

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the shape of a map of Europe.

Streik(recht) in der Internationalen Arbeitsorganisation

Steht das System zur Überwachung internationaler Arbeits- und Sozialstandards auf der Kippe?

CLAUDIA HOFMANN
Mai 2014

- Auf der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) 2012 blockierte die Arbeitgeberseite die Verabschiedung und Diskussion einer Liste von Staaten, denen – auf der Basis des jährlichen Berichts des Sachverständigenausschusses – die schwersten Verletzungen internationaler Arbeits- und Sozialstandards vorgeworfen werden. Die Erörterung dieser Liste, das damit verbundene »naming and shaming« im Konferenzausschuss der IAK und die abschließenden Handlungsempfehlungen an betreffende Staaten stellen ein zentrales Element der Überwachung der IAO-Normen dar, das in diesem Fall gänzlich außer Gefecht gesetzt wurde.
- Vordergründig bestreiten die Arbeitgebervertreter_innen, dass den Normen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), insbesondere dem Übereinkommen Nr. 87, ein Streikrecht entnommen werden kann. Darüber hinaus stellen sie jedoch das Mandat und die Reichweite des Sachverständigenausschusses zur Debatte.
- Die Lösung der Streitfrage wird für die Zukunft der IAO wegweisend sein und über die Chancen für eine effektive Durchsetzung internationaler Arbeits- und Sozialnormen auch in internationalen Freihandelsabkommen entscheiden. Wünschenswert wäre eine explizite Erklärung der Internationalen Arbeitskonferenz, die dem Sachverständigenausschuss ausdrücklich die Kompetenz zur verbindlichen Auslegung der IAO-Normen einräumt.

Der Ausgangspunkt: Widerstand gegen die Auslegungspraxis des Sachverständigenausschusses

Die Frage, ob dem Normenbestand der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) – dabei insbesondere den Regelungen des Übereinkommens Nr. 87 über Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes (1948) – ein Streikrecht entnommen werden könne, war über Jahrzehnte unbestritten; seit 1994 ist sie jedoch Gegenstand einer kontrovers geführten Debatte zwischen den Vertreter_innen der Arbeitnehmerschaft und der Arbeitgeberschaft sowie der Regierungen. Dieser schwelende Konflikt eskalierte im Jahr 2012, als sich die Gruppe der Arbeitgebervertreter_innen im Rahmen der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) weigerte, eine Liste von 25 IAO-Mitgliedstaaten zu beschließen und zu diskutieren, denen die gravierendsten Verletzungen von IAO-Übereinkommen vorgeworfen werden.

Die Seite der Arbeitgeberschaft hatte kritisiert, dass der *Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen der IAO* (im Folgenden: der Sachverständigenausschuss) in vielen Fällen eine Nichteinhaltung des Übereinkommens Nr. 87 auf der Basis moniere, dass ein Streikrecht durch die jeweiligen Staaten nicht gewährleistet würde. Dieses Übereinkommen beinhalte jedoch weder die explizite Regelung eines Streikrechts noch verfüge der Sachverständigenausschuss über ein Mandat, Übereinkommen Nr. 87 auf diese Weise auszulegen. Diese Vorgehensweise der Arbeitgebervertreter_innen ist beispiellos in der Geschichte der Internationalen Arbeitskonferenz und von nicht gering zu achtender potenzieller Sprengkraft für die dreigliedrige Struktur und die Arbeitsweise dieser Organisation.

Zwar konnten sich die Delegierten auf der Arbeitskonferenz im Jahr 2013 wieder auf eine Liste von – in diesem Fall 26 – Ländern einigen, dies jedoch nur unter der Voraussetzung, dass Fragen des Streikrechts nicht diskutiert würden; ferner sprachen sich die Repräsentant_innen der Arbeitgeberseite wiederholt gegen ein »IAO-Streikrecht« aus. Der Streit ist daher keineswegs beigelegt; im Gegenteil wird innerhalb der IAO auf unterschiedlichen Ebenen insbesondere über das Mandat des Sachverständigenausschusses und die Frage, wie der IAO-Überwachungsmechanismus gestärkt werden könne, weiter diskutiert.

Im Grunde geht es bei dieser Debatte um nichts weniger als die Sicherung der Handlungsfähigkeit der IAO und der Effektivität der Überwachung internationaler Arbeits- und Sozialstandards. Der Sachverständigenausschuss erfüllt hier eine wesentliche Funktion, da er die Berichte der IAO-Mitgliedstaaten zu den von ihnen ratifizierten Übereinkommen auswertet und auf etwaige Verstöße in seinem jährlichen Bericht hinweist. Dieser Bericht liefert die Grundlage für das öffentliche »*namings and shaming*« der gravierendsten Fälle im Konferenzausschuss (auch Normenanwendungsausschuss genannt) der IAK. Wenn die Arbeitgeberseite nun die Reichweite des Mandats des Sachverständigenausschusses infrage stellt, greift sie folglich das »Herzstück« des Überwachungsmechanismus an. Sollte es gelingen, den Beurteilungsspielraum des Ausschusses einzuschränken, wäre die unabhängige Entscheidungsfindung dieses Gremiums nicht mehr gewährleistet. Es entstünde somit der Eindruck, dass sich die Staaten missliebiger Feststellungen durch den Sachverständigenausschuss einfach dadurch erwehren können, dass sie diesem die Kompetenz für ebendiese Feststellungen absprechen. Es bleibt die Frage, wie viel die (Selbst-)Verpflichtungen, die die IAO-Mitgliedstaaten durch Ratifikation der Übereinkommen eingehen, dann noch wert wären.

Eine solche Schwächung des Sachverständigenausschusses wäre jedoch auch über die Kontrolle der Einhaltung der IAO-Übereinkommen hinaus von einiger Tragweite. In der Debatte um die Inklusion von Arbeits- und Sozialstandards in internationalen Freihandelsabkommen wird seitens der Vertreter_innen der IAO die Gefahr einer Uneinheitlichkeit der Überwachungsmechanismen betont. Wird in Handelsabkommen im Rahmen von Sozialklauseln auf die Einhaltung von IAO-Übereinkommen Bezug genommen, stellt sich die Frage, wer über die Nichteinhaltung dieser Sozialklauseln wachen soll. Vertreter_innen der IAO heben die Notwendigkeit der Verzahnung der Überwachungsmechanismen hervor und weisen darauf hin, dass die Zuständigkeit in erster Linie beim Sachverständigenausschuss liege. Sollte die IAO sich selbst durch Einschränkung der Kompetenzen des Sachverständigenausschusses in ihrer Aufgabenwahrnehmung behindern, so behindert sie sich zugleich in ihrer Rolle als Verfechterin von Arbeits- und Sozialstandards im Feld des internationalen Handels. Um den Aktionsradius der Organisation in diesem Feld zu sichern, ist es notwendig, dieses Konfliktthema endgültig zu regeln.

Hintergrund der Debatte um das Streikrecht

Den Vertreter_innen der Arbeitgeberseite ist zugestehen, dass weder Übereinkommen Nr. 87 noch Übereinkommen Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen (1949) ein Streikrecht explizit erwähnen. Art. 3 Abs. 1 des Übereinkommens Nr. 87 gewährleistet ein Recht der Arbeitnehmerorganisationen, sich Satzungen und Geschäftsordnungen zu geben, ihre Vertreter frei zu wählen, ihre Geschäftsführung und Tätigkeit zu regeln und ihr Programm aufzustellen. Art. 10 des Übereinkommens Nr. 87 definiert eine Arbeitnehmerorganisation als eine, die »die Förderung und den Schutz der Interessen der Arbeitnehmer [...] zum Ziele hat«. Mit Blick auf diese Zielsetzung kann man Art. 3 Abs. 1 des Übereinkommens Nr. 87 dahingehend auslegen, dass diese Vorschrift den Gewerkschaften nicht nur garantiert, ihre Tätigkeit im Inneren zu regeln, sondern dass dies notwendigerweise auch die Regelung und eigenständige Ausübung der Tätigkeit im Außenverhältnis beinhaltet. Die Ausgestaltung dieser Tätigkeit umfasst mit dem Arbeitskampf als *ultima ratio* ein genuines Mittel der Durchsetzung der Interessen der Arbeitnehmer_innen.

Diese Sichtweise vertreten auch der Sachverständigenausschuss und der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit, indem sie in ihrer Spruchpraxis seit mehr als sechzig Jahren betonen, dass das Streikrecht als zentraler Bestandteil und unverzichtbare logische Folge der Vereinigungsfreiheit zu verstehen sei. Das Streikrecht sei ein grundlegendes Instrument, das die abhängig Beschäftigten zur Sicherung und Durchsetzung ihrer wirtschaftlichen und sozialen Interessen brauchten. Diese Auslegung lässt sich, wie dargelegt, auch am Wortlaut festmachen. Der Sachverständigenausschuss erkennt das Streikrecht keinesfalls absolut an, sondern mit Restriktionen. Diese betreffen in erster Linie die Modalitäten des Streiks, die Bewertung von politischen Streiks, sogenannte Sympathiestreiks und nicht zuletzt das Streikrecht im öffentlichen Dienst. Diese Herangehensweise macht deutlich, wie sehr der Ausschuss auch die berechtigten Interessen der Arbeitgeberseite berücksichtigt und auf diese Weise versucht, sie in Einklang mit den Interessen der Arbeitnehmer_innenseite zu bringen, um so beiden Positionen zu optimaler Geltung zu verhelfen.

Die Reichweite des Mandats aus juristischer Sicht

Die IAO-Verfassung enthält keine Regelungen zum Sachverständigenausschuss. Erst im Jahr 1926 hatte die Arbeitskonferenz den Verwaltungsrat mit dessen Einrichtung beauftragt. Es ging darum, dem Verwaltungsrat ein unabhängiges und unparteiisches Expert_innengremium an die Seite zu stellen, das die Anwendung der IAO-Instrumente anhand der Staatenberichte objektiv überprüft und Verstöße feststellt – eine Aufgabe für die man die IAK mit ihren von Eigeninteressen geleiteten Delegierten für weniger geeignet erachtet hat.¹ Während das Aufgabenfeld des Sachverständigenausschusses zunächst also eher technischer Natur war, so erweiterte sich dies in der Folge auf eine zunehmend beratende Funktion gegenüber dem Verwaltungsrat. Diese Erweiterung der Tätigkeit wurde von der IAK ausdrücklich befürwortet. Im Jahr 1947 wurden die *Terms of Reference* des Sachverständigenausschusses durch den Verwaltungsrat unter anderem dahingehend neu geschrieben, als der Ausschuss explizit mit der Auswertung der Staatenberichte zur Umsetzung der Übereinkommen und Empfehlungen beauftragt wurde. Dabei wurde es dem Sachverständigenausschuss überlassen, die Art und Weise der Untersuchung der Staatenberichte festzulegen.

Wenn es dabei um die Frage der Einhaltung der Verpflichtungen aus den IAO-Übereinkommen durch die Mitgliedstaaten geht, so ist die Natur dieser Übereinkommen als Rechtsnormen im Allgemeinen und als völkerrechtliche Verträge im Besonderen ausdrücklich zu berücksichtigen. Als Rechtsnormen enthalten sie abstrakt-generelle Regelungen, d.h. Vorschriften die zwangsläufig offen abgefasst sind und unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten. Dies wird durch die Tatsache verstärkt, dass im internationalen Recht nicht nur Regelungen gefunden werden müssen, die für eine Vielzahl von Anwendungsfällen in *einem* Land, sondern in sämtlichen IAO-Mitgliedstaaten gelten müssen. Eine Auslegungsbedürftigkeit ist diesen Vorschriften mithin inhärent.

1. Dem Sachverständigenausschuss gehören in der Regel 20 Jurist_innen, zumeist aus dem Bereich der Wissenschaft, an. Sie stammen aus verschiedenen Ländern und werden vom IAO-Verwaltungsrat für einen Zeitraum von 3 Jahren ernannt (wiederholte Ernennung nach Ende der Amtsdauer ist möglich).

Sofern die IAO-Mitgliedstaaten die ratifizierten Übereinkommen in nationales Recht übertragen wollen, erfordert dies bereits eine Auslegung des Inhalts und der Reichweite der Vorschriften. Engisch betont diese Verknüpfung der Rechtsanwendung mit der Rechtsauslegung, indem er darauf hinweist, dass es »die Aufgabe der Auslegung [sei], dem Juristen *Inhalt und Umfang der Rechtsbegriffe* zu vergegenwärtigen.«² Diese Verknüpfung besteht logischerweise auch mit der Überprüfung der (ordnungsgemäßen) Rechtsanwendung. Dies macht auch der Sachverständigenausschuss deutlich, der sich in Vorbereitung für die IAK 2014 wiederholt zur Frage seines Mandats äußert: »Im Bewusstsein unterschiedlicher nationaler Realitäten und Rechtssysteme analysiert der Sachverständigenausschuss auf unparteiische und fachliche Art, wie die Übereinkommen in Gesetzgebung und Praxis der Mitgliedstaaten durchgeführt werden. Dabei muss er den rechtlichen Rahmen, den Inhalt und die Bedeutung der Vorschriften von Übereinkommen bestimmen. Seine Stellungnahmen und Empfehlungen sollen beim Handeln innerstaatlicher Stellen als Richtschnur dienen. Ihre Überzeugungskraft beruht auf der Legitimität und dem rationalen Charakter der Tätigkeit des Ausschusses, gestützt auf dessen Unvoreingenommenheit, Erfahrung und Fachwissen.«³

Über Jahrzehnte hinweg wurde die Herangehensweise des Ausschusses bei der Überprüfung der Einhaltung der Übereinkommen nicht nur akzeptiert, sondern durch die IAK-Delegierten ausdrücklich willkommen geheißen. Mit guten Gründen kann man daher argumentieren, dass es eigentlich bereits einen (stillschweigenden) Konsens der Vertragsparteien sowohl über das Mandat des Ausschusses als auch im Hinblick auf das Streikrecht gibt und lediglich seit 1994 einige Vertreter_innen dieser Vertragsparteien in der Frage des Streikrechts nicht mehr mit der Rechtsansicht des Ausschusses übereinstimmen. Selbstverständlich liegt es in der Macht der Vertragsparteien, sich über die Interpretationen eines Überwachungsgremiums hinwegzusetzen, sofern diesem Gremium – wie im Fall des Sachverständigenaus-

schusses – keine Kompetenz für eine authentische, d. h. verbindliche, Auslegung eingeräumt wurde. Dies folgt aus dem Grundsatz, dass Vertragsparteien konsensual die vertraglichen Regelungen jederzeit anpassen können. Dies setzt aber voraus, dass die Vertragsparteien übereinstimmend dem jeweiligen Gremium die Auslegungskompetenz absprechen. Hier wurden divergierende Ansichten insbesondere der Vertreter_innen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite ausdrücklich vor allem für die Frage des Streikrechts in Übereinkommen Nr. 87 geäußert, was eine unterschiedliche Position auch über das Auslegungsmandat des Sachverständigenausschusses implizieren mag. Zum einen handelt es sich hierbei jedoch nicht um die Vertragsparteien (d. h. die Staaten), zum anderen liegt keine *konsensual* abweichende Praxis oder Übereinkunft vor.

Varianten zur Lösung des derzeitigen Konflikts

Nach der hier vertretenen Position lässt sich folgender Status quo festhalten: In der Tatsache, dass der Auslegungspraxis des Sachverständigenausschusses und den durch den Ausschuss vertretenen Rechtsansichten durch die IAO-Mitgliedstaaten über Jahrzehnte nicht widersprochen wurde, kann grundsätzlich ein Konsens sowohl über das Mandat als auch über das Streikrecht gesehen werden. Der Widerspruch, der sich seit Mitte der 1990er Jahre auf Arbeitgeberseite regt, kann nur die inhaltliche Frage nach dem Streikrecht betreffen, da die Auslegungszuständigkeit, wie oben deutlich gemacht, der grundsätzlichen Aufgabenzuweisung des Sachverständigenausschusses zur Überwachung der Einhaltung der IAO-Normen folgt. Gleichwohl ranken sich die Diskussionen derzeit im Besonderen um das Mandat des Ausschusses. Nachfolgend werden daher einige Optionen zur Lösung des vorherrschenden Konflikts diskutiert.

Eskalation und Zusammenbruch des Überwachungssystems

Wenngleich diese Variante nach momentaner Lage der Dinge unwahrscheinlich erscheint, soll sie der Vollständigkeit halber hier dennoch aufgenommen werden. Zwar haben sich in der Vergangenheit vor allem die Vertreter_innen der Arbeitgeberseite kritisch gegenüber der Auslegungspraxis des Sachverständigenausschusses

2. Engisch, Karl (2010): *Einführung in das juristische Denken*, 11. Auflage, Stuttgart, S. 126; Dörr, Oliver (2012), in: Dörr, Oliver / Schmalenbach, Kirsten (Hrsg.) (2012): *Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary*, Heidelberg. Art 31, Rdnr. 1 weißt ebenfalls darauf hin, dass »*interpretation is indispensable not only for understanding a rule, but also for the process of applying or implementing it*« [Hervorhebung im Original].

3. Internationales Arbeitsamt, Durchführung der Internationalen Arbeitsnormen 2014 (I), Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Bericht III (Teil 1A), ILC.103/III(1A), Genf 2014, Absatz 31.

gezeigt, diese sind jedoch lediglich Delegierte und keine Mitglieder der IAO – Letztere sind nur die Staaten. Gleichwohl ist es zumindest nicht gänzlich ausgeschlossen, dass sich beispielsweise diejenigen Mitgliedstaaten, die häufiger in der Kritik durch den Sachverständigenausschuss stehen, dieser Position anschließen und auf der nächsten Arbeitskonferenz eine weitere Eskalation droht. Würde etwa zum wiederholten Male im Konferenzausschuss der IAK die Annahme einer Länderliste boykottiert, käme dies einer offiziellen Erklärung des Scheiterns des Überwachungssystems gleich. Damit würde zum Ausdruck gebracht, dass die IAO nicht in der Lage sei, die Einhaltung ihrer Normen durch ein unabhängiges Gremium zu überwachen und dass selbst der ohnehin bereits oft als »zahnlos« verschriene Sanktionsmechanismus ausgehebelt werden könne, wenn sich bestimmte Akteure hartnäckig genug dagegen zur Wehr setzten. Die Art und Weise, wie seitens des Verwaltungsrats die Notwendigkeit einer funktionierenden Überwachung der Einhaltung der IAO-Normen unterstrichen wird, lässt jedoch auf eine konstruktive Lösung hoffen.

Anrufung des Internationalen Gerichtshofs

Eine Option zu einer solchen konstruktiven Lösung liefert die IAO-Verfassung selbst: Nach Art. 37 Abs. 1 der IAO-Verfassung steht es den IAO-Mitgliedern zu, den Internationalen Gerichtshof (IGH) zu einer abschließenden Klärung von Streitfragen über die Auslegung von IAO-Übereinkommen anzurufen. Dazu müsste die Debatte demnach von der Delegierten- auf die Mitgliederebene gehoben werden. Die Vorlagefrage an den IGH müsste nach der hier vertretenen Ansicht dabei allein die Frage betreffen, ob und inwieweit Art. 3 Abs. 1 des Übereinkommens Nr. 87 auch ein Streikrecht der Gewerkschaften beinhaltet, nicht hingegen – wie von Arbeitgebervertreter_innen nahe gelegt – die Frage nach der Reichweite des Mandats des Sachverständigenausschusses.

In der Diskussion um die (vermeintlich ausschließliche) Zuständigkeit des IGH für Auslegungsfragen wird oft verkürzt darauf verwiesen, dass diese in Art. 37 Abs. 1 der IAO-Verfassung geregelt sei. Geregelt ist jedoch vielmehr, dass der IGH für »*any question or dispute relating to the interpretation*« zuständig ist. Die Zuständigkeit des IGH für (Streit-)Fragen in Bezug auf die Auslegung – wie vorliegend die Frage nach dem Streikrecht

im Rahmen der Auslegung von Übereinkommen Nr. 87 – schließt demnach die grundsätzliche Kompetenz des Sachverständigenausschusses für die Auslegung der Übereinkommen bei Ausführung seiner Überwachungstätigkeit nicht aus.

Alternativ regelt Art. 37 Abs. 2 der IAO-Verfassung die Schaffung eines separaten Tribunals »*for the expeditious determination of any dispute or question relating to the interpretation of a Convention*«. Die Arbeitgeberseite wendet sich auch gegen die Variante, ein solches Tribunal zu schaffen und schlägt vielmehr die nicht in der Verfassung geregelte Option der Einrichtung eines Quasi-Tribunals vor, »*in other words, a mechanism within the spirit of article 37, paragraph 2*«. ⁴ Da die Entscheidung eines derartigen Gremiums wenig Rechtssicherheit versprechen würde, ist zu begrüßen, dass der IAO-Verwaltungsrat in seiner Sitzung im März 2014 beschlossen hat, für die kommende IAK die Modalitäten einer Anrufung sowohl des IGH als auch eines Tribunals nach Art. 37 Abs. 2 der IAO-Verfassung zu klären. ⁵

»Flickschusterei« um ein Scheinproblem

Hier wird die Ansicht vertreten, dass die Frage der Reichweite des Mandats des Sachverständigenausschusses im Grunde bereits geklärt sei und es allenfalls der Explikation eines bereits bestehenden Konsenses und einer entsprechenden jahrzehntelangen Praxis bedürfe. Auch die Frage des Streikrechts wird »nur« durch Vertreter_innen von IAO-Mitgliedern, nicht jedoch durch eine deutliche Mehrheit dieser Mitglieder infrage gestellt. Dennoch könnte man diese Frage punktuell durch Anrufung des IGH klären. Da die Streitfrage nunmehr seit fast zwanzig Jahren ungeklärt ist, könnte man wohl auch die Dauer eines Verfahrens vor dem IGH abwarten. Der Instrumentalisierung dieser Streitfrage zur Schwächung des IAO-Normenkontrollmechanismus würde diese Lösung allein jedoch vielleicht nicht gerecht werden.

4. International Labour Office, Governing Body, 317th Session, Geneva, 6–28 March 2013, Fourth Item on the Agenda: Matters arising out of the work of the International Labour Conference, Follow-up to the decision adopted by the International Labour Conference on certain matters arising out of the report of the Committee on the Application of Standards, Summary report concerning the informal tripartite consultations held on 19–20 February 2013, Absatz 20.

5. International Labour Office, Governing Body, 320th Session, Geneva, 13–27 March 2014, Fourth Item on the Agenda: The standards initiative: Follow-up to the 2012 ILC Committee on the Application of Standards, Absatz 41.

Sollte der IGH auch zur Frage des Mandats angerufen werden, wenn dies eigentlich nicht erforderlich ist? Hier sind die Unwägbarkeiten weitaus größer. Selbst wenn der IGH entscheiden würde, dass dem Sachverständigenausschuss die Kompetenz zur Auslegung von IAO-Übereinkommen zukommt, könnte der IGH dem Ausschuss nicht das Mandat zur authentischen Auslegung einräumen. Somit bleibt die Frage, wie viel mit einer Anrufung des IGH zur Frage des Mandats gewonnen wäre.

Explizite Erklärung zum Mandat des Sachverständigenausschusses

Als *best case scenario* könnte man eine Klärung der Streitfragen im Rahmen der IAK in Form einer expliziten Erklärung zum Mandat des Sachverständigenausschusses ansehen, die dem Ausschuss beispielsweise ausdrücklich die Kompetenz zur authentischen, d. h. verbindlichen, Auslegung der IAO-Normen einräumt. Wie oben bereits ausgeführt, liegt es in der Macht der IAO-Mitgliedstaaten, dieses Mandat konsensual zu regeln. Eine solche Erklärung böte den Vorteil, dass innerorganisatorische Fragen auch *innerhalb* der Organisation durch die Vertragsparteien und nicht durch ein externes Gericht entschieden würden. Im Gegensatz zur Entscheidung eines Tribunals (oder gar Quasi-Tribunals) würde diese Erklärung über eine hinreichende demokratische Legitimation innerhalb der IAO verfügen. Mit ihr könnten die Mitgliedstaaten ein starkes Signal der Befürwortung internationaler Arbeits- und Sozialstandards und ihrer Überwachung durch unabhängige Expert_innen setzen und somit die Handlungsfähigkeit der IAO weiter stärken.

An dieser Stelle darf jedoch nicht verschwiegen werden, dass diese Variante zwar äußerst wünschenswert wäre, allerdings nicht sonderlich wahrscheinlich. Die Frage nach der Reichweite des Auslegungsmandats des Sachverständigenausschusses ist keineswegs der einzige Diskussionspunkt in Bezug auf das derzeitige System zur Überwachung der IAO-Normen.⁶ Im Grunde wäre eine

umfassende Überarbeitung dieses Systems erforderlich, bevor eine solche Erklärung überhaupt diskutiert werden könnte. Immerhin wird der Verwaltungsrat bis zur IAK 2014 »einen zeitlichen Rahmen zur Prüfung der noch offenen Fragen im Zusammenhang mit dem Aufsichtssystem und zur Einführung des Normen-Überprüfungsmechanismus« ausarbeiten.⁷

Das bestehende Instrumentarium stärken

Vor 95 Jahren wurde die IAO unter dem Eindruck des Ersten Weltkriegs gegründet – getragen von dem Grundgedanken, dass der »Weltfriede [...] auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden« könne. Der IAO wurde die Aufgabe der Wächterin über die globale Gewährleistung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen übertragen. Oft schon wurde ihr mangelnde Wirkmächtigkeit vorgeworfen. Aufgrund des im Völkerrecht geltenden Konsensprinzips hängt diese Wirkmächtigkeit jedoch wesentlich davon ab, welche Kompetenzen die Mitgliedstaaten der IAO zuweisen. Hier haben sich die Staaten auf Arbeits- und Sozialstandards in Form von freiwilligen Selbstverpflichtungen geeinigt, deren Nichteinhaltung vor allem durch öffentliches Anprangern sanktioniert werden kann. Die IAO-Mitgliedstaaten sind es auch, die stärkere Sanktionen, beispielsweise Geldzahlungspflichten, vereinbaren könnten. Dass dies geschieht wäre zwar sehr wünschenswert, besonders wahrscheinlich ist es allerdings nicht.

Es gilt daher auszuloten, wie die Effektivität des bestehenden Mechanismus gestärkt werden kann. Zu denken ist dabei organisationsintern zum Beispiel an eine weitere Unterstützung des Sachverständigenausschusses bei der Auswertung der Staatenberichte, an eine Überarbeitung des Beschwerde- und des Klageverfahrens vor der IAO sowie an eine Stärkung der Position des Konferenzausschusses bei der IAK. Wenn jedoch öffentliches Anprangern das zentrale zur Verfügung stehende Instrumentarium ist, dann muss dieses gezielt gefestigt und die Öffentlichkeitsarbeit – beispielweise durch eine verstärkte öffentliche Diskussion über die Befunde des jährlichen Berichts des Sachverständigenausschusses –

6. Vgl. Maupain, Francis (2013): The ILO Regular Supervisory System: A Model in Crisis?, in: *International Organizations Law Review* 10 (2013), S. 117–165; Simpson, W. R. (i. E.): *Comments on »The Regular Supervisory System: A Model in Crisis?« an article by Francis Maupain*, September 2013; International Labour Office, Governing Body, 320th Session, Geneva, 13–27 March 2014, Fourth Item on the Agenda: The standards initiative: Follow-up to the 2012 ILC Committee on the Application of Standards, Absätze 24 ff. sowie 40 f.

7. International Labour Office, Governing Body, 320th Session, Geneva, 13–27 March 2014, Fourth Item on the Agenda: The standards initiative: Follow-up to the 2012 ILC Committee on the Application of Standards, Absatz 41 (Buchstabe b).



ausgeweitet werden. Auch wenn die primären Adressaten der IAO-Normen die Staaten sind, so betreffen diese Normen doch konkret die arbeits- und sozialrechtliche Wirklichkeit von Menschen vor Ort in einem Land. Die IAO könnte selbst das Bewusstsein für diesen Bedeu-

tungszusammenhang stärken, indem sie sich – gegebenenfalls auch durch eine gezielte Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteur_innen – noch aktiver am öffentlichen Meinungsbildungsprozess in den IAO-Mitgliedstaaten beteiligt.



Über die Autorin

Dr. Claudia Hofmann ist als Akademische Rätin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Politik an der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Regensburg tätig. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Völkerrecht (dort insbesondere im Bereich sozioökonomischer Menschenrechte und internationaler Gleichheitsnormen), im Sozialrecht sowie im Staats- und Verwaltungsrecht.

Dieser Beitrag stellt eine Zusammenfassung des im *Archiv des Völkerrechts* 51 (2013), S. 483–508 erschienenen Aufsatzes »Internationale Arbeitsorganisation, quo vadis? Einige Gedanken zur Debatte um das Streikrecht und das Mandat des Sachverständigenausschusses« (zusammen mit Norbert Schuster) dar. Für weiterführende Informationen sowie für sämtliche zugrunde liegenden Quellen sei auf diesen Beitrag verwiesen.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung | Globale Politik und Entwicklung
Hiroshimastr. 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Mirko Herberg | Globales Gewerkschaftsprojekt

Tel.: ++49-30-269-35-7458 | Fax: ++49-30-269-35-9255
<http://www.fes.de/gewerkschaften>

Bestellungen/Kontakt:
Blanka.Balfer@fes.de

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

Die Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in Genf arbeitet in Kooperation mit in Genf ansässigen internationalen Organisationen wie der Welthandelsorganisation (WTO), dem Internationalen Menschenrechtsbüro (OHCHR) sowie der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO). Das Genfer Büro dient außerdem als Verbindungsbüro zwischen diesen Organisationen, den UN-Organisationen und den Auslandsbüros der FES sowie deren Partnern in Entwicklungs- und Schwellenländern, um die Stimme des globalen Südens zu stärken.

Mit der ILO, deren tripartite Konstitution aus Regierung, Arbeitnehmer_innen und Arbeitgeber_innen dem Dialogansatz der Friedrich-Ebert-Stiftung entspricht, verbindet uns eine enge Partnerschaft. Die ILO ist ein unverzichtbarer Akteur der Global Governance. Ihr Normenwerk, wie die Kernarbeitsnormen, die Agenda für menschenwürdige Arbeit sowie andere Konventionen, sind Referenzrahmen für alle, die sich für eine faire Arbeitswelt einsetzen. Die Friedrich-Ebert-Stiftung betrachtet die Stärkung der Interessenvertretungen von abhängig Beschäftigten als einen integralen Bestandteil ihrer Bemühungen zur Förderung von sozialer Demokratie weltweit und wirkt deshalb darauf hin, dass gewerkschaftliche Positionen in politische und wirtschaftliche Entscheidungsprozesse auf allen Ebenen einbezogen werden.

Die FES bietet hierfür Diskussionsforen an, in denen politische Entscheidungsträger_innen, Wissenschaftler_innen, zivilgesellschaftliche Akteure sowie Vertreter_innen der ILO zusammenkommen, um gemeinsame strategische Ansätze zur Umsetzung dieser politischen Absichtserklärungen zu entwickeln. Flankiert wird dies durch die Veröffentlichung von Analysen wie der hier vorliegenden Perspektive.

www.fes.de/gewerkschaften | www.fes-geneva.org



Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.


Committed to excellence



ISBN
978-3-86498-869-1