

## **V. Arbeitsrechtlicher Grundrechtsschutz im Mehrebenensystem**

### **3. Verzahnung des Rechts der Europäischen Union mit den Normen der Internationalen Arbeitsorganisation bzw. dem Recht des Europarats**



# Normensetzung der Internationalen Arbeitsorganisation: Beteiligung der Europäischen Union? oder: Internationale vs. Supranationale Organisation

*Gisbert Brinkmann*

Klaus Lörcher hat vielfältig berichtet und gewirkt, insbesondere zu sozialen Menschenrechten. So hat er u.a. zum nationalen Recht die „Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht“ wesentlich mitgestaltet; zum supranationalen Recht hat er über die Europäische Union und zum internationalen Recht über Normen der Internationalen Arbeitsorganisation, insbesondere zu Übereinkommen zum Arbeitsrecht, berichtet und Einfluss genommen; auch hat er einen internationalen Gewerkschaftsverband im Normenanwendungsausschuss der Internationalen Arbeitskonferenz vertreten.

## *I. Zwei Organisationen und ihre gegenseitigen Verbindungen*

### *1. Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO)*

Die 1919 durch den Vertrag von Versailles gegründete IAO<sup>1</sup> wurde 1946 eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen (VN) und ist daher die älteste Sonderorganisation im VN-System. Ihr Ziel ist die Förderung sozialer Gerechtigkeit und international anerkannter Menschen- und Arbeitsrechte, so dass sie der Präambel ihrer Verfassung „Der Weltfriede kann nur durch soziale Gerechtigkeit aufgebaut werden“ gerecht wird. Ihre ursprüngliche und eine ihrer jetzigen Haupttätigkeiten ist die Normensetzung in der Arbeits- und Sozialpolitik; eine seit Ende des 2. Weltkrieges andere Tätigkeit ist die Entwicklungshilfe, die der Möglichkeit zur Ratifizierung der Übereinkommen dient.

Mitglieder der IAO können nur Staaten sein (Art. 1 IAO-Verfassung), wie sie bestimmt werden durch Art. 4 der VN-Charta. Die IAO hat 185 Mitglieder, einschließlich der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU). Zwar berücksichtigt die IAO Bundesstaaten (Art. 19 Abs. 7 IAO-Verfassung), da die EU aber

1 Allgemein zur IAO: <http://www.ilo.org/global/lang--en/index.htm#a3> und vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund, <http://www.dgb.de/themen/++co++1078b7be-8ac6-11e0-5636-00188b4dc422>.

kein Staat ist, ist sie nur Beobachterin ohne Stimmrecht (vgl. Art. 12 IAO-Verfassung und Art. 56 Abs. 7 Geschäftsordnung).

Die IAO entwickelte ein System von internationalen Arbeitsnormen. Es wurden 189 Übereinkommen und 202 Empfehlungen<sup>2</sup> auf verschiedenen Gebieten angenommen, die das Arbeits- und Sozialrecht der Arbeitnehmer und -innen betreffen, insbesondere die Kernarbeitsnormen<sup>3</sup> zur Vereinigungsfreiheit und Anerkennung des Rechtes auf Kollektivverhandlungen, Beseitigung von Zwangsarbeit, Abschaffung der Kinderarbeit und zum Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Außerdem sollen vier Übereinkommen (Arbeitsaufsicht, Beschäftigungspolitik, Arbeitsaufsicht in der Landwirtschaft und dreigliedrige Beratungen) vorrangig ratifiziert werden.<sup>4</sup> Die Übereinkommen beinhalten Mindestnormen (Art. 19 Abs. 8 IAO-Verfassung), die Mitgliedstaaten können nach nationalem Recht höhere Standards festlegen.

Das wesentliche Charakterelement der IAO ist ihre Dreigliedrigkeit; Arbeitnehmer und -geber, die Teil der nationalen Delegationen sind; sind nicht nur Beobachter sondern haben das eigenständige Recht zu sprechen und können auch abstimmen in der (meistens) jährlich stattfindenden Internationalen Arbeitskonferenz (IAK), ihren Ausschüssen und im geschäftsführenden dreimal jährlich tagenden Verwaltungsrat (VR). Die Dreigliedrigkeit oder die wirksame Vertretung von Arbeitnehmern und -gebern ist ein einzigartiges Merkmal, das die IAO von anderen Organisationen des VN-Systems unterscheidet. Der Grund für die aktive Teilnahme von Arbeitnehmern und -gebern liegt darin, dass sie auf Grund ihrer Erfahrung wirklichkeitsnahe Interessen vertreten; daher ist die Beteiligung von Arbeitnehmern und -gebern bei der Normensetzung wichtig für die Annahme von Normen, da sie sie mit umsetzen müssen.

Die IAO hat 1976 das Übereinkommen 144 (Dreigliedrige Beratungen zur Förderung der Durchführung internationaler Arbeitsnormen) angenommen,<sup>5</sup> was die Verpflichtung wirksamer Beratungen zwischen Vertretern der Regierungen sowie Arbeitnehmern und -gebern beinhaltet (Art. 5 Abs. 1), u.a. zu Antworten der Regierungen auf Fragebogen zu Tagesordnungspunkten der IAK, ihren Stellungnahmen zu den Textentwürfen für die IAK, den Vorschlägen, den der zuständigen Stelle vorzulegenden Übereinkommen und Empfehlungen. Nach Abs. 2 haben derartige Beratungen mindestens einmal jährlich stattzufinden. Übereinkommen

2 Zu den Normen der IAO: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:1:0::NO>.

3 [Http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:1:0::NO:62:P62\\_LIST\\_ENTRIE\\_ID:245391:1:NO](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:1:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:245391:1:NO).

4 Sowohl die Kernarbeitsnormen als auch die vorrangig zu ratifizierenden Übereinkommen sind von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert worden. Vgl. auch Lörcher, EuroAS Stichwort: Internationale Arbeitsorganisation und Bundesrepublik, EuroAS 9/1994, S. 3 ff.

5 Das Übereinkommen ist von 25 Mitgliedstaaten der EU, nicht von Malta und Luxemburg, ratifiziert worden.

144 verlangt wirksame Beratungen auf nationaler Ebene. Die Haltung der Arbeitnehmer und -geber wird bei auf die EU übergegangenen Zuständigkeiten auch durch europäische Organisationen der Arbeitnehmer und -geber (Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB), Business Europe und CEEP) vertreten. Auch wenn die Europäische Kommission immer unterstrichen hat, dass sie die Mitgliedstaaten nicht bei den wirksamen Beratungen behindern möchte, sind die nationalen Beratungen nur eingeschränkt wirksam, da sie sich nicht auf die der EU übertragenen Zuständigkeiten beziehen können. Seit ihrer Gründung haben die Gewerkschaften die IAO als wichtige Institution zum Schutz von Arbeitnehmern durch den sozialen Dialog und die Normensetzung betrachtet.

Wenn die Kommission der EU für ihre 27 Mitgliedstaaten handeln würde, könnte die Funktionsfähigkeit der IAO betroffen sein. Die 27 Mitgliedstaaten haben eine starke Stellung in der IAO, da sie vier der zehn ständigen Sitze im VR (von insgesamt 28 Sitzen) einnehmen und zu ungefähr 30 % des Haushaltes der IAO beitragen. Ihr Stimmverhalten hat vielfach Auswirkung auf die Stimmen anderer Mitgliedstaaten der IAO; deren relativ schwaches Stimmengewicht könnte noch weiter geschwächt werden. Hinzu kommt, dass dadurch der weltweite Charakter der IAO berührt sein könnte.

Die Funktionsfähigkeit der IAO kann weiter durch die Union (Kommission) gefährdet sein, da häufig Standards vorgeschlagen werden, die mit denen der EU und/oder der 27 Mitgliedstaaten übereinstimmen. Dies kann aber dazu führen, dass andere Mitgliedstaaten der IAO, insbesondere Entwicklungsländer, Übereinkommen der IAO nicht ratifizieren können, da dann deren Standards zu hoch sind,

## 2. Die Europäische Union (EU)

Die EU, deren ursprünglicher Zweck die Schaffung eines Binnenmarktes ist, unterscheidet sich beträchtlich von internationalen Organisation; sie ist sui generis. Das herausragende Merkmal ist ihre Supranationalität<sup>6</sup> (Überstaatlichkeit), d.h. dass die jetzt 28 Mitgliedstaaten bestimmte souveräne Rechte (Hoheitsrechte) auf die EU übertragen haben und dass das EU-Recht dem nationalen Recht vorgeht, auch dem nationalen Verfassungsrecht. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnete die EG (EU) als "Staatenverbund"<sup>7</sup>, der in einigen Politikbereichen einem Bundesstaat entsprechend – staatsanalog – ausgestaltet ist. Demgegenüber blieben die internen Entscheidungs- und Ernennungsverfahren überwiegend völkerrechtsana-

6 Ein in der Verfassung der (inzwischen aufgelösten) Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl gebrauchter Begriff.

7 BVerfG v. 30.6.2009, 2 BvE 2/08; vgl. z.B. Lescano/Joerges/Wonka, The German Constitutional Court's Lisbon Ruling: Legal and Political Science Perspectives, Zentrum für Europäische Rechtspolitik (ZERP), Diskussionspapier 1/2010.

log dem Muster einer internationalen Organisation verpflichtet; die EU sei weiterhin im Wesentlichen nach dem Grundsatz der Staatengleichheit aufgebaut.<sup>8</sup> Die EU sei ein System von föderal und supranational verschränkter Macht.<sup>9</sup> Alle der EU nicht übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 1 Vertrag über die Europäische Union – EUV), sie kann nicht über ihre eigene Zuständigkeit entscheiden (Prinzip der Einzelermächtigung); sie hat daher keine “Kompetenz-Kompetenz” wie die Mitgliedstaaten.

Die EU besitzt gem. Art. 47 EUV Rechtspersönlichkeit und kann seit ihrer Gründung internationale Verträge abschließen,<sup>10</sup> Art. 216 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Ihre Kompetenz zum Abschluss von Verträgen ist allerdings von der internen Zuständigkeit abhängig;<sup>11</sup> internationale Übereinkünfte können nur für übertragene Zuständigkeiten abgeschlossen werden. Nach dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) kann sich die Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Verpflichtungen nicht nur aus einer ausdrücklichen Ermächtigung, sondern implizit aus den Vertragsbestimmungen ergeben.<sup>12</sup> Auch wenn die Bestimmungen des AEUV zur Sozialpolitik keine ausdrückliche Ermächtigung aufweisen, sind Verträge der EU in der Sozialpolitik grundsätzlich möglich, allerdings nur innerhalb der der EU übertragenen Zuständigkeiten.

Gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV haben die Mitgliedstaaten die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit mit der Union; die Mitgliedstaaten müssen bei den Verhandlungen, der Annahme der Normen und in Bezug auf eingegangene Verpflichtungen eng zusammenarbeiten.<sup>13</sup> Die Mitgliedstaaten müssen der Union zudem ihre Aufgaben ermöglichen und sich gegenteiliger Maßnahmen enthalten; sie können daher nicht dem EU-Recht widersprechende Übereinkommen der IAO ratifizieren.<sup>14</sup> Dieses Treueprinzip gilt nicht nur für die Mitgliedstaaten gegenüber der Union,

8 BVerfG (Fn. 7), Pressemitteilung Nr. 72/2009 vom 30. Juni 2009.

9 BVerfG (Fn. 7), Rdnr. 246.

10 Vgl. allgemein Epiney, Zu den Implikationen der EU-Mitgliedschaft auf die Stellung und Anwendung des Völkerrechts im innerstaatlichen Bereich, FS Wolfrum, Leiden 2012, 1909 ff; Lieb/von Onderza/Schwarzer (Hrsg.), The European Union in international Fora, Baden-Baden 2011.

11 Gutachten 1/76, Slg. 1977, 741.

12 Rs. 22/70 (AETR), Slg 1971, 263; Gutachten 1/75, Slg. 1975, 1355; Gutachten 1/76, Slg. 1977, 741; Rs. 3,4 und 6/76 (Kramer und andere), Slg. 1976, 1279.

13 Vgl. Ratsdokument. 6612/10 vom 17. Februar 2010 (Externe Zuständigkeit in den Bereichen Umwelt und Klimawandel nach dem Inkrafttreten des VvL – Schreiben an das UNFCCC-Sekretariat – Beitrag des Juristischen Dienstes“). Obwohl sich dieser Beitrag auf das UNFCC (Framework on Climatic Change, eine VN-Sonderorganisation für Umwelt und Klimawandel) bezieht, kann der Beitrag auch auf andere internationale Organisationen, wie die IAO, in der die EU nicht Mitglied ist, angewandt werden; zumal sich der Beitrag in Rdnr. 13 ausdrücklich auf das EuGH-Gutachten 2/91 vom 19. März 1993, Slg. 1993, I-1061, bezieht.

14 Die industrialisierten Staaten der EU haben i.d.R. höhere Standards als die IAO-Normen. Wenn Normen der IAO dem Unionsrecht widersprechen, z.B. hinsichtlich der Arbeitnehmerfreizügigkeit, so können sie von den EU-Mitgliedstaaten nicht ratifiziert werden.

sondern auch für die Union gegenüber den Mitgliedstaaten,<sup>15</sup> insbesondere hat sie deren Zuständigkeiten zu achten, dies gilt für die nationale Zuständigkeit in der Sozialpolitik, aber auch für die Mitgliedschaft in der IAO.

Art. 5 EUV enthält das Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzip. Auch wenn eine umfassende Beteiligung der Union an den Arbeiten der IAO das Prinzip der Verhältnismäßigkeit wohl nicht verletzt, könnte aber das Prinzip der Subsidiarität nicht beachtet sein. Nach diesem Prinzip, das nur Anwendung in Bereichen nicht-ausschließlicher Zuständigkeit der Union Anwendung findet (wie bei der Sozialpolitik), wird die Union „nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen (nicht) ausreichend verwirklicht werden können“. Es besteht keine Notwendigkeit der Einräumung von IAO-Mitgliedsrechten für die EU auf Grund ihrer Zuständigkeiten bei der Ausarbeitung von IAO-Normen. Übereinkommen der IAO sind nicht notwendig für die Erreichung der Ziele der EU, da die EU ihre Sozialpolitik ohne IAO-Normen verwirklichen kann. Hinzukommt, dass für die meisten dieser Normen die EU keine Zuständigkeit hat.

Der Vertrag von Lissabon (VvL) enthält neue Vorschriften über die auswärtige Vertretung der Union, die aber hauptsächlich die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) betreffen. Die Normensetzung der IAO ist jedoch kein Bereich der GASP, da IAO-Übereinkommen nur das interne Recht betreffen, ohne Auswirkungen auf andere Staaten, also ohne grenzüberschreitendes Element.<sup>16</sup> Art. 221 Abs. 1 AEUV sieht vor, dass die Delegationen der EU bei internationalen Organisationen für die Vertretung der Union sorgen, wobei „Delegationen“ die Vertretung durch die Kommission bedeutet<sup>17</sup>.

Der VvL überträgt der Union aber keine neuen Zuständigkeiten in der Sozialpolitik. Art. 151 ff. AEUV zur Sozialpolitik ist identisch mit Art. 136 ff. EGV und dem in Maastricht vereinbarten Sozialabkommen. Sozialpolitik ist (und war) eine zwischen Mitgliedstaaten und EU geteilte Zuständigkeit (Art 4 Abs. 2 Buchst. b AEUV); dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten eine Zuständigkeit haben für Regelungen, die außerhalb der Unionszuständigkeit liegen. Sie dürfen allerdings keine Regelungen annehmen, die in Konflikt mit Normen der Union stehen. Gemäß Art. 153 Abs. 1 AEUV soll die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten unterstützen und ergänzen; die Union kann „unter Ausschluss jeglicher Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten“ nur „Mindestvorschrift-

15 Rs. 2/88 (Zwartveld), Slg.1990, I-3365.

16 Ausnahmen können die Übereinkommen 118 und 157 zur Sozialen Sicherheit sein. Die EU hat noch keine Richtlinien zur innerstaatlichen Sozialen Sicherheit (Art. 153 Abs. 1 Buchst. c AEUV) verabschiedet; auf der Grundlage von (jetzt) Art. 48 AEUV sind allerdings Verordnungen für die soziale Sicherheit von Wanderarbeitnehmern ergangen, z.B. VO (EG) 883/2004.

17 Vgl. Ratsdokument 14930/09.

ten erlassen, die schrittweise anzuwenden sind“ (Art. 153 Abs. 2 AEUV).<sup>18</sup> Gemäß ihrer Zuständigkeit in der Arbeits- und Sozialpolitik sind verschiedene Richtlinien auf der Rechtsgrundlage von Art. 153 Abs. 1 AEUV (Vorgängernormen: Art. 100, 100a, 118a und 235 EWGV, 137 EGV) angenommen worden. Auch wenn der VvL die soziale Dimension der Union gestärkt hat,<sup>19</sup> hat die EU keine weitergehenden Rechte in der Sozialpolitik als bisher. Von den im Titel IV (Solidarität) der EU-Charta der Grundrechte genannten Rechten, hat die IAO Normen angenommen,<sup>20</sup> IAO-Normen bestehen auch zu anderen in der Charta genannten Grundrechten.

Die Bestimmungen des VvL hinsichtlich der auswärtigen Beziehungen und dem Abschluss von Übereinkünften müssen aber mit der internationalen Organisation, insbesondere ihrer Verfassung, vereinbar sein; die EU kann nicht einseitig ihre Vertretung der IAO aufzwingen. Die Zuständigkeitsverteilung in der EU zwischen den Mitgliedstaaten und der Union bedeutet nicht notwendigerweise eine auswärtige Zuständigkeit der Union, also nicht eine Vertretung in der IAO. Die EU kann nur auf der Basis des Völkerrechts eine Beziehung zu internationalen Organisationen haben. Es ist daher nur konsequent, dass sich der EuGH in seinem Gutachten 2/91 nur auf die rechtliche Situation in der EG bezog; er führte aus: “Hindernisse, die der Ausübung der Zuständigkeit der Gemeinschaft aufgrund einiger Bestimmungen der Verfassung der IAO entgegenstehen könnten, hat der Gerichtshof (...) nicht zu beurteilen.”<sup>21</sup>

Die Sozialpartner haben eine herausgehobene Stellung in der EU (Art. 152, 154 ff AEUV), allerdings haben sie keine der IAO vergleichbaren Rechte; sie können aber Sozialpartnervereinbarungen abschließen.<sup>22</sup> Die nationalen Sozialpartner sind auf europäischer Ebene im Wirtschafts- und Sozialausschuss vertreten, der bei Richtlinienvorschlägen anzuhören ist. Die europäischen Organisationen<sup>23</sup> sind Zusammenschlüsse nationaler Organisationen, die auf nationaler Ebene Tarifverträge abschließen können. Da die EU nicht durch das Übereinkommen 144 über dreigliedrige Beratungen gebunden ist, ist daher die Beratung mit den nationalen Sozialpartnern rechtlich gesehen nicht gesichert, auch wenn die Kommission die Sozialpartner auf europäischer Ebene konsultiert.

18 Viele „Mindestvorschriften“ sind allerdings auch abschließend.

19 Art. 9 AEUV; Art. 6 EUV – Charta der Grundrechte: Art 27 ff.

20 Allerdings kann die EU nicht bei Löhnen, dem Koalitionsrecht, dem Streikrecht sowie dem Aussperrungsrecht tätig werden (Art. 153 Abs. 5 AEUV).

21 Gutachten 2/91 (Fn. 13), Rdnr. 4.

22 Die Vereinbarungen der Sozialpartner sind allerdings vom Rat in Richtlinien anzunehmen.

23 Die Kommission kann auch andere Organisationen beteiligen, vgl. KOM(2004) 557.



EU und IAO arbeiten aufgrund einer Vereinbarung von 1953 (mehrfach aktualisiert, zuletzt 2001)<sup>24</sup> auf vielen Gebieten zusammen, insbesondere in der Entwicklungszusammenarbeit. Allerdings bezieht sich die Zusammenarbeit nicht auf die Normensetzung. Übereinkommen der IAO haben jedoch für die EU in Bezug auf EU-Normen Hinweischarakter; EU-Normen nehmen darüber hinaus Bezug auf IAO-Normen, zudem bezieht sich der EuGH hierauf.<sup>25</sup>

## II. Normensetzung der IAO und EU-Vertretung

### 1. Verfahren der Normensetzung

Zunächst hält das Internationale Arbeitsamt (IAA) Beratungen zu einer bestimmten Frage mit den Regierungen und durch sie mit den Sozialpartnern ab. Danach macht das IAA einen Bericht mit einer Analyse und der Praxis in den Mitgliedstaaten, der den Mitgliedern mit einem Fragebogen zugesandt wird. Das IAA bereitet daraufhin Schlussfolgerungen zur Vorlage an die IAK vor. Zuvor entscheidet der VR, ob die IAK ein bestimmtes Thema zur Normensetzung behandeln soll und ob es eine ein- oder zweimalige Beratung auf der IAK geben soll. Arbeitnehmer und -geber sind sich hierbei gewöhnlich einig, allerdings sind sie unterschiedlicher Meinung, wenn es zur Ausarbeitung der Normen, ihrer Anforderungen und ihres Inhaltes kommt. Nachdem die IAK einen Ausschuss eingesetzt hat, berät dieser den Text, wobei schriftliche Anmerkungen während der Beratungen eingebracht werden können (erste Lesung); sowohl in der ersten als auch in der zweiten Lesung wird ein Text angenommen, der danach von der IAK mit 2/3 Mehrheit angenommen wird.<sup>26</sup>

Eine Koordinierung<sup>27</sup> der Mitgliedstaaten durch die Kommission findet jeweils vor den Sitzungen des VR und der IAK statt, wobei nicht genau zu trennen ist, ob für einen Bereich die Mitgliedstaaten zuständig sind oder ob es sich um einen der Union übertragenen Bereich handelt.<sup>28</sup> Auch Arbeitnehmer und -geber koordinieren sich und legen ihre Haltung zu den Normen fest.

24 Vgl. Saenen/Orbie, Challenges of Coherence: exploring the Union's role in the International Labour Organization: Delarue, Employment and social policy: From the internal to the external dimension, in Lieb/von Onderza/Schwarzer (Hrsg.) (Fn. 10), S. 159 ff; Schriftwechsel von 2001 (u.a. hinsichtlich der Förderung der Arbeitsnormen) in ABI 2001, C 165/23, Memorandum of Understanding von 2004.

25 Vgl. Deutscher Gewerkschaftsbund <http://www.dgb.de/themen/++co++4ca46dc0-bce0-11e0-5fbf-00188b4dc422/@/@dossier.html>.

26 Zum Verfahren bei der Normensetzung: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/leg/download/man.pdf> und Lörcher, EuroAS-Stichwort (II), EuroAS 8/94, S. 6 f.

27 Vgl. Nedergaard, Coordination Processes in International Organizations, European Online Papers 12, 2008 ([http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2008\\_003a/75](http://eiop.or.at/eiop/index.php/eiop/article/view/2008_003a/75)).

28 Vgl. CM 318/06 (Mitteilung der Kommission hinsichtlich der Koordinierung zur IAO-See-schiffahrtskonferenz 2006).

In der Vergangenheit war es üblich, dass die (rotierende) Präsidentschaft der EU (oder ein beauftragter Mitgliedstaat) für die Mitgliedstaaten sprach, bei der EU übertragenen Zuständigkeiten sprach die Kommission (als Vertreterin der EU) mit von der Präsidentschaft erbetenen Erlaubnis der Vorsitzenden des Ausschusses, die immer gegeben wurde. Die Kommission als Vertreterin der EU kann zwar Anträge formulieren, aber diese können nur von der Präsidentschaft oder einem Mitglied der IAO wirksam eingebracht werden. Die gegenwärtige Vertretung in der IAO, die bisher bestand, kann weiterhin angewandt werden<sup>29</sup>; sie trägt den Interessen sowohl der EU als auch der Mitgliedstaaten Rechnung.

Gemäß Art. 19 Abs. 5, Buchst. b, c und Abs. 6, Buchst. b, c IAO-Verfassung müssen die Mitglieder ein Übereinkommen und eine Empfehlung der für die Gesetzgebung zuständigen Stelle vorlegen. Die Normen müssen der nationalen Stelle (in Deutschland dem Parlament) immer vorgelegt werden (in Gänze und nicht nur hinsichtlich der Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten der EU).<sup>30</sup> Der Grund für die Vorlagepflicht liegt darin, dass die Parlamente und die Öffentlichkeit sich der Normen bewusst werden sollen. Die Ratifizierung eines Übereinkommens kann nur durch die IAO-Mitgliedstaaten geschehen, die EU kann hinsichtlich ihrer eigenen Zuständigkeiten lediglich den Mitgliedstaaten die Ratifizierung empfehlen; diese bleiben aber gegenüber der IAO verantwortlich, unabhängig davon, ob sie ratifizieren oder nicht.<sup>31</sup>

## 2. Beteiligung der EU bei der Normensetzung?

### a) Vorgeschichte

Die Frage der Zuständigkeit der EU bei der Normensetzung der IAO stellte sich, als das Übereinkommen 153 von 1979 über Arbeits- und Ruhezeiten im Straßenverkehr vorbereitet wurde und die Kommission auf ihre Zuständigkeit auf Grund existierender EU-Gesetzgebung bestand; sie verfolgte dieses Anliegen jedoch nicht weiter. Die Frage der Zuständigkeit der EU wurde wieder relevant bei Übereinkommen 162 von 1986 über Sicherheit bei der Verwendung von Asbest; der Rat verweigerte der Kommission, die eine ausschließliche Zuständigkeit geltend machte, das Mandat zur Verhandlungsführung. Die Mitgliedstaaten vereinbarten jedoch mit der Kommission ihre Vertretung bei ausschließlicher Zuständigkeit, woraufhin

29 Vgl. Ratsdokument 6612/10 (Fn. 13).

30 77 ILC, Report III (part 4a), Geneva 1990, S. 44.

31 In der IAO besteht ein differenziertes Kontrollsystem, s. Lörcher, EuroAS-Stichwort: IAO Normenkontrolle, EuroAS 2/1994, S. 6 f., sowie: Die Normenkontrolle in der IAO, in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung et al. (Hrsg.), Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit, Baden-Baden 1994, S. 76 ff.

die Kommission ihre Klage vor dem EuGH<sup>32</sup> zurückzog.<sup>33</sup> Als das Übereinkommen 170 von 1990 über Sicherheit bei der Verwendung chemischer Stoffe bei der Arbeit vorbereitet wurde, beantragte die Kommission ein Gutachten des EuGH.<sup>34</sup> Obwohl das Gutachten aufgrund von Art. 228 EWGV (Abkommen mit dritten Staaten oder Organisationen, jetzt Art. 216 AEUV, vgl. auch Art. 218 Abs. 10 AEUV, Zuständigkeit des EuGH für Gutachten) erstellt wurde, ist es weiter von Bedeutung, da aktuelle Vorschriften keine substantielle Änderung gebracht haben.<sup>35</sup>

#### b) Gutachten 2/91 des EuGH

Der EuGH urteilte, dass das Übereinkommen 170 nicht in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft (Union) fällt; die Zuständigkeit für den Abschluss des Übereinkommens stehe den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft gemeinsam zu.<sup>36</sup> Der EuGH sagte nicht, ob die Mitgliedstaaten oder die Gemeinschaft für die Umsetzung des Übereinkommens zuständig sind. Das Fehlen einer derartigen Aussage ist jedoch verständlich, da der EuGH nur das Recht der Gemeinschaft (Union) auslegt und sich nicht mit den Bestimmungen internationaler Organisationen auseinandersetzt, insbesondere da in der IAO nur die Mitglieder der IAO Rechte haben.

#### c) Nachfolgende Reaktionen

##### aa) Juristischer Dienst des Rates

Hinsichtlich der Verhandlungen auf einer internationalen Konferenz führte der Juristische Dienst des Rates (zum UNFCCC) aus: “Nach dem derzeitigen Stand der Entwicklung des Unionsrechts heißt dies in der Praxis, dass die Union und die Mitgliedstaaten bei internationalen Verhandlungen im Bereich Umwelt entweder von einem einzigen Verhandlungsführer – üblicherweise der Kommission – oder von einem Verhandlungsteam vertreten werden können, dem die Kommission neben einem oder mehreren Verhandlungsführern angehört. Der turnusmäßig wech-

32 ABl. 1987 C 88/9.

33 Rs. 217/86, ABl. 1986 C 242/7.

34 Gutachten 2/91 (Fn. 13).

35 Zur Vorgeschichte vgl. Muhr, Kompetenzkonflikte zwischen der Normensetzung der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) und der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaft (EG), in: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung et al. (Hrsg), Fn. 31, S. 204 ff., 206.

36 Gutachten 2/91(Fn. 13), Rdnr. 20 und 39.

selnde Vorsitz kann die Aufgabe des anderen Verhandlungsführers übernehmen, wie dies in der Vergangenheit der Fall war; dann übertragen die Mitgliedstaaten ihm die Verhandlungsbefugnisse für die in ihre einzelstaatliche Zuständigkeit fallenden Angelegenheiten.<sup>37</sup> Zwar betraf der Beitrag des Juristischen Dienstes das UNFCC, jedoch sind Umwelt und Sozialpolitik der Union geteilte Zuständigkeiten (Art. 4 Abs. 2 Buchst. b und e AEUV), wobei die Union keine ausschließliche Zuständigkeit hat; allerdings kann der Beitrag auf die Normensetzung der IAO übertragen werden.

#### bb) Kommission

Die Kommission versuchte mit einem (2004 zurückgezogenen)<sup>38</sup> Vorschlag für einen Beschluss des Rates 1994<sup>39</sup>, ihre Position und damit die der EU zu stärken. Sie beabsichtigte, dass die EG und die Mitgliedstaaten den Fragebogen der IAO gemeinsam beantworten und die Kommission durch den Rat ermächtigt würde, sich über die Mitgliedstaaten an den Verhandlungen zu beteiligen. Dem Rat als zuständiger Stelle seien die Normen vorzulegen, wobei die Ratifikation bei den Mitgliedstaaten verbleiben sollte. Es ist davon auszugehen, dass die Kommission nicht aufgeben wird, auch wenn sie zwischenzeitlich ihre Beobachterrolle akzeptiert hat, so dass die Mitgliedstaaten weiter die Mitgliedschaftsrechte in der IAO ausüben.

Die EU-Kommission hat die Stellungnahme des EuGH in seinem Gutachten 2/91 wohl oder übel akzeptieren müssen und die Lehren aus dem Gutachten gezogen, dass sie keine Mitgliedschaftsrechte in der IAO hat und daher keine Übereinkommen der IAO aushandeln und ratifizieren kann, da für die Ratifikation nur die Mitgliedstaaten der IAO zuständig sind.<sup>40</sup> Der Rat ermächtigte im November 2012 die Mitgliedstaaten, nach einer Änderung des gemeinschaftlichen Besitzstandes seit 1993 das Übereinkommen 170 zu ratifizieren.<sup>41</sup>

#### IV. Schlussfolgerungen

Die EU ist kein Staat, sie kann daher nicht Mitglied der IAO sein und daher auch nicht selbständig Übereinkommen mit ausarbeiten und ratifizieren. Die Bestim-

37 Ratsdokument 6612/10 (Fn. 13).

38 ABl. C 5/2 vom 9.1.2004.

39 KOM(94)2.

40 Antwort der Kommission auf die EP-Frage Langenhagen, ABl. 1999 C 341, 112.

41 Ratsdokument 16760/12. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Übereinkommen 170 bereits 2007 ratifiziert; Italien 2002, Luxemburg 2008, Polen 2005, Schweden 1992.

mungen über die auswärtige Vertretung und den Abschluss internationaler Übereinkommen der EU nach dem Vertrag von Lissabon sind nicht neu und ändern daher nicht die Vertretung der EU in der IAO. Die Beteiligung der EU als solche (in Vertretung für die 27 Mitgliedstaaten) ist nicht möglich, da die Verfassung der IAO und die dreigliedrige Struktur dem entgegenstehen, auch widerspricht das Subsidiaritätsprinzip einer umfänglichen Rolle der EU. Dazu kann die Funktionsfähigkeit der IAO gefährdet sein. Nach dem EuGH ist die EU hinsichtlich der übertragenen Zuständigkeiten zwar zuständig, allerdings kann sie nach der IAO-Verfassung nicht handeln, während die Mitgliedstaaten zwar handlungsfähig sind, aber teilweise (auf Grund der der EU übertragenen Zuständigkeiten) nicht (mehr) zuständig sind.

Die bestehende Übung der Aufteilung zwischen den Mitgliedstaaten der EU und der Kommission (als der Vertreterin der Union) zeigt, dass die EU-Mitgliedstaaten als Treuhänder der EU handeln. Dementsprechend urteilt der EuGH auch, „dass die Gemeinschaft [die Union] nicht selbst sondern nur durch die Mitgliedstaaten abschließen kann“.<sup>42</sup> Es gibt keinen Anlass, die bestehende Übung in der IAO zu ändern (in anderen VN-Organisationen, mit Ausnahme der Welthandelsorganisation, ist die EU ebenfalls nicht Mitglied). Für längere Zeit wird die EU keine ausschließliche Zuständigkeit in der Sozialpolitik haben, da die Mitgliedstaaten der EU die ihnen verbleibenden Zuständigkeit nicht aufgeben wollen. Eine Änderung des AEUV mit ausschließlicher Zuständigkeit der EU ist daher nicht zu erwarten.

Eine Änderung der IAO-Verfassung könnte zwar theoretisch die Mitgliedschaft der EU in der IAO ermöglichen.<sup>43</sup> Eine solche Änderung ist aber nicht realistisch und kann kurz- oder mittelfristig nicht erwartet werden.<sup>44</sup> Eine radikale – allerdings auch nur theoretische – Lösung wäre der Austritt der 27 Mitgliedstaaten aus der IAO, allerdings verbietet sich dieser Schritt von selbst.

42 Gutachten 2/91 (Fn. 13), Nr. 37.

43 S. auch den angestrebten Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (Art. 6 Abs. 2 EUV).

44 Die Arbeitnehmer und -geber sind zudem gegen eine Mitgliedschaft der EU in der IAO, vgl. Muhr, Fn. 35, S. 207.

# Die Normen der Internationalen Arbeitsorganisation und ihre Bedeutung im Richterrecht des Europäischen Gerichtshofs

*Johannes Heuschmid/Thomas Klebe*

## *I. Einleitung*

Gegenstand dieser Untersuchung ist die Bedeutung von Rechtsvorschriften der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) in der Rechtsprechung des EuGH. Sowohl das Recht der IAO als auch das der EU sind Bereiche, deren Entwicklung der Jubilar seit Jahren mitbegleitet und mitgestaltet hat. Sein Tätigkeitsspektrum reicht hierbei von der Legung des wissenschaftlichen Fundaments durch die Mitherausgabe der Textsammlung „Internationale Arbeits- und Sozialordnung“<sup>1</sup>, die u. a. den Normbestand der IAO eindrucksvoll illustriert, bis hin zur rechtlichen Beratung des Europäischen Gewerkschaftsbunds in seiner Funktion als dessen Justitiar. Mit dem Inkrafttreten der Europäischen Grundrechtecharta (EU-GRC), an deren Erarbeitung der Jubilar ebenfalls mitgewirkt hat, könnte eine neue Ära im Zusammenwirken beider Normbereiche eingeleitet worden sein. Es besteht also hinreichend Anlass, die Rezeption der Rechtsvorschriften der IAO durch den EuGH etwas näher zu betrachten.

Um die Relevanz des IAO-Rechts verlässlich einschätzen zu können, ist als Ausgangspunkt zunächst der Frage nach der authentischen Auslegung von IAO-Übereinkommen nachzugehen (II.). Sodann werden die Schnittstellen zwischen beiden Normbereichen näher beleuchtet (III.), im Anschluss daran ist darauf einzugehen, inwieweit der EuGH in seiner Rechtsprechung bislang IAO-Normen in Bezug genommen hat (IV.). Schließlich ist mit Blick auf die horizontalen Bestimmungen der EU-GRC das künftige Potential von IAO-Normen bei der Ausgestaltung des arbeitsrechtlichen Menschenrechtsschutzes in der EU näher zu betrachten (V.).

1 Däubler/Kittner/Lörcher, *Internationale Arbeits- und Sozialordnung*, 2. Aufl., Frankfurt 1994.