

## TOP 3.6.9 101. IAK – Normenausschuss; Streikrecht

Abteilung: S-LS

### 1. Beschreibung der Problematik

Auf der 101. Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) kam es heuer, 2012, im **Normenausschuss** zu einer **Geschäftsordnungskrise**. Inhaltlich ging es um **Koalitionsfreiheit und Streikrecht**.

Der Sachverständigenausschuss der ILO zur Anwendung von Übereinkommen und Empfehlungen (SV-Ausschuss)<sup>1</sup> erstellt jährlich einen Gesamtüberblick über die Praxis der Mitgliedstaaten zu bestimmten ILO-Übereinkommen. 2012 waren dies die 8 grundlegenden Übereinkommen oder Kernarbeitsnormen: Koalitionsfreiheit, Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Gleichheit. Der Gesamtüberblick ging ausführlich auf die IAO- sowie die Staatenpraxis zum Streikrecht ein und dokumentierte die unterschiedlichen Standpunkte, die Arbeitgeber (AG) einerseits, der Arbeitnehmer (AN) andererseits im Normenausschuss zur Frage vertreten, ob die Koalitionsfreiheit das Streikrecht umfasst; dies wird von den ILO-Sachverständigen bejaht.

Der Normenausschuss diskutierte den Gesamtüberblick wie vorgesehen in der **ersten Konferenzwoche**. Die AG griffen durch ihren neuen Gruppensprecher Chris Syder (Confederation of British Industry) die zuletzt genannte Interpretation der Sachverständigen grundlegend an. Sie bestritten u.a. das Mandat des SV-Ausschusses, Auslegungen von ILO-Übereinkommen in Art einer Soft-Law-Rechtsprechung zu treffen; allein der Internationale Gerichtshof (IGH) habe nach der IAO-Verfassung das Recht zu verbindlichen Auslegungen; eine konkrete Befassung des IGH lehnten sie allerdings ab. Die AN wiederum wiesen durch den ebenfalls erstmals als Gruppensprecher fungierenden Marc Leemans (Belgien, Confédération des Syndicats chrétiens) auf den technischen Charakter des CEACR und dessen Unabhängigkeit hin; das Mandat des SV-Ausschusses umfasse schon im Sinn der Rechtssicherheit die Aufgabe, Inhalt und Bedeutung einzelner Bestimmungen von Übk zu untersuchen. Insb begrüßten die AN die Ausführungen im Gesamtüberblick zur Rechtsprechung des EuGH iZm mit Streikrecht und Dienstleistungsfreiheit (Laval, Viking uam).

Die regulär für die **zweite Konferenzwoche** vorgesehene Diskussion im Normenausschuss - schwerwiegende Normverletzungen durch einzelne Staaten - fand heuer nicht statt. Auf der Grundlage des jährlichen Detailberichtes des SV-Ausschusses III(1A) hatten AN und AG eine Liste von 50 Staaten vor der Konferenz vereinbart; eine Einigung über die endgültige Auswahl der 25 auf der Konferenz zu behandelnden Staaten kam jedoch bis zum Ende der ersten Konferenzwoche nicht zu Stande.<sup>2</sup> Die AG-Kurie hatte bereits in ihrem allgemeinen Eröffnungsstatement im Ausschuss das Normenüberprüfungsverfahren insgesamt und das Auswahlverfahren über die „Liste“ in Frage gestellt. Am Ende ersten Konferenzwoche erschienen die AG nicht mehr im Verhandlungssaal. Trotz intensiver Bemühungen um einen Kompromiss blieben sie bei ihrer Weigerung, individuelle Staatenfälle zu diskutieren; in der zweiten Konferenzwoche gab es daher nur Sitzungen der drei Gruppen, jedoch keine 3gliedrigen bzw Plenarsitzungen des Normenausschusses.

<sup>1</sup> Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, CEACR

<sup>2</sup> Unter den vorgeschlagenen 50 Staaten waren u.a. zum Koalitionsfreiheits-Übk (Nr 87) Algerien, Ägypten, Belarus, Kanada, Kolumbien, Kuba, Fidji, Guatemala, Swaziland und die Türkei sowie zum Kollektivvertragsverhandlungs-Übk (Nr 98) Georgien, Griechenland und Uruguay.

Eine Einigung über das weitere Vorgehen kam in der **dritten Konferenzwoche** zustande. Bemühungen, den Berichts- und Normenüberprüfungsmechanismus der ILO in seiner dualistischen Struktur zu erhalten, sind somit nicht zu übersehen; dieser Dualismus beruht auf dem, zum jährlich wiederkehrenden Tagesordnungspunkt ‚Normenanwendung‘ auf der IAK konstituierte Ausschuss einerseits, dem vom ILO-Verwaltungsrat bestellten, ständig tätigen SV-Ausschuss andererseits.

## 2. Auswirkungen

Die **erste unmittelbare Auswirkung** der AG-Blockade auf die Konferenz selbst war, dass Verletzungen internationaler Arbeitsnormen durch Vertragsstaaten nicht im Normenausschuss diskutiert werden konnten; nicht nur die AN, sondern auch die - in der Diskussion sonst eher zurückhaltende - Regierungsgruppe kritisierten dies grundsätzlich.<sup>3</sup> Massive Verletzungen der Gewerkschaftsfreiheiten wie in Guatemala, Swaziland oder der Türkei fanden somit nicht an die institutionelle Öffentlichkeit des ILO-Normenausschusses, die einzige Öffentlichkeit, die es in etlichen Fällen gibt und die manche GewerkschafterInnen nur mit großem persönlichem Risiko erreichen. Auch entfiel die Diskussion darüber, wie sich die EU-Krisenpolitik auf die Kollektivvertragsfreiheit in Griechenland auswirkt.

**Zweitens** war das sozialpartnerschaftliche Gesprächsklima im Rahmen der Konferenz teilweise schwer beeinträchtigt, so in der niederländischen Delegation. Andererseits distanzieren sich langjährige AG-Vertreter ostentativ von den Vorgängen im Normenausschuss, so der stellvertretende AG-Vorsitzende des Verwaltungsrates (Entschuldigung im Plenum) und AG-Sprecher in anderen Ausschüssen durch ein betont sozialpartnerschaftlich-kooperatives Verhalten.

Nach der zu Konferenzende erreichten Einigung wird sich **drittens** der **Verwaltungsrat im November 2012** in seiner regulären Sitzung<sup>4</sup> mit den Auffassungsunterschieden zum Normenüberprüfungsmechanismus dringlich befassen; in Vorbereitung dieser Sitzung werden ab September informelle 3gliedrige Beratungen stattfinden und - auf Verlangen der AN - die auf der vorläufigen „Liste“ aufscheinenden 50 Staaten zur (nochmaligen) Berichtslegung vor der nächsten Sitzung des SV-Ausschusses aufgefordert werden, damit der Normenausschuss 2013 seine Arbeit fortsetzen kann.

Der grundsätzliche Angriff der AG auf den Normenüberwachungsmechanismus der ILO stellt **die erste große politische Herausforderung für den designierten ILO-Generaldirektor Guy Ryder** dar, den ersten ILO-GD mit gewerkschaftlichem Hintergrund (TUC, IGB). Während nicht wenige Konferenzteilnehmer eine auch persönliche Seite des Konflikts vor einem britischen Hintergrund vermuteten, sind die institutionellen und rechtlichen Implikationen jedenfalls deutlich.

## 3. Position/Forderung der AK/BAK

Die BAK unterstützt mit dem ÖGB<sup>5</sup> das Normenüberwachungsverfahren der IAO und damit auch den designierten IAO-Generaldirektor.

Die **jährlichen Berichtspflichten der Staaten an die ILO** über die Einhaltung der von ihnen ratifizierten Übereinkommen gehen zusammen mit der Gründung der ILO direkt auf den Vertrag von Versailles zurück und wurden später in die ILO-Verfassung überführt. Insofern wird das Normenüberwachungsverfahren zu Recht als Herzstück der ILO bezeichnet. Die Staaten müssen die Sozialpartner an der Berichterstattung beteiligen; während sich die österr AG-Organisationen regelmäßig verschweigen,

<sup>3</sup> Die diesbezügliche Äußerung der ö Regierungsvorteilerin scheint nicht im – tw summarischen - Protokoll auf.

<sup>4</sup> Eine beobachtende Sitzungsteilnahme ist grundsätzlich über Vermittlung von ACTRAV/IGB auch für österreichische AN-VertreterInnen möglich.

<sup>5</sup> Siehe die Wortmeldung von Präs. Foglar am 11.6.2012 im Plenum der IAK.

um auf der Konferenz gegenüber ihren internationalen Dachverbänden nicht präjudiziert zu sein, nimmt die BAK die Möglichkeit zur Beteiligung an den Berichtspflichten und zur Kommentierung der innerstaatlichen Rechtslage und Entwicklung regelmäßig in technischer Unterstützung des ÖGB wahr (nur dieser hat als Organisation mit freiwilliger Mitgliedschaft eine direkte Mitsprache in der IAO). Am Mandat des SV-Ausschusses zur Auslegung von multilateralen Verträgen und anderen Instrumenten der IAO wie Empfehlungen können keine rechtlichen Zweifel bestehen. Dieses Mandat ist durch einen Beschluss der 8. IAK aus 1926 und einen weiteren Verwaltungsratsbeschluss aus 1946 abgesichert; zudem ist der SV-Ausschuss als auslegendes Vertragsorgan durch die Völkerrechtspraxis anerkannt. Die **Anerkennung des ILO-SV-Ausschusses** hat sich nicht zuletzt in Urteilen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (Straßburg) zum Streikrecht niedergeschlagen.<sup>6</sup> Die Bezugnahme des EGMR auf die Praxis des ILO-SV-Ausschusses macht die vom neuen Sprecher der AG-Kurie im Normenausschuss vorgetragene Argumentation als interessenbedingte Besorgnis in Teilen nachvollziehbar, doch nicht richtig.<sup>7</sup>

Anders sieht es jedoch bei der **Auswahl der im Normenausschuss zu diskutierenden Staaten** aus („**individuelle Fälle**“). Die Auswahl durch Verhandlungen der internationalen, im Normenausschuss vertretenen Sozialpartner aus dem jährlichen Detailbericht des SV-Ausschusses - ohne Beteiligung der Regierungen – ist eine reine Praxisentwicklung und findet keine vergleichbar solide Grundlage wie das Mandat des SV-Ausschusses in Beschlüssen der IAO. Das Internationale Arbeitsamt hat seit 2010 eine diesbezügliche Diskussion intensiv betrieben und u.a. Vorschläge zur ‚Objektivierung‘ des Auswahlverfahrens gemacht. Zu hoffen ist auf eine Lösung – oder zumindest die Grundlage einer Lösung - im November-Verwaltungsrat.

Die Diskussion in der IAO könnte ein Anlass sein, die österr AN-Position zur (Nicht-)Verrechtlichung des Streikrechts allenfalls erneut zu **präzisieren**. ÖGB (Sozialpolitik) und BAK waren nach den Viking-Laval-Urteilen des EuGH einem Aufruf des EGB an die Gewerkschaften in EU-Staaten gefolgt, im Rahmen der regulären, jeweiligen innerstaatlichen Berichte an die IAO die Auswirkungen dieser EuGH-Urteile zu thematisieren. Weil die Einschränkungen des Streikrechts durch die Viking-Laval-Rechtsprechung auch in Österreich durchschlagen könnten, haben ÖGB und BAK in weiterer Folge die Ratifizierung von Art 6 Abs 4 RESC (ausdrückliches Streikrecht) gefordert; damit wäre eine Verrechtlichung auf internationaler Ebene erreicht worden, allerdings ohne die in Art 6 Abs 4 (RESC ausdrücklich vorgesehenen Einschränkungen des Streikrechts gesetzlich durchführen zu müssen. Zu einer Ratifizierung von Art 6 Abs 4 RESC ist es wegen der Ablehnung der Wirtschaftsseite nicht gekommen. Zu prüfen wären in diesem Zusammenhang nunmehr die Auswirkungen der jüngsten Rechtsprechung des VfGH<sup>8</sup>, der die Europäische Grundrechtecharta (EGRC) als Prüfungsmaßstab auch österr Verfassungsrechts herangezogen hat. Zu prüfen wären insb mögliche Fallkonstellationen, in denen Art 28 EGRC<sup>9</sup> eine Bedeutung haben könnte, und zwar im Hinblick auf die nunmehr vom VfGH postulierte möglichst kohärente Auslegung von Grundrechten, wie sie sich aus der österr Verfassung, **völkerrechtlichen Verträgen** – vgl die Gewerkschaftsfreiheitsübereinkommen der ILO (Nr 87) und (Nr 98) - und der Grundrechte-Charta ergeben.

<sup>6</sup> Vgl *Wedl*, Neues aus der Judikatur des EGMR zu gewerkschaftlichen Grundrechten, DRdA 2009, 458.

<sup>7</sup> *Syder* ist als auf AG-Seite offensiv agierender Anwalt zur Durchsetzung des für Gewerkschaften ruinösen britischen Rechts in Streikfällen bekannt; Mitteilung Sam Gurney (TUC); vgl <http://www.youtube.com/watch?v=q0V1itEQ9RQ>.

<sup>8</sup> VfGH 14.3.2012, U 466/11-18, U 1836/11-13; vgl insb Rz 46.

<sup>9</sup> „Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen. Die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber oder ihre jeweiligen Organisationen haben nach dem Gemeinschaftsrecht und den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften und Gepflogenheiten das Recht, Tarifverträge auf den geeigneten Ebenen auszuhandeln und zu schließen sowie bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen zur Verteidigung ihrer Interessen, einschließlich Streiks, zu ergreifen.“