

Einige Schwierigkeiten bei dem Umgang mit internationalem Recht  
ILO : Bundesrepublik mißachtet Konventionen

Die diesjährige Sitzungsperiode der ILO-Arbeitskonferenz ist gerade zuende gegangen. Die Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter der mehr als 150 Mitgliedsstaaten dieser UN-Unterorganisation haben in den ersten drei Juniwochen harte Ausschubarbeit leisten müssen. So ist in zweiter Lesung der Entwurf einer Konvention zum Schutz der im Baugewerbe Beschäftigten ausführlich behandelt worden. Im Konferenzausschuß, der sich mit der Anwendung und Einhaltung der Konventionsnormen befaßt, stand diesmal das Übereinkommen Nr. 111 (Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf) im Vordergrund. Erwähnt werden soll auch, daß die philippinische Präsidentin Frau Aquino die Delegierten begrüßt und die Bedeutung der ILO für die internationale Staatengemeinschaft gewürdigt hat. Menschenrechtsverletzungen - so Frau Aquino - kämen auch in demokratischen Staaten vor, was eine "Schwäche der Demokratie" signalisiere.

Die Bundesrepublik Deutschland hat von den insgesamt 166 Übereinkommen, die die internationale Arbeitskonferenz seit 1919 verabschiedet hat, bislang lediglich 66 ratifiziert, d.h. in innerstaatlich gültiges Recht transformiert. (Zum Vergleich Frankreich:110, Großbritannien:79)

Der Vorsitzende des DGB, Ernst Breit, hat in einem Pressegespräch am Rande der internationalen Arbeitskonferenz in Genf darauf hingewiesen, daß die Bundesregierung die Ratifizierung verabschiedeter Konventionen deshalb nicht betrieben habe, weil diese Normen - verglichen mit dem deutschen Recht - für die Arbeitnehmer nicht akzeptiertere günstigere Regelungen enthalten.

An drei Beispielen sei dieser Sachverhalt verdeutlicht:

- Die Bundesregierung lehnt das von der ILO 1982 ausgearbeitete Übereinkommen zum Kündigungsschutz ab, weil das noch aus dem Jahre 1951 stammende deutsche Kündigungsschutzgesetz in etlichen Passagen nachgebessert werden müßte. Hierüber wird der Deutsche Bundestag noch im Laufe dieses Jahres zu entscheiden haben.
- Ebenso wenig hat die Bundesregierung das Übereinkommen zum Schutz der Arbeitnehmer gegen Berufsgefahren infolge von Luftverunreinigung, Lärm und Vibration an Arbeitsplätzen ratifiziert. Diese Konvention geht in wesentlichen Punkten über den heutigen arbeitschutzrechtlichen Regelungsstandard in der Bundesrepublik hinaus.
- Das Übereinkommen zum Schutz des Vereinigungsrechts und über die Mitwirkung der zuständigen Verbände bei der Festsetzung der Be-

schäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst ist gleichfalls nicht übernommen worden. Eine Ratifizierung dieser Konvention würde sich nachhaltig auf das gültige Streikrecht und die Streikfähigkeit zu Gunsten der Gewerkschaften auswirken.

Wenn der parlamentarische Staatssekretär beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Wolfgang Vogt, die vom DGB-Vorsitzenden Ernst Breit geäußerte Kritik (FR v. 15.6.1988) als "Beschimpfung der Bundesregierung" (FR v. 29.6.1988) meint abqualifizieren zu können, so indiziert dies zum einen ein mangelndes Demokratieverständnis und drückt zum anderen ein schlechtes Gewissen der ILO, ja der internationalen Staatengemeinschaft gegenüber aus.

Der Nachholbedarf der Bundesrepublik bezieht sich nicht nur auf die Ratifizierung von bereits verabschiedeten ILO-Konventionen, er bezieht sich auch und gerade auf die Einhaltung und Anwendung ratifizierter, im innerstaatlichen Bereich mithin gültiger Konventionsnormen. Wiederholt mußten sich die Kontrollgremien der ILO in letzter Zeit damit befassen, ob die Bundesregierung ihre internationalen Verpflichtungen in der Praxis erfüllt und die bundesdeutsche Rechtslage mit den ratifizierten ILO-Normen vereinbar ist.

Die ILO verfügt über ein ausgeklügeltes Überwachungssystem, dessen Elemente wie folgt miteinander verzahnt sind:

#### - Berichtssystem

Wie viele andere internationale Organisationen hat auch die ILO ein Berichtssystem. Sämtliche Mitgliedstaaten sind verpflichtet, dem internationalen Arbeitsamt jährlich einen Bericht über ihre Maßnahmen zur Durchführung der Übereinkommen, denen sie beigetreten sind, vorzulegen (Art. 22 ILO-Verfassung). Eine Berichtspflicht gilt ferner sogar für nichtratifizierte Übereinkommen (Art. 19 Ziff. 5 e). Diese Berichte werden von einem Sachverständigenausschuß sowie der jährlich tagenden Arbeitskonferenz geprüft.

#### - Beschwerdeverfahren

Jede Berufsorganisation kann eine Beschwerde gegen einen Mitgliedsstaat wegen Nichteinhaltung von Übereinkommen an das internationale Arbeitsamt richten (Art. 24). Ein vom Verwaltungsrat eingesetzter dreigliedriger Ausschuß behandelt diese Beschwerden und verfaßt einen abschließenden Bericht. Beschwerde und Bericht können vom Verwaltungsrat veröffentlicht werden (Art. 25).

#### - Klageverfahren

Jedes Mitglied hat die Möglichkeit, beim internationalen Arbeitsamt

eine Klage wegen Nichteinhaltung eines Übereinkommens einzureichen. Ein derartiges Verfahren kann auch vom Verwaltungsrat selbst eingeleitet werden (Art. 26). In diesem Falle wird ein Untersuchungsausschuß berufen, der aus drei unabhängigen, international renommierten Juristen besteht. Der Untersuchungsausschuß gibt sich eine Verfahrensordnung und verfaßt einen Bericht, der **F e s t s t e l l u n g e n** zu den aufgeworfenen Problemen und **E m p f e h l u n g e n** enthält, welche Maßnahmen die angeklagte Regierung zur Beseitigung des Mißstandes ergreifen sollte.

Die Klage ist eine sehr wirksame Verfahrensart und hat in den letzten Jahren eindeutig an Bedeutung gewonnen. Dies erklärt sich daraus, daß man hiermit die Aufmerksamkeit der ILO und der Weltöffentlichkeit auf besonders schwerwiegende Fälle lenken kann, aber auch daraus, daß das allgemeine Überwachungsverfahren in einzelnen Fällen als unbefriedigend angesehen wurde.

#### - Internationaler Gerichtshof

Streitfälle und Interpretationsfragen können dem internationalen Gerichtshof zur abschließenden Entscheidung vorgelegt werden (Art. 29 Abs. 2, 37 Abs. 1).

Auf der diesjährigen Arbeitskonferenz ist die Berufsverbotepraxis der Bundesregierung im Hinblick auf Konvention III erneut überprüft worden. Aber auch folgende weitere Kontrollverfahren, die die Bundesrepublik betreffen, sind bei der ILO anhängig:

#### 1.)

Der DGB hat gerügt, daß das gewerkschaftliche Recht auf Zugang und Betätigung in kirchlichen Einrichtungen beschnitten wird. Der ILO-Sachverständigenausschuß hat den gewerkschaftlichen Standpunkt inzwischen bekräftigt und festgestellt, daß die Konvention 87, die den Schutz von Gewerkschaftsrechten regelt, verletzt ist.

#### 2.)

Im vergangenen Jahr hat sich der Sachverständigenausschuß im Rahmen seiner Kontrolltätigkeit mit dem Streikbrechereinsatz in der Bundesrepublik befaßt. Er gelangte zu dem Ergebnis, daß zentrale Bestimmungen des Beamtensrechts nicht mit der Konvention 87 in Einklang stehen. Nach Auffassung des Sachverständigenausschusses umfaßt das bisherige Streikverbot für Beamte einen zu großen Personenkreis. Darüber hinaus ist der Einsatz von Beamten auf Arbeitsplätzen streikender Arbeitnehmer unzulässig, da hierin eine gravierende Beeinträchtigung der Tarifautonomie im gesamten Bereich des öffentlichen Dienstes liegt.

3.)

Ein weiteres Kontrollverfahren bezieht sich auf die gewerkschaftlichen Protestaktionen von 1986 gegen die Änderung des § 116 AFG. Seinerzeit hatten verschiedene Gerichte durch einstweilige Verfügungen die von den Gewerkschaften initiierten Streiks unterbunden. Die Überwachungsorgane der ILO haben inzwischen festgestellt, daß Streiks, mit denen Kritik an der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung geäußert wird, keinesfalls als unzulässige rein politische Streiks angesehen werden können. Die Bundesregierung wurde aufgefordert, Schritte einzuleiten, um den Beschäftigten die volle Wahrnehmung des Streikrechts zu ermöglichen.

4.)

Das spektakulärste Prüfungsverfahren betrifft die Berufsverbotepraxis der Bundesregierung sowie einiger Landesregierungen. Dieses seit 1976 auf Veranlassung des Weltgewerkschaftsbundes bei der ILO anhängige Verfahren hatte mit Verabschiedung des Untersuchungsausschußberichtes im Februar 1987 einen vorläufigen Abschluß gefunden. Der eigens eingesetzte Untersuchungsausschuß kam - ausgehend von umfangreichen Feststellungen - zu Empfehlungen, die zwar diplomatisch zurückhaltend formuliert sind, in der Sache allerdings nichts an Eindeutigkeit vermissen lassen:

- Da die Berufsverbotepraxis gegen die Konvention III verstößt, dürfen künftig nur solche Maßnahmen getroffen werden, die sich im Rahmen dieser Vorschriften halten. Hierbei müssen insbesondere die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Notwendigkeit beachtet werden. Auf welchem Wege eine einheitliche Regelung getroffen wird, liegt in der Entscheidungskompetenz der zuständigen Stellen (Art. 2 und 3 Konvention III). In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf diejenigen Bundesländer hingewiesen, die - wie das Saarland - die Berufsverbote abgeschafft haben bzw. die Treuepflichtvorschriften weniger streng handhaben.
- Obwohl es nicht Aufgabe des Ausschusses ist, Einzelverfahren zu behandeln, empfiehlt er, die anhängigen Verfahren zu beenden und diejenigen, die von den Berufsverbotsmaßnahmen betroffen sind, zu rehabilitieren.
- Zur Durchführung der Maßnahmen hat die Bundesregierung die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zu konsultieren.
- Die Bundesregierung hat die zu treffenden Maßnahmen unverzüglich durchzuführen und hierüber sowie über die weitere Entwicklung der

ILO ausführlich zu berichten.

Die Bundesregierung hat bekanntlich diesen mit Mehrheit verabschiedeten Bericht nicht akzeptiert. Sie hat sowohl in ihrer Stellungnahme als auch in ihrem erneuten Bericht dem internationalen Arbeitsamt mitgeteilt, daß sie an der Radikalenpraxis festzuhalten gedenke. Gleichwohl hat sie - inkonsequenterweise - den internationalen Gerichtshof nicht eingeschaltet. Diese für die Bundesregierung mißliche Situation hat denn auch der Konferenzausschuß schonungslos offengelegt. Den Hinweis der Bundesregierung auf die Komplexität der zu regelnden Materie sowie den Zeitfaktor ließ das Plenum nicht gelten. Die Argumentation des Arbeitgebervertreters, Potter (USA), die Bundesrepublik sei historisch und geographisch gesehen in einer besonderen Lage, so daß der öffentliche Dienst kein "Tummelplatz für Feinde der Freiheit" sein dürfe, wurde nicht akzeptiert. Bezeichnender Weise hatte sich der Sprecher der Arbeitgebervertreter, Wisskirchen (BRD), nicht zu Wort gemeldet. In einer der vorhergehenden Sitzungen des Konferenzausschusses hatte er dargelegt, daß es dem "Grundsatz aufgeklärter Humanität" entspreche, keine Diskriminierung beim Zugang zum öffentlichen Dienst und im öffentlichen Dienst walten zu lassen.

Der Konferenzausschuß hat im Ergebnis den einstimmig verabschiedeten Bericht des Sachverständigenausschusses bestätigt. Der 20-köpfige Sachverständigenausschuß, dessen Vorsitzender Ruda (Argentinien) gleichzeitig Präsident des Internationalen Gerichtshofes ist, hatte die Bundesregierung aufgefordert, ihre Berufsverbotepraxis zu überdenken und entsprechend den Empfehlungen des Untersuchungsausschusses zu ändern.

Die Bundesregierung muß spätestens im nächsten Jahr auf der folgenden Arbeitskonferenz Rede und Antwort stehen, ob sie die verbindlich interpretierten völkerrechtlichen Regelungen der Konvention III beachtet und den Grundsatz aufgeklärter Humanität in der Praxis einlöst. In diesem Jahr ist sie knapp der Aufnahme in die "schwarze Liste" entgangen.

Klaus Dammann