

## Hundert Jahre Internationale Arbeitsorganisation – Die Bedeutung von ILO-Standards für das deutsche Arbeitsrecht

Am 12.9.2019 fand zum 17. Mal das »Göttinger Forum zum Arbeitsrecht« statt. Es stieß auch in diesem Jahr – bei etwa 120 Teilnehmern aus dem gesamten Bundesgebiet – auf großes Interesse in allen Bereichen der (arbeits-) rechtswissenschaftlichen Forschung und Praxis. Prof. em. Dr. Hans Jörg Otto vom Institut für Arbeitsrecht der Uni Göttingen eröffnete die Tagung und hob im Rahmen seiner Einführung die bewegte Entstehungsgeschichte der ILO und deren außergewöhnliche Funktion hervor.

Den ersten Vortrag hielt Prof. Dr. Markus Krajewski, Uni Erlangen-Nürnberg. Nach einleitenden Worten zur Entwicklung der ILO, den Umständen der Gründung (1919 durch den Vertrag von Versailles) und deren besondere tripartistische Organisationsstruktur wurde das Augenmerk auf die zentrale Bedeutung der ILO-Standards gelenkt, deren Rechtsnatur nach wie vor umstritten sei. Dies sei, so Krajewski, auf die zur Gründungszeit gegebenen Begleitumstände zurückzuführen – tatsächlich handle es sich um völkerrechtliche Verträge, die grds. gem. Art. 59 Abs. 2 GG einer Ratifikation bedürften. Die Stellungnahmen des Sachverständigenausschusses würden ihre Wirkung überwiegend als Auslegungshilfe entfalten. Demgegenüber käme den sog. Kernarbeitsnormen über Art. 25 GG ipso iure der Rang unmittelbar geltenden Rechts zu. Als Voraussetzungen für deren damit angesprochene unmittelbare Anwendbarkeit identifizierte Krajewski sodann die hinreichende Klarheit und die unbedingte Formulierung der Kernarbeitsnormen, welche das BAG bzgl. der IAO-Übereinkommen Nr. 100, 111, 132 und 135 abgelehnt habe. Insbes. die Entscheidung bezüglich Übereinkommen Nr. 132 wurde anschließend vor dem Hintergrund kritisch hinterfragt, ob nicht die Umsetzbarkeit durch Gesetz oder TV den Schluss auf eine unbedingte Formulierung zuließe.

Danach stellte Prof. Dr. Bernd Waas, Uni Frankfurt/M und Mitglied des ILO-Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, die Kontrolle der Einhaltung von ILO-Standards vor und thematisierte in diesem Zusammenhang die Normüberwachung durch den Sachver-

ständigenausschuss, die Wirksamkeit dessen Spruchpraxis und deren Rezeption. Dabei kristallisierte sich als fundamentales Überwachungsinstrument die Berichtspflicht der Mitgliedstaaten (MS) hinsichtlich der Umsetzung der Abkommen heraus. Demnach sind in regelmäßigen Abständen Berichte nicht nur der ILO, sondern auch an die nat. Sozialpartner zu übermitteln und anschließend samt derer Anmerkungen vom Sachverständigenausschuss sowie dem Konferenzausschuss zu beurteilen – wobei sich in der umfangreichen Beteiligung der Sozialpartner abermals die besondere tripartistische Organisationsstruktur der ILO manifestiere. Eingedenk der zentralen Funktion der Berichte hob Waas allerdings auch auf Umsetzungsschwierigkeiten angesichts teils defizitär erstellter, teils offensichtlich »politisch« verfasster Berichte ab. Dennoch erfahre die Spruchpraxis des Sachverständigenausschusses eine erfreuliche Rezeption vor dem EGMR, dem Europäischen Ausschuss für soziale Rechte (zur ESC) und dem *American Court of Human Rights* – wohingegen *EuGH* und auch *BVerfG* sich insoweit bislang eher zurückhaltend verhielten.

In der Diskussion der Vorträge wurden unter Leitung von Achim Schlesier (Direktor des ArbG Göttingen) die unmittelbare Anwendbarkeit der Kernarbeitsbedingungen im Allgemeinen, wie auch bzgl. der Abkommen Nr. 87, 98 im Besonderen thematisiert und hinterfragt, inwiefern die Herausstellung der Kernarbeitsbedingungen quantitativ (un-)vollständig und qualitativ zweckdienlich erscheint.

Nach dem Mittagessen führte Prof. Dr. Rüdiger Krause (Institut für Arbeitsrecht der Uni Göttingen) in die weiteren Vorträge ein, die sich zentral mit der rechtspraktischen Bedeutung von IAO-Standards, weiterer Mechanismen und Entwicklungsperspektiven der IAO befassten.

Prof. Dr. Reingard Zimmer (Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin) thematisierte die Bedeutung ausgewählter IAO-Übereinkommen für das dt. Recht und lenkte dabei den Blick insbes. auf Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98. Eingangs erläuterte Zimmer dazu die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Herleitung des Streikrechts aus IAO-Übereinkommen Nr. 87 sowie auch dessen Verhältnis u. a. zu Übereinkommen Nr. 98. In diesem Kontext wurde Übereinkommen Nr. 98 insofern besondere Bedeutung attestiert, als der regelmäßig mit zugehörigen Sachverhalten befasste EGMR nicht selten die ILO-Spruchpraxis rezipiere. Ange-

sichts der Verkettung von Übereinkommen Nr. 98 mit Übereinkommen Nr. 87 komme der von einer breiten Zustimmung der ILO-Überwachungsorgane getragenen Herleitung eines Streikrechts aus Art. 3 Abs. 1 und Art. 10 des Übereinkommen Nr. 87 besondere Bedeutung zu – sind doch nach dessen Voraussetzungen und Grenzen insbes. auch Beamte im weiteren Sinne zum Streik berechtigt. Vor diesem Hintergrund sei also mit Spannung zu erwarten, wie der EGMR die Entscheidung des *BVerfG* v. 12.6.2018 zur Zulässigkeit von Lehrerstreiks bewerten wird.

Danach stellte Anne Trebilcock, B.A., J.D., (Institut für Arbeitsrecht der Uni Göttingen, vormals Director of the Office of Legal Services, ILO, Genf) – in engl. Sprache – Mechanismen der Umsetzung von IAO-Übereinkommen vor, die parallel zur klassischen Überwachung auf Grundlage der Berichte bestehen. Dabei konnten insbes. in Gestalt der »embedding« function, der »practical« (technical cooperation) function und der »feedback loop« function 3 wichtige Wirkweisen von ILO-Standards identifiziert werden. Zum einen fände durch Kooperation mit anderen Organisationen, zustimmende politische Absichtserklärungen oder auch Einbeziehung in Verhaltensrichtlinien Multinationaler UN eine indirekte Implantierung und Etablierung statt. Andererseits sei über Art. 10 der IAO-Verfassung in Gestalt des Internat. Arbeitsamtes ein Organ institutionalisiert, welches – neben der Bereitstellung verschiedentlich praktischer Umsetzungshilfen für die MS – insbes. auch den Dialog mit den Sozialpartnern fördere. Schließlich unterstütze die Berichtspflicht der MS eine fortwährende Evaluation nat. Arbeitsbedingungen unter Berücksichtigung internat. Maßstäbe.

Unter Leitung von Prof. Dr. Rüdiger Krause wurde lebhaft u. a. über Nachteile – aber auch Notwendigkeit von »Soft Law« als Gestaltungsinstrument der ILO erörtert und die theoretische Möglichkeit der Etablierung eines ILO-Gerichtshofes hinterfragt. Darüber hinaus wurde die Rechtmäßigkeit eines Beamtenstreiks unter normenhierarchischen Gesichtspunkten des Verhältnisses von IAO-Übereinkommen und Verfassungsrecht diskutiert.

Im Anschluss referierte Dr. Annette Niederfranke (Director ILO, Repräsentanz für Deutschland, Berlin) über die Auswirkungen von insbes. durch die Globalisierung geprägten, sich verändernden Rahmenbedingungen auf die Ausrichtung der ILO-Betätigung. Weltweite Trends wie Digitalisierung, Demo-

grafischer Wandel oder auch internat. Lieferketten stellen neue Anforderung an die Gestaltung der Arbeitswelt; wobei sich praxisbezogen zunächst ein gesteigerter Bedarf an Innovationen und Investitionen in Menschen abzeichne. Die individuellen Akteure müssten auf der Mikroebene in die Lage versetzt werden, mit sich verändernden Rahmenbedingungen umzugehen (etwa durch Etablierung eines Anspruches auf lebenslanges Lernen oder die übergangsoffene Gestaltung von Arbeitsmärkten). Investitionen bedürften aber auch die Institutionen der Arbeit. Denn zum einen sei es erforderlich, die – unter dem Druck, die neue Generation abholen zu müssen, stehenden – Sozialpartner zu stärken. Zum anderen gelte es, Regulationsmechanismen zu finden, um den technologischen Fortschritt für die Gestaltung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen fruchtbar zu machen. Außerdem benötigten Arbeitende allg. Garantien, die nicht an den Vertrags- oder Erwerbsstatus anknüpfen, sondern unmittelbar an die Person. Schließlich führte *Niederfranke* eine aus Sicht der ILO besonders bestehende Notwendigkeit aus, in menschenwürdige und nachhaltige Arbeit zu investieren. Zu diesem Zweck sei es erforderlich, Anreize und Strukturen für UN zu schaffen, einerseits entsprechend zu investieren, andererseits langfristige und nachhaltige Konzepte umzusetzen.

Abschließend präsentierte RA *Jochen Jütte-Overmeyer* (Systain Consulting, Hamburg) den Stellenwert von ILO-Standards in der Praxis transnat. Wertschöpfungsketten aus Unternehmenssicht. Nach einer begrifflich-inhaltlichen Einführung in die Bedeutung von Corporate Social Responsibility als »Verantwortung von UN für ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft«, wurde dabei hinsichtlich der praktischen Umsetzung (u.a.) die vertragliche Implementierung der ILO-Kernarbeitsnormen in die Codes of Conduct und Lieferverträge besonders hervorgehoben. Im Verbund mit anderen, auch kollektiven Initiativen, wäre es demnach gelungen, bspw. in Bangla Desh ILO-Standards durch die Begründung einer Berufsunfallversicherung zu etablieren. Gleichzeitig wurden erhebliche Praxisprobleme bei der Durchführung von ILO-Initiativen am Bsp. des NTPA dargestellt, welche sich etwa in vielgestaltigen Souveränitätsansprüchen der Herstellungsländer manifestierten. Die damit einhergehenden Durchsetzungsschwierigkeiten identifizierte *Jütte-Overmeyer* gleichsam allg. – im Verbund mit einer diesbezüglich ebenso undifferenzierten wie überbordenden Erwartungshaltung gegen-

über den UN und faktisch unkalkulierbaren Haftungsrisiken – als bedeutende Hürden der wirtschaftspraktischen Berücksichtigung von ILO-Standards. Vor dem Hintergrund eines gleichzeitig, mangels Wertschätzung seitens der Kunden, defizitären »return on investment«, seien schließlich auch Ausweichbewegungen als unternehmensseitige Reaktion vorstellbar.

Im Rahmen der von Prof. Dr. Rüdiger Krause geleiteten Abschlussdiskussion wurde die fiktive Möglichkeit der Durchsetzung von durch die ILO angestrebten Vereinbarungen durch einen dafür zuständigen internat. Gerichtshof erörtert und Initiativen für ein Lieferkettengesetz vor dem Hintergrund potenzieller unternehmerischer Reaktionen auf schwer kalkulierbare Haftungsrisiken diskutiert.

Raphael Wollers, Wiss. Mitarbeiter,  
Uni Göttingen

## Gelesen

### Neuerscheinungen

■ *Von Staudinger (Hrsg.): J. von Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch: AGB-Recht 1+2.* – München: Verlag C.H. Beck, Neubearbeitung 2019. – 2247 S., 2 Bd. – 599 €

■ *Bachner (Hrsg.): BetrVG für den Betriebsrat; Auf den Punkt.* – Frankfurt/M.: Bund-Verlag, 2. Aufl. 2019. – 619 S. – 39,90 €

■ *Brandt / Braun / Müller (Hrsg.): Frieden! Jetzt! Überall!* – Frankfurt/M.: Westend Verlag, 2019. – 336 S. – 22 €

■ *Creifelds: Rechtswörterbuch.* – München: C. H. Beck Verlag, 23. Aufl. 2019. – XXII+ 1787 S. mit Online-Zugang (vierteljährliche Aktualisierung). – 69 €

■ *Daniels / Kunze / Pätzelt / Witt: Personalvertretungsgesetz Berlin;* Basiskommentar. – Frankfurt/M.: Bund-Verlag, 4. Aufl. 2019. – 619 S. – 39,90 €

■ *Deinert / Maksimek / Sutter-Kipping: Die Rechtspolitik des Sozial- und Arbeitsrechts;* HSI-Schriftenreihe, Bd. 30: – Frankfurt/M.: Bund-Verlag, 1. Aufl. 2020. – 619 S. – 34,90 €

■ *Gabel / Heinrich / Kiefner (Hrsg.): Rechtshandbuch Cyber-Security;* Kommunikation &

Recht. – Frankfurt: Deutscher Fachverlag, 2019. – 510 S. – 98 €

■ *Klimpe-Auerbach: Leitfaden für Personalratswahlen;* Personalrat-Stichwort. – Frankfurt/M.: Bund-Verlag, 4. Aufl. 2019. – 619 S. – 14,90 €

■ *Kohlrausch / Schildmann / Voss (Hrsg.): Neue Arbeit – neue Ungleichheiten? Folgen der Digitalisierung.* – Weinheim: Verlagsguppe Beltz Juventa, 2019. – 216 S. – 29,95 €, E-Book/pdf 27,99 €

■ *Linck / Krause / Bayreuther: Kündigungsschutzgesetz: KSchG.* – München: C. H. Beck Verlag, 6. Aufl. 2019. – XVI + 1019 S. – 85 €

■ *Mauer: Personaleinsatz im Ausland.* – München: C. H. Beck Verlag, 3. Aufl. 2019. – XVI+ 1019 S. – 79 €

■ *Mrozynski: SGB I • Sozialgesetzbuch Allgemeiner Teil* – München: C. H. Beck Verlag, 6. Aufl. 2019. – XVI + 1019 S. – 85 €

■ *Weth / Herberger / Wächter / Sorge: Daten- und Persönlichkeitsschutz im Arbeitsverhältnis.* – München: C. H. Beck Verlag, 2. Aufl. 2019. – XXX + 769 S. – 109 €

### Aus anderen Zeitschriften

■ *Düwell: Personalvertretungsrecht mit Widerstreit zum SGB IX – Die Wahlberechtigung abgeordneter, zugewiesener und abkommandierter schwerbehinderter Menschen.* – ZTR, Jg. 33 (2019) H. 10. – S. 539

■ *Eichel / Vallée: Der Arbeitnehmerbegriff im Unionsrecht und der deutsche öffentliche Dienst* – Bericht zum Workshop der Forschungsstelle öffentlicher Dienst und des BMI. – ZBR, Jg. 67 (2019) H. 10. – S. 338

■ *Jaspers / Jacquemain: Künstliche Intelligenz und ihre Auswirkungen auf den Beschäftigtendatenschutz.* – RDV, Jg. 35 (2019) H. 5. – S. 232

■ *Leube: Das neue Freiwilligendienstzeit-Gesetz.* – ZTR, Jg. 33 (2019) H. 10. – S. 542

■ *Mahnkopf: Produktiver, grüner, friedlicher? Die falschen Versprechen des digitalen Kapitalismus.* – Blätter für deutsche und internationale Politik, Jg. 64 (2019) H. 10. – S. 89