

STELLUNGNAHME DES IGB ZU DEM IAO- SACHVERSTÄNDIGENAUSSCHUSS ÜBER DAS ÜBEREINKOMMEN 87 UND DAS STREIKRECHT

1. Seit Juni 2012 hat die Internationale Arbeitgeberorganisation IOE wiederholt darauf hingewiesen, dass es zwar ein Streikrecht gibt, aber dieses nur auf nationaler und nicht auf internationaler Ebene existiert. Das Gegenteil ist der Fall, es gibt wohl ein Streikrecht auf internationaler Ebene, das formell in dem Übereinkommen 87 und der IAO-Verfassung festgelegt ist. Darüber hinaus wurden die Aufsichtsmechanismen der IAO und, was am wichtigsten ist, der Sachverständigenausschuss, darum gebeten, Stellungnahmen und Schlussfolgerungen in Bezug auf dieses Recht abzugeben. Zwar sind die Stellungnahmen und Schlussfolgerungen dieser Aufsichtsgremien nicht rechtlich bindend, da nach der Verfassung der IAO nur dem Internationale Gerichtshof die rechtsverbindliche Auslegung von IAO-Übereinkommen zusteht, doch die Arbeit des Sachverständigenausschusses hat Überzeugungscharakter und wird daher akzeptiert, sofern die in Artikel 37 der Verfassung genannten „Justizorgane“ keine anderslautende Entscheidung treffen.

2. Langjährige Rechtsprechung und die gängige Praxis haben die Existenz des Streikrechts im Zusammenhang mit IAO-Übereinkommen 87 bekräftigt und bestätigt. Trotz der Behauptung der IOE haben die IAO und ihre drei gleichberechtigten Träger die Anerkennung des Streikrechts seit Jahrzehnten konsequent im Blick. Wie die Arbeitsrechtlerin Prof. Tonia Novitz erklärte:

wurde in den 40 Jahren von 1952 bis 1992 die Rechtsprechung der IAO bezüglich des Streikrechts, wie vom Ausschuss für Vereinigungsfreiheit und vom CEACR formuliert worden ist, von der Arbeitgeberlobby nicht angefochten.¹

3. Die Aufsichtsmechanismen der IAO haben das Streikrecht von Anfang an anerkannt. Diese Gremien haben das Streikrecht aus der IAO-Verfassung, aus Übereinkommen 87 und anderen Instrumenten abgeleitet. Das Streikrecht wird zudem in verschiedenen späteren IAO-Entschlüssen² sowie in anderen Übereinkommen und Empfehlungen der IAO – die von allen drei Parteien unterstützt wurden – ausdrücklich erwähnt.³ Und auch regionale sowie innerstaatliche Gerichte haben unter Berufung auf

¹ Tonia Novitz, *Connecting Freedom of Association and the Right to Strike: European Dialogue with the ILO and its Potential Impact*, 15 Canadian Lab. & Emp. L.J., 2009-2010, S. 476.

² Siehe z. B. die im Jahre 1957 verabschiedete „Resolution concerning the Abolition of Anti-Trade Union Legislation in the States Members of the International Labour Organisation“, in der für Gesetze plädiert wurde, „die die wirksame und uneingeschränkte Ausübung von Gewerkschaftsrechten einschließlich des Streikrechts durch die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gewährleisten“ (ILO, 1957, S. 783); ILO Resolution Concerning Trade Union Rights and Their Relation to Civil Liberties, 1970 (in der der Generaldirektor aufgefordert wurde, Maßnahmen zu ergreifen, um „die vollumfängliche und universelle Achtung der Gewerkschaftsrechte im weitesten Sinne zu gewährleisten“, einschließlich des „Streikrechts“).

³ Siehe z. B. Übereinkommen über Zwangs- und Pflichtarbeit Nr. 105 (1957) und die Voluntary Conciliation and Arbitration Recommendation Nr. 92 (1951).

das IAO-Übereinkommen 87 zunehmend den fundamentalen Charakter des Streikrechts anerkannt.

4. Das Streikrecht und das Recht auf Vereinigungsfreiheit sind untrennbar miteinander verbunden. Ersteres kann als indirektes, instrumentelles Mittel zur Ausübung des Letzteren ⁴ oder als selbständiges Recht betrachtet werden, das sich direkt aus dem Recht auf Vereinigungsfreiheit ableitet. ⁴ Andere Wissenschaftler vertreten die Auffassung, dass man sich das Streikrecht am besten als ein aus einem Bündel von Rechten bestehendes Recht vorstellen müsse, nämlich des Rechts sich zu vereinigen, Tarifverhandlungen zu führen und zu streiken. Diese bilden zusammen das Recht auf Vereinigungsfreiheit. ⁵

Comment [KS1]: Long hyphen

Comment [KS2]: Long hyphen

5. Tatsächlich berichtete die IAO bereits im Jahr 1927, dass das Streikrecht und das Recht auf Vereinigungsfreiheit untrennbar miteinander verbunden sind. Sie erklärte: „Anscheinend existiert eine äußerst enge Beziehung zwischen dem Streikrecht und dem Recht auf Vereinigung zu Handelszwecken. Viele bekräftigen, dass diese beiden Rechte identisch sind, während andere dieser Ansicht widersprechen. Es scheint praktisch so zu sein, dass eine Unterscheidung zwischen beiden unmöglich ist.“ ⁶

6. Die IOE verweist darauf, dass das Wort „Streik“ weder in Übereinkommen Nr. 87 noch in der IAO-Verfassung auftaucht. Es geht jedoch längst nicht „unbestreitbar klar“ aus den vorbereitenden Arbeiten hervor, dass das Übereinkommen das Streikrecht ausschließt. Soweit die Frage des Streikrechts zu der Zeit, als man das Übereinkommen diskutierte, aufgeworfen wurde, ging es meist darum, ob Beamte dieses Recht genießen sollten ⁷, oder sie wurde im Zusammenhang mit einer Schlichtung gestellt. ⁸ Es gibt in den vorbereitenden Arbeiten keine Schlussfolgerungen, die darauf hinweisen, dass das Streikrecht nicht in Erwägung gezogen wurde. Möglicherweise haben einige Regierungen eine Stellungnahme zu dieser Frage abgegeben; dies allein ist jedoch nicht maßgeblich.

7. Bei der Prüfung der Gesprächsprotokolle, die zur Erarbeitung von Übereinkommen 87 und 98 (und der zugehörigen Empfehlungen) führten, kam Ruth Ben-Israel in der Tat zu dem Ergebnis, dass das Büro zu diesem Zeitpunkt die Haltung einnahm, dass das Recht auf Vereinigungsfreiheit insgesamt garantiert worden sei und dass somit keine Notwendigkeit bestünde, ein Streikrecht ausdrücklich festzuschreiben ⁹.

Comment [KS3]: Long hyphen

⁴ Siehe z. B. Leader, Sheldon. *Freedom of Association: A Study in Labor Law and Political Theory* (Yale University 1992); Leader, Sheldon, 'Can You Derive the Right to Strike from the Right to Freedom of Association?' *Canadian Labor and Employment Law Journal*, Vol.15, No.2 (2010); Zou, Mimi, *A Freestanding Right or a Means to an End? The Right to Strike in the ILO and EU Legal Frameworks*, 15 *Trinity C.L. Rev.* 101 (2012).

⁵ Ruth Ben-Israel, *International Labour Standards: The Case for a Right to Strike* (Kluwer Law 1988), Part I.

⁶ International Labour Office, *Freedom of Association, A Comparative Analysis*, 1927, Volume I, S. 101.

⁷ Siehe z. B. Record of Proceedings (1948), 31. Versammlung, 15. Sitzung der IAK. Hr. Viegä, Vertreter der Regierung Portugals („Wir sollten es vermeiden, einen Entwurf vorzulegen, der in irgendeiner Weise den Gedanken nahelegen könnte, dass wir öffentlichen Bediensteten das Streikrecht einräumen.“)

⁸ Record of Proceeding (ILO 1947) App. X, 563, 565; Record of Proceeding (ILO 1947) App. X.

es habe die Auffassung geherrscht, dass es bereits durch das Übereinkommen geschützt sei.⁹

8. Bernard Gernigon, ehemaliger Chef des IAO-Ausschusses für Vereinigungsfreiheit, verweist auch darauf, dass zu keinem Zeitpunkt vor der Verabschiedung von Übereinkommen Nr. 87 das Streikrecht je ausdrücklich bestritten wurde.¹⁰

9. Vor allem hat die Gruppe der Arbeitgeber bspw. zuvor in dem gleichen Record of Proceedings des Jahres 1994 geäußert, „dass sie weniger den Umstand kritisierten, dass der Sachverständigenausschuss das Streikrecht grundsätzlich anerkennen wolle, sondern vielmehr, dass sein Ausgangspunkt ein umfassendes und unbegrenztes Streikrecht war“.¹¹ Natürlich, haben weder der CFA noch der CEACR ein unbegrenztes Streikrecht hervorgebracht, sondern tatsächlich zahlreiche Beschränkungen dieses Rechts genannt. Drei Jahre später, 1997, erkannte die Gruppe der Arbeitgeber an, „dass der Grundsatz gewerkschaftlicher Kampfmaßnahmen einschließlich des Streikrechts und von Aussperrungen Teil der Grundsätze der Vereinigungsfreiheit ist, wie sie in Übereinkommen 87 festgelegt wurde“.¹²

10. Seit Jahrzehnten haben CEACR und CFA das Streikrecht als fest in Artikel 3 und 10 des Übereinkommen 87 verankert angesehen. Der erste dieser beiden Artikel legt das Recht der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fest, „ihre Geschäftsführung und Tätigkeit zu regeln und ihr Programm aufzustellen.“ Im zweiten Artikel heißt es, dass diese Organisationen „die Förderung und den Schutz der Interessen der Arbeitnehmer oder der Arbeitgeber zum Ziele“ haben. Nach Maßgabe dieser Artikel sowie der IAO-Verfassung hat das entsprechende IAO-Aufsichtssystem (im nachfolgenden Abschnitt erörtert) seine Zuständigkeit für die Behandlung von Fragen bezüglich des Streikrechts begründet und über Jahrzehnte hinweg Stellungnahmen und Empfehlungen zum Streikrecht herausgegeben. Angesichts der ungleichen Machtverteilung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, wäre es unmöglich, das Recht auf Vereinigungsfreiheit und das Recht auf das Führen von Tarifverhandlungen auszuüben, ohne die eigene Arbeit niederlegen zu können.

11. Der Sachverständigenausschuss hat wiederholt festgestellt, dass das Streikrecht für die Arbeitnehmer und ihre Verbände ein wesentliches Mittel zur Förderung und zum Schutz ihrer wirtschaftlichen und sozialen Interessen ist. Bereits 1953 hat der CEACR in den Berichten, die sich mit Übereinkommen 87 befassen, über nationale Rechtsvorschriften bezüglich des Streikrechts berichtet. 1959, keine zehn Jahre nach dem Inkrafttreten von Übereinkommen 87, legte der CEACR in der ersten Allgemeinen Erhebung zur detaillierten Überprüfung der Vereinigungsfreiheit eine Analyse über das

⁹ Siehe Ruth Ben-Israel, *International Labour Standards: The Case for the Right to Strike* (Kluwer Law 1988), S. 45.

¹⁰ Gernigon, et al, *ILO Principles Concerning the Right to Strike*, *International Labour Review*, Bd. 137 (1998), S. 8, Fußn. 4

¹¹ Record of Proceedings (ILO 1994), ILC 81st Session, 25/33, Ziffer 121.

¹² Record of Proceedings (ILO 1997), ILC 85th Session, 19/35.

Streikrecht in dem Abschnitt, der Artikel 3 des Übereinkommens entspricht, vor. Er stellte insbesondere fest, dass das „Verbot von Streiks durch Beschäftigte mit Ausnahme von Staatsbediensteten, die im Namen staatlicher Einrichtungen handeln ... manchmal eine erhebliche Beschränkung der potenziellen Aktivitäten von Gewerkschaften darstellen kann.“¹³ Im Laufe der Zeit äußerten sich die Sachverständigen in den Allgemeinen Erhebungen von 1983,¹⁴ 1994¹⁵ und 2012 ausführlicher zu diesen Auffassungen.

12. Der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit leitete außerdem bereits 1952 in Fall 28 (Großbritannien-Jamaika) aus dem Recht auf Vereinigungsfreiheit ein Streikrecht ab:

Das Streikrecht und die gewerkschaftliche Organisation sind wesentliche Elemente der Gewerkschaftsrechte und Maßnahmen seitens Behörden zur Einhaltung der Gesetze dürfen daher nicht dazu führen, dass Gewerkschaften daran gehindert werden, bei Arbeitskonflikten Versammlungen abzuhalten.¹⁶

13. Dass der CFA das Streikrecht als ein wesentliches Element des Rechts auf Vereinigungsfreiheit bezeichnete und sich damit die Zuständigkeit für die Behandlung des Falls verlieh, erregte damals keinen großen Widerspruch. Der CFA bekräftigte auch in weiteren Fällen klar seine Zuständigkeit für die Behandlung von Beschwerden bezüglich des Streikrechts. In Fall Nr. 163 (Birma) erklärte der CFA, dass „Vorwürfe bezüglich eines Verbots des Streikrechts nicht außerhalb seiner Zuständigkeit liegen, wenn die Frage der Vereinigungsfreiheit berührt wird.“¹⁷ Es erklärte weiterhin, dass „das Recht von Arbeitnehmerorganisationen zu streiken als legitimes Mittel der Verteidigung ihrer beruflichen Interessen allgemein anerkannt ist.“¹⁸

14. Die Behauptung der IOE beruht hauptsächlich darauf, dass es in der Frage, ob die Vereinigungsfreiheit das Streikrecht beinhaltet, keine Vereinbarung zwischen dem Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen (CAS) und dem Sachverständigenausschuss gibt. Der CAS als Ganzes hat der Position der IOE jedoch nicht zugestimmt. Aufgrund eines Mitglieds gibt es diesbezüglich eine Uneinstimmigkeit zwischen diesen beiden Ausschüssen: der Gruppe der Arbeitgeber.

15. Die IOE argumentierte, dass das Streikrecht, wenn überhaupt, dann nur im CFA zu diskutieren sei, und dass die Schlussfolgerungen der Sachverständigen erst dann rechtsgültig sind, wenn sie von dem CAS angenommen wurden. Der IOE hat behauptet,

¹³ CEACR-Bericht, 43. Sitzung, IAK 1959 (Teil I, Bericht III), S. 114.

¹⁴ Allgemeine Erhebung, Ziffer 200 (mit der Feststellung: „Der Ausschuss ist der Auffassung, dass das Streikrecht eines der wesentlichen Mittel ist, die Erwerbstätigen und ihren Organisationen für die Förderung und den Schutz ihrer wirtschaftlichen und sozialen Interessen zur Verfügung stehen.“)

¹⁵ Allgemeine Erhebung, Ziffer 151 (mit der Feststellung: „Das Streikrecht ergibt sich als logische Konsequenz des Rechts auf gewerkschaftliche Organisation, das durch das Übereinkommen Nr. 87 geschützt ist); Ziffer 141 (in der mit Hinblick auf das Streikrecht bekräftigt wird, dass „die IAO-Urkunden die primäre Rechtsquelle“ sind.)

¹⁶ CFA-Bericht Nr. 2 (1952), Fall Nr. 28 (Großbritannien/Jamaika), Ziffer 68.

¹⁷ CFA-Bericht Nr. 27 (1958), Fall Nr. 163 (Myanmar), Ziffer 51.

¹⁸ Ebd.

der CAS habe gegenüber den anderen Aufsichtsmechanismen eine übergeordnete Position. Dies ist falsch. Das Mandat dieser beiden Ausschüsse legt keine Hierarchie zwischen beiden nahe. Keiner der Ausschüsse hat die Aufgabe, die Ergebnisse des anderen zu beurteilen. Der CAS bringt einfach ein zusätzliches politisches Element in die Debatte, mit ausgewählten Regierungen in einem dreigliedrigen Rahmen, um weitere Informationen zu sammeln und zusätzlichen Druck auf sie auszuüben, die bereits ratifizierten Übereinkommen zu implementieren. Die Tatsache, dass das politischste aller Aufsichtsgremien, der CAS, gelegentlich den unabhängigen technischen Sichtweisen des Sachverständigenausschusses widerspricht, mindert nicht die Überzeugungskraft des Sachverständigenausschusses.

16. Denn wie die IAO 1990 erklärte:

Die im [Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen] angestellten Überlegungen ermöglichen den IAO-Ausschüssen die demokratische Beteiligung an der Untersuchung, wie die ratifizierten Übereinkommen nachverfolgt werden können. Der Konferenzausschuss ist kein Berufungsgericht, das die Meinungen des Sachverständigenausschusses zuverlässig prüft, seine Bewertungen sind keine Urteilsprüche. Sie entspringen vielmehr dem Geist des Dialogs mit den IAO-Ausschüssen, der auf früheren technischen und rechtlichen Ratschlägen des Sachverständigenausschusses beruht, die wiederum auf eine bessere Umsetzung internationaler Arbeitsnormen zielen.¹⁹

17. Der IAO argumentiert außerdem, dass das Wiener Übereinkommen den Sachverständigenausschuss davon ausschließt, aus dem Übereinkommen 87 ein Streikrecht abzuleiten. Die Regeln für die Vertragsauslegung sind in Artikel 31 bis 33 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVK) festgelegt. Die zentrale Bestimmung für die Vertragsauslegung findet sich in Artikel 31(1) WVK, der verschiedene Elemente beinhaltet. Zunächst einmal ist ein Vertrag „nach Treu und Glauben“ auszulegen. Des Weiteren ist ein Vertrag in Übereinstimmung mit der üblichen Bedeutung auszulegen, die seinen kontextuellen Bestimmungen (im Hinblick auf die gesamte Urkunde) zukommt. Dies soll im Lichte seines Ziels und Zwecks geschehen. In Absatz 2 von Artikel 31 ist festgelegt, dass für die Zwecke der Auslegung eines Vertrages zum „Kontext“ eines Vertrages nicht nur der Wortlaut, sondern auch seine Präambel und Anhänge, Vereinbarungen oder Urkunden im Zusammenhang mit dem Abschluss des Vertrages sowie spätere Vereinbarungen und die Auslegungspraxis gehören.

18. Die IAO-Aufsichtsgremien handeln auf Grundlage des Befunds, dass das Streikrecht wesentlicher Bestandteil des Rechts auf Vereinigungsfreiheit (sowohl Übereinkommen 87 als auch die Verfassung) ist und mit den gebräuchlichen internationalen Rechtsnormen der Vertragsauslegung (in ihrer Geltung vor der Ratifizierung des WVK) sowie dem WVK im Einklang steht.

¹⁹ ILO, Report of the Committee on Application of Standards, 1990, S 27.

19. Die **Allgemeine** Erhebung (General Survey) 2012 kommt zu dem Schluss, dass das Fehlen einer konkreten Bestimmung nicht maßgeblich ist, da die Bestimmungen des Übereinkommens im Lichte ihres Zwecks und Ziels auszulegen sind. In ihr heißt es weiterhin, dass auch andere Auslegungselemente zu berücksichtigen sind, wie z. B. die ständige Praxis im Laufe von 52 Jahren.²⁰

Comment [KS4]: Or above small, but not mixed

20. 2007 verwies der CEACR auch auf die unterschiedlichen Methoden der Interpretation von Übereinkommen. Im Rahmen der Interpretation von Übereinkommen 29 bezüglich Fragen der modernen Sklaverei wurde festgestellt:

Bei der Interpretation von Übereinkommen mussten die Bestimmungen und Zwecke berücksichtigt werden, da sie lebendige Instrumente waren, die nicht nur im Kontext der Bedingungen interpretiert werden konnten, die zum Zeitpunkt ihrer Verabschiedung herrschten.²¹

21. Der CEACR hat sich mit dieser Problematik erneut 2011 in einer Antwort auf die Aufforderung auseinandergesetzt, die angewandten Methoden bei der Darlegung seiner Auffassungen bezüglich der Bedeutung der Bestimmungen von Übereinkommen zu erläutern. Er bekräftigte, dass er:

ständig und durchgängig all die unterschiedlichen Methoden der Interpretation von Verträgen im Auge behält, die nach dem Völkerrecht und insbesondere im Rahmen des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (1969) anerkannt sind. Insbesondere hat der CEACR immer in der nötigen Weise die wörtliche Bedeutung der Begriffe im Lichte des Ziels und Zwecks des Übereinkommens und im Geiste von Artikel 31 des Wiener Übereinkommens betrachtet. Zusätzlich zu und gemäß Artikel 5²² und 32 des Wiener Übereinkommens berücksichtigt der Ausschuss die Praxis der Organisation hinsichtlich der Prüfung der vorbereitenden Arbeiten vor der Verabschiedung des Übereinkommens. Dies ist besonders wichtig für die IAO-Übereinkommen im Hinblick auf den dreigliedrigen Charakter der Organisation und der Rolle, die die dreigliedrigen Bestandteile bei der
 Setzung von Standards spielen.²³

²⁰ ILO, Committee of Experts, General Survey 2012, S. 48.

²¹ IAK, 96. Sitzung, vorläufiger Bericht Nr. 22, Ziffer 133

²² Artikel 5 des WVK, der auf Drängen der IAO aufgenommen wurde, bestimmt, dass die Vorschriften des Übereinkommens auf jeden Vertrag Anwendung finden, der die Gründungsurkunde einer internationalen Organisation bildet, sowie auf jeden im Rahmen einer internationalen Organisation angenommenen Vertrag, unbeschadet aller einschlägigen Vorschriften der Organisation. In der Tat erklärte der damalige IAO-Generaldirektor Jenks, der an der UN-Konferenz über das Vertragsrecht teilnahm, dass im Entwurf der Konvention „die IAO-Praxis bezüglich der Auslegung stärker als angenommen auf vorbereitende Arbeiten Bezug genommen hatte“. Die Aufsichtsgremien der IAO haben in der Tat Auslegungsverfahren entwickelt, bei denen die vorbereitenden Arbeiten sowie die Stellungnahmen anderer Aufsichtsgremien eine Rolle spielen.

²³ CEACR-Bericht, 100. Sitzung, IAK 2011 (Teil I A, Bericht III), Ziffer 12.

22. Schließlich ist die Auslegungskonzeption der „lebenden Urkunde“ ein übliches Auslegungsmittel, was für die Auslegung von Menschenrechtsurkunden ganz besonders gilt. Die Bedeutung einer solchen Auslegungsmethode ist die Konsequenz des übergeordneten Ziels und Zwecks von Menschenrechtsabkommen. Die Auslegung des Texts im Lichte des Ziels und Zwecks ist nötig, um Menschenrechtsbestimmungen „durchführbar und effektiv“ zu machen und die „gegenwärtigen Bedingungen“ für den Schutz des Einzelnen zu berücksichtigen.

23. Der bei der Konferenz 1926 festgelegte und 1947 von dem Leitungsgremium ergänzte Auftrag des Sachverständigenausschusses ist in der Tat der Ausgangspunkt für jede Analyse seiner Funktionen. Man kann jedoch nicht außer Acht lassen, dass sich die Reichweite seines Auftrages entweder auf Aufforderung der Konferenz hin oder mit ihrer Zustimmung im Laufe der Jahre weiterentwickelt hat. Auch wenn die Hauptfunktion des CEACR darin bestand festzustellen, inwieweit sich die innerstaatliche Gesetzgebung im Einklang mit den ratifizierten Übereinkommen befand, misst der Ausschuss daher heute beispielsweise der wirksamen Umsetzung der Übereinkommen in der Praxis erhebliche Bedeutung bei.

24. Der CEACR hat wiederholt daran erinnert, dass sein Auftrag nicht darin bestehe, definitive Auslegungen von Übereinkommen zu liefern. Er hat aber festgestellt, dass er, um seine Aufgabe erfüllen und feststellen zu können, ob die Übereinkommen eingehalten werden, den Inhalt und die Bedeutung der Bestimmungen der Übereinkommen erörtern und seine Meinung dazu äußern sowie bei Bedarf deren rechtlichen Geltungsbereich bestimmen müsse. Dies gilt insbesondere, wenn der Text auf allgemeine Grundsätze statt auf technische Bestimmungen abhebt. Die Sachverständigen müssen in solchen Fällen einen größeren Auslegungsspielraum nutzen, um dem Wortlaut Geltung zu verschaffen.²⁴

²⁴ Siehe: ILO, General Survey concerning labour relations and collective bargaining in the public service, Report III (Part 1B), 2013, Ziffer 8 („Er hat aber festgestellt, dass der Ausschuss, um seine Aufgabe erfüllen und feststellen zu können, ob die Übereinkommen eingehalten werden, den Inhalt und die Bedeutung der Bestimmungen der Übereinkommen berücksichtigen muss, damit er deren rechtlichen Geltungsbereich bestimmen und seine Ansichten zu diesen Themen äußern kann. Das Ausschuss kam folglich zu dem Schluss, dass seine Ansichten, sofern diesen von dem Internationalen Gerichtshof nicht widersprochen werde, als allgemeingültig gelten sollten. Der Ausschuss hält die Akzeptanz der vorstehenden Überlegungen für unerlässlich zur Aufrechterhaltung des Prinzips der Rechtmäßigkeit und folglich für die Rechtssicherheit, die für die ordnungsgemäßen Arbeitsabläufe der Internationalen Arbeitsorganisation erforderlich sei.“) Siehe auch: Nicolas Valticos, *Droit International du Travail*, Dalloz Paris (1983), S. 136, Ziffer 176 („Diese auslegende Funktion basiert auf keinerlei ausdrücklicher Autorität, sondern ergibt sich logisch aus ihrem Mandat und dem Charakter ihrer Aufgabe. Sie ist darüber hinaus in den letzten Jahrzehnten noch stärker geworden, da die Organisation im Bemühen um mehr Flexibilität Texte verabschiedet hat, die bewusst allgemein formuliert waren. Die zunehmende Verallgemeinerung der in den internationalen Arbeitsübereinkommen verwendeten Begriffe hat dazu geführt, dass die Auslegungsrolle des Sachverständigenausschusses an Bedeutung gewonnen hat, der angerufen wird, um die wirksame Beachtung eines Übereinkommens bzw. genauer deren Bedeutung und Reichweite zu beurteilen. Während diese Notwendigkeit und der Auslegungsspielraum im Falle konkret formulierter fachspezifischer Übereinkommen minimal sind, wie z. B. das Übereinkommen über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung oder das Übereinkommen über eine bestimmte Dauer des Mutterschaftsurlaubs oder den bezahlten Urlaub, sind sie erheblich, wenn es um Übereinkommen geht, die allgemein formulierte Prinzipien festlegen, wobei es sich im Allgemeinen auch um diejenigen handelt, die sich mit grundlegenden Fragen auseinandersetzen.“)

25. Die Rechtsprechung des CEACR sorgt für ein besseres Verständnis der Mitgliedstaaten bezüglich ihrer satzungsmäßigen Verpflichtungen sowie dafür, dass sich nicht ratifizierende Staaten eine bessere Vorstellung von der Reichweite der Übereinkommen machen können, deren Ratifizierung sie anstreben.²⁵ Wenn Rechtsunsicherheit herrscht, wird dies von der Beteiligung an den internationalen Arbeitsnormensystemen abschrecken, da sich die Staaten ihrer Verpflichtungen nicht genau bewusst sind.²⁶

26. Von den 151 Mitgliedstaaten, die Übereinkommen Nr. 87 ratifiziert haben, taten dies 137 nach 1952, als der CFA seine Rechtsauffassung bezüglich des Streikrechts definiert hatte. Weiterhin erfolgten 115 von diesen 151 Ratifizierungen nach der Veröffentlichung der oben erwähnten ersten **Allgemeinen Erhebung (General Survey)** über die Vereinigungsfreiheit im Jahre 1959. Es besteht nur geringer Zweifel daran, dass diese Staaten davon ausgingen, dass das Übereinkommen ein Streikrecht beinhaltet und es unter der Annahme ratifizierten, dass ein solches Recht existierte.

27. Schließlich ist noch zu erwähnen, dass die Hauptargumente der IAO in den vergangenen Jahren von dem Sachverständigenausschuss und auch in zahlreichen dreigliedrigen **Konsultationen** sorgfältig erörtert wurden. Alle Hauptargumente bezüglich des Streikrechts wurden dem IAO-Sachverständigenausschuss zur Vorbereitung der Allgemeinen Erhebung der Sachverständigen (General Survey) 2012 vorab vorgelegt. In dieser Erhebung werden diese Ansichten sowie die Perspektiven der Arbeitnehmergruppe sorgfältig erörtert. Sie bestätigt erneut, dass das Streikrecht aus dem Übereinkommen 87 herrührt.

28. Aus der Allgemeinen Erhebung (General Survey) geht auch hervor, dass die Arbeitgeber die Auffassungen des nun von ihnen kritisierten Aufsichtssystems gerne zitiert haben, solange die Betrachtungen des Streikrechts für die Arbeitgeber von Vorteil waren. „Der Ausschuss stellt weiter fest, dass die Arbeitgeberorganisationen sich gelegentlich auf die von den Aufsichtsgremien entwickelten Prinzipien in Bezug auf das Thema Streik und damit verbundene sehr konkrete Sachverhalte berufen, insbesondere hinsichtlich der Betätigungsfreiheit von Nichtstreikenden, der Nichtentlohnung von Streiktagen, den Zugang der Unternehmensführung zum Firmengelände bei Streiks, die Einführung obligatorischer Schiedsverfahren bei einseitiger Entscheidung der

Comment [KS5]: See above

Comment [KS6]: See e.g. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_222323.pdf

²⁵ Im Hinblick auf den Gedanken der internationalen Rechtsprechung bietet erneut Valticos wertvolle Erkenntnisse. Siehe: Valticos N., *Le développement d'une jurisprudence internationale au sujet des normes établies par les organisations internationales (spécialement à propos des normes relatives au travail*, In memoriam Sir Otto Kahn Freund, (München1980), S. 718. („Zwischen der Abfassung der Vorschrift durch das internationale Regelsetzungsgremium (die Konferenz) und seiner Anwendung auf bestimmte Fälle müssen mehrere Stufen einer fortlaufenden Konkretisierung auf der internationalen und nationalen Ebene liegen. Wie viele dies sind und wie bedeutend diese sind, hängt davon ab, wie allgemein die internationale Norm gefasst ist. (...) Diese internationale Konkretisierung kann als internationale Rechtsprechung im weitesten Sinne gedeutet werden, insoweit sie die internationale Rechtsordnung um Informationen ergänzt, die sie bezüglich des Geltungsbereichs internationaler Normen bereitstellt.“)

²⁶ S.o., Fußn. 44, S.8

Gewerkschaften sowie Protestaktionen der Arbeitgeber gegen Wirtschafts- und Sozialpolitik.²⁷

29. Der IGB ist daher der Ansicht, dass der Sachverständigenausschuss seiner Aufgabe nachkommt, wenn er Betrachtungen zu dem aus IAO-Übereinkommen 87 abgeleiteten Streikrecht anstellt.

²⁷ Ebd. S. 49.