräten
 - b) Richtlinie 2002/14/EU vom 11.3.2002 zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer
- 3) Möglichkeiten und Perspektiven einer deutsch-polnischen Zusammenarbeit
 - a) Institution der Europäischen Betriebsräte
 - b) Grenznahe regionale Gewerkschaftskooperation am Beispiel Internationaler Gewerkschaftsräte

XIII. Zwischenergebnis

6. Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse / Thesen der Arbeit

1. Teil: Einführung

I. Leitgedanken

1) Gegenstand und Zielsetzung der Arbeit

Gegenstand der vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchung sind die Wechselbeziehungen zwischen der Entwicklung der polnischen Gewerkschaftsbewegung und den Normen des polnischen kollektiven Arbeitsrechts. Diese beiden Aspekte stehen folglich im Mittelpunkt der Betrachtung: Zum Einen werden die aktuellen Bestimmungen des polnischen kollektiven Arbeitsrechts sowie ihre geschichtliche Entwicklung umfassend analysiert, um parallele Entwicklungen aufzuzeigen und damit auch verständlicher machen zu können. Zum Anderen wird die Entwicklung der Gewerkschaftsbewegung untersucht sowie ihre gegenwärtige Struktur kurz geschildert.

Die Verbindung zwischen den beiden Strängen stellt die Analyse des Einflusses der Gewerkschaftsentwicklung auf die aktuelle Gestalt des kollektiven Arbeitsrechts in Polen dar. Dabei sollen sowohl direkte als auch, soweit ersichtlich, die indirekten Wege einer Einflussnahme Berücksichtigung finden. In erster Linie geht es um das Aufzeigen des gegenwärtigen Wirkungskreises von Gewerkschaften, um ihre Verhaltens- und Regelungsspielräume im Rahmen des kollektiven Arbeitsrechts. Als Orientierungshilfe sollen dabei das deutsche Recht, die von ihm gewährten Spielräume und die von ihm gesetzten Grenzen einbezogen werden.

Bei der Erörterung obiger Forschungsfragen wird darüber hinaus aufgezeigt, auf welche Weise durch das geltende Recht die Entwicklung der Gewerkschaften beeinflusst und gesteuert wurde. Bei der Wahrnehmung ihrer gesellschaftlichen Rolle können Gewerkschaften ihre vom Gesetz vorgesehenen Möglichkeiten nutzen, sich als Hauptakteure an der Gestaltung eigener Rahmenbedingungen zu beteiligen. Sie können bei ihren Aktivitäten aber auch hinter ihren rechtlichen Möglichkeiten zurückbleiben oder über sie hinausgreifen. Das wiederum kann zu Reaktionen auf der Arbeitgeberseite führen, von denen ein Vordringen in die bisher nicht genutzten Kompetenzen oder eine Abwehr von Übergriffen erwartet werden kann. In dieser Dynamik gegenseitiger Beziehungen lässt sich die hier untersuchte Thematik insgesamt verorten.

Bei alledem ist die Gewerkschaft quasi ein Produkt des gesetzlichen Rahmens, aber auch Motor deren Veränderung. Diese existierenden Mechanismen der teilweise nur versuchten, teilweise aber erfolgreichen gegenseitigen Einflussnahme bildeten sich im langen geschichtlichen Prozess heraus. Um ihre gegenwärtig stattfindenden Abläufe nachvollziehen zu können, ist eine Analyse ihrer geschichtlichen Entwicklung unerlässlich. Die Gewerkschaften nehmen die Rolle als Vertretung abhängig Beschäftigter durch ihren Einsatz für die Interessen bestimmter Gesellschaftsgruppen und zwar seiner Mitglieder wahr. Durch geschlossenes und entschiedenes Auftreten bei den gewerkschaftlichen Aktionen wurde die

Notwendigkeit der Arbeitsbedingungsverbesserung dem sozialen Gegenspieler manifestiert und meist hart erkämpft. Als Antwort darauf wurden häufig Gesetze ausgearbeitet, in denen aber im Wege eines Kompromisses die Interessen der Gegenseite berücksichtigt wurden. Diese dynamischen Gesetzbildungsprozesse, in denen einzelne Regelungen oder ganze Regelungswerke als mehr oder minder gelungene Widerspiegelung bestimmter Interessen in die juristische Form gegossen worden sind, wird hier nachvollzogen werden.

Zeitgeschichtlich soll diese Arbeit die Frage beantworten, was Solidarność und auch andere größere Gewerkschaftsverbände, wie OPZZ, zur Ausgestaltung des kollektivrechtlichen Rahmens in der geschichtlichen Entwicklung beigetragen haben. Das öffnet zugleich den Blick für mögliche künftige Entwicklungen. Dabei geht es auch um die Frage, wie die polnischen Gewerkschaften aus ihrem erkämpften Recht der Ausgestaltung des rechtlichen Rahmens Gebrauch gemacht haben und welche Handlungsmöglichkeiten sich aus diesen konkreten Regelungen ergeben, wenn man vom traditionellen deutschen Rollenverständnis der Gewerkschaftsbewegung als „den Vorkämpfenden um Verbesserung der Arbeitsbedingungen“ ausgeht. In welchem Rahmen können die polnischen Gewerkschaften gegenwärtig ihre Rolle als „soziale Gegenspieler“ innerhalb der geltenden Vorschriften überhaupt wahrnehmen? Wie ist die Kluft zu erklären, die sich auftut zwischen den in den Augen der Arbeitgeber übermäßig zugunsten der Gewerkschaften ausgestalteten Regelungen des kollektiven Arbeitsrechts und der Tatsache, dass Gewerkschaften im Betriebsalltag praktisch kaum Interessen der abhängig Beschäftigten wahrnehmen können? Wie ist es schließlich dazu gekommen, dass die Gewerkschaften eher als „Störenfriede“ und nicht als Kämpfer für die Rechte der von ihnen repräsentierten Arbeitenden angesehen werden, was einen massiven Mitglieder- und Unterstützerschwund zur Folge hat?

Diese Arbeit ist primär an die sich für die polnische Gewerkschaftsbewegung im deutschen Sprachraum Interessierten adressiert. Sie kann aber auch den Lesern in Polen eine Sichtweise bieten, sich im europäischen Kontext betrachtet zu sehen.

2) Gang der Darstellung

Im ersten Abschnitt der Arbeit werden die Zentralbegriffe definiert. Dadurch soll Klarheit über das länderspezifische Verständnis der einzelnen Akteure und Institutionen geschaffen werden. Bei dem Begriff der Gewerkschaften wird speziell auf die jeweiligen in Deutschland und in Polen vorhandenen Erscheinungs- und Organisationsformen sowie ihre Determinanten eingegangen. Eine anschließende Analyse der Gewerkschaftsfunktionen gibt zudem Aufschluss über die Verhaltens- und Regelungsspielräume der Gewerkschaften in beiden Ländern. Diesen kommt bei der Betrachtung der wechselseitigen Beeinflussung zwischen den Gewerkschaften und dem Arbeitsrecht eine Schlüsselrolle zu. Beim Begriff des kollektiven Arbeitsrechts werden seine einzelnen Elemente sowie deren Entwicklung kurz nachgezeichnet. Anschließend wird der Begriff der Wechselbeziehungen, folglich der wechselseitigen Beeinflussung beider Aspekte erläutert.

Darauf aufbauend werden straff geschichtliche Grundlagen für die Entwicklung beider Untersuchungsstränge geliefert. Nach einem Überblick über die Entwicklung der Gewerkschaften bis zum Jahre 1980 folgt eine Analyse der rechtlichen Rahmenbedingungen, welche den Beginn der Gewerkschaftsbewegungen und ihre unterschiedlichen Formen maßgeblich prägten. Die Implementierung rechtlicher Bestandsschutz- und Betätigungsregeln für Gewerkschaften in das polnische Recht wird stets im Kontext der gegenseitigen Beeinflussung von gewerkschaftlichem Handeln und gesetzgeberischer Tätigkeit betrachtet. Insbesondere die ersten Implementierungen in den Jahren bis ca. 1945, die als zersplittertes Recht zu beschreiben sind, waren nur teilweise Reaktion auf gewerkschaftliches Handeln beziehungsweise auf gewerkschaftliche Forderungen. Dies herauszuarbeiten und erstmalig mit Entwicklungslinien des deutschen Rechtes zu vergleichen, ist Ziel dieses Abschnittes. An dieser Stelle wird es deutlich, dass das deutsche Recht und das deutsche Arbeitsrechtssystem ab 1933 eine andere Entwicklung genommen hat. Davon zu unterscheiden ist die nach dem zweiten Weltkrieg in Polen folgende Phase der relativen Stagnation bezüglich der kollektiven Arbeitsrechtsnormen, die grob in die Jahre 1945 bis 1980 fällt. Diese Phase steht der stärksten Phase der gewerkschaftlichen Tätigkeit in Deutschland gegenüber, in welche auch die wichtigen Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichtes zum Thema Streik fallen.

Eine solche Betrachtung historischer Wurzeln wird als Voraussetzung zum besseren Verständnis der insbesondere ab 1980 beschleunigten Entwicklungen betrachtet, welche die Formungsprozesse des gegenwärtigen Arbeitsrechts wesentlich beeinflussten. Auf der in vorangegangenen Abschnitten gelegten Basis können dann jüngere Wechselbeziehungen zwischen Gewerkschaften, ihrer Tätigkeit und ihren Verhaltens- und Regelungsspielräumen einerseits und dem Arbeitsrecht mit seinen Rechte verleihenden und Schranken setzenden Normen andererseits erschlossen werden. Im darauffolgenden Kapitel werden deshalb die Wechselbeziehungen zwischen beiden Teilmaterien in ihrer wechselseitigen Bedingtheit sowie die Entstehungsdeterminanten des jüngeren kollektiven Arbeitsrechts in Polen analysiert. Ausgehend von der anfänglichen Forderung nach Koalitionsfreiheit in der Umbruchsphase, die mit den Streikereignissen der Jahre 1980/81 eingeleitet wurde, wird die allmähliche Veränderung der kollektivrechtlichen Regeln des polnischen Arbeitsrechts auch über die Transformationsprozesse der Jahre 1989/90 hinaus beschrieben und auch mit Einbezug der Reformbemühungen der letzten Jahre nachvollzogen werden. Die Rolle der Solidarność als freie Gewerkschaft beim Sturz des kommunistischen Systems wird zwar erwähnt, allerdings ausschließlich unter dem Aspekt ihres späteren Einflusses auf die Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die nachfolgende Tätigkeit aller Gewerkschaftsbewegungen behandelt. Auch die Entwicklungen auf der Arbeitgeberseite sowie die Rolle des Tripartistischen Gremiums in dieser Zeit werden analysiert. Abgeschlossen wird dieser Abschnitt mit einem kurzen Überblick über die heutige Situation der Gewerkschaften in Polen. Dabei wird vor allem auf mögliche Ursachen der stetig abnehmenden Fähigkeit eingegangen, auf gesetzliche Vorhaben gewerkschaftlichen Einfluss nehmen zu können.

Anschließend werden die geltenden kollektiven Normen des polnischen Arbeitsrechts umfassend gewürdigt und als ein gegenwärtiges Hauptbetätigungsfeld für die Gewerkschaften als Vertretung der abhängig Beschäftigten begriffen. Diese Ergebnisse gegenseitiger gewollter und auch ungewollter Befruchtung in gesetzlicher Form werden unter dem Gesichtspunkt funktionaler Effektivität betrachtet. Einige der untersuchten Normen werden sodann mit ihren deutschen Entsprechungen vergleichend gewichtet. Die bei dieser Untersuchung identifizierten Ansatzpunkte werden einer wertenden Analyse unterzogen, um sowohl die Unterschiede als auch die Gemeinsamkeiten zu identifizieren. Beide Kategorien könnten sich aus rechtspolitischer Sicht als interessant erweisen, um eventuell eine Basis neuer nationaler sowie supranationaler Regelungen für die Tätigkeit der Gewerkschaften aufstellen zu können.

Abschließend wird deshalb auf genuin europarechtliche Besonderheiten eingegangen. In Art. 138 und 139 des EG-Vertrages sowie in den einschlägigen Bestimmungen der geplanten Europäischen Verfassung haben die Gewerkschaften als Sozialpartner ihren Niederschlag gefunden. Durch den EU-Beitritt Polens zur Europäischen Union finden diese Vorschriften, die in ihrem Rang über dem nationalen Recht stehen, Eingang in das polnische Arbeitsrecht. Inwieweit dies das kollektive Arbeitsrecht beeinflusst, also die nunmehr europarechtlich sanktionierte Möglichkeit der Einflussnahme von Gewerkschaften wahrgenommen werden kann, ist Gegenstand der Untersuchung an dieser Stelle. An diesem Punkt werden deutsche und polnische Entwicklungslinien auf europäischer Ebene verwoben und zumindest teilweise harmonisiert.

3) Überlegungen zur Methodik

Die im Rahmen dieser Arbeit vorgenommene Analyse der Wechselbeziehungen wird nicht auf eine getrennte Betrachtung von Entwicklungen der Gewerkschaften einerseits und die Entstehung und Fortentwicklung des kollektiven Arbeitsrechts andererseits beschränkt. Thema sind die Interdependenzen zwischen beiden Teilaspekten, folglich die Wirkungen der Gewerkschaften auf die Ausgestaltung dieses Rechtsgebiets und dessen Rückwirkungen auf Begriff, Strukturen und Funktionen der Gewerkschaften. Die Untersuchung der gegenseitigen Einflussmechanismen und des daraus resultierenden Spannungsverhältnisses erfordert daher eine interdisziplinäre Sichtweise, die verschiedene Forschungsfelder tangiert und vor allem Recht, Wirtschaft, Sozioökonomie sowie Rechtspolitik und Rechtsgeschichte berührt.

Um eine möglichst breite Betrachtungsperspektive zu eröffnen, werden mehrere methodische Vorgehensweisen miteinander kombiniert. Im Vordergrund der Arbeit steht die juristische Analyse der einen Rahmen für die Gewerkschaften bildenden oder unter Einfluss von Gewerkschaften erlassenen Rechtsvorschriften sowie ihre Auslegung aus einer rechtsvergleichenden Sicht. Abweichend von einem klassischen Rechtsvergleich werden zusätzlich Phänomene analysiert, die Entstehung konkreter Normen begleiteten. Es kommt daher bei der vorliegenden Untersuchung folglich nicht auf eine typische Form des Rechtsvergleiches – eine Gegenüberstellung des deutschen und polnischen kollektiven

Arbeitsrechtes an, sondern auf die Betrachtung unterschiedlicher Entwicklungslinien und die sich daraus ergebenden verschiedenen Wechselbeziehungen zwischen dem gewerkschaftlichen Handeln und der Entwicklung von positivem Recht. Durch das Nachvollziehen der Rahmenbedingungen, welche die Entstehung konkreter Normen beeinflusst haben, allem voran der Tätigkeit der Gewerkschaften, werden die Gesetze als Ausdruck der Interessen bestimmter Gruppen begriffen und analysiert.

Die Auslegung der geltenden Normen des kollektiven Arbeitsrechts wird aus funktioneller Sicht vorgenommen. Bei der Analyse der Gesetzestexte werden folglich die eingesetzten rechtlichen Mittel und ihre beabsichtigte und reale Wirkung eine große Rolle spielen. Damit soll bei der Untersuchung sichtbar werden, zu welchem Grad sich die mit verschiedenen Aktionen zum Ausdruck gebrachten Interessen in dem Gesetzeswortlaut wiederfinden. Im Vordergrund stehen dabei Interessen von Gewerkschaften und ihrer Mitglieder; aber auch Belange der Gegenseite werden beachtet. Berücksichtigt werden außerdem Einschränkungen, die bei der Anwendung des Gesetzes vor allem Gewerkschaften betreffen. Folglich soll die Gesetzesanalyse auch Aufschluss darüber geben, mit welchen Mitteln die beschlossene Regelung die angestrebten Ziele erreichen sollte und warum die Ziele gegebenenfalls verfehlt wurden.

Eine solche juristische Analyse reicht allerdings nicht aus, um der Komplexität der gestellten Fragestellung gerecht zu werden. Ein Gesetzbildungsprozess als ein sehr dynamischer Prozess erfordert zusätzlich eine geschichtliche Analyse, in der einzelne Gesetzesänderungen sowie Entwicklungen auf der Gewerkschaftsseite näher betrachtet werden. Um die Dynamik der Wechselbeziehungen nachvollziehbar zu machen, muss zusätzlich auf historische Entwicklungsanalysen beider Hauptstränge zurückgegriffen werden. Mit ihrer Hilfe wird in erster Linie die Entstehung der Gesetze nachvollzogen sowie die parallel verlaufenden Entwicklungen der Gewerkschaften und die dafür maßgeblichen Rahmenbedingungen durchdrungen. Die durch gesetzliche Normen sanktionierten Kompromisse sowie die am Ende stattgefundenen Gewichtsverschiebungen werden durch eine Analyse der zeitlichen Abläufe sichtbar. Nur auf diese Weise sind die Auswirkungen der bestimmten Gruppen zuerkannten Rechte zu identifizieren. Dabei werden die Entwicklungen aus verschiedenen Perspektiven analysiert und organisatorische, politische und normative Komponenten berücksichtigt.