

GEFANGEN IM LABYRINTH DES NEOLIBERALEN ARBEITSRECHTS

*Brüche und Kontinuitäten in Chiles
Arbeitsgesetzgebung (1924–2022)*

Heiner Fechner¹

Chile ist angesichts der relativ geringen Einwohner:innenzahl von etwa 19 Millionen ein Land, das in Bezug auf Kapitalismus und abhängige Beschäftigung wiederholt globale Debatten und Richtungsentscheidungen angestoßen hat. Chile war das erste Land in Lateinamerika mit einem kodifizierten Arbeitsrecht und nahm damit erheblichen Einfluss auf die Entwicklung in ganz Lateinamerika. Die arbeitspolitischen und arbeitsrechtlichen Brüche der 1970er Jahre hatten sogar globalen Einfluss. Die Regierung der *Unidad Popular* unter Präsident Allende (1970-1973) entfachte globale Debatten über die Möglichkeit eines parlamentarisch-demokratischen Übergangs in ein sozialistisches Gesellschaftsmodell, und damit über „Reform oder Revolution“ in der politischen Linken. Dem setzte die Diktatur unter General Augusto Pinochet (1973-1990) ein gewaltsames Ende und brachte den Westen sowie die von ihm beeinflussten Staaten des Globalen Südens auf den Pfad des Neoliberalismus, der bis heute nicht konsequent verlassen worden ist.

Dennoch hat die historische Entwicklung des Arbeitsrechts in Chile in der deutschsprachigen Öffentlichkeit keine größere Aufmerksamkeit erfahren. Dabei handelt es sich durchaus um einen sozial-ökonomischen Schlüsselbereich, der als historischer Gradmesser für Tendenzen arbeitsrechtlicher und arbeitsökonomischer Entwicklung sowohl aus Perspektive des Globalen Südens als auch des Globalen Nordens dienen kann. Nicht zuletzt aus deutscher Perspektive sind die Entwicklungen und Debatten in Chile im Hinblick auf Ähnlichkeiten und Unterschiede bemerkenswert. Im Folgenden werden wesentliche Entwicklungsschritte des chilenischen Arbeitsrechts von seinen Anfängen in den 1920er Jahren bis heute skizziert. Analysiert werden neben den früh angelegten Grundstrukturen wesentliche Reformen bis 1973, der neoliberale Umbruch während der Pinochet-Diktatur sowie neue Impulse nach der Diktatur, um abschließend eine Einordnung der arbeitsrechtlichen Debatten

¹ Dr. jur, Postdoctoral Researcher im Sonderforschungsbereich 1 342 „Globale Entwicklungsdynamiken von Sozialpolitik“, Teilprojekt A03 „Worlds of Labour“, Univ. Bremen. Mein Dank gilt Eva Schöck-Quinteros und Irina Kyburz für zahllose Hinweise.

und Richtungsentscheidungen im Rahmen der Debatten um eine neue Verfassung vorzunehmen. Dabei steht die Analyse von Pfadabhängigkeiten und Brüchen mit Entwicklungspfaden der Organisation und Regulierung abhängiger Beschäftigung in Chile im Mittelpunkt.

GRUNDLEGUNG DES CHILENISCHEN ARBEITSRECHTS IN DEN 1920ER JAHREN

Die Ausbeutung von Natur und Menschen bekam in Chile nach der Unabhängigkeit mit dem *Código Civil* von 1855 eine erste postkoloniale rechtliche Grundlage. Das von dem Venezolaner Andrés Bello (1781-1865)² entworfene, stark am französischen Zivilgesetzbuch *Code Napoléon* orientierte Gesetz war für die Entwicklung des Zivilrechts in ganz Lateinamerika richtungsweisend.³ Es sah den Schutz der Vertragsfreiheit vor und setzte damit der Sklaverei legale Grenzen. Arbeitsverträge regelte der *Código Civil* knapp in Tradition des Römischen Rechts als Dienstmiete (*locatio conductio operarum*) und ließ damit die strukturelle Ungleichheit zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite unangetastet.⁴ Nur in Bezug auf Hausangestellte setzte der *Código Civil* Sonderregelungen, die bereits einen gewissen Schutzcharakter aufwiesen.⁵ Für spezielle Tätigkeiten existierten daneben individualarbeitsrechtliche Sonderregelungen im Handelsgesetzbuch (*Código de Comercio*) von 1865 für Seeleute, für Bergleute nicht zuletzt der Salpeterindustrie im Berggesetzbuch (*Código de Minería*) von 1888. Ferner wurde ein Pfändungsschutz von Arbeitseinkommen im Zivilprozessrecht (*Código del Procedimiento Civil*, 1906) geregelt.

Das Arbeitsrecht als Sonderrecht der abhängigen Beschäftigung bezweckt den Ausgleich der strukturellen Übermacht der Arbeitgeber:innenseite und der damit verbundenen Gefahren für die freie Entfaltung der Persönlichkeit der Arbeitnehmer:innen. Es soll ferner die soziale Sicherheit und Möglichkeiten der kulturellen Teilhabe gewährleisten. Wer seine Arbeitskraft verkauft, ist nicht nur in Bezug auf

2 Der 1781 in Venezuela geborene Andrés Bello war u. a. Jurist, Diplomat und Philologe. Als Diplomat in Diensten des unabhängigen Venezuela lebte er zwischen 1810 und 1829 in London und zog anschließend nach Santiago de Chile, wo er als Gründungsrektor die Universidad Nacional prägte.

3 Vgl. Castán Vázquez, José María: El código civil de Andrés Bello y la unidad del sistema jurídico iberoamericano, in: Anuario de derecho civil (1982), 121–130.

4 Vgl. Oficina del Trabajo (Chile), Proyecto de Código del Trabajo i de la Previsión Social, Boletín Especial No. 17, Chile 1921, S. 9.

5 Vgl. Thayer Arteaga, William: Orígenes, evolución y perspectivas del derecho laboral chileno, in: Estudios Públicos (1994), 223–241, S. 226f.

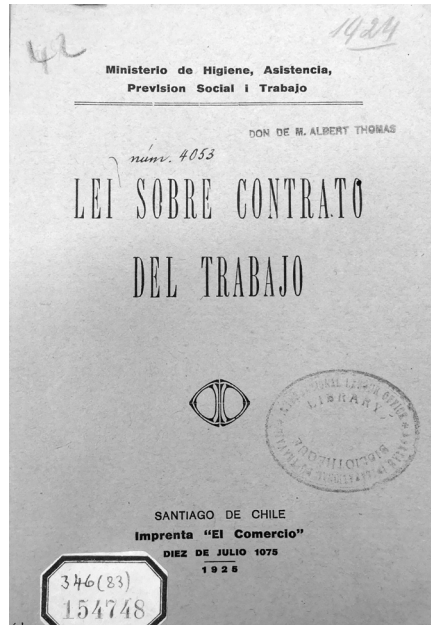
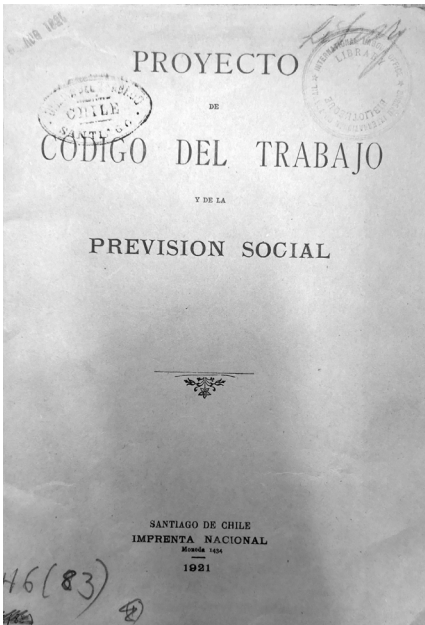
die zeitliche und inhaltliche Ausgestaltung des Alltags einschließlich der Entwicklung der körperlichen und geistigen Fähigkeiten fremdbestimmt. Abhängigkeit besteht insbesondere auch hinsichtlich des Entgelts, das dem Überleben und Leben sowie oft gar als Familieneinkommen dient.

Die Ausnutzung der Machtposition der Arbeitgeber:innenseite gegenüber Arbeitnehmer:innen lässt sich – individualarbeitsrechtlich – „*top down*“ durch die gesetzliche (materiellrechtliche) Garantie von Mindeststandards begrenzen. Deren Effektivität setzt Gesetzestreue der Arbeitgeber:innenseite – und vor allem ökonomische Anreize dazu – voraus. Da Arbeitnehmer:innen ihre Rechte in aller Regel erst bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses individuell einfordern, um ihren Arbeitsplatz nicht zu gefährden, ist das Risiko für Arbeitgeber:innen gering, solange keine engmaschige Kontrolle durch eine staatliche Arbeitsinspektion existiert, die hohe Bußgelder verhängen kann. Ein Verhältnis auf Augenhöhe ist dagegen in der Regel nur „*bottom up*“ durch partizipative, kollektivarbeitsrechtliche Mechanismen der gewerkschaftlichen, insbesondere tarifvertraglichen, und betrieblichen Mitbestimmung zu erreichen. Im Sinne eines modernen Rechtspluralismus, der nicht nur staatliche Gesetze als Recht erkennt, sondern auch andere von den Betroffenen anerkannte und wirksame regelbasierte Ordnungen, geht das auch gänzlich ohne staatliche Einmischung. So wurden die ersten Tarifverträge in den Industriestaaten regelmäßig ohne oder gar gegen gesetzliche Regelungen abgeschlossen, als beispielsweise Gewerkschaften vielfach noch verboten waren. Allerdings kann der Staat hier durch Organisations-, Verfahrens- und Sachregelungen steuernd eingreifen, durch Gerichtsbarkeit und Verwaltung intervenieren und letztlich die Institutionalisierung von Gewerkschaften, Kollektivverhandlungen und Arbeitskampf maßgeblich beeinflussen.

Ein den unterschiedlichen Gefahren abhängiger Beschäftigung begegnendes Arbeitsrecht entstand in Chile in zwei großen Schritten der Herauslösung dieses Rechtsgebiets aus dem Zivilrecht.⁶ Zwar lassen sich arbeitsrechtliche Regelungen in Form der gesetzlichen Sonntagsruhe sowie hinreichender Sitzgelegenheiten in Dienstleistungsbereichen aus dem Jahr 1907 bzw. 1917 als erste Schritte interpretieren.⁷ Eine umfassende Regelung des Arbeitsrechts erfolgte aber erstmals 1924.

6 Vgl. Lizama Portal, Luis: El Derecho del Trabajo chileno durante el Siglo XX, in: Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social 2 (2011), 109–142, S. 110f.

7 Vgl. Poblete Troncoso, Moises: Legislación Social Obrera Chilena. Legislación Social, Santiago 1924, S. 15. Manche sehen die ersten Grundlagen des chilenischen Arbeitsrechts bereits in Verordnungen über Regierungsführung und Pazifizierung Chiles aus dem Jahr 1559: vgl. Thayer Arteaga, Orígenes, S. 224.



Links: Entwurf des Código de Trabajo von 1921, ILO Library. Rechts: Gesetz über den Arbeitsvertrag von 1924, ILO Library

Das aus mehreren Gesetzen bestehende, staatlich-regulativ schützende Gesetzespaket wurde 1931 in das das chilenische Arbeitsrecht prägende Arbeitsgesetzbuch (*Código del Trabajo*) überführt – für das der (zunächst) liberale Präsident Alessandri bereits 1921 einen Gesetzesentwurf hatte erarbeiten lassen.⁸ Neben der individualarbeitsrechtlichen Gesetzgebung⁹ wurden Kranken- und Unfallversicherung¹⁰ für abhängig Beschäftigte eingeführt, Betriebsgewerkschaften und Berufsverbände gesetzlich reguliert¹¹ sowie Tarifverhandlungen einer gesetzlich ausgestalteten Zwangsschlichtung unterworfen.¹²

8 Vgl. Thayer Arteaga. Orígenes, S. 226f.

9 Ley 4 053 vom 8. 9. 1924, Diario Oficial 13 989, 29. 9. 1924, betreffend gewerbliche Arbeitnehmer:innen; Decreto-ley 188 vom 31. 12. 1924, vom 8. 9. 1924, Diario Oficial, 26. 9. 1924, betreffend Angestellte.

10 Ley 4 054 vom 8. 9. 1924, Diario Oficial, 26. 9. 1924.

11 Ley sobre Organización Sindical, Ley 4 057 vom 8. 9. 1924, Diario Oficial, 29. 9. 1924.

12 Ley 4 056 vom 8. September 1924, Diario Oficial, 1. 12. 1924.

Individualarbeitsrechtlich wurden in Chile erstmals der 8-Stunden-Tag (d.h. die 48-Stunden-Woche) für gewerbliche Arbeitnehmer:innen und Angestellte einschließlich Zuschlägen für Überstunden von 50 % sowie ein Mindesturlaub geregelt. Die Regelung folgte dem 1919 in Übereinkommen C-1 gesetzten internationalen Standard der Internationalen Arbeitsorganisation (*International Labour Organisation, im Folgenden ILO*). In Deutschland war der 8-Stunden-Tag mit der Demobilisierung 1918 eingeführt worden, also nur wenige Jahre vor Chile. Eingeführt wurden auch diverse das Entgelt betreffende Regelungen: Ein eingeschränkter Kündigungsschutz mit nach der Betriebszugehörigkeit bemessenen Abfindungen im Kündigungsfall; ein jährlich angesparter, bei Entlassung bzw. 60 Lebens- oder 40 Arbeitsjahren auszahlbarer und vererbbarer Rentenfonds (*fondo de retiro*); eine zwischen 20 % und 25 % des Nettogewinns betragende Gewinnbeteiligung der Arbeitnehmer:innenschaft und der arbeitgeberseitige Abschluss einer Lebensversicherung. Angestellte wurden dabei – wie auch in anderen Teilen der Welt in dieser Zeit – erheblich gegenüber Arbeiter:innen privilegiert. Kollektivarbeitsrechtlich verankerte der Gesetzgeber eine (im Wesentlichen betriebliche) Garantie der Koalitionsfreiheit, d.h. der Vereinigungsfreiheit der Arbeitnehmer:innen zur Verteidigung ihrer Rechte einschließlich der freien Wahl der Arbeitnehmer:innenvertretung bei mehr als zwei Arbeitnehmer:innen.¹³

Die Verabschiedung der verschiedenen Gesetze zum Schutz der Arbeitnehmer:innen erfolgte am Ende der ersten Amtszeit (1920-1924) des der Liberalen Partei angehörenden Präsidenten Arturo Alessandri Palma, der mit dem Versprechen der Einführung des Arbeitnehmerschutzes 1920 die Wahlen gewonnen hatte.¹⁴ Die Einsicht in die Notwendigkeit einer Arbeits- und Sozialgesetzgebung hatte sich seit dem Massaker (*Matanza*) von Iquique 1907 in den politischen Kreisen immer stärker durchgesetzt,¹⁵ zumal sich in der Zeit nach dem Ersten Weltkrieg aufgrund des Niedergangs der Salpeterindustrie die Organisation der Arbeiter:innen durch größere Streikbewegungen und Aufständen zunehmend entwickelte, worauf die Staatsmacht mit mehreren Massakern an den Streikenden reagiert hatte.¹⁶ Beachtlich sind zudem die Debatten, die innerhalb der 1919 gegründeten ILO auf den jährlichen Kongressen geführt wurden, einschließlich der Entwicklung des internationalen

13 Vgl. Lizama Portal. *Derecho del Trabajo*, S. 118f.

14 Vgl. Gallardo Andoníe, Gabriel Pablo: „¡Son una enorme voz!“ Estudio del movimiento obrero. Sus consecuencias políticas y sociales. 1900-1924. *Movimiento obrero*, Santiago 2003, S. 43f.

15 Vgl. den Beitrag von Sergio Grez Toso in diesem Band.

16 Vgl. Rojas Flores, Jorge: *Los trabajadores chilenos desde la colonia hasta 1973*. *Trabajadores chilenos*, Santiago 2004, S. 53.

Arbeitsrechts. Viele der kurz nach dem Ersten Weltkrieg verabschiedeten arbeitsrechtlichen Übereinkommen hatten maßgeblichen Einfluss auf die Ausgestaltung des frühen, 1924 bzw. 1931 gesetzlich geregelten Individualarbeitsrechts.¹⁷

Die von der Regierung Alessandri 1924 erlassene Gesetzgebung lässt sich als paternalistisch-regulativ beschreiben, da der Schutz der gewerkschaftlichen Selbstorganisation der Arbeiter:innen eher schwach ausgeprägt und stark reglementiert ist. Dagegen führte sie aus globaler Perspektive vergleichsweise früh einen ausgeprägten individualrechtlichen Schutz ein, wie u.a. die Abfindungs- und Gewinneteilhaberregelungen oder die Arbeitszeitregeln samt Überstundenvergütungen zeigen.¹⁸

Verfassungsrechtlich wurde in Chile eine erste schwache Absicherung des Arbeitnehmer:innenschutzes mit der Verfassung von 1925 eingeführt. Artikel 10 Nr. 14 garantierte „den Schutz der Arbeit, der Wirtschaft und der sozialen Fürsorge, insbesondere für gesunde Wohn- und wirtschaftliche Lebensbedingungen, um jedem Einwohner ein Mindestmaß an Wohlbefinden zu sichern, das seine persönlichen Bedürfnisse und die seiner Familie befriedigt.“¹⁹

Artikel 10 Nr. 5 der Verfassung sicherte zudem die Vereinigungsfreiheit im Rahmen der Gesetze zu – „*El derecho de asociarse sin permiso previo y en conformidad a la ley.*“²⁰ Kollektivarbeitsrechtliche Regelungen fehlten damit abgesehen von der Vereinigungsfreiheit als Basis des Koalitionsrechts vollständig – weder waren Kollektivverhandlungen und Tarifverträge ausdrücklich abgesichert, noch das Streikrecht garantiert. Individualarbeitsrechtlich blieb die verfassungsrechtliche Regelung wenig aussagekräftig.

Wenngleich die Normen zum Schutz der Arbeit, der Berufsfreiheit und der sozialen Sicherheit zu den weltweit frühesten verfassungsrechtlichen Absicherungen sozialer Menschenrechte gehörten, waren sie auch für die Zeit nur mäßig progressiv. Die

17 Vgl. Dirección General del Trabajo, Las Leyes del Trabajo y de Previsión Social de Chile, Boletín No. 23, Santiago 1925, S. v-vii.

18 Vgl. Rojas Flores, Trabajadores chilenos, S. 57–60.

19 „La Constitución asegura a todos los habitantes de la República: (...) 14. La protección al trabajo, a la industria, y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. / La ley regulará esta organización, salvo siempre el perjuicio de tercero; sin que nadie pueda ser detenido, procesado, preso o desterrado, sino en la forma determinada por las leyes“. Constitución política del Estado de Chile, ausfertigt und veröffentlicht am 18. 9. 1925.

20 Die Schreibweise geht übrigens auf den o.g. Andrés Bello zurück, der 1844 eine reformierte spanische Schreibweise einführte, die bis 1927 amtlich genutzt wurde.

Verfassung von Mexiko 1917²¹ und, dem mexikanischen Vorbild weitestgehend folgend, die aufgrund des Scheiterns der Föderation letztendlich nicht zur Anwendung kommende Verfassung von Zentralamerika 1921²² repräsentieren die fortschrittlichere konstitutionelle Strömung der Region. Neben dem Achtstundentag, Jugend- und Mutterschutz, Mindestlohn, gleichem Lohn für gleiche Arbeit unabhängig von Geschlecht und nationaler Herkunft, Arbeits- und Gesundheitsschutz usw. wurden in diesen Verfassungen neben der Vereinigungs- auch die Tariffreiheit und das Streikrecht garantiert. Die mexikanische Verfassung enthielt in Artikel 123 gleich 23 Abschnitte zum privatrechtlichen Arbeitsrecht sowie 14 weitere zu öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnissen.

Wie schon bei Erarbeitung der ersten umfassenden Gesetzgebung versuchte Chile, globale Standards zu fördern und umzusetzen. Bei Ratifizierung und Umsetzung des internationalen Arbeitsrechts in Form der ILO-Übereinkommen gehörte Chile (heute: 63 ratifizierte Übereinkommen) zu den früh an der Einführung internationaler Standards orientierten Staaten der Region. Bis 1935 wurden 33 der 38 von der ILO verabschiedeten Übereinkommen ratifiziert und ins nationale Recht eingearbeitet, u.a. zu Arbeits- und Ruhezeiten, Alters-, Kranken- und Arbeitsunfähigkeitsversicherungen sowie Zwangsarbeit.²³ Trendsetter neben Chile waren hier Argentinien (heute: 82 Übereinkommen), Cuba (90), Kolumbien (61), Mexiko (81), Nicaragua (62) und Uruguay (111), während beispielsweise Brasilien (98) erst später mit der Ratifikation der bis heute insgesamt 190 ILO-Übereinkommen begann. Deutschland hatte bis 1933 insgesamt 19 Übereinkommen ratifiziert – heute sind es 82.²⁴

Nach diversen Änderungen einzelner Gesetze sowie ergänzt u.a. um die Einführung des Mutterschutzes,²⁵ einer Arbeitsgerichtsbarkeit²⁶ und einer allgemeinen Arbeitsinspektion²⁷, wurden die verschiedenen Regelungen im Arbeitsgesetzbuch (*Código del Trabajo*) 1931²⁸ zusammengeführt und systematisch für das Feld der Arbeit aufgearbeitet.

21 Constitución Federal de 1917, ausgefertigt und veröffentlicht am 5. 2. 1917.

22 Constitución Política de la República de Centroamérica de 1921.

23 Vgl. ILO NORMLEX, Ratifications for Chile, [**24** Vgl. ILO NORMLEX, Ratifications by Country, online unter: \[**25** Decreto-Ley 442 vom 20. 3. 1925, Diario Oficial 6. 4.1925.\]\(https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11001:::NO:::, \(Stand: 19. 9. 2022\).</p>
</div>
<div data-bbox=\)](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:30713074237792:::P11200_INSTRUMENT_SORT:4, abgerufen 1. 6. 2022.</p>
</div>
<div data-bbox=)

26 Decreto 2 100 vom 31. 12. 1927, Diario Oficial 5. 1. 1928.

27 Decreto 1 331 vom 5. 8. 1930, Diario Oficial 8. 9. 1930.

28 Decreto con fuerza de ley 178 vom 13. 5. 1931, Diario Oficial 28. 5. 1931 und 6. 7. 1931.

Die Kodifizierung des Arbeitsrechts in Chile 1931 erfolgte einige Monate vor dem Bundesarbeitsgesetz in Mexiko²⁹ und ist damit die erste umfassend das Arbeitsrecht in einem Gesetz regelnde Gesetzgebung in Lateinamerika. Dem folgten Venezuela (1936), Ecuador (1938), Bolivien (1939), Brasilien und Costa Rica (1943), Nicaragua (1945) und Kolumbien (1950), sowie weitere Staaten in den Folgejahrzehnten. Nachbarländer im *Cono Sur* wie Argentinien und Uruguay haben hingegen bis heute kein vereinheitlichtes Arbeitsgesetzbuch eingeführt. In Deutschland sah zunächst die Weimarer Reichsverfassung³⁰ (Artikel 157 Satz 2: „Das Reich schafft ein einheitliches Arbeitsrecht“) und der Einigungsvertrag³¹ (Artikel 30 Absatz 1 Nr. 1: „(1) Es ist Aufgabe des gesamtdeutschen Gesetzgebers, 1. das Arbeitsvertragsrecht sowie das öffentlich-rechtliche Arbeitszeitrecht einschließlich der Zulässigkeit von Sonn- und Feiertagsarbeit und den besonderen Frauenarbeitsschutz möglichst bald einheitlich neu zu kodifizieren“) eine Kodifizierung vor, die allerdings bis heute nicht umgesetzt worden ist.

Der 1924 eingeschlagene und 1931 verstetigte Weg brachte insbesondere im kollektiven Arbeitsrecht eine Pfadabhängigkeit mit sich, die die Militärdiktatur unter Pinochet später nutzte, um das neoliberale Regime in der Wirtschaft durchzusetzen. Mittel hierzu war die von Beginn an im Arbeitsrecht verankerte Unterscheidung zwischen Betriebsgewerkschaften (*sindicato industrial*, von der ILO³² als „works union“ übersetzt) und den überbetrieblichen Gewerkschaften (*sindicato profesional*, „trade union“ – Fach- oder Berufsverband bzw. Fachgewerkschaft).

BETRIEBSGEWERKSCHAFTEN – ERSCHWERTE BEDINGUNGEN FÜR GEWERKSCHAFTEN

Die Betriebsgewerkschaften lassen sich aus deutscher Perspektive als eine Art Betriebsrat mit Funktion einer Gewerkschaft beschreiben. Die erwachsenen Arbeitnehmer:innen gewerblicher Unternehmen mit mehr als 25 Beschäftigten konnten ein *sindicato industrial* des Unternehmens gründen.³³ Dessen Aufgaben bestanden nach dem Gesetz darin, Tarifverträge abzuschließen und die Umsetzung derselben und der arbeitnehmerschützenden Gesetze zu überwachen; die Arbeitnehmer:in-

29 Ley Federal del Trabajo, vom 18. 8. 1931, Diario Oficial, 28. 8. 1931.

30 Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. 8. 1919, Reichsgesetzblatt 1919, S. 1 383.

31 Einigungsvertrag vom 31. 8. 1990, BGBl. 1990 II S. 889.

32 ILO, Legislative Series, 1924 Chile 3 – Trade Unions, Geneva 1926.

33 Art. 1 Ley Nr. 4.057.

nen in individualvertraglichen Fragen sowie insbesondere Kollektivstreitigkeiten zu vertreten; soziale Einrichtungen auf Gegenseitigkeit und Genossenschaften zu gründen, wobei das Gesetz ausdrücklich Lebensversicherungen, Unfall-, Kranken-, Arbeitslosen- und Rentenversicherungen sowie Sterbegelder nennt.³⁴ Der Zusammenschluss solcher Gewerkschaften und eine Absprache zwischen ihnen war lediglich für Fragen des Gesundheitsschutzes, der Rentenversicherung und dem Aufbau von Genossenschaften erlaubt.³⁵

Die *sindicatos profesionales* waren dagegen überbetriebliche Zusammenschlüsse typischerweise von Angestellten gleicher oder zusammenhängender Tätigkeiten – Beispiele aus Deutschland wären die Pilot:innengewerkschaft Cockpit, die Gewerkschaft der Lokomotivführer:innen (GdL) oder der Marburger Bund. Neben dem Abschluss von Tarifverträgen einschließlich der Führung von Arbeitskämpfen³⁶ sah das Gesetz umfangreiche Aufgaben in den Bereichen Bildung, Ein- und Verkauf sowie Versicherungen vor.³⁷

Das ab 1924 gesetzlich verankerte Gewerkschaftsmodell skizzierte damit genau umrissene Gewerkschaften, die vor allem zwei international übliche Typen von Gewerkschaftsorganisation unmöglich machten: die Branchengewerkschaft als Zusammenschluss aller in einer Industrie arbeitenden Personen unterschiedlicher Berufsgruppen (d. h. das z. B. für Deutschland typische Gewerkschaftsmodell), und den Gewerkschaftsdachverband als branchenübergreifenden Verband (in Deutschland: DGB). Damit waren zugleich Funktionen der Gewerkschaften gesetzlich determiniert, die eine grundlegende Schwächung und Spaltung der Arbeitnehmer:innenvertretungen bedeuteten. Die Betriebsgewerkschaft stellte die Arbeitnehmer:innen qua Organisationsrahmen in Wettbewerb mit den Beschäftigten konkurrierender Unternehmen. Die Kernfunktion von Branchengewerkschaften, gleiche Mindestarbeitsbedingungen für alle Arbeitnehmer:innen einer Branche zu sichern und die wesentlichen Arbeitsbedingungen damit dem Wettbewerb der Unternehmen untereinander zu entziehen, um der Arbeit (zumindest teilweise) ihren Warencharakter zu nehmen, können Betriebsgewerkschaften nicht erfüllen. Sie sind letztendlich stets gegnerabhängig, da jeder Arbeitskampf die Wettbewerbssituation der:des eigenen Arbeitgebers:Arbeitgeberin im Verhältnis zu Konkurrenzunternehmen verschlechtert. Gerade aus der Perspektive des Kapitals ist das komfortabel, da es sich bei er-

34 Art. 2 Ley Nr. 4.057.

35 Art. 14 Ley Nr. 4.057.

36 Art. 37 Ley Nr. 4.057.

37 Art. 34 Ley Nr. 4.057.

folgreichen Arbeitskämpfen einfach zum Schaden der Belegschaft aus einem Unternehmen abziehen und in Konkurrenzunternehmen investieren lässt. Die Drohung hiermit ist ein wesentliches Druckmittel. Das Interesse der Belegschaft ist letztlich darauf gerichtet, die Arbeitgeber:inneninteressen zu schützen. Im Fall der Berufsgewerkschaften wiederum ist gesetzlich eine Konkurrenzsituation zu anderen Berufsgruppen der gleichen Branche gewährleistet; im chilenischen Fall wurde sie noch durch zahlreiche Anreize zur Milieubildung (Bildungswerke, Museen, Ver- und Einkaufsgenossenschaften usw.) verstärkt. Hier geführte Arbeitskämpfe garantierten einen Verteilungskampf zwischen den unterschiedlichen Berufsgruppen.

Die Gesetzgebung stand so von Beginn an im Widerspruch zu grundlegenden Prinzipien der ILO. Für diese gehört die in den Artikel 41 der ILO-Verfassung³⁸ verankerte Vereinigungsfreiheit (Koalitionsfreiheit) zu den tragenden Säulen. Die Koalitionsfreiheit wurde 1944 in der Erklärung von Philadelphia³⁹ über die Ziele und Zwecke der ILO bekräftigt und, wie auch das Recht zu Kollektivverhandlungen, in den ILO-Übereinkommen C-87⁴⁰ beziehungsweise C-98⁴¹ konkretisiert. Koalitionsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen zählen heute zu den zehn Kernarbeitsnormen der ILO.⁴²

Zwar wurde die ursprüngliche Gesetzgebung 1931 und 1945 im *Código de Trabajo* zwecks Systematisierung und Einarbeitung neuer Gesetze zweifach neu geordnet und auch später ergänzt. Das grundlegende Regelwerk zum Gewerkschaftsaufbau blieb davon allerdings unberührt. Die ILO kritisierte die chilenische Gesetzgebung regelmäßig als zu eng und in mehrfacher Hinsicht nicht in Übereinstimmung mit völkervertraglichen Regeln.⁴³

Die Erschwerung der gewerkschaftlichen Organisation spiegelte sich vor 1973 nur teilweise in Zahlen wider. Alan Angell bezifferte Anfang der 1970er Jahre den Organisationsgrad der Gewerkschaften bei den gesetzlich eine Gewerkschaftsgründung

38 Verfassung in Art. 427 von des Versailler Vertrages von 1919 in der zwischen 1934 und 1946 geltenden Nummerierung; der Versailler Vertrag diente als völkerrechtlicher Vertrag als Gründungsurkunde der ILO.

39 Zur Entwicklung der ILO-Prinzipien und zur Erklärung von Philadelphia vgl. Pieper, Ralf: Die »Erklärung von Philadelphia« (1944)–Vision für eine globale Arbeits- und Sozialordnung am Ausgang des 2. Weltkriegs, in: Arbeit und Recht (2016) 3, G5–G8.

40 Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87).

41 Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98).

42 Vgl. ILO, Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Geneva 1998, amended in 2022, online in: https://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/WCMS_716594/lang--en/index.htm (Stand: 19.9.2022).

43 Vgl. ILO: Freedom of Association and Collective Bargaining. General Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Geneva 1973.

erlaubenden Betrieben auf rund 70 % – wobei der Organisationsgrad bezogen auf die gesamte Arbeitnehmer:innenschaft wiederum nur bei etwa 30 % lag. Durchschnittlich zählte eine Gewerkschaft demnach 124 Mitglieder, wobei die durchschnittlich größten Gewerkschaften im Bergbau angesiedelt waren (durchschnittlich 321 Mitglieder), während der Mittelwert bei Agrargewerkschaften bei lediglich 72 Mitgliedern lag.⁴⁴

Ein wesentlicher Grund für den relativ hohen Organisationsgrad war dabei die starke Politisierung der Arbeitnehmer:innen, der die Überzeugung zugrunde lag, dass Rechte erkämpft werden müssen, aber auch können. Die Politisierung der Arbeitnehmer:innenschaft beruhte allerdings auf der Grundlage eines breiten Netzes gewerkschaftlicher Zusammenschlüsse. Diese Föderationen in gleichen Branchen sowie branchenübergreifende Konföderationen wurden mit wenigen Ausnahmen außerhalb des geltenden Rechts gebildet – sie waren mit anderen Worten „illegal“. Historisch betrachtet ist das auch im weltweiten Vergleich keine Besonderheit. Die Entwicklung der Gewerkschaften wie auch über lange Zeit der Tarifverträge erfolgte in weiten Teilen der Welt außerhalb oder sogar gegen das geltende Rechtssystem. Diese Informalität drückt sich in Deutschland bis heute darin aus, dass die meisten Gewerkschaften noch immer formal nicht-rechtsfähige, d.h. nicht eingetragene Vereine sind – ein Mittel zum Schutz vor rechtlicher Verfolgung der Mitglieder und zum Schutz des Vermögens.⁴⁵ Auch war in Deutschland vor Einführung der Tarifvertragsordnung 1919 das Tarifvertragsrecht durch Selbstorganisation zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeber:innen weit entwickelt, sieht man von Aspekten wie der Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen ab.⁴⁶

ÄNDERUNGEN VON RECHT UND PRAXIS BIS 1973

In der chilenischen Praxis spielten die extrem restriktiven Regeln für die Gründung und Anerkennung von Gewerkschaftszusammenschlüssen spätestens ab den 1950er Jahren bis 1973 keine wesentliche Rolle, weil die Gesetze insoweit praktisch nicht zur Anwendung kamen. Der christlich-soziale Arbeitsrechtler William Thayer, Arbeitsminister unter Präsident Eduardo Frei (1964-68), später Kollaborateur des Pinochet-Regimes und nach der Diktatur ernannter Senator (1990-98), beschrieb

44 Vgl. Angell, Alan: *Politics and the Labour Movement in Chile*. Politics, London 1972, S. 46.

45 Vgl. Däubler, Wolfgang: *Das Arbeitsrecht 1. Leitfaden für Arbeitnehmer*. Arbeitsrecht, Reinbek bei Hamburg 2006, S. 532.

46 Vgl. schon Sinzheimer, Hugo: *Brauchen wir ein Arbeitstarifgesetz? Rechtsfragen des Tarifvertrags*. Arbeitstarifgesetz, Jena 1913.

die gewerkschaftliche Praxis einschließlich der Gewerkschaftszusammenschlüsse und des Tarifwesens als weitestgehend außerhalb der gesetzlichen Regeln – bei starker Kritik an der Gesetzgebung, aber ohne deren Umsetzung zu fordern.⁴⁷ So wurde beispielsweise der für die Regierung Allende prägende, 1953 gegründete Gewerkschaftsdachverband *Central Única de Trabajadores (CUT)* erst 1971 legalisiert und führte als etwa die Hälfte der chilenischen Gewerkschaften vertretender Verband zahlreiche Arbeitskämpfe außerhalb des formalen Rechts.⁴⁸ Kurz vor dem Putsch 1973 vertrat die *CUT* nach eigenen Angaben 127 Gewerkschaften und deren Zusammenschlüsse und damit rund 90 % der organisierten Arbeitnehmer:innen bzw. 40 % der Gesamtarbeitnehmer:innenschaft.⁴⁹

Dennoch fanden auch in dieser Zeit Kämpfe um das Recht und Fortentwicklung des Arbeitsrechts statt. So wurde während der Regierungszeit von Präsident Frei (1964-1970) 1966 ein umfangreicher Kündigungsschutz eingeführt, der eine einseitige Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch Arbeitgeber:innen nur unter engen Voraussetzungen zuließ und bei rechtswidrigen Kündigungen hohe Abfindungen vorsah, wobei die Begrenzung der Dauer befristeter Arbeitsverhältnisse auf maximal ein halbes Jahr eine Umgehung weitgehend ausschloss.⁵⁰ Mit dem Gesetz über Gewerkschaften im Agrarsektor⁵¹ wurde erstmals Gewerkschaftsfreiheit für eine gesamte Branche eingeführt; unter der Allende-Regierung wurde im Rahmen einer umfassenden Verfassungsreform⁵² erstmals umfassend die Koalitionsfreiheit der Arbeitnehmer:innen abgesichert und das gesamte Arbeitsrecht in der Verfassung auf den Stand der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948 und dem auf dieser beruhenden UN-Sozialpakt von 1966⁵³ gestellt. Die Verfassungsbestimmung lautet: Die Verfassung garantiert allen Bewohnern der Republik (unverändert):

47 Vgl. Thayer Arteaga, William: *Sindicalismo Chileno en 1960*, in: *Revista Mensaje* (1960), 352–359.

48 Gaudichaud, Frank: *La Central Única de Trabajadores, las luchas obreras y los Cordones Industriales en el período de la Unidad Popular en Chile (1970-1973)*. Central Única de Trabajadores, Santiago 2003.

49 Vgl. ILO: *Report of the Fact-Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association concerning the Case of Chile*. Fact-Finding, Geneva 1975, S. 52.

50 Ley 16 455, *Diario Oficial*, 6. 4. 1966.

51 Ley 16 625, *Diario Oficial*, 29. 4. 1967.

52 Ley 17 398 vom 30. 12. 1970, *Diario Oficial*, 9. 1. 1971.

53 Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. 12. 1966.

„14°. (1) Freiheit der Arbeit und ihr Schutz. (1) Jeder Mensch hat das Recht auf Arbeit, auf freie Berufswahl, auf ein ausreichendes Entgelt, das ihm und seiner Familie ein menschenwürdiges Dasein sichert, und auf eine angemessene Beteiligung am Gewinn, der sich aus seiner Tätigkeit ergibt. (2) Das Recht, in der Organisationsrahmen der eigenen Tätigkeit oder in der jeweiligen Branche oder dem jeweiligen Beruf Gewerkschaften zu bilden, sowie das Streikrecht, jeweils in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Bestimmungen. (3) Die Gewerkschaften und die Gewerkschaftsverbände und -konföderationen besitzen Rechtspersönlichkeit allein dadurch, dass sie ihre Satzungen und Statuten in der gesetzlich festgelegten Weise und unter den gesetzlich festgelegten Bedingungen eintragen lassen. (4) Die Gewerkschaften sind in der Verfolgung ihrer eigenen Zwecke frei. (5) Keine Art von Arbeit oder Gewerbe darf verboten werden, es sei denn, dass sie gegen die öffentliche Sittlichkeit, die öffentliche Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit verstößt oder dass das nationale Interesse dies erfordert und ein Gesetz dies bestimmt“.⁵⁴

Insbesondere in der Nachkriegszeit nach 1945 ließ sich so eine sukzessive Verbesserung der Bedingungen der Arbeitnehmer:innen und ihrer gewerkschaftlichen Zusammenschlüsse beobachten, ohne dass sich die Rechtslage vor Mitte der 1960er Jahre wesentlich verbesserte. Fortschritte wurden zunächst vor allem durch erfolgreiche Arbeitskämpfe und Verbesserung der Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge erreicht. Zwischen 1964 und 1973 – zunächst linksliberal unter Präsident Frei, dann bewusst mit demokratisch-sozialistischer Zielsetzung – wurden ernsthafte Reformen des Arbeitsrechts unternommen. Durch Verstaatlichungen monopolähnlicher Gewerbe wie der Kupferindustrie, die dem Staat die Mittel zur Verbesserung der Lebensverhältnisse der bislang von der Wohlstandsentwicklung ausgeschlossenen breiten Bevölkerung in die Hand gab, wurden weitere Fortschritte für die Arbeitnehmer:innen erreicht.

54 14°.-(1) La libertad de trabajo y su protección. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de éste, a una remuneración suficiente que asegure a ella y su familia un bienestar acorde con la dignidad humana y a una justa participación en los beneficios que de su actividad provengan. (2) El derecho a sindicarse en el orden de sus actividades o en la respectiva industria o faena, y el derecho de huelga, todo ello en conformidad a la ley. (3) Los sindicatos y las federaciones y confederaciones sindicales, gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma y condiciones que determine la ley. (4) Los sindicatos son libres para cumplir sus propios fines. (5) Ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salud públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así.

DER MILITÄRPUTSCH VON 1973, DER „PLAN LABORAL“ VON 1979 UND DIE VERFASSUNG DER DIKTATUR

Der Militärputsch vom 11. September 1973 brachte grundlegende Änderungen für das Arbeitsrecht und die Arbeiter:innenbewegung mit sich. Bereits in der ersten Woche nach dem Putsch begann die Diktatur mit einer umfangreichen gesetzgeberischen Tätigkeit im Bereich des Arbeitsrechts. Am 17. September 1973 wurde dem Gewerkschaftsdachverband CUT die Rechtspersönlichkeit entzogen,⁵⁵ am 13. November wurde er schließlich aufgelöst.⁵⁶ Eine Proklamation vom 18. September sah vor, dass „schädliche Elemente“ („Extremisten, Saboteure, Delinquenten, als reine Aktivisten anerkannte Personen und Agitatoren“) von ihren Aufgaben entbunden und entlassen werden sollten.⁵⁷ Ferner wurde Schlichtungs- und ähnlichen, insbesondere mit Fragen der Lohnfindung betrauten Gremien angeordnet, ihre Tätigkeit der Beantragung und Bearbeitung kollektiver bzw. tariflicher Forderungen einschließlich diesbezüglicher gewerkschaftlicher Tätigkeiten einzustellen; die Freistellung von Gewerkschaftsmitgliedern für gewerkschaftliche Aktivitäten wurde beendet, gewerkschaftliche Aktivitäten mussten fortan außerhalb der Arbeitszeit stattfinden und gewerkschaftliche Gremien mit Überwachungsfunktion wurden suspendiert.

Am 21. September 1973 erfolgte (für etwa ein Jahr) die Einrichtung von Sondergerichten für arbeitsrechtliche und gewerkschaftliche Fragen, um die „Arbeitsdisziplin wiederherzustellen“.⁵⁸ Entlassene Arbeitnehmer:innen – insbesondere auch solche, die als Gewerkschaftsvertreter:innen einen Sonderkündigungsschutz genossen – konnten demnach nur vor solchen Gerichten gegen ihre Entlassung klagen, deren dreiköpfige Entscheidungskörper aus Arbeitsrichter:in, Vertretung der Armee und Vertretung der Arbeitsinspektion bestanden. Mechanismen der Lohnfindung wurden auch per Dekret⁵⁹ außer Kraft gesetzt, wobei neben der Verlängerung bestehender Tarifverträge gesetzlich dekretierte Bonuszahlungen an ihre Stelle traten. Für die Gewerkschaften wurden ab Dezember 1973 Neuwahlen von Vertreter:innen ausgesetzt. Amtsträger:innen sollten im Amt bleiben; Vakanzen wurden durch die Arbeitnehmer:innen mit der längsten Betriebszugehörigkeit ersetzt. Zugleich wurde eine Freistellung von bis zu vier Stunden für betriebliche Gewerkschafts-

55 Decreto Legislativo Nr. 12, Diario Oficial, 24. 9. 1973.

56 Decreto Legislativo Nr. 133, Diario Oficial, 20. 11. 1973.

57 Zit. nach ILO, Fact-Finding, S. 25f.

58 Decreto Legislativo Nr. 32, Diario Oficial, 24. 9. 1973.

59 Decreto Legislativo Nr. 43, Diario Oficial, 24. 10. 1973.

vertreter:innen gewährt, sechs bei mehr als 500 vertretenen Personen bzw. acht bis zehn Stunden wöchentlich bei Föderationen und Konföderationen je nachdem, ob sie nur in einem oder mehreren Departments Mitglieder aufwiesen.⁶⁰ Zum Vergleich: nach dem kurz zuvor in Kraft getretenen Betriebsverfassungsgesetz von 1972 werden gemäß § 38 BetrVG ab 501 vertretenen Personen zwei Betriebsratsmitglieder vollständig von der Arbeit freigestellt; gemäß § 37 Absatz 2 BetrVG erfolgt im Übrigen die Freistellung aller weiteren Betriebsratsmitglieder, „wenn und soweit es nach Umfang und Art des Betriebs zur ordnungsgemäßen Durchführung ihrer Aufgaben erforderlich ist“, und damit ohne zeitliche Begrenzung.

Die Junta beließ es nicht bei dem Verbot der CUT. Viele einflussreiche Mitglieder der CUT und ihrer führenden Mitgliedsgewerkschaften und -verbände wurden, soweit sie nicht ins Exil fliehen konnten, inhaftiert, gefoltert, getötet oder verschwindengelassen.⁶¹ 25 % der Gewerkschaftsvertreter:innen waren nach Darstellung der Putschregierung trotz Verbots von Neuwahlen nach etwa einem Jahr nicht mehr im Amt.⁶² Von der Untersuchungskommission zur Rede gestellt vertrat die Junta unter Führung Pinochets die Auffassung, die CUT sei in Wahrheit eine politische und keine gewerkschaftliche Organisation, deren Ziel es sei, ein marxistisch-leninistisches Regime in Chile zu errichten, und habe sich wie auch verschiedene ihrer Mitglieder illegalen Zielen gewidmet. Die Putschregierung habe lediglich das Ziel verfolgt, die ökonomische und politische Ordnung wiederherzustellen.⁶³

Die ILO widmete sich der Situation unmittelbar nach dem Putsch und setzte im Frühsommer 1974 eine Untersuchungskommission unter Vorsitz des ehemaligen peruanischen Präsidenten José Luis Bustamante y Rivero ein, die 1975 einen umfangreichen Bericht vorlegte.⁶⁴ Da Chile bis dahin die Übereinkommen C-87 und C-98 zum Schutz gewerkschaftlicher Vereinigungsfreiheit sowie des Rechts, Kollektivverträge zu verhandeln und abzuschließen, nicht ratifiziert hatte, musste sich die Kommission bei ihrer Untersuchung auf die ratifizierten Übereinkommen, vor allem C-111 zum Diskriminierungsverbot, und die Grundbestimmungen der ILO-Verfassung beschränken.

60 Decreto Legislativo Nr. 198, Diario Oficial, 10. 12. 1973.

61 Im Einzelnen vgl die Berichte der Wahrheitskommissionen Rettig und Valech; vgl. hierzu den Artikel von Jorge Paladines sowie das Interview mit Sergio Grez Toso zum Informe Valech in diesem Band.

62 Vgl. ILO, Fact-Finding, S. 73.

63 Vgl. ebd., S. 51f.

64 Vgl. ebd.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE
BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL
OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO

GOVERNING BODY
CONSEIL D'ADMINISTRATION
CONSEJO DE ADMINISTRACION

GB.196/4/10
196th Session

Geneva,
30-31 May 1975

Fourth item on the agenda

REPORT OF THE COMMISSION APPOINTED UNDER ARTICLE 26 OF THE CONSTITUTION
TO EXAMINE THE OBSERVANCE BY CHILE OF THE HOURS OF WORK (INDUSTRY)
CONVENTION, 1919 (No. 1) AND THE DISCRIMINATION (EMPLOYMENT AND
OCCUPATION) CONVENTION, 1958 (No. 111)

1. Appended to this paper is the report of the Commission of Inquiry which, following the adoption by the Conference of a resolution on human and trade union rights in Chile put forward by a certain number of delegates at the Conference, the Governing Body established at its 193rd Session (May-June 1974) under Article 26 of the Constitution to examine the observance by Chile of the Hours of Work (Industry) Convention, 1919 (No. 1) and the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111).
2. This report has been communicated to the Government of Chile, the International Confederation of Free Trade Unions, the World Confederation of Labour and the World Federation of Trade Unions.
3. For the reasons set out in the report the Commission of Inquiry did not feel called upon to make recommendations on the application of the Hours of Work (Industry) Convention, 1919 (No. 1), but it did make a number of recommendations with respect to the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111); the last of these recommendations is that the Chilean Government should submit by 15 October 1975, in virtue of Article 22 of the Constitution, a report on the measures taken to give effect to the provisions of Convention No. 111 in which it would provide, in particular, information on the national policy adopted in this field and on the action taken to give effect to the recommendations contained in the report of the Commission of Inquiry. This report would be examined by the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations which would then consider how far and on what points the communication of further detailed information on these issues would be necessary.
4. Under Article 29 of the Constitution the Government concerned must inform the Director-General within three months whether or not it accepts the recommendations contained in the report of the Commission and, if not, whether it proposes to refer the complaint to the International Court of Justice.
5. The Governing Body will no doubt wish to take note of the report of the Commission.

Geneva, 14 May 1975.

POINT FOR DECISION:

Paragraph 5.

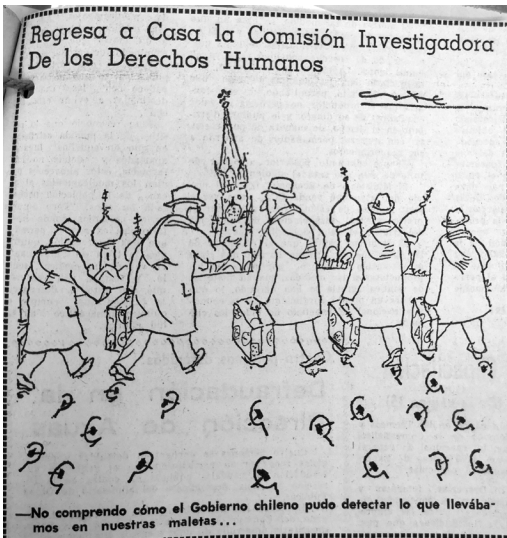
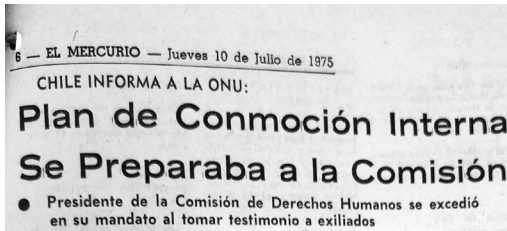
Deckblatt des Berichts der ILO-Untersuchungskommission als Vorlage an das Leitungsgremium der ILO. Der Bericht der Untersuchungskommission der ILO von 1975 setzte die chilenische Militärjunta unter internationalen Druck.
ILO Archive GB 196-100-4 05/1975-05/1975

In ihrer Bewertung der Tätigkeiten der Militärjunta im Hinblick auf das in der ILO-Verfassung verankerte Recht auf Vereinigungsfreiheit stellte die ILO-Wahrheitskommission fest, dass es der Regierung bei ihrer Politik insbesondere darum gegangen sei, Widerstand von Seiten der Gewerkschaften oder größerer Teile ihrer Führungskräfte zu eliminieren oder zu verhindern. Das Verbot der CUT habe gegen die Prinzipien der Vereinigungsfreiheit verstoßen. Die Tötung und das Verschwindenlassen stellten schwerste Menschenrechtsverletzungen dar. Auch die willkürlichen Verhaftungen, ebenso die zahlreichen anderen Angriffe auf Gewerkschaften und ihre Funktionär:innen seien mit der Koalitionsfreiheit nicht vereinbar.⁶⁵

Die Empfehlungen der Wahrheitskommission zur Verbesserung der Situation inmitten der Diktatur waren ausgesprochen basal. So sei es ein Recht der Arbeitnehmer:innen, selbst und ohne Beschränkung über Art, Zahl und Zusammenschluss ihrer Vertretungen zu entscheiden. Hierfür dürfe keine vorherige Autorisierung gefordert werden. Gewerkschaften hätten das Recht, frei von Kontrolle zu tagen und selbst über die Zahl möglicher Amtszeiten und Entfernung aus dem Amt sowie die Organisation ihrer Verwaltung zu entscheiden und sich gerichtlich gegen eine eventuelle Auflösung zur Wehr zu setzen. Hinsichtlich der konkreten Vorkommnisse seien den Gewerkschaften ihre ihnen rechtmäßig zustehenden Vermögenswerte zurückzugeben; wo dies beantragt worden sei, sei Gewerkschaften ihre Rechtspersönlichkeit zu erteilen; die unmittelbare Einmischung in Gewerkschaften durch Übernahme ihrer Verwaltung oder Einmischung in die finanzielle Selbstverwaltung sowie die Diskriminierung bestimmter Gewerkschaften sei zu beenden.

Die mit der Veröffentlichung des ILO-Berichts Ende Mai verbundene erneute, nunmehr durch eine UN-Organisation bestärkte Empörung und der damit verbundene Druck auch im Lager der westlichen Staaten bewirkte bei der Pinochet-Regierung gegenüber weiteren Untersuchungen der Menschenrechtslage eine zunehmende Abwehrhaltung. Nachdem die seit dem 11. September 1973 von linken Kräften geäußerten Vorwürfe auch in ausdifferenzierter Form durch eine Untersuchungskommission dem Grunde nach bestätigt worden waren, war die Junta bemüht, weitere negative öffentliche Berichte durch UN-Organisationen zu verhindern. Eine zunächst eingeladene fünfköpfige Delegation der UN-Menschenrechtskommission wurde Anfang Juli 1975 kurzfristig unter anderem mit dem Vorwurf ausgeladen, der Vorsitzende der Menschenrechtskommission, der pakistanische Diplomat Gulam Ali Allana, habe das Mandat der Mission überschritten, indem er im Exil lebende Chi-

65 Vgl. ebd., S. 108–118.



Oben: „Chile informiert die UNO: Für die Kommission wurde ein Plan für innere Unruhen vorbereitet. Der Präsident der Menschenrechtskommission überschritt sein Mandat, indem er Zeugenaussagen von Exilierten akzeptierte“, El Mercurio, 10. Juli 1975. Unten: „Die Untersuchungskommission für Menschenrechte kehrt nach Hause zurück. – Ich verstehe nicht, wie die chilenische Regierung erkennen konnte, was wir in unseren Koffern haben“, El Mercurio, 10. Juli 1975

len:innen interviewt habe. Im Übrigen sei ein kommunistisches Komplott während des Besuchs der Menschenrechtskommission geplant gewesen.

Infolge der internationalen Proteste nach Veröffentlichung des Berichts der ILO bemühte sich die Diktatur vorübergehend, die Auseinandersetzungen auf dem Gebiet des Arbeitsrechts und der Arbeitspolitik nicht weiter zuzuspitzen, bis die internationale Aufmerksamkeit sich ein wenig gelegt hatte – ohne allerdings die geforderten Maßnahmen umzusetzen. Drei Jahre nach Publikation des Berichts wurden schließlich sechs Gewerkschaftszusammenschlüsse aus den Branchen Agrar (darunter die

IS/MR

Santiago, 3 de diciembre de 1974

Dr. Bustamante, Sr. Segovia.

Visita a la Confederación Campesina e Indígena Ranquil.

La entrevista se realizó en un local de otra organización sindical. Estaban presentes el presidente, Sr. Villalobos, y otros dos consejeros nacionales (secretario de organización y tesorero).

Perdieron bienes y recursos.

Detenidos. Difícil precisar el número de sus dirigentes detenidos en el país: muchos han tenido que dejar sus casas. Ha habido detenciones especialmente entre septiembre y noviembre de 1973. Salen con prohibición de ejercer actividades sindicales (como Villalobos).

De los dirigentes nacionales (inclusive coordinadores regionales): 11 sobre 25.

Condenas. Ha habido varias, por Consejos de Guerra.

Relaciones con el Gobierno. Sólo tienen reconocimiento formal. Sólo los recibe el Sr. Moder (jefe del Depto. de Organ. Sindicales) o el jefe del Gabinete del Ministro de Trabajo.

Disolución de organizaciones de base. Los sindicatos de base de Bío-Bío y Llanquihue fueron disueltos por bando (véase texto suministrado).

En O'Higgins, la Federación B. O'Higgins, con asiento en Rancagua, fue disuelta por la Inspección.

Financiamiento. Recibieron los fondos (ley 16 625) hasta julio 1973. Se les debería 6 millones de escudos de agosto a diciembre de 1973, de conformidad al prorrateo para ese año. En cambio, las Confederaciones Libertad, Triunfo Campesino y Provincias Agrarias Unidas siguen recibiendo sus fondos.

En esta misma reunión conversé con el Sr. Bustamante grupo de señores, parientes de detenidos y de un familiar (véase nota anexa).

indigene Gewerkschaftskonföderation Ranquil), Bauwirtschaft, Bergbau, Metall, Textil und die Baugewerkschaft Santiagos verboten und ihr Vermögen eingezogen.⁶⁶

Statt zumindest die bisherigen Rechtsstandards vollumfänglich wiederherzustellen, schliff die Diktatur nunmehr individuelle und kollektive Rechte des alten Arbeitsgesetzbuchs in vier Schritten: 1978 verkürzte die Regierung im Zuge einer umfassenden Reform des Individualarbeitsrechts zunächst wesentliche Arbeitnehmer:innenrechte und trieb systematisch die Prekarisierung der Arbeit durch die erste große neoliberale Arbeitsrechtsreform voran. 1979 stellte das Pinochet-Regime das kollektive Arbeitsrecht mit dem *Plan Laboral* dauerhaft auf eine neoliberale Grundlage. Schließlich sicherte es beides 1980 verfassungsrechtlich ab und überführte die Gesetzgebung 1987 in das neue Arbeitsgesetzbuch (*Código del Trabajo*). Subsidiärer (neoliberaler) und autoritärer Staat werden zu einem neuen Modell verschmolzen, das insbesondere auch das Arbeitsrechtsregime prägt.

Die Reformen des für alle Arbeitnehmer:innen unmittelbar geltenden Individualarbeitsrechts von 1978,⁶⁷ die ihrerseits durch eine Reform von 1981 erneut verschärft wurden,⁶⁸ wirken aus heutiger Perspektive altbekannt. Das Besondere an ihnen ist, dass Chile das erste Land war, das sie – zudem äußerst systematisch – bewusst geregelt hat. Es führte die Möglichkeit der sachgrundlosen Befristung für bis zu zwei Jahre ohne Beschränkung der (vorherigen) Erneuerung der Befristung ein,⁶⁹ womit sich der Kündigungsschutz umgehen ließ. Im Fall der Kündigung war eine einseitige Beendigung durch die:den Arbeitgeber:in anders als zuvor auch ohne Vorliegen von Kündigungsgründen gegen die Zahlung einer Abfindung möglich.⁷⁰ Frühere Arbeitszeitbeschränkungen wurden mit der neu eingeführten Grenze von 48 Stunden pro Woche gestrichen; zwischen der 48. und 60. Arbeitsstunde waren Überstundenzuschläge zu zahlen.⁷¹ Das bisherige, nach Qualifikationsstufen ausdifferenzierte Mindestlohnmodell wurde bereits Ende 1973 durch ein allgemeines Mindesteinkommen ersetzt, das Ausnahmen für Jugendliche und Rentner:innen vorsah.⁷²

66 Decreto Ley 2 346, Diario Oficial, 20. 10. 1978.

67 Decreto Ley 2 200, Diario Oficial, 15. 6. 1978.

68 Ley 18 018, Diario Oficial, 14. 8. 1981.

69 Art. 13 b) Decreto Ley 2 200.

70 Art 13 f), 16 Decreto Ley 2 200.

71 Art. 34, 43 Decreto Ley 2 200.

72 Decreto Ley 97, Diario Oficial, 24. 10. 1973.

Ergänzend setzte der neue Arbeitsminister José Piñera, Bruder des späteren rechten Präsidenten Sebastián Piñera, mit dem Plan Laboral („Plan der Arbeit“) eine umfangreiche Reform des kollektiven Arbeitsrechts um. Mit dem 1979 verabschiedeten Gesetzespaket zur Reform von Gewerkschaften und Tarifwesen⁷³ wurde der 1973 eingeschlagene Weg der Entpolitisierung und Verbetrieblung der Arbeitnehmer:innenvertretungen vollendet. Während sich Gewerkschaften sowohl betrieblich als auch überbetrieblich organisieren und zusammenschließen durften, wurden Tarifverträge nur noch auf Unternehmensebene zugelassen. Eine wie auch immer geartete politische Einflussnahme wurde gesetzlich verboten, das Mandat der Gewerkschaften auf sieben gesetzliche Ziele beschränkt: Vertretung der Beschäftigten in Bezug auf die geltenden Tarifverträge; Beilegung unternehmensinterner „Integrationsprobleme“ der Arbeitnehmer:innen; Überwachung der Einhaltung der Gesetze seitens der Arbeitgeber:innen; gegenseitige Hilfestellung der Mitglieder einschließlich Sport; Bildung einschließlich Gremienentwicklung; Arbeitsschutz; Versicherungen auf Gegenseitigkeit. Ein Einsatz für die wirtschaftlichen und sozialen Interessen der Arbeitnehmer:innen jenseits der betrieblichen Ebene war damit ausgeschlossen.

Schließlich wurde das Paket aus individuellem und kollektiven Arbeitsrecht 1980 verfassungsrechtlich abgesichert. An der Verfassung hatte auch der erkonservative Vertrauensdozent der Konrad-Adenauer-Stiftung und der Hanns-Seidel-Stiftung Dieter Blumenwitz mitgearbeitet, dessen intensive Chile-Verbindung sich unter anderem 1980 in der Unterstützung der *Colonia Dignidad* durch ein Rechtsgutachten vor dem Bonner Landgericht auszeichnete.⁷⁴ Blumenwitz' Übersetzung der Verfassung⁷⁵ lautet auszugsweise:

„16. Die Freiheit der Arbeit und ihr Schutz. Jede Person hat das Recht auf freie Wahl der Arbeit und auf eine gerechte Entlohnung. [2] Verboten ist jedwede Diskriminierung, die sich nicht auf die Fähigkeit oder persönliche Eignung stützt, unbeschadet der Tatsache, daß das Gesetz die chilenische Staatsbürgerschaft in den von ihm bestimmten Fällen fordern kann. (...) [4] Die Tarifvereinbarung mit dem jeweiligen Betrieb ist ein Recht der Arbeiter,

73 Decreto Ley 2 756, Diario Oficial, 3. 7. 1979, über Gewerkschaften und Decreto Ley 2 758, Diario Oficial, 6. 7. 1979, über Tarifverhandlungen.

74 Stehle, Jan: Der Fall Colonia Dignidad. Zum Umgang bundesdeutscher Außenpolitik und Justiz mit Menschenrechtsverletzungen 1961-2020. Bielefeld 2021, S. 59.

75 Vgl. Blumenwitz, Dieter: Die neue Verfassung der Republik Chile, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts 30 (1981), 617-698, S. 661-698.

unbeschadet der Fälle, in denen das Gesetz die Tarifverhandlung verbietet. Das Gesetz wird die Modalitäten der Tarifverhandlung sowie die angemessenen Verfahren festlegen, die nötig sind, um in ihnen eine gerechte und friedliche Lösung zu erreichen. Das Gesetz bestimmt die Fälle, in denen die Tarifverhandlung einem obligatorischen Schiedsverfahren unterworfen ist. Dieses Schiedsverfahren wird vor besonderen, aus Experten bestehenden Schiedsgerichten durchgeführt, deren Verfahrensweise und Zuständigkeit gesetzlich festgelegt sind. [5] In keinem Fall dürfen die Staats- und Gemeinbediensteten streiken. [...] 19. Das Recht, sich im Rahmen der Gesetze gewerkschaftlich zusammenzuschließen. Der Beitritt zu einer Gewerkschaft muß immer freiwillig sein. [2] Die Gewerkschaftsorganisationen erlangen nur durch die Registrierung ihrer Statuten und Gründungsurkunden in der gesetzlich vorgesehenen Form den Status juristischer Personen. [3] Das Gesetz wird für Mechanismen Sorge tragen, die die Autonomie der gewerkschaftlichen Organisationen sicherstellen. Die gewerkschaftlichen Organisationen und ihre Leiter können nicht parteipolitisch tätig werden.“⁷⁶

Anders als die 1971 während der Regierung der *Unidad Popular* eingeführte Verfassungsbestimmung sah die neue Verfassung im Gegensatz zur Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und dem UN-Sozialpakt kein Recht auf Arbeit mehr – und damit weder Kündigungsschutz noch staatliche Arbeitsvermittlung oder aktive Arbeitsmarktpolitik –, sondern mit der Freiheit der Arbeit lediglich ein Abwehr-

76 „Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas: [...] 16o.- La libertad de trabajo y su protección. Toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución. [2] Se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos. [...] [4] La negociación colectiva con la empresa en que laboren es un derecho de los trabajadores, salvo los casos en que la ley expresamente no permita negociar. La ley establecerá las modalidades de la negociación colectiva y los procedimientos adecuados para lograr en ella una solución justa y pacífica. La ley señalará los casos en que la negociación colectiva deba someterse a arbitraje obligatorio, el que corresponderá a tribunales especiales de expertos cuya organización y atribuciones se establecerán en ella. [5] No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado ni de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional. [...] 19o.- El derecho de sindicarse en los casos y forma que señale la ley. La afiliación sindical será siempre voluntaria. [2] Las organizaciones sindicales gozarán de personalidad jurídica por el sólo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma y condiciones que determine la ley. La ley contemplará los mecanismos que aseguren la autonomía de estas organizaciones. Las organizaciones sindicales y sus dirigentes no podrán intervenir en actividades político partidistas“.

recht gegen den Staat einschließlich der staatlichen Aufsicht über die Lohnfindung („gerechte Entlohnung“) vor. Die Subsidiarität des Staates lässt die Grundrechte im Kern auf Abwehrrechte (*duty to abstain*) zusammenschmelzen, die um eine schwache Schutzfunktion im Verhältnis privater Akteur:innen zueinander (*duty to protect*) ergänzt werden. Die dritte zentrale Säule der Menschenrechte, die Funktion ihrer effektiven Gewährleistung (*duty to fulfil*), entfällt hier vollständig.

Das allgemein gehaltene Diskriminierungsverbot stellt ein Kernelement (neo-)liberaler Grenzziehung gegen „ineffiziente“, „marktfremde“ Kriterien für Auswahl und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten dar. Indem nicht einmal beispielhaft verbotene Diskriminierungsmerkmale genannt werden und positive Maßnahmen zur Gleichstellung marginalisierter Gesellschaftsteile ungenannt bleiben, bleibt das Diskriminierungsverbot hinter dem menschenrechtlichen Stand der Zeit (u.a. ILO-Übereinkommen C-111 von 1958 gegen Diskriminierung bei Einstellung und Beschäftigung; Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung CERD von 1969; Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau CEDAW von 1979) zurück und wirkt tendenziell der Gleichstellung entgegen, indem es Menschen mit besseren Ausgangsvoraussetzungen vor Konkurrenz schützt – im chilenischen Fall vor allem durch Frauen und Indigene.

Von fundamentaler Bedeutung sind allerdings vor allem die koalitionsrechtlichen Bestimmungen der Verfassung von 1980. Bereits der Aufbau der Bestimmungen macht deutlich, dass das Koalitions-, Tarifvertrags- und Streikrecht der Arbeitnehmer:innen massiven Beschränkungen ausgesetzt ist. Dass Gewerkschaften in einem anderen Artikel genannt werden als Tarifverträge, deren Aushandlung wiederum als Recht der Arbeiter:innen eines Betriebes konstruiert wird, kommt nicht von ungefähr. Die Verfassung soll so der Tendenz entgegenwirken, dass sich Gewerkschaften überbetrieblich als soziale Gegenspielerinnen der Arbeitgeber:innen und die so organisierte Arbeitnehmer:innenschaft als „Klasse für sich“ konstituieren können. Es steht zugleich dem Kern des Selbstverständnisses der ILO entgegen, dass Arbeit keine Ware sei, dass also der Mensch im Mittelpunkt des Arbeitsverhältnisses stehen muss, indem die wesentlichen Arbeitsbedingungen dem Unterbietungswettbewerb der Unternehmen entzogen werden.

Da Tarifverhandlungen ausschließlich auf betrieblicher Ebene geführt werden dürfen, wird auch das Streikrecht – und damit die Solidarität der Arbeitnehmer:innen untereinander – auf die betriebliche Ebene begrenzt. Eine unternehmensübergreifende Streikkasse ist so rechtlich schwer konstruierbar. Wer streikt, schadet sich

letztlich selbst, weil der Lohnausfall über längere Zeit kaum zu kompensieren ist. Verhandlungen und Streikführung sind zudem schon nach der Verfassung durchreguliert und durch den Einsatz von Expert:innen entpolitisiert. Gewerkschaften kommt dagegen nach der Verfassungsbestimmung nicht viel mehr als eine Bildungs- und soziale Selbsthilfefunktion zu. Das verfassungsrechtliche Verbot eines politischen Mandats der Gewerkschaften, also der Möglichkeit, auf Parteien und Regierung Einfluss zu nehmen, vollendet ein Modell, das eine wirksame Interessenvertretung der Lohnabhängigen praktisch unmöglich macht.

José Piñera lobte die von ihm eingeführte Rechtslage noch Mitte der 1990er Jahre in den höchsten Tönen:

„Viele neue Elemente sind in den neuen Gesetzen zur Gestaltung des kollektiven Arbeitsrechts (Arbeitsplan) verankert. Die Freiheit der Mitgliedschaft, die Demokratisierung des Gewerkschaftslebens, die Technisierung der Tarifverhandlungen auf Unternehmensebene, die Einführung eines Streikrechts, das die Rechte der Parteien und das Gemeinwohl respektiert, die Entpolitisierung des Gewerkschaftslebens durch die Verringerung der direkten Einmischung des Staates in diesem Bereich, die Abschaffung der Gewerkschaftsausweise, die die Arbeitsfreiheit beeinträchtigen, kurz gesagt, ein ganzes Bündel aufeinander abgestimmter Vorschriften, die es ermöglichen, die Rechte der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer (10 % der Belegschaft) mit denen der übrigen Bevölkerung in Einklang zu bringen.“⁷⁷

Im Einklang mit Piñera erkannte William Thayer, der in den 1960er Jahren noch Arbeitsrechtsreformen zur Stärkung der Gewerkschaften und die Einführung des Kündigungsschutzes vorangetrieben hatte, zu Zeiten des globalen Höhepunktes der Neoliberalismus in den 1980er Jahren im neuen Arbeitsgesetzbuch mündenden Reformen der Pinochet-Ära ebenfalls „ein individuelles und kollektives Arbeitssystem, das mit einer sozialen Marktwirtschaft kompatibel ist“.⁷⁸ Das ist eine befremdliche Vorstellung. Zwar können die Aufhebung der grundlegenden Unterscheidung von Angestellten und Arbeiter:innen sowie die Einführung eines allgemeinen Diskriminierungsverbotes als grundsätzlich menschenrechtsorientiert und universalistisch-arbeitnehmer:innenfreundlich gewertet werden. Die kollektivarbeitsrechtlichen Bestimmungen dagegen stehen in diametralem Gegensatz zu einem

⁷⁷ Vgl. Piñera, José: *Libertad, libertad mis amigos*. Libertad, Santiago 1997, S. 18.

⁷⁸ Vgl. Thayer Arteaga. *Orígenes*, S. 228.

demokratischen und sozialen Rechtsstaat. Sie sind zudem mit den UN-Kernarbeitsrechtsnormen zum kollektiven Arbeitsrecht in den Übereinkommen C-87 und C-98, die zum fundamentalen Bestand der Menschenrechte gezählt werden, nur schwer in Einklang zu bringen.

Die von Arbeitsminister José Piñera verantwortete Gesamtreform des Arbeitsrechts nutzte geschickt Traditionen des chilenischen Arbeitsrechts, 1924 gesetzte institutionelle Pfadabhängigkeiten, um die Selbstorganisation der Arbeitnehmer:innen auf Dauer zu Schwächen und der Arbeitgeber:innenseite – und damit Investor:innen bzw. „dem Kapital“ – in arbeitsrechtlicher Hinsicht optimale Ausgangsbedingungen zu schaffen. Kern der Reformen war die Flexibilisierung der Arbeitsbedingungen derart, dass in jedem Betrieb kurzfristig eine arbeitgeber:innenseitig gegebenenfalls auch erzwingbare Anpassung der Arbeitsverhältnisse an die ökonomischen Wettbewerbsverhältnisse möglich sein sollte.⁷⁹

Der Weg dahin erforderte zwei Schritte. Zunächst musste die bisher entwickelte gewerkschaftliche Organisation der Arbeitnehmer:innen buchstäblich geköpft und zerschlagen werden. Anführer:innen mussten getötet, gebrochen oder exiliert, Mitläufer:innen eingeschüchtert, das Vermögen und damit die Handlungsfähigkeit der Organisationen durch Fremdverwaltung und Einziehung vernichtet werden. War durch militärische und polizeiliche Mittel das Ziel des Brechens jeder Gegenmacht vorübergehend erreicht, musste das natürliche, in den Strukturen kollektiver Arbeitsleistung angelegte Bedürfnis gemeinsamer Interessenvertretung in rechtlich abgesicherte Strukturen gegossen werden, die aus der Innenlogik der Organisation heraus für das wirtschaftliche Modell ungefährlich waren. Indem auf ein bereits in den 1920er Jahren geschaffenes, gewachsenes Modell zurückgegriffen wurde, ließ sich eine gewisse Akzeptanz der neuen Institutionen sichern. Zwar ist eine solche dezentrale Lösung für ein autoritäres System auf den ersten Blick unsympathisch, weil sie sich nicht direkt beherrschen lässt. Da andererseits der Transmissionsriemen für Unzufriedenheit in erster Linie auf lokaler, betrieblicher Ebene liegt und eine Politisierung der Gewerkschaften unter der rechtlichen Androhung der Auflösung und Vermögenseinziehung verhindert wurde, sind die Möglichkeiten der Entstehung einer Bewegung mit führender Rolle der Arbeitnehmer:innen stark begrenzt.

79 Vgl. Lagos, Ricardo A.: ¿Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo?, in: Revista de la CEPAL (1994), 81–95, S. 91f; vgl. Lizama Portal. Derecho del Trabajo, S. 124.

REFORMEN UND STILLSTAND IN 32 JAHREN DEMOKRATIE

Einmal installiert und auf eine dauerhafte Basis gesetzt, konnte das neue Modell mit dem Übergang in die formale Demokratie, d.h. dem Ende der Diktatur unter Führung Pinochets 1990 mit Amtsantritt des Präsidenten Aylwin, teilweise entschärft werden, ohne dass sich seine grundsätzliche Funktionsweise änderte.

Durch die per Plebiszit vom 30. Juli 1989 verabschiedete Verfassungsreform⁸⁰ wurde Gewerkschaftsvertreter:innen wieder die Möglichkeit eingeräumt, sich politisch zu betätigen; im Übrigen blieben die arbeitnehmer:innenspezifischen Regelungen mit Ausnahme der Einführung eines disziplinarrechtlichen Privilegs der Berufsverbände 2005⁸¹ bislang unverändert. Allerdings wurde Artikel 5 der Verfassung im Rahmen der Reform dahingehend geändert, dass auch völkerrechtlichen Verträgen wie ILO-Übereinkommen Verfassungsrang zukam und neben das Abwehrrecht auch die Garantiefunktion (*duty to fulfil*) trat: „Die Staatsorgane sind verpflichtet, diese Rechte zu achten und zu fördern, die in dieser Verfassung sowie in den von Chile ratifizierten und in Kraft befindlichen internationalen Verträgen garantiert sind.“⁸² Das kann als Pflicht gelesen werden, im Fall der Ratifikation der ILO-Übereinkommen C-87 und C-98 internationale Standards vollumfänglich zu beachten.

Die Regierung Aylwin setzte ab 1990 eine Reihe von individual-⁸³ und kollektivarbeitsrechtlichen Reformen⁸⁴ in Kraft, die u.a. Kündigungen ohne Rechtsgrund ausschlossen sowie die Bildung von Branchengewerkschaften und anderen Zusammenschlüssen ermöglichte. Dabei wurde auch die unternehmensübergreifende Tarifverhandlung ermöglicht – allerdings nur mit Zustimmung der Arbeitgeber:innenseite. Da diese die Zustimmung konsequent nicht erteilen, bleibt die Bestimmung de facto ein reiner Programmsatz. Spätere Versuche, die Erzwingung von Tarifverhandlungen durch Einführung eines nicht auf ein Unternehmen beschränkten Streikrechts zu ermöglichen, scheiterten wiederholt im Kongress.⁸⁵

80 Ley 18 825 vom 15. 6. 1989, Diario Oficial, 17. 8. 1989.

81 Ley 20 050 vom 18. 8. 2005, Diario Oficial, 26. 8. 2005.

82 „Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.“

83 Ley 19 010 über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses und Beschäftigungsstabilität vom 23. 11. 1990, Diario Oficial, 29. 11. 1990.

84 Ley 19 049 über Gewerkschaftszentralen vom 8. 2. 1991, Diario Oficial, 19.2.1991; Ley 19 069 über Gewerkschaften und Kollektivverhandlungen vom 22. 7. 1991, Diario Oficial, 31. 7. 1991

85 Vgl. Lizama Portal. Derecho del Trabajo, S. 128f.

Chile ratifizierte 1999 die beiden grundlegenden ILO-Übereinkommen C-87 und C-98 zu gewerkschaftlichen Rechten.⁸⁶ Seit 2001 ist es daher verpflichtet, regelmäßig über Details seiner Rechtsentwicklung und Politik in Bezug auf die Einhaltung der Übereinkommen zu berichten – und damit die Grenzen des Schutzes gewerkschaftlicher Rechte systematischer internationaler Kritik auszusetzen. Seitdem hat das Expert:innenkomitee der ILO, das zur Kontrolle der Einhaltung der Verträge dient, 27 Kataloge von Fragen (*direct requests*) und Beobachtungen (*observations*) erstellt, die in erster Linie aus Kritikpunkten an der Verletzung des Völkervertragsrecht durch die zu restriktive Gesetzgebung bestehen. Von unverhältnismäßigen Einschränkungen der Möglichkeit, Gewerkschaften zu gründen und ohne staatliche Einmischung zu organisieren bis hin zu Beschränkungen des Arbeitskampfrechts ist das gesamte Spektrum des Koalitions-, Tarif- und Arbeitskampfrechts betroffen. Ferner wurden im Zusammenhang mit der Organisationsfreiheit 52 Fälle untersucht und zwei von Delegierten der Internationalen Arbeitskonferenz, dem höchsten beschlussfassenden Organ der ILO, eingeleitete Beschwerdeverfahren nach Artikel 26 der ILO-Verfassung (Untersuchungen wegen Verletzungen der Gewerkschaftsrechte, die auch der Einrichtung der Untersuchungskommission 1974/75 zugrunde lagen) durchgeführt.⁸⁷

Luis Lizama fasste den Charakter der Flexibilität und Rigorosität des chilenischen Arbeitsrechts 2011 mit folgenden Eckpunkten zusammen: Absolute Flexibilität bei der Einstellung von Arbeitnehmer:innen, gerade auch im Hinblick auf den Einsatz von Subunternehmen; jederzeitige Freiheit zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses, da trotz des formalen Kündigungsschutzes die:der Arbeitgeber:in mit der Angabe betrieblicher Gründe de facto eine uneingeschränkte Kündigungsmöglichkeit besitzt; begrenzte Flexibilität im Hinblick auf die Verteilung der Arbeitszeit; funktionale Flexibilität durch Offenheit des Weisungsrechts hinsichtlich Ort und Inhalt der Tätigkeit (hier sind einige Staaten Lateinamerikas deutlich restriktiver); Flexibilität in Bezug auf Entgeltzahlungen gerade auch bei Gratifikationen, die zwar als Gewinnbeteiligungen individualarbeitsrechtlich festgeschrieben sind, sich aber nach der Unternehmenspraxis schon vorab kalkulieren lassen. Kollektivarbeitsrechtlich beobachtet er dagegen eine normative Inkohärenz zwischen der verfassungsrechtlichen Koalitionsfreiheit, die insbesondere über den Widerspruch zwischen den Verfassungsrang besitzenden Menschenrechtsübereinkommen einerseits und dem

86 Vgl. ILO NORMLEX Ratifications by country, Chile, online in: <https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11001::NO:::> (Stand: 19. 9. 2022)

87 Document GB.329/INS/12/(Rev.), March 2017; Document GB.340/INS/15(Rev.1), October 2020.

sehr restriktiven einfachen Gesetzesrecht andererseits entsteht. Hinzu kommen die exzessive Regulierung der gewerkschaftlichen Selbstorganisation sowie des Tarif- und Streikrechts. Gerade das Arbeitskampfrecht wird ganz wesentlich beschränkt. Mittel hierfür sind die Beschränkung auf den Streik als *ultima ratio* erst nach Durchlaufen eines streng formalisierten Schlichtungsverfahrens; die Beschränkung des Streikrechts auf die reine Einstellung der Arbeit bei Ausschluss anderer moderner Arbeitskampfmethoden; sowie umgekehrt dem Recht der Arbeitgeber:innen, bestreikte Arbeitsplätze durch Ersatzpersonal zu besetzen. Kollektive, die Gesamtbelegschaft ohne Individualbezug betreffende Aspekte, die typischerweise durch die Gewerkschaft oder den Betriebsrat vertreten werden – Lizama nennt hier beispielsweise Sicherheits- und Umweltbelange als gesellschaftliche Interessen – bleiben gesetzlich ungeregelt. Schließlich bleibt der gesamte öffentliche Dienst – trotz genteiliger Praxis – anachronistisch und nicht menschenrechtskonform vom Tarif- und Streikrecht formal ausgeschlossen.⁸⁸

In ihrer zweiten Amtszeit unternahm die Regierung unter Präsidentin Bachelet den Versuch, das kollektive Arbeitsrecht umfassend zu reformieren und die Gewerkschaftsfreiheit jedenfalls in einem größeren Umfang sicherzustellen. Mit dem Gesetz zur Modernisierung der Arbeitsbeziehungen⁸⁹ wollte die Regierung auf Grundlage zahlreicher Empfehlungen der ILO Änderungen im Arbeitsgesetzbuch die Gewerkschaften einschließlich ihrer Informationsrechte stärken, ihre Rechte als Kollektivvertretung der organisierten Belegschaft ausbauen und das Streikrecht stärken.⁹⁰ Wesentliche Teile der Reform scheiterten bereits am chilenischen Verfassungsgericht. In einer vor Inkrafttreten des Gesetzes ergangenen Entscheidung⁹¹ erklärte es im Rahmen des dem chilenischen Verfassungsrecht eigenen Vorabkontrolle von Gesetzen das Verhandlungsmonopol von Gewerkschaften in Bezug auf den Abschluss von Tarifverträgen im Verhältnis zu nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer:innenkollektiven für verfassungswidrig. Das seit dem Plan Laboral 1979 existierende Nebeneinander von Tarifverträgen (*contratos colectivos*) mit Privilegien für die Verhandlungsführer:innen (Sonderkündigungsschutz) und Gewerkschaften (Streikrecht) einerseits und Kollektivverträgen von Verhandlungsgruppen der Arbeitnehmer:innen bewirkte nicht nur eine Spaltung, sondern auch eine

88 Vgl. Lizama Portal. *Derecho del Trabajo*, S. 131–136.

89 Ley 20 940 vom 29.8.2016, *Diario Oficial*, 8. 9. 2016,

90 Vgl. González Candia, Julio César/Portugal Campillay, Miguel: *Reforma Laboral Chilena, ¿Un avance concreto para el sindicalismo o una continuación renovada del Plan Laboral impuesto por la Dictadura Militar?*, in: *Revista Pilquen* 21 (2018), 32–42, S. 33.

91 Urteil des Chilenischen Verfassungsgerichts vom 9. 5. 2016, Az. rol 3016/3026-16, 2016.

wesentliche Schwächung der Arbeitnehmer:innen, da die Nichtorganisierten sich in einer deutlich schwächeren Verhandlungsposition befinden. Das Gesetz wollte für alle Betriebe, in denen Gewerkschaften existieren, parallele Kollektivverhandlungen ausschließen. Das Verfassungsgericht hielt dies u.a. mit dem Kerngehalt der Bestimmung über das Recht der Arbeitnehmer:innen auf Kollektivverhandlungen für unvereinbar. Die Interpretation der mittlerweile den Rang von Verfassungsbestimmungen genießenden Übereinkommen C-87 und C-98 durch die ILO hielt es für letztlich unbeachtlich. Auch die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit, im Tarifvertrag die Erstreckung von Tarifleistungen auf den ganzen Betrieb zu regeln, hielt es im Hinblick auf die negative Koalitionsfreiheit – also das Recht, Gewerkschaften fernzubleiben – für verfassungswidrig. Aktuell ist es in rund 70 % der Unternehmen so, dass Arbeitgeber:innen frei entscheiden, ob und welche Leistungen auf die gesamte Belegschaft übertragen werden.⁹² Kommen diese allen Beschäftigten unabhängig von der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft zugute, schwächt das den Anreiz einer Mitgliedschaft, und damit wiederum die gewerkschaftliche Verhandlungsmacht. Im Ergebnis wurden zwar Teilaspekte der gewerkschaftlichen Rechte gestärkt und Verfahren vereinfacht sowie die ILO-Empfehlungen teilweise umgesetzt; Kernprobleme der gesetzlichen Schwächung der Gewerkschaften sind jedoch geblieben und teilweise sogar verschärft worden.⁹³

ARBEITSRECHT FÜR EINE NEUE VERFASSUNG

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass das Arbeitsrecht im Rahmen der Arbeiten des Verfassungskonvents eine größere Rolle eingenommen hat. Allein 26 Anträge mit arbeitsrechtlichen Bezügen kamen zur Diskussion in der Kommission für Grundrechte: darunter drei aus dem Kreis indigener Völker, zwei aus der allgemeinen Bevölkerung, und 23 aus der Mitte des Verfassungskonvents, wobei der ursprünglich vom Gewerkschaftsdachverband CUT gestellte Antrag zugleich von Mitgliedern des Verfassungskonvents eingebracht wurde.

Die zunächst der Grundrechtekommission zur Behandlung und Abstimmung vorgelegten Anträge unterschieden sich teils grundlegend in Umfang und Zielrichtung. Hinsichtlich des Umfangs wurden Anträge zwischen einem und 23 Artikeln mit unterschiedlicher Detailtiefe vorgelegt. Während 14 Anträge Vorschläge für eine um-

⁹² Navarro, Lucas: Balance de la reforma laboral, in: Observatorio Económico (2016), S. 2–3.

⁹³ Gamonal C., Sergio: The Labor Reform in Chile: New Wine in Old Wineskins, in: Employee Rights and Employment Policy Journal 23 (2019), 219–248; González Candia u. a. Reforma Laboral.

fassende arbeitsverfassungsrechtliche Regulierung vorlegten, bearbeiteten die neun weiteren spezifische Fragen. Drei Anträge betrafen die Arbeit von Hausangestellten und im Pflegebereich; vier weitere Anträge drehten sich um Arbeit im öffentlichen Dienst, während je ein Antrag ländliche Arbeit und Besonderheiten prekärer Beschäftigung betrafen.

Die Anträge bildeten das gesamte politische Spektrum des Verfassungskonvents ab, wobei aus einigen Listen von Unabhängigen auch mehrere Anträge stammten. Zwei Anträgen aus dem Rechtsbündnis *Vamos por Chile*⁹⁴ standen drei von unterschiedlichen Gewerkschaftszusammenschlüssen initiierte und neun weitere Anträge zwischen dem Mitte-Links-Bündnis *Lista Apruebo* des alten Regierungsbündnisses *Concertación* und weiter links angesiedelter Gruppierungen gegenüber. Kennzeichnend für die rechten Anträge war, dass sie weitgehend die Regeln der aktuell geltenden Verfassung von 1980 reproduzierten.

In 14 Anträgen spielte dagegen unter anderem das Recht auf menschenwürdige Arbeit (*trabajo decente, trabajo digno, decent work*) eine wesentliche Rolle. Bezug genommen wird hier auf globale Debatten. Seit die ILO 1999 „*Decent Work for All*“ zum Ziel gesetzt hat, ist menschenwürdige oder „Gute Arbeit“, das vom DGB verwendete Pendant, zum globalen Leitprinzip für Arbeitsrecht und Arbeitspolitik sowie Rechte jenseits staatlich regulierter Lohnarbeit geworden. Eva Senghaas-Knobloch verweist zurecht darauf, dass die vier strategischen Bestandteile der *decent work*-Plattform, nämlich die Förderung der Rechte bei der Arbeit, (Voll-) Beschäftigung, sozialer Schutz und sozialer Dialog, seit Gründung der ILO im Zentrum der Arbeit stehen.⁹⁵ Gerade aus der Perspektive der Länder des Globalen Südens bedeutete dieser Ansatz dennoch eine Reorientierung der ILO. Der Fokus von der langjährigen Konzentration auf formale Beschäftigung in staatlich regulierten Ar-

94 Verfassungskonvent, *Iniciativas Convencional Constituyentes Boletín 143-4* von Rocio Cantuarias u.a., „Consagra el derecho y la libertad de trabajo, la libertad sindical, el derecho a la negociación colectiva y a la huelga“, <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/01/143-4-c-Iniciativa-de-la-cc-Rocio-Cantuarias-Incorpora-Libertad-de-Trabajo-y-Sindical.pdf>; und *Boletín 555*, „Sobre consagración del derecho a la libertad de trabajo y su protección, y los derechos colectivos de los trabajadores“, online unter: <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/02/555-Iniciativa-Convencional-Constituyente-del-convencional-Bernardo-Fontaine-sobre-libertad-de-trabajo-1737-01-02.pdf> (Stand: 18. 9. 2022).

95 Vgl. Senghaas-Knobloch, Eva: „Decent Work“ – eine weltweite Agenda für Forschung und Politik. In: Peter Bleses/Wolfgang Ritter/Sandra Schmidt (Hg.), „Decent Work“. Arbeitspolitische Gestaltungsperspektive für eine globalisierte und flexibilisierte Arbeitswelt. Wiesbaden 2010, S. 15–36, S. 16.



INICIATIVA CONSTITUYENTE

Para: Mesa Directiva de la Convención Constitucional

Nombre de la Iniciativa: Una Constitución Política para las y los trabajadores de Chile

Presentación de la Iniciativa: En virtud de los artículos 81, 82 y 83 del Reglamento General de la Convención, presentamos la siguiente Iniciativa convencional constituyente que consagra 13 artículos para las siguientes comisiones: Comisión sobre Principios Constitucionales, Democracia, Nacionalidad y Ciudadanía; Comisión de Derechos Fundamentales; Comisión sobre Sistema Político, Gobierno, Poder Legislativo y Sistema Electoral y; Comisión sobre Sistemas de Justicia, órganos Autónomos de Control y Reforma Constitucional.

Fundamentos: Chile atraviesa un momento histórico. Desde el retorno a la democracia, el proceso constituyente iniciado el 18 de octubre del año 2019 representa uno de los procesos sociales y políticos más esperanzadores para el Pueblo chileno, dada la potencialidad transformadora que trajo en su esencia el estallido social. Sin embargo, como es también evidente, este momento implica a la vez una de las tareas más complejas y desafiantes para todas y todos quienes, desde diferentes partidos, movimientos y organizaciones sociales y sindicales, han empujado por décadas la necesidad de una Nueva Constitución para nuestro país.

**Antrag der CUT und verschiedener Mitglieder des Verfassungskonvents:
„Eine Verfassung für die Arbeiterinnen und Arbeiter“,
Iniciativa Convencional Constituyente Boletín 652-4**

beitsverhältnissen wurde auf Rechte bei jeder Form von Arbeit und damit ein alle Menschen erfassender Anspruch in den Blick genommen.⁹⁶

Am umfassendsten machte sich der Gewerkschaftsdachverband CUT, die *Central Unitaria de Trabajadores* den Plan der menschenwürdigen Arbeit zu eigen. Ihr Vorschlag,⁹⁷ der ursprünglich unter dem Titel „Menschenwürdige Arbeit in den Mittelpunkt der politischen Verfassung“⁹⁸ publiziert wurde, spielt sehr bewusst auf die

⁹⁶ Vgl. ebd., S. 20.

⁹⁷ Verfassungskonvent, Iniciativa Convencional Constituyente Boletín 652-4, präsentiert von Ericka Portilla u.a., „Una constitución política para las y los trabajadores de Chile“, <https://www.chileconvencion.cl/wp-content/uploads/2022/02/652-Iniciativa-Convencional-Constituyente-de-la-cc-Ericka-Portilla-sobre-Trabajo-Decente-151101-02.pdf> (Stand: 18. 9. 2022).

⁹⁸ „El Trabajo Decente al centro de la nueva Constitución Política“; Central Unitaria de Trabajadores, Trabajo Decente: Consejo asesor de la CUT presenta las propuestas constituyentes del mundo sindical, Santiago 30. 6. 2021, <https://cut.cl/cutchile/2021/06/30/trabajo-decente-consejo-asesor-de-la-cut-presenta-las-propuestas-constituyentes-del-mundo-sindical/#> (Stand: 19. 9. 2022).

ILO-Kampagne an. Vorsitzender des Beratungsgremiums für den Entwurf war der chilenische Jurist und Diplomat sowie langjährige ILO-Generalsekretär (1999-2012) Juan Somavía, unter dessen Ägide die Kampagne zur menschenwürdigen Arbeit entwickelt und umgesetzt wurde. Im Kern geht die Initiative trotz sehr ausführlicher Ausarbeitung der geforderten Normen auf sieben Seiten in zwölf komplexen Artikeln allerdings nicht viel weiter als die Forderung, den Stand der Menschenrechtsentwicklung im Bereich der Arbeit in die Verfassung zu übertragen.

Neben der CUT reichten zwei weitere gewerkschaftliche Dachorganisationen vermittelt über Mitglieder des Verfassungskonvents Anträge ein. Grundsätzliche Unterschiede sind dabei bei den drei gewerkschaftsorientierten Anträgen nicht zu erkennen. Im Mittelpunkt steht der Schutz der drei Dimensionen gewerkschaftlicher Arbeit – Vereinigungsfreiheit, Recht auf Kollektivverhandlungen und Streikrecht, der seit 1973 de facto und seit jeher de jure unverhältnismäßig beschränkt ist.

Dem Verfassungskonvent ist es gelungen, die Forderungen insbesondere aus dem Feld der Gewerkschaften und der ILO ohne erkennbaren Substanzverlust in fünf Artikeln zusammenzufassen und zugleich zuzuspitzen.

Artikel 46 Verfassungsentwurf macht das Recht jeder Person auf Arbeit und deren freie Wahl zum Ausgangspunkt der arbeitsrechtlichen Regulierung. Aufgabe des Staates ist nach Artikel 46 Satz 2, die menschenwürdige Arbeit (*trabajo decente*) zu gewährleisten und zu schützen. Dazu zählt Satz 3 wiederum unter anderem angemessene und gesundheitsförderliche Arbeitsbedingungen, Erholung und Freizeit. Bemerkenswert ist hier u.a. Artikel 46 Absatz 4, wonach der Staat Politiken zu gewährleisten hat, die es erlauben, das Arbeitsleben, Familie, soziale Aktivitäten und Sorgearbeit miteinander in Einklang zu bringen. Absatz 8 wiederum verbietet neben Sklaverei und Zwangsarbeit auch erniedrigende, entwürdigende und prekäre Arbeit.

Gerade das Recht auf Arbeit wurde in der Diskussion um den Verfassungsentwurf – auch in der deutschen Presse – als Beispiel fehlender Präzision genannt. So berichtete beispielsweise Matthias Ebert für die Tagesschau: „So wird, ziemlich schwammig, ein ‚Recht auf Arbeit‘, ein ‚Recht auf würdigen Wohnraum‘ und ein ‚Recht auf Sport‘ festgeschrieben. Wie das in der Praxis aussehen soll, ist nicht näher definiert.“⁹⁹ Ob die Unantastbarkeit der Menschenwürde (Artikel 1 Abs. 1 GG), das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Artikel 2 Abs. 1 GG) oder die Freiheit von Kunst und Wissenschaft, Forschung und Lehre (Artikel 5 Abs. 3 GG) auf den ersten

⁹⁹ Ebert, Matthias; Pilgrim, Leon: Verfassungsreferendum in Chile Das zweite Ende der Ära Pinochet?, Tagesschau vom 4. 9. 2022, online in: <https://www.tagesschau.de/ausland/amerika/chile-verfassung-referendum-101.html> (Stand: 20. 9. 2022).

Blick weniger schwammig sind, sei dahingestellt. Kaum einem verfassungsrechtlich ungeschulten Menschen dürfte es gelingen, Inhalt und Grenzen dieser Bestimmungen auf Anhieb treffend zu bestimmen. Die Debatte über das Recht auf Arbeit zeigt jedoch in besonderem Maße, wie unlauter die Diskussion über soziale Rechte und nicht zuletzt arbeitsbezogene Rechte im Kontext des Verfassungsreferendums in Chile geführt wurde. Dass das Recht auf Arbeit auch in Deutschland existiert, ist nur relativ wenigen Menschen bekannt. Ebenso, dass es seit 1989 bereits in Chile geltendes Verfassungsrecht ist.

Artikel 6 Absatz 1 des UN-Sozialpaktes bestimmt, „Die Vertragsstaaten erkennen das Recht auf Arbeit an, welches das Recht jedes einzelnen auf die Möglichkeit, seinen Lebensunterhalt durch frei gewählte oder angenommene Arbeit zu verdienen, umfasst, und unternehmen geeignete Schritte zum Schutz dieses Rechts.“¹⁰⁰ Nach dem 1989 reformierten Artikel 5 der chilenischen Verfassung von 1980 sind die ratifizierten Verträge über Menschenrechte Teil des zu achtenden und zu gewährleisteten Rechts und den Verfassungsbestimmungen gleichrangig.¹⁰¹ Das Recht auf Arbeit ist ebenfalls in Artikel 23 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte verankert, die allerdings selbst kein völkerrechtliches Übereinkommen ist.

In Bezug auf das Recht auf Arbeit stellt die auf UN-Ebene für die Auslegung des Übereinkommens maßgebliche Expert:innenkommission der UN für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte fest, „Das Recht auf Arbeit ist ein Grundrecht, das in mehreren internationalen Rechtsinstrumenten anerkannt wird. Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) befasst sich in Artikel 6 umfassender als jedes andere Instrument mit diesem Recht. Das Recht auf Arbeit ist eine wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung der anderen Menschenrechte und bildet einen untrennbaren und inhärenten Bestandteil der Menschenwürde. Jeder Mensch hat das Recht, arbeiten zu können, was ihm ein Leben in Würde ermöglicht. Das Recht auf Arbeit trägt gleichzeitig zum Überleben des

100 Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16. 12. 1966, kurz UN-Sozialpakt, wurde von der Bundesrepublik Deutschland am 23. 12. 1972 ratifiziert und wurde mit Inkrafttreten des Ratifizierungsgesetzes geltendes Recht. Chile ratifizierte den UN-Sozialpakt am 10. 2. 1972 während der Regierungszeit der Unidad Popular unter Präsident Allende.

101 Siehe oben.

Einzelnen und seiner Familie und, sofern die Arbeit frei gewählt oder angenommen wird, zu seiner Entwicklung und Anerkennung innerhalb der Gemeinschaft bei.¹⁰²

Die UN-Expert:innenkommission führt weiter aus, dass das Recht auf Arbeit eine individuelle und eine kollektive Komponente besitzt. Es umfasst alle Arten von Arbeit, ob bezahlt oder unbezahlt. Die sich daraus ergebenden Mindestanforderungen an den Staat sind wiederum klar herausgearbeitet. Wie jedes Menschenrecht muss es im Sinne der englischsprachigen 3AQ-Regel (*availability, accessibility, acceptability, quality*) verfügbar, zugänglich, angemessen und von Qualität sein. So ist beispielsweise staatlich ein Dienst zur Arbeitssuche und -vermittlung vorzuhalten (Verfügbarkeit); Zugänglichkeit ist über Diskriminierungsverbote, physische Zugänglichkeit für Behinderte sowie Zugang zu Daten über Arbeitsmöglichkeiten sicherzustellen; Angemessenheit wiederum impliziert das Recht auf gerechte und förderliche Arbeitsbedingungen, insbesondere fairer Arbeitsbedingungen, das Recht zur Gewerkschaftsgründung, sowie das Recht der freien Wahl des Arbeitsplatzes.¹⁰³

Der Verfassungsentwurf bewegt sich auch im Übrigen auf dem Stand der internationalen arbeitsrechtlichen Entwicklung. Das gilt insbesondere für das in Artikel 47 garantierte kollektive Arbeitsrecht, die Gründung von Gewerkschaften, das Führen von Kollektivverhandlungen sowie das Streikrecht umfassend. Soweit vorhanden, werden Gewerkschaften demnach anders als im bisherigen, nicht zuletzt vom Verfassungsgericht geschützten Arbeitsrecht als exklusiv Verhandlungsberechtigte für den Abschluss von Kollektivverträgen anerkannt (Absatz 2). Die Art, Ebene und Form der Gewerkschaftsgründung wird den sich Organisierenden freigestellt (Absatz 3). Anders als bisher soll es allein den Gewerkschaften überlassen sein, darüber zu entscheiden, ob und auf welcher Ebene (betrieblich, auf Branchenebene, branchenübergreifend, international) sie Tarifverhandlungen führen wollen (Absatz 5). Streiks dürfen nur für essentielle Dienste, wenn andernfalls Leben, Gesundheit oder Sicherheit bedroht sind, beschränkt werden (Absatz 7). Lediglich Polizei und Armee dürfen sich demnach weder gewerkschaftlich organisieren, noch besitzen sie ein Streikrecht (Absatz 8). Hier ist der einzige Aspekt, der fraglich erscheint, da zwar Sicherheitsgründe gegen ein Streikrecht insbesondere der Polizei sowie im Kriegsfall auch der Armee sprechen mögen, aber eine Einschränkung der Vereinigungsfreiheit in beiden Fällen nicht nachvollziehbar ist.

102 United Nations, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The Right to Work. Article 6 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. General comment No. 18, 24. 11. 2005, E/C.12/GC/18, online in: undocs.org/E/C.12/GC/18 (Stand: 20. 9. 2022); eigene Übersetzung aus dem Englischen.

103 Vgl. ebd.

Insgesamt bewegt sich der Vorschlag des Verfassungskonvents auf der Höhe der Menschenrechtsentwicklung. Im Vergleich mit Deutschland ist er in verfassungsrechtlicher Hinsicht deutlich weitergehend und vor allem präziser als das Grundgesetz. Individualarbeitsrechtlich sichert dieses in Artikel 12 Absatz 1 Satz 1 die Berufsfreiheit („Alle Deutschen haben das Recht, Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte frei zu wählen.“), sowie das Verbot der Zwangsarbeit ab. Kollektivrechtlich wiederum wird in Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz die Koalitionsfreiheit einschließlich des Tarif- und Arbeitskampfrechts abgesichert – allerdings im Vergleich auch nicht sehr präzise („Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet.“).

Aus praktischer Perspektive ginge der Vorschlag des Verfassungskonvents allerdings nur in wenigen Aspekten über die einfachgesetzlich in Deutschland geregelte Rechtslage hinaus. Auffällig ist das beim Verbot prekärer Beschäftigung (z.B. bei Subunternehmen, die nur für ein Unternehmen tätig sind und so erkennbar der Umgehung arbeitsrechtlichen Schutzes dienen). Insofern ist festzuhalten, dass insbesondere im Bereich des kollektiven Arbeitsrechts das deutsche Koalitions-, Tarif- und Arbeitskampfrecht weitgehende gewerkschaftliche Freiheiten absichert, die erheblich gewerkschaftsfreundlicher sind, als es das chilenische kollektive Arbeitsrecht jemals seit 1924 war.

FAZIT

Der Militärputsch gegen die Regierung der *Unidad Popular* unter Präsident Allende 1973 markierte einen Zeitenwechsel in der Arbeits- und Sozialpolitik in Chile. Im Mittelpunkt dieser unter Pinochet durchgeführten neoliberalen Neuordnung stand neben dem kapitalbasierten Umbau der Rentenversicherung und der Marktöffnung das Arbeitsrecht einschließlich der kollektiven Interessenvertretung der Arbeitnehmer:innen. Das historisch gewachsene Feld der Arbeitsbeziehungen wurde zunächst fast sprichwörtlich gewaltsam durch Beseitigung der Gewerkschaftsspitzen und Verbot des gewerkschaftlichen Dachverbandes „geköpft“, bevor es ab 1979 unter neoliberalen Vorzeichen rechtlich und organisatorisch grundlegend neu institutionalisiert wurde. Der Diktatur gelang es so, die Arbeitsbeziehungen zu verbetrieblichen, die Arbeitnehmer:innen unterschiedlicher Unternehmen in Konkurrenz miteinander zu setzen und so das Ringen um gleiche Arbeitsbedingungen auf Branchen- oder gar Landesebene von vornherein zu verhindern. Sie bediente sich dabei

arbeitsrechtlicher Grundstrukturen, die bereits 1924 während der autoritären Regierung des Präsidenten Alessandri gelegt wurden.

Eine Abkehr vom unter Pinochet eingeschlagenen Weg in Form einer grundlegenden Neuverfassung des Feldes der Arbeitsbeziehungen ist auch seit Ende der Militärdiktatur unter Pinochet nicht erfolgt. Zwar haben kleinere Reformen eine Annäherung an internationale Rechtsstandards erwirkt. Der auf die autoritären Eingriffe zurückgehende niedrige Organisationsgrad der Betriebsgewerkschaften sowie die Schwierigkeiten einer Abkehr von einem einmal eingeschlagenen institutionellen Pfad erschweren den Bruch mit dem Neoliberalismus in diesem zentralen Gebiet der Auseinandersetzung. Die Initiativen für den Verfassungskonvent samt mäßiger Unterstützung, die Auseinandersetzungen um das Arbeitsrecht in der neuen Verfassung und die teilweise hinter dem internationalen Entwicklungsstand der Menschenrechte zurückbleibenden Formulierungen des Entwurfs verdeutlichen diesen Befund. Dennoch beinhaltet der arbeitsrechtliche Teil des gescheiterten Verfassungsentwurfs von 2022 wesentliche Fortschritte gegenüber der Verfassung von 1980 und der bisherigen Rechtslage und weist daher eine trotz des Scheiterns verfolgungswürdige Zielsetzung auf. Aus europäischer Perspektive interessant daran ist nicht zuletzt die klare normative Sichtbarkeit des Neoliberalismus und der (vorläufig gescheiterten) Abkehr von ihm aus verfassungsrechtlicher Perspektive.