

Entstehung und Wirkung von Standards der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO)

Prof. Dr. Markus Krajewski

17. Göttinger Forum zum Arbeitsrecht

12. September 2019



FRIEDRICH-ALEXANDER
UNIVERSITÄT
ERLANGEN-NÜRNBERG

FACHBEREICH
RECHTSWISSENSCHAFT

Übersicht

- Standardsetzung als zentrale Aufgabe der IAO
- Entstehung von IAO-Standards
- Rechtliche Einordnung von IAO-Standards
- Wirkung von IAO-Standards im deutschen Recht
- Zusammenfassung und Ausblick

Standardsetzung als zentrale Aufgabe der IAO

- **Rechtsgrundlagen und Struktur der IAO**
 - 1919 gegründet durch Art. 387 ff Vertrag von Versailles
 - seit 1946 Sonderorganisation der Vereinten Nationen
 - 187 Mitgliedstaaten
 - **Organe**
 - Internationale Arbeitskonferenz (IAK)
 - Verwaltungsrat
 - Internationales Arbeitsamt (IAA)
 - Sonderinstitution: Sachverständigenrat
 - **Besonderheiten**
 - Dreigliedrige Struktur
 - Umfassendes Normsetzungsprogramm

- IAO-Standards

- Typologie

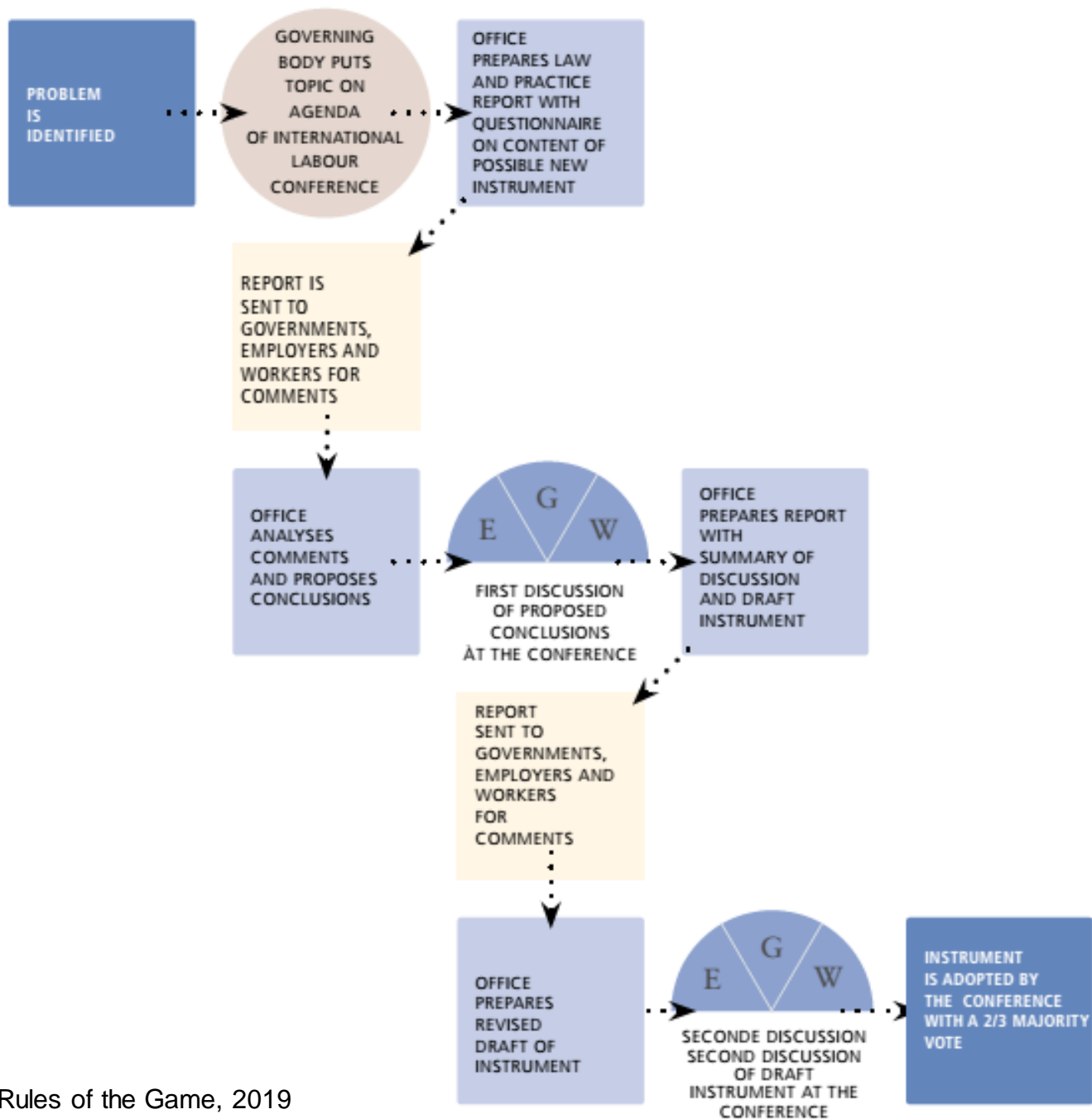
- Übereinkommen, Protokolle und Empfehlungen
- seit 1919: 190 Übereinkommen, sechs Protokolle, 206 Empfehlungen
- „Up to date“: 84 Übereinkommen und 86 Empfehlungen

- Inhalte

- Fundamentale Übereinkommen („Kernarbeitsnormen“)
- Governance-Standards
- Technische Standards
 - Allgemeine Arbeitsbedingungen
 - Bereichs- und Sektorspezifische Arbeitsbedingungen
 - Sozialrechtliche Standards

Entstehung von IAO-Standards

- Entwicklung und Verabschiedung
 - Verfahren: Einmalige oder zweimalige Beratung (=Regelfall)
 - Beteiligte Organe: IAA, Verwaltungsrat, IAK
 - Geprägt durch Fachkompetenz und mitgliedstaatliche Erfahrungen
 - Intergouvernementale Verhandlungen und diplomatische Kompromissfindung weniger relevant als in anderen völkerrechtlichen Normsetzungsverfahren



- Annahme

- 2/3-Mehrheit in IAK („freies Mandat“ der Delegierten)
- Nicht angenommene Übereinkommen können als Empfehlungen verabschiedet werden

- Inkrafttreten

- Mindestzahl an Ratifikationen (oft: zwei)
 - Verpflichtung, Ratifikationsverfahren einzuleiten, Art. 19 Abs. 5 lit. b) IAO-Verfassung
 - Berichtspflicht, Art. 19 Abs. 5 lit. c) IAO-Verfassung
- „Nudging“ in Richtung Ratifikation?

Rechtliche Einordnung von IAO-Standards

- Rechtscharakter von IAO-Übereinkommen
 - Str., ob völkerrechtlicher Vertrag, „internationales Gesetz“ oder Rechtsinstrument eigener Art
 - Historischer Hintergrund des Streits: Besonderheit des IAO-Normsetzungsverfahrens
 - IAO-Übereinkommen als völkerrechtliche Verträge, die in einem besonderen Normsetzungsverfahren verabschiedet werden
 - Verfahren in IAK betrifft Festlegung des Vertragstexts
 - Rechtliche Wirksamkeit setzt Ratifikation voraus

- Auslegung von IAO-Übereinkommen
 - Grundsatz: Interpretation nach Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK)
 - Auslegungen durch den IGH oder besondere Gerichte nach Art. 37 IAO-Verfassung bislang ohne große praktische Bedeutung
 - Stellungnahmen und Empfehlungen des Sachverständigenausschuss
 - keine autoritative Interpretation
 - keine spätere Praxis der Vertragsparteien gem. Art. 31 Abs. 3 lit. b) WVK
 - Aber relevant als weitere Auslegungsmethode (Art. 32 WVK) und Rechtserkenntnisquelle gem. Art. 38 Abs. 1 lit. d) IGH-Statut

Wirkungen von IAO-Standards im deutschen Recht

- Geltung und Einbeziehung in das innerstaatliche Recht
 - Einbeziehung von IAO-Übereinkommen als völkerrechtliche Verträge in innerstaatliche Rechtsordnung gem. Art. 59 Abs. 2 GG, soweit Übereinkommen von Deutschland ratifiziert
 - Soweit IAO-Standards universelles Völkergewohnheitsrecht enthalten, gem. Art. 25 GG *ipso iure* Teil des innerstaatlichen Rechts

- **Unmittelbare Anwendbarkeit**

- Einzelne können sich in einem Gerichts- oder
Verwaltungsverfahren direkt auf IAO-übereinkommen berufen
- Voraussetzung: Norm hinreichend klar und unbedingt formuliert
- Abgelehnt (BAG) für
 - Übereinkommen Nr. 100 über Gleichheit des Entgelts männlicher
und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit von 1951
 - Übereinkommen Nr. 111 über die Diskriminierung in Beschäftigung
und Beruf von 1958
 - Übereinkommen Nr. 132 über den bezahlten Jahresurlaub von 1970
 - Übereinkommen Nr. 135 über Schutz und Erleichterungen für
Arbeitnehmervertreter im Betrieb von 1971

- Begründungen für fehlende unmittelbare Anwendbarkeit
 - Formulierungen unklar (bei IAO-Übereinkommen Nr. 132 entgegen BAG aber wohl nicht der Fall)
 - Keine unbedingten Verpflichtungen
 - Pflicht, eine bestimmte Politik zu verfolgen (IAO-Übereinkommen Nr. 111)
 - Konkretisierung und Umsetzung durch Gesetz oder Tarifvertrag möglich (so IAO-Übereinkommen Nr. 100 und Nr. 135)

- Mittelbare Wirkung
 - Völkerrechtskonforme Auslegung des einfachen Rechts
 - Ggf. völkerrechtskonforme Auslegung des GG bei „mensenrechtsbezogenem“ IAO-Übereinkommen (so BVerfG für IAO-Übereinkommen Nr. 29 über Zwangs- oder Pflichtarbeit bezgl. Art. 12 Abs. 3 GG)
 - Aber: Grenze, wenn „mit Wortlaut oder Intention des Gesetzgebers nicht vereinbar“ (BAG)

- Vergleich Wirkung von IAO- und Menschenrechtsübereinkommen
 - Unterschied bezüglich unmittelbarer Anwendbarkeit (IAO-Übereinkommen eher nicht, da keine unbedingten Formulierungen; anders Menschenrechtsübereinkommen)
 - Gemeinsamkeiten
 - Völkerrechtskonforme Auslegung von Gesetzen und ggf. Grundrechten
 - Relevanz der Expertengremien für Interpretation der Übereinkommen
 - Bedeutung von IAO-Standards zur Auslegung von Menschenrechtsübereinkommen, insbes. EMRK

Zusammenfassung und Ausblick

- IAO-Übereinkommen als völkerrechtliche Verträge, die in einem besonderen internationalen Rechtssetzungsverfahren zustande kommen
- Wirkung im innerstaatlichen Recht nach allgemeinen Grundsätzen
- Grundsätzliche Ähnlichkeit von grundlegenden IAO-Übereinkommen und Menschenrechtsübereinkommen



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!
markus.krajewski@fau.de



**FRIEDRICH-ALEXANDER
UNIVERSITÄT
ERLANGEN-NÜRNBERG**

**FACHBEREICH
RECHTSWISSENSCHAFT**