



IGB-Vorstand

Brüssel

9.-11. Oktober 2013

Internationale Arbeitsorganisation

STREIT IM KONFERENZAUSSCHUSS FÜR DIE DURCHFÜHRUNG DER NORMEN

Es wurden im Februar 2013 bei der IAO dreigliedrige Konsultationen durchgeführt, um Lösungen für die 2012 aufgetretenen Probleme zu finden. Die Arbeitgeber wiederholten ihre Position zum Streikrecht und zum Auftrag der Sachverständigen und erklärten, dass am Anfang jeder Lösung das Anerkenntnis stehen müsste, dass sich das Überwachungssystem der IAO in einer Krise befände. Sie äußerten keine Unterstützung für eine Verweisung des Streits über das Streitrecht an den Internationalen Gerichtshof (IGH) und erinnerten daran, dass, als das Thema der Schaffung eines IAO-Tribunals nach Artikel 37 Absatz 2 der IAO-Verfassung das letzte Mal diskutiert wurde, ihre Gruppe sich aus den Konsultationen zurückgezogen hätte. Für sie wäre das Thema eines Mechanismus oder Quasitribunals anstelle eines Tribunals nach Artikel 37.2 eine Option, die sie untersuchen könnten. Sie relativierten diese Aussagen jedoch, indem sie andeuteten, dass sie interessiert wären, sich andere Optionen anzusehen, insbesondere solche aus einem von einem früheren IAO-Rechtsberater verfassten Artikel.

Bei ihren Bemerkungen zu den in diesem Dokument genannten Optionen schlossen die Arbeitnehmer eine Anrufung des IGH nicht aus und brachten ihre Bereitschaft zum Ausdruck, mögliche Optionen zu prüfen, um einen IAO-internen Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten in Auslegungsfragen zu schaffen.

In der Folge dieser Sitzung bot die Schweizer Regierung an, bilaterale Treffen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu unterstützen, um zu versuchen, einen Konsens bezüglich der weiteren Schritte zwischen den Sozialpartnern vor Wiederaufnahme der dreigliedrigen Konsultationen zu erreichen.

Es wurden drei Treffen abgehalten, und zwar im Mai, Juni und September 2013.

Auf der Sitzung im September konzentrierten sich die Gespräche mit den Arbeitgebern überwiegend auf den Auftrag der Sachverständigen unter Berücksichtigung der in einem Artikel eines früheren IAO-Rechtsbauers gemachten Vorschläge. Obwohl die Arbeitgeber ihre Kritik an den Sachverständigen für das „Hineininterpretieren“ eines Streikrechts innerhalb von Ü87 beibehielten, befassten sich die bilateralen Gespräche nicht detailliert mit diesem Punkt.

Momentan basiert die Arbeit der Sachverständigen auf einer Analyse von Regierungsberichten nach Artikel 22 sowie von Anmerkungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern nach Artikel 23. Bei der Analyse dieser Berichte beurteilen die Sachverständigen die Konformität der nationalen Gesetzgebung und Praxis mit einem ratifizierten Übereinkommen. Einer der Vorschläge des Artikels zur Inangriffnahme der exzessiven Arbeitsbelastung der Sachverständigen besteht darin, die Berichte nach Artikel 22 und die Arbeit der Sachverständigen allein auf die Konformität der nationalen Gesetzgebung zu beschränken und die Analyse der Konformität der nationalen Praxis mit einem ratifizierten Übereinkommen auf Artikel 24 der IAO-Verfassung zu verlagern. In diesem neuen Format hätten die Sachverständigen die Aufgabe, ein vorläufiges Gutachten über Fälle nach Artikel 24 abzugeben, bevor deren Untersuchung durch den dreigliedrigen Ausschuss erfolgt.

Artikel 24 erlaubt es Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen, Beschwerden an die IAO zu richten, dass ein Mitgliedstaat ein von ihm ratifiziertes Übereinkommen nicht einhält. Für jede Beschwerde richtet der Verwaltungsrat einen dreigliedrigen Ausschuss ein, der den Auftrag hat, Schlussfolgerungen über den Fall abzugeben, die dann vom Verwaltungsrat verabschiedet werden. Die Sachverständigen beurteilen dann die Reaktion der Mitgliedstaaten auf diese Empfehlungen. Die Arbeitgeber äußerten ihr Interesse an den in dem Artikel im Hinblick auf Artikel 24 gemachten Vorschlägen. Sie unterstützten den Vorschlag, die Bedingungen für die Zulässigkeit zu überarbeiten, um eine Beschwerdeflut zu vermeiden und einen ständigen dreigliedrigen Ausschuss (ähnlich dem, was wir für den Ausschuss für Vereinigungsfreiheit haben) einzurichten, um diese Beschwerden zu behandeln, statt der ad hoc eingerichteten Ausschüsse, die wir derzeit haben.

Wir haben diese Vorschläge nicht unterstützt. Wir machten deutlich, dass es für die Arbeitnehmer unverzichtbar ist, die Sachverständigenanalyse weiterhin auf der Ebene der nationalen Gesetzgebung und Praxis anzusiedeln, insbesondere weil viele der Probleme, mit denen sich die Gewerkschaften auf nationaler Ebene auseinandersetzen müssen, mit Problemen der Anwendung von Gesetzen/Gesetzgebung zu tun haben. Wir könnten daher eine Beschränkung der Anmerkungen der Arbeitnehmer nach Artikel 23 allein auf die Gesetzgebung und einen Verlust der objektiven Analyse der Sachverständigen in Bezug auf die Anwendung nicht unterstützen. Wir äußerten zudem Bedenken über die so genannte Neuausbalancierung des Systems in Richtung Artikel 24. Wir lehnten die vorgeschlagene Überarbeitung der Zulässigkeitskriterien ab – insbesondere die Frage der Ausschöpfung der auf nationaler Ebene zur Verfügung stehenden Rechtsmittel. In vielen Ländern funktioniert das Rechtssystem aus unterschiedlichsten Gründen nicht, und die Ausschöpfung der Rechtsmittel würde, selbst wenn sie nicht als Grundvoraussetzung für die Zulässigkeit betrachtet würde, die Vorlage des Falls bestenfalls verzögern und schlimmstenfalls verhindern.

Wir betonten außerdem, dass nur wenige Gewerkschaften in der Lage wären, Beschwerden einzureichen, dass die Fristen für die Abgabe von Schlussfolgerungen lang wären und dass das Ganze auf ein System hinauslaufen würde, in dem einige Regionen aktiver wären als andere. Ein derartiges System würde zudem zu einer viel größeren Politisierung der angesprochenen Themen führen, indem es den Regierungen mehr Gewicht gäbe. Es würde in gleicher Weise die Gefahr der Herausbildung einer Parallelrechtsprechung nach sich ziehen, die die Rechtsprechung durch die Sachverständigen konterkarieren und untergraben würde.

Laut dem Artikel würde eine Neuausbalancierung des Systems zudem Auswirkungen auf die Weise haben, wie die Liste ausgearbeitet würde. Statt eine Verhandlung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu sein, wäre die Liste zusammengesetzt aus:

- der Bearbeitung von Empfehlungen nach Artikel 24 und Beschwerden nach Artikel 26 (Untersuchungsausschuss)
- einer Diskussion der Entwicklungen in der Gesetzgebung basierend auf Berichten nach Artikel 22
- und einer Diskussion allgemeiner Umfragen nach Artikel 19 der IAO-Verfassung (gemäß aktueller Praxis)

Obwohl es keine echte Diskussion zu diesen Aspekten des Artikels gab, haben wir keine Unterstützung für diese Vorschläge zum Ausdruck gebracht.

In der Frage der Auslegung haben wir erneut unsere Bereitschaft geäußert, mögliche Optionen zu prüfen, um Artikel 37 Absatz 2 wirksam werden zu lassen. Bei diesem handelt es sich um einen IAO-internen Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten in Auslegungsfragen. Wir haben die Bedeutung der Gewaltenteilung zwischen Gesetzgebung und Justiz herausgestellt: Diejenigen, die Normen verabschieden (die in der IAO vertretenen Gruppen) könnten nicht diejenigen sein, die über deren Bedeutung urteilen. Wir bevorzugten daher eine Auslegung durch ein gerichtliches Organ und durch ein gerichtliches/kontradiktorisches Verfahren. Wir haben außerdem klargestellt, dass wir eine Anrufung des Internationalen Gerichtshofes im Falle des Streikrechts nicht ausschließen. Die Arbeitgeber haben deutlich gemacht, dass sie die Option, Artikel 37 Absatz 2 wirksam werden zu lassen, diskutieren könnten, aber dass sie, wenn Veränderungen an Artikel 24 vorgenommen werden sollten, weniger Dringlichkeit beim Schritt hin zu Artikel 37 Absatz 2 sähen.

Am Ende der Sitzung wurde vereinbart, dass die Schweizer versuchen würden, eine Vorlage zur Einreichung beim Verwaltungsrat abzufassen, die die Probleme und die mögliche weitere Vorgehensweise unter Berücksichtigung der während der Konsultationen zum Ausdruck gebrachten Positionen aufzählen würde. Wir konnten dem Dokument jedoch nicht zustimmen, weil es sich zu sehr an den Vorschlägen des Artikels orientierte und die von uns während der Sitzung zum Ausdruck gebrachten Bedenken nicht berücksichtigte. Wir schrieben im Folgenden einen Text um, den wir den Arbeitgebern vorlegten, um zu sehen, ob wir uns auf einen gemeinsamen Vorschlag würden einigen können, der von seinem Umfang her bescheidener wäre und sich auf drei Fragestellungen konzentrieren würde: die Betrachtung der Art und Weise, wie die verschiedenen Artikel der Verfassung (22, 23, 24, 26, 33) verwendet werden, die Möglichkeiten einer Verringerung der Arbeitsbelastung der Sachverständigen sowie mögliche Optionen, um Artikel 37 Absatz 2 wirksam werden zu lassen. Die Arbeitgeber änderten den Text, indem sie erneut die Frage des im Bericht der Sachverständigen einzufügenden Disclaimers als kurzfristige Lösung für die Probleme bis zur Erzielung einer umfassenderen Vereinbarung einführten. Wir antworteten, dass wir dem nicht zustimmen könnten und dass wir uns vorstellen könnten, die Frage des Disclaimers im Rahmen einer umfassenderen Vereinbarung zu diskutieren, was für uns Fortschritte auf dem Wege zu einem IAO-Tribunal zur Behandlung von Auslegungstreitigkeiten beinhaltet. Wir warten gegenwärtig noch auf eine Antwort der Arbeitgeber.

Es ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht sicher, dass wir eine Einigung mit den Arbeitgebern werden erreichen können. In diesem Falle werden wir andere Optionen prüfen müssen, darunter, zu veranlassen, dass die IAO dem Verwaltungsrat vom Oktober ein Dokument vorlegt.

Vor diesem Hintergrund schlagen wir drei Elemente einer Arbeitnehmerstrategie vor, um den 2012 von den Arbeitgebern verursachten Problemen zu begegnen:

- eine Lobbying-Strategie gegenüber den Regierungen zur Verteidigung des IAO-Überwachungsmechanismus
- die Überlegung, die Frage des Streikrechts nach Ü87 dem Internationalen Gerichtshof zur Stellungnahme vorzulegen, falls für den aktuellen Streit keine Lösung gefunden wird
- die Inbetrachtziehung der Schaffung eines unabhängigen IAO-Tribunals nach Artikel 37 oder eines auf jenem Artikel basierenden Mechanismus zur Lösung von Streitfragen in Bezug auf die Auslegung von Übereinkommen

Sie werden diese Elemente in der Entschließung weiter ausgearbeitet finden.

ITUC/GO/rg