

Verwirklichung sozialer Menschenrechte durch internationale Kontrolle

Die Berichtspflichten gegenüber der ILO

GÜNTHER BEITZKE

Die im Zusammenhang mit den Friedensverträgen nach dem Ersten Weltkrieg¹ gegründete Internationale Arbeitsorganisation² hat sich zum Ziel gesetzt, zu einem dauerhaften Weltfrieden durch Förderung der sozialen Gerechtigkeit beizutragen. Menschlichere Arbeitsbedingungen sollen durch Mindestnormen erreicht werden, die in möglichst vielen Staaten gleichmäßig zur Anwendung kommen, weil nur ihre gleichmäßige Anwendung dem Schutz der Arbeitnehmer dienen und gleichzeitig eine Verzerrung der Wettbewerbsbedingungen der Unternehmen verhindern kann. Die schon in der Präambel ihrer Verfassung festgelegten und an vielen Einzelheiten der Arbeitsbedingungen verdeutlichten Bereiche, in denen das Ziel verfolgt werden soll, sind gegen Ende des Zweiten Weltkrieges 1944 in der Generalversammlung von Philadelphia erneut und ausführlicher aufgezählt worden. Sie reichen von Vollbeschäftigungspolitik über Hebung des Lebensstandards, Chancengleichheit, Vereinigungsfreiheit, Freizügigkeit, Schutz von Leben und Gesundheit, Schutz der Jugend und der Mutterschaft bis zur sozialen Sicherheit, und wollen die gesamte Welt umfassen.

Die Tätigkeit der Organisation geht in Verfolgung des ihr gesetzten Ziels in mehrere Richtungen: Aufstellung der internationalen Normen, Förderung der Möglichkeiten zu ihrer Durchführung und Kontrolle ihrer Durchführung. Dazu hat die ILO eine Reihe von Mechanismen entwickelt, die sich auf die von den Mitgliedstaaten zu erstattenden Berichte stützen, so daß die Berichtspflichten einen Hauptbestandteil der den Mitgliedstaaten gegenüber der Organisation obliegenden Verpflichtungen darstellen.

I. Berichte über Maßnahmen zum Inkraftsetzen der Normen

Bei Schaffung der ILO war eines der Hauptprobleme, wie die internationalen Normen über Arbeitsrecht und soziale Sicherheit in Kraft gesetzt werden sollten³. Eine verbreitete Tendenz war dahin gegangen, die Normen innerhalb der Organisation mit qualifizierter Mehrheit beschließen zu lassen und sie damit für alle Mitgliedstaaten verbindlich zu machen. Doch überwogen schließlich die Bedenken gegen eine solche überstaatliche Gesetzgebungsgewalt der ILO. Man mußte nicht nur befürchten, daß bei allgemeiner Verbindlichkeit der ILO-Normen nur wenige internationale Normen zustande kommen würden. Vor allem wollte man so weitgehende Beschränkungen der Souveränität der einzelnen Staaten vermeiden, wie sie eine überstaatliche Gesetzgebung im Arbeitswesen zur Folge gehabt hätte. Auch der Vorschlag, die Mitgliedstaaten sollten verpflichtet sein, die internationalen Normen zu ratifizieren, sofern ihre eigene innerstaatliche Gesetzgebungsgewalt die Normen nicht ausdrücklich verwerfen würde, fand keinen Anklang. Die Verpflichtung zur Ratifikation wäre auch schwerlich durchsetzbar gewesen. So mußte man sich schließlich darauf beschränken, von der ILO internationale Übereinkommen vorschlagen zu lassen und den Mitgliedstaaten die Ratifikation anheimzustellen; ferner entschloß man sich, auch Empfehlungen auszusprechen, welche die Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer nationalen Gesetzgebungen und Verwaltungsvorschriften tunlichst befolgten sollten. Die Satzung sah zunächst vor, daß die Mitgliedstaaten Übereinkommen und Empfehlungen innerhalb einer Jahresfrist — bei Vorliegen außergewöhnlicher Umstände längstens innerhalb von 18 Monaten — den dafür zuständigen Stellen zuleiten sollten, damit diese Gelegenheit hätten, sie in innerstaatliches Recht umzusetzen. Jeder Mitgliedstaat, welcher die nötige Ermächtigung seiner verfassungsmäßig dafür vorgesehenen Organe erhalten hatte,

sollte dann die Ratifikation der ILO mitteilen und für die Durchführung des Übereinkommens Sorge tragen. Hinsichtlich der Empfehlungen brauchte nur mitgeteilt zu werden, mit welchen Maßnahmen sie befolgt worden seien. Ein Bundesstaat, der kraft seiner Verfassung etwa in der Möglichkeit des Beitritts zu einem Übereinkommen beschränkt war, sollte die Freiheit haben, ein Übereinkommen als einfache Empfehlung zu behandeln.

1946 sah die ILO sich veranlaßt, das System der Einführung internationaler Normen wirksamer zu gestalten. Eine Änderung des maßgeblichen Art.19 ihrer Verfassung sieht nunmehr vor, daß die Staaten verpflichtet sind, dem Generaldirektor über diejenigen Maßnahmen zu berichten, die sie zur Vorlage der internationalen Normen an die dafür zuständigen innerstaatlichen Stellen ergriffen haben, welches diese Stellen sind und wie diese entschieden haben. Für Bundesstaaten soll grundsätzlich gleiches gelten. Nur da, wo die innerstaatliche Inkraftsetzung entsprechender Normen ganz oder teilweise in die Zuständigkeit der Einzelstaaten fällt, soll der Bundesstaat mit seinen Einzelstaaten die erforderlichen Abmachungen treffen, damit diese die ILO-Normen ihren für Gesetzgebung und entsprechende Maßnahmen zuständigen Stellen zuleiten. Außerdem soll der Bundesstaat periodische Beratungen mit den Einzelstaaten einführen, um den ILO-Normen in diesen zu möglichst einheitlicher Geltung zu verhelfen. Auch über alle diese Maßnahmen muß ein Bundesstaat dem Generaldirektor berichten.

Die Pflicht zur Vorlage der ILO-Normen bei den für Gesetzgebung und sonstige entsprechende Maßnahmen zuständigen Stellen⁴ verfolgt nicht nur das Ziel, eine etwaige Ratifikation zu fördern (die ja nur bei Übereinkommen in Betracht kommt), sondern vor allem die Umsetzung der ILO-Normen in innerstaatliches Recht der Mitgliedstaaten, die praktische Durchführung dieser Normen. Aber sie dient auch dem Ziel, den Inhalt der Normen weithin bekanntzumachen und öffentlich zur Diskussion zu stellen, weil eine solche Diskussion die Aufnahme der Normen ins öffentliche Bewußtsein und damit die praktische Anwendung, allenfalls auch die schließliche Ratifikation der Übereinkommen fördern kann.

Im ganzen gesehen⁵ erfüllen etwa 40 vH der Staaten ihre Pflicht zur Vorlage an die zuständigen innerstaatlichen Stellen zeitgerecht, weitere rund 40 vH der Staaten innerhalb von vier Jahren. Zehn Jahre nach Verabschiedung einer Norm durch die internationale Arbeitskonferenz sind meist etwa 90 vH der Staaten ihrer Vorlagepflicht nachgekommen. Bei den restlichen Staaten führen oft Veränderungen in ihrer inneren Verfassung, teilweiser Stillstand der Regierungsarbeit in den Fragen des internationalen Arbeitsrechts infolge von Naturkatastrophen, Krieg oder Umsturz, Mangel an geschultem Verwaltungspersonal oder gar bloße Übersetzungsschwierigkeiten zu ungewöhnlichen Verzögerungen. Gelegentlich wird nach langer Unterbrechung die Vorlage von zahlreichen Normen aus vergangenen Jahren nachgeholt. Den technischen, verfahrensmäßigen Schwierigkeiten will ein vom Verwaltungsrat auf Wunsch der Konferenz abgefaßtes Memorandum abhelfen, das 1954 erstmals ausgegeben, 1958 vervollständigt und 1980 neu gefaßt worden ist. Es soll auch den Staaten helfen, ihre Berichtspflichten vollständig und in einheitlicher Form zu erfüllen.

Kommt ein Staat seinen Vorlagepflichten nicht nach, so kann nach Art.30 der ILO-Verfassung jeder andere Staat darüber dem Verwaltungsrat berichten, der seinerseits den Fall der Arbeitskonferenz vorlegen kann. Die früher vorgesehene Möglichkeit, den Ständigen Internationalen Gerichtshof aus solchem Anlaß anzurufen, ist beseitigt worden. Mitgliederbeschwerden kom-

men aber kaum vor, weil die Arbeitskonferenz auf anderem Wege vom Fehlen der Vorlage unterrichtet wird. Denn der Verwaltungsrat hat die 1927 gebildete Sachverständigenkommission für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen⁶ 1946 auch mit der Überprüfung der Berichte der Staaten über die Vorlage der Normen an die zuständigen innerstaatlichen Stellen beauftragt, und dieser stellt in seinem jährlichen Bericht an den Verwaltungsrat heraus, ob einzelne Mitgliedstaaten über die Vorlage gar nicht berichtet oder gar nach ihrem eigenen Bericht ihre Vorlagepflichten noch nicht erfüllt haben. Der Inhalt der Berichte der verschiedenen Staaten gibt der Sachverständigenkommission zu vielfältigen Bemerkungen Anlaß. Häufig wird nicht der richtigen »zuständigen« Stelle vorgelegt, weil nicht hinreichend zwischen der Ratifikation (die ohnehin nur bei Übereinkommen, nicht aber bei Empfehlungen in Betracht kommt) und innerstaatlicher Durchführung unterschieden wird. Nicht die Ratifikation, sondern das innerstaatliche Inkraftsetzen der Normen ist das Entscheidende. Daher ist dem Gesetzgebungsorgan (meist Parlament), allenfalls der zu Verordnungen zuständigen Stelle oder — wo die Durchführung durch Tarifverträge erfolgt⁷ — den Tarifparteien vorzulegen. Wo neben der für Durchführungsnormen zuständigen Stelle einer Exekutive auch noch ein weiteres Gesetzgebungsorgan besteht, oder wo die Materie in die Zuständigkeit der Tarifpartner fällt, ist Vorlage auch an dieses Organ wünschenswert, um den ILO-Normen die weitestgehende Publizität zu verschaffen. Daher hält es die Sachverständigenkommission auch für unbefriedigend, wenn dort, wo außerhalb der Sitzungsperioden der gesetzgebenden Körperschaft deren Präsidium Gesetze erlassen kann, die ILO-Normen nur diesem vorgelegt werden⁸.

Den Berichten über die Vorlage an die zuständigen Stellen sind die Dokumente beizufügen, mit denen die Vorlage erfolgte und aus denen entnommen werden kann, ob die Regierungen der einzelnen Staaten die Vorlage von Vorschlägen begleitet haben: etwa das Übereinkommen zu ratifizieren oder nicht zu ratifizieren, ihm die innerstaatlichen Vorschriften zunächst ganz oder teilweise anzupassen, Empfehlungen in bestimmter Weise Rechnung zu tragen, oder den ILO-Normen nicht zu folgen. Jede Regierung ist dabei in ihren Vorschlägen frei, kann auch ILO-Normen ohne Vorschläge nur zur Kenntnisnahme vorlegen. Um aber die Überlegungen über die zu ergreifenden Maßnahmen zu fördern, sieht das Übereinkommen Nr.144 von 1976 vor, daß Beratungen zwischen Regierung und Arbeitgeber- sowie Arbeitnehmer-Vertretern über die bei Vorlage zu machenden Vorschläge stattfinden sollen. Auch über das Ergebnis solcher Beratungen ist zu berichten.

Manche Berichte müssen beanstandet werden, weil sich aus ihnen ergibt, daß die Regierungen nur solche Übereinkommen den zuständigen Stellen vorlegen, die sie zu ratifizieren beabsichtigen, oder auch, weil die Regierungen ihren Berichten die Dokumente über die Vorlage an die zuständigen Stellen nicht beifügen, gelegentlich auch, weil sie sich über die zuständigen Stellen überhaupt ausschweigen, was jedesmal zusätzliche Nachforschungen über die derzeitige Verfassung des betreffenden Staates erforderlich macht.

II. Berichte über ratifizierte Übereinkommen

Nach Art.22 der Verfassung der ILO haben alle Mitgliedstaaten jährlich darüber zu berichten, welche Maßnahmen sie zur Durchführung der ratifizierten Übereinkommen getroffen haben. Die Berichte sind für jedes einzelne Übereinkommen gesondert unter Beantwortung der für jedes Übereinkommen vom Verwaltungsrat aufgestellten ausführlichen Fragebogen zu erstatten. Die von der ILO im Fragebogen gestellten Fragen betreffen nicht nur die mit Gesetzen, Verordnungen und sonstigen Maßnahmen vorgesehene Durchführung des jeweiligen Übereinkommens, sondern gehen in die Einzelheiten der praktischen Anwendung, betreffen die Arbeit der für die Durchführung zuständigen Behörden und etwa ergangene gerichtliche Entschei-

dungen; auch Statistiken sind — den Fragebogen entsprechend — den Berichten beizufügen. Die Berichte sind ebenso wie die über die Vorlage an die für die Durchführung der ILO-Normen zuständigen Stellen zugleich an die repräsentativen Vereinigungen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu senden, welche damit die Gelegenheit erhalten, zu den Berichten ergänzende Bemerkungen zu machen und der ILO zuzuleiten⁹.

Angesichts der zunehmenden Zahl von Übereinkommen und Empfehlungen und der sich damit ständig steigernden Last der Prüfung aller dieser Berichte durch die dafür 1927 eingesetzte Sachverständigenkommission wurde 1959 die Berichtspflicht dahin abgemildert, daß die regelmäßigen Berichte nur alle zwei Jahre zu erstatten sind, was freilich dann, wenn die Kommission wesentliche Abweichungen des innerstaatlichen Rechts von den ILO-Normen glaubte feststellen zu müssen, die Möglichkeit der Anforderung eines neuen Berichts gleich im folgenden Jahr offen ließ, ebenso wie etwa ausgebliebene Berichte für das gleich folgende Jahr angefordert werden konnten. Da die Belastung mit den Berichten sowohl für die berichtspflichtigen Regierungen als auch für die Berichte prüfenden Instanzen (von der Sachverständigenkommission über die spezielle Kommission der Konferenz bis zur Arbeitskonferenz selbst) weiter anstieg¹⁰, wurde 1976 durch den Verwaltungsrat abermals ein neues und elastischeres System der Berichtszeiträume eingeführt. Während der erste Bericht unmittelbar nach Inkrafttreten des Übereinkommens zu erstatten ist, sollen der zweite und dritte Bericht in zweijährigen Abständen, die weiteren Berichte normalerweise nur in vierjährigen Abständen erstattet werden. Lediglich für einige fundamentale Übereinkommen¹¹ bleibt es bei der zweijährigen Berichtspflicht. Ist jedoch ein Bericht nicht in dem Jahr erstattet worden, in welchem er erstattet werden mußte, oder wurde auf Kommentare der Kontrollinstanzen nicht geantwortet, oder wurden erhebliche Anwendungsmängel festgestellt oder von einer Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberorganisation Bemerkungen über die Art der Anwendung eines ratifizierten Übereinkommens gemacht, so können die Kontrollinstanzen einen Bericht auch schon für das kommende Jahr anfordern, wie auch der Verwaltungsrat das Recht behält, Berichte in kürzeren Abständen zu verlangen, wenn er es für erforderlich hält.

Mit besonderer Gründlichkeit wird naturgemäß der erste Bericht überprüft, den ein Staat nach Ratifikation eines Übereinkommens über dessen Anwendung einreicht. Regelmäßig fertigt das Amt¹² dazu eine rechtsvergleichende Analyse an, die das Abkommen mit dem innerstaatlichen Recht des betreffenden Landes in Vergleich setzt. Vielfach wird dazu auch beim Amt befindliches anderes Material aus Gesetzgebung, Judikatur und sonstigen Veröffentlichungen herangezogen. Aber auch die späteren Berichte geben häufig Veranlassung zu vergleichender Betrachtung mit anderen verfügbaren Materialien. Jedenfalls versucht die Sachverständigenkommission, sich ein möglichst vollständiges Bild von der Anwendung der Übereinkommen nicht nur anhand der einzelnen Berichte der Mitgliedstaaten zu machen. Auch die Mitteilung davon, daß in einem Mitgliedstaat sich die Gesetzgebung hinsichtlich des Gegenstandes eines Übereinkommens geändert hat, gibt Anlaß zu erneuter Überprüfung der Anwendung dieses Übereinkommens.

Nach Prüfung der Berichte der einzelnen Staaten fertigt die Sachverständigenkommission einen Gesamtbericht an den Verwaltungsrat, in welchem die ernsteren Fälle der in der Staatenpraxis vorkommenden Abweichungen von ratifizierten Übereinkommen (neben den Mängeln in der Berichterstattung über die Vorlegung an die zur innerstaatlichen Durchführung des Übereinkommens zuständigen Stellen) in Form von »observations« zu den einzelnen Übereinkommen festgehalten werden. Geringfügigere Divergenzen versucht die Sachverständigenkommission seit 1957 durch »unmittelbare Rückfragen« bei dem berichtenden Staat zu klären; oft geht es dabei praktisch nur um das Ersuchen, einen unvollständigen, unklaren oder sonstwie mangelhaften Bericht durch zusätzliche Informationen zu ergänzen. Erst wenn nach zweimaliger Rückfrage keine Klarheit geschaffen oder die

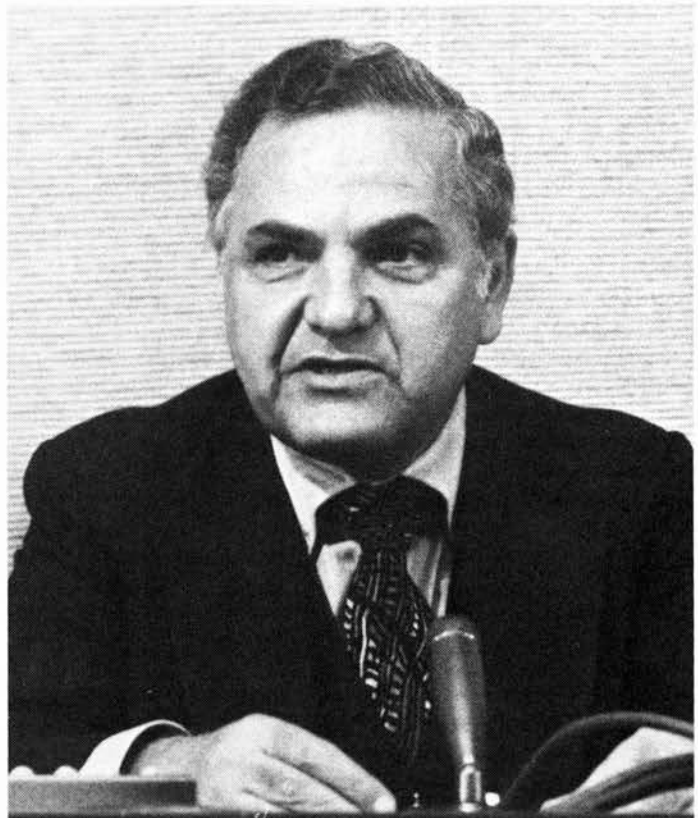
Mängel nicht abgestellt sind oder überhaupt keine Antwort eingehet, wird aus der Rückfrage eine ›observation‹. Ergeben die Berichte größere Schwierigkeiten in der Anwendung eines Übereinkommens, können ›direkte Kontakte‹ zwischen dem Generaldirektor (bzw. einem von ihm beauftragten Mitarbeiter des Amtes) und der betroffenen Regierung angeregt werden, die zur Überwindung dieser Schwierigkeiten durch gründliche Aussprache und Beratung führen sollen. Sie finden meist in dem betroffenen Land statt, wo sich die Schwierigkeiten am besten vor Ort klären lassen. Hier wird vielfach Entwicklungshilfe im Arbeitsrecht praktiziert.

Der Verwaltungsrat leitet den von der Sachverständigenkommission erarbeiteten Bericht der Arbeitskonferenz zu, welche ihrerseits eine Kommission mit der Prüfung des Berichts beauftragt. Diese Kommission der Konferenz diskutiert die ihr am schwerwiegendsten erscheinenden Fälle der Nichteinhaltung ratifizierter Übereinkommen und lädt die betroffenen Staaten zur Stellungnahme ein. Diese haben damit Gelegenheit, mit erneuter — mündlicher oder schriftlicher — Stellungnahme ihren Standpunkt zu erläutern, ihr Verhalten zu erklären oder zu rechtfertigen und die Maßnahmen darzulegen, mit denen sie ihr innerstaatliches Recht mit den Übereinkommen in Einklang zu bringen beabsichtigen. Der Bericht dieser Kommission wird der Konferenz vorgelegt und von ihr diskutiert, wonach besonders schwerwiegende Fälle der Abweichung von ratifizierten Übereinkommen in eine besondere Liste aufgenommen werden. Diese Form der Anprangerung ist das nachdrücklichste Mittel, das der ILO zur Verfügung steht, moralischen Druck zur Erfüllung der Übereinkommen auszuüben. Meist kommt es aber nicht so weit: Divergenzen zwischen Übereinkommen und innerstaatlichem Recht werden regelmäßig schon früher ausgeräumt. Die Sachverständigenkommission hat seit 1964 rund 1 400 Fälle gezählt, in denen den von ihr vorgenommenen Beanstandungen Rechnung getragen worden ist¹³. Darüber hinaus führen die Beanstandungen der Sachverständigenkommission vielfach dazu, daß Mitgliedstaaten ihre innerstaatliche Gesetzgebung nach bei anderen Staaten erhobenen Beanstandungen ausrichten¹⁴. So führt das Berichtsverfahren zusammen mit der anschließenden Kontrolle zu einer besseren und vereinheitlichten Anwendung der Übereinkommen¹⁵.

Besondere Vorschriften (Art.35 der ILO-Verfassung) regeln die Erstreckung der Geltung der Übereinkommen auf auswärtige Gebiete, die vom ›Mutterland‹ in ihren auswärtigen Beziehungen betreut werden (beispielsweise britische Kanalinseln, noch nicht verselbständigte überseeische Gebiete Frankreichs, Großbritannien und der Niederlande; derzeit noch knapp 40 Gebiete). Hier muß das Mutterland darüber berichten, inwieweit es selbst die Geltung der Übereinkommen auf diese Gebiete erstreckt hat oder — bei entsprechender selbständiger Zuständigkeit der betroffenen Gebiete — diese selbst die Verpflichtungen aus den Übereinkommen übernommen haben. Entsprechend muß das Mutterland dann auch über die Durchführung der Übereinkommen berichten.

III. Berichte über nicht ratifizierte Übereinkommen und über Empfehlungen

Kein Mitgliedstaat ist genötigt, Übereinkommen einzuhalten, die er nicht ratifiziert hat, oder Empfehlungen zu folgen. Aber er muß auf Anforderung des Verwaltungsrats darüber berichten, wie in seinem innerstaatlichen Recht der Stand von Gesetzgebung, Verwaltungspraxis und Rechtsprechung in den von Übereinkommen und Empfehlungen behandelten Materien ist. Er muß dabei aufzeigen, inwieweit sein innerstaatliches Recht mit den Übereinkommen und Empfehlungen in Übereinstimmung ist oder künftig noch in Übereinstimmung gebracht werden soll, und welche Schwierigkeiten der Ratifizierung eines Übereinkommens und der Befolgung einer Empfehlung entgegenstehen (Art.19 Ziff.5e u. 6d der Verfassung). Diese Berichtspflicht soll Regierungen und Sozialpartner (welche zufolge Art.23 Abs.2 der



Der irakische Diplomat Ismat T. Kittani ist Präsident der am 15. September eröffneten 36. UN-Generalversammlung. Der am 5. April 1929 in Madiya geborene Kittani trat nach Studien in den Vereinigten Staaten und kurzer Lehrtätigkeit 1952 in den Auswärtigen Dienst seines Landes ein. Seit 1957 stand er in engster Verbindung zu den Vereinten Nationen, zunächst als Angehöriger der irakischen UN-Mission in New York, 1961 bis 1964 als Ständiger Vertreter beim Generalsekretär der Vereinten Nationen. 1964 trat er in UN-Dienste, 1973 wurde er Beigeordneter Generalsekretär; zu den zahlreichen Funktionen, die er im Dienste der Weltorganisation ausübte, gehörte auch die als Kabinettschef von Generalsekretär Waldheim. Von 1975 bis 1980 leitete er dann die Abteilung für internationale Organisationen und Konferenzen im Außenministerium seines Landes; Kittani war auch Präsident der zweiten Überprüfungskonferenz des Vertrags über die Nichtverbreitung von Kernwaffen (August/September 1980). — Das Votum von 73 Delegierten für Kittani hat sicherlich in erster Linie dem erfahrenen und angesehenen UN-Diplomaten gegolten. Dennoch stimmt es bedenklich, daß mit ihm der Vertreter eines Landes gewählt wurde, das genau ein Jahr zuvor den Krieg gegen einen Nachbarn — den Iran — eröffnet hatte.

Verfassung den Bericht ebenfalls erhalten) zu erneuten Überlegungen darüber veranlassen, ob und inwieweit die ILO-Normen befolgt werden können. Die Berichte geben gleichzeitig dem Amt, Verwaltungsrat und Konferenz Anhaltspunkte dafür, ob und wo Übereinkommen und Empfehlungen etwa zu weitgehende Mindestanforderungen stellen und verbesserungswürdig sind oder wo den Mitgliedstaaten etwa geholfen werden kann, sich den ILO-Normen anzupassen. Die Praxis des Verwaltungsrats geht dahin, jährlich einmal Berichte über einen von ihm für besonders wichtig gehaltenen Fragenbereich erstatten zu lassen (jeweils eine oder mehrere Übereinkommen und Empfehlungen betreffend); diese Berichte werden dann in der Sachverständigenkommission zu einem umfassenden rechtsvergleichenden Sammelbericht zusammengefaßt, der eine Übersicht über den Stand der betreffenden arbeits- oder sozialrechtlichen Problematik gibt¹⁶.

IV. Berichte in Beschwerdeverfahren

Die Verfassung der ILO sieht zweierlei Beschwerdeverfahren vor: einmal für Beschwerden von Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Organisationen wegen ungenügender Befolgung von ratifizierten Übereinkommen (Art.24 u. 25) sowie von Staaten gegen Staaten (Art.26—34). Im Rahmen der Vorschriften über das letztere Verfahren sieht die Verfassung vor, daß der Verwaltungsrat eine Untersuchungskommission einsetzen kann, und ein gleiches Verfahren auch von Amts wegen oder auf Beschwerde eines beliebigen Konferenz-Delegierten hin eingeleitet werden

kann. Wenn auch für diese Fälle eine förmliche Berichtspflicht für die betroffenen Staaten nicht vorgesehen ist, so werden sie doch grundsätzlich von der Beschwerde unterrichtet und um Stellungnahme gebeten (Art.24 u. 26 Abs.2). In ihrem eigenen Interesse werden die betroffenen Staaten regelmäßig auch antworten. Geht keine Stellungnahme ein oder ist sie ungenügend, so kann der Verwaltungsrat das Fehlen einer Stellungnahme oder die ungenügende Stellungnahme veröffentlichen. Auch hier ist die Anprangerung und die dadurch etwa ausgelöste Diskussion auf der Arbeitskonferenz ein Druckmittel, zu einer angemessenen Regelung der Streitfrage zu kommen. Setzt der Verwaltungsrat aber einen Untersuchungsausschuß ein, so ist jeder Mitgliedstaat — sei er nun von der Beschwerde unmittelbar betroffen oder nicht — verpflichtet, der Kommission alles ihm zur Verfügung stehende Material, das sich auf den Gegenstand der Beschwerde bezieht, zur Verfügung zu stellen. Dies ist die umfassendste Auskunftspflicht gegenüber der ILO.

Von den beiden förmlichen Beschwerdeverfahren wird aber verhältnismäßig wenig Gebrauch gemacht, weil die Anliegen der Sozialpartner und der Staaten zum Teil auf anderem Weg erledigt werden, meist durch vom Verwaltungsrat eingesetzte besondere Kommissionen wie z. B. die Kommissionen, welche sich mit Fragen der Gewerkschaftsfreiheit befassen¹⁷.

Beschwerden von Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Organisationen

Das Beschwerdeverfahren für Verbände der Arbeitnehmer und Arbeitgeber ist schon deshalb von geringerer Bedeutung, weil im Zusammenhang mit den turnusmäßigen Regierungsberichten über die Anwendung der ratifizierten Übereinkommen, die auch den maßgebenden Organisationen der Sozialpartner zugestellt werden, diese Organisationen die Möglichkeit erhalten, zusätzliche Bemerkungen zu den Berichten zu machen und mangelhafte Einhaltung der Übereinkommen zu rügen. So hat meist schon der Sachverständigenausschuß Gelegenheit, solche »formlosen« Beschwerden unmittelbar zu prüfen, anlässlich derer es auch zu einem beachtlichen Meinungsaustausch zwischen der betroffenen Regierung und den Organisationen kommen kann. So hatte sich beispielsweise der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) über die deutsche Arbeitslosenversicherung beschwert, weil sie für den Streikfall nicht der Bestimmung des § 69i des Übereinkommens Nr.102 entspreche, welches ein Ruhen des Arbeitslosengeldes nur für den Fall zuläßt, daß die Arbeitslosigkeit »unmittelbare Folge« einer auf einen Arbeitskampf zurückgehenden Arbeitseinstellung ist. Auch die inzwischen erfolgte Gesetzesänderung (§ 116 AFG hat § 84 AVAVG ersetzt) hat das Problem nicht eindeutig bereinigt, und der Sachverständigenausschuß verfolgt die Handhabung der deutschen Vorschriften weiter¹⁸. Mit einer anderen Beschwerde hatte der DGB die ILO anrufen, weil er befürchtete, die von einer kirchlich geleiteten orthopädischen Heilanstalt gegen ein Urteil des Bundesarbeitsgerichts eingelegte Verfassungsbeschwerde betreffend das Zutrittsrecht betriebsfremder Gewerkschaftsangehöriger könne Erfolg haben. Der Sachverständigenausschuß hat zunächst die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts abgewartet. Nachdem diese ergangen ist¹⁹, wird er sich mit der Frage erneut beschäftigen müssen. Wird die Frage aber im Sonderausschuß über die Gewerkschaftsfreiheit behandelt, so setzt der Sachverständigenausschuß seine eigene Prüfung der Frage solange aus, bis der Bericht dieses Ausschusses vorliegt. Die Behandlung von Beschwerden der Gewerkschaften oder Arbeitgeberorganisationen im Zusammenhang mit den routinemäßigen Überprüfungen der Berichte der Staaten in einem solchen Sonderausschuß, der weitgehend auch die tatsächlichen Grundlagen der Beschwerde klärt, erleichtert die Aufgabe des Sachverständigenausschusses erheblich und entlastet ihn insbesondere dann, wenn die Angelegenheit in dem besonderen Ausschuß — wie häufig — bereits seine Erledigung findet.

Es ist kennzeichnend, daß das förmliche Beschwerdeverfahren weniger zur Anwendung kommt, wo Organisationen der Arbeit-

nehmer oder Arbeitgeber mit den Maßnahmen der eigenen Regierung unzufrieden sind, als da, wo eine außenstehende Organisation (der die Berichte der betroffenen Regierung nicht nach § 23 Abs.2 der Verfassung der ILO zugestellt werden), sich gegen eine bestimmte Regierung wendet und zugleich der eigenen Beschwerde auch noch besonderen Nachdruck verleihen möchte. So hat u. a. der Weltgewerkschaftsbund (WGB) gegen die deutsche Bundesregierung anlässlich der »Berufsverbote« Beschwerde wegen Verletzung des Übereinkommens Nr.111 (gegen die Diskriminierung im Beruf) erhoben. Nach Untersuchung der Frage durch einen vom Verwaltungsrat eingesetzten Dreierausschuß hat der Verwaltungsrat Ende 1979 das Verfahren für abgeschlossen erklärt. Der WGB hat aber das Verfahren für unbefriedigend erklärt und seine Beschwerde weiterverfolgt. Der Sachverständigenausschuß hat dementsprechend die Bundesregierung zum Bericht über die gegenwärtige Handhabung der (zwischenzeitlich teilweise geänderten) Vorschriften über die Zulassung der sogenannten Radikalen zum öffentlichen Dienst bei Bund und Ländern aufgefordert²⁰. Der Bericht wird im Frühjahr 1982 geprüft werden. Die Fortführung der vom Verwaltungsrat als erledigt angesehenen Beschwerde ist politisch im Zusammenhang damit zu sehen, daß der Sachverständigenausschuß bei der Tschechoslowakei das Vorgehen gegen Unterzeichner der »Charta 77« und deren Ausschluß von den von ihnen ausgeübten Berufen beanstandet hat.

Was die Gewerkschaftsfrage in Polen betrifft, so hatte der Internationale Bund freier Gewerkschaften (IBFG) eine Beschwerde wegen Verletzung der Gewerkschaftsfreiheit (Übereinkommen Nr.87) in Polen eingereicht. Sie ist von der Kommission für die Gewerkschaftsfreiheit seit Mai 1979 eingehender geprüft worden²¹, insbesondere auch anhand der Berichte der polnischen Regierung und der neueren Entwicklung der Gesetzgebung und der Praxis der Zulassung neuer Gewerkschaften in Polen. Daraufhin hat die Kommission die Beschwerde im November 1980 für gegenstandslos geworden erklärt. Der Sachverständigenausschuß hat das mit Befriedigung zur Kenntnis genommen und die polnische Regierung gebeten, bereits für ihre nächstjährige Sitzung über die Weiterentwicklung der Gewerkschaftsfrage in Polen zu berichten²².

Beschwerden von Staaten gegen Staaten

Unter den förmlichen Beschwerden von Staaten gegen andere Staaten wurde eine Beschwerde Frankreichs gegen Panama wegen Verletzung von Übereinkommen zum Schutz der Seeleute durch Verständigung unter den Regierungen erledigt²³. Politisch bedeutsamer war die 1961 von Ghana gegen Portugal erhobene Beschwerde wegen Verletzung des Übereinkommens Nr.105 gegen die Zwangsarbeit, die Portugal mit einer Beschwerde gegen Liberia wegen Verletzung des entsprechenden älteren Übereinkommens Nr.29 erwiderte. In beiden Fällen hat die ILO unabhängige Dreier-Ausschüsse zur Untersuchung eingesetzt. Diese haben nicht nur die betroffenen Regierungen zu eingehenden Berichten aufgefordert, sondern auch anderen Regierungen und Organisationen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben, die betroffenen Gebiete bereist und Zeugen angehört. Die Vorschläge der Kommissionen in ihren umfassenden Berichten wurden von den Regierungen angenommen und in vielerlei Maßnahmen befolgt. Für Portugal haben auch diese Reformen den Verlust der Kolonien nicht mehr aufhalten können.

Initiativen der Arbeitskonferenz

Manche Untersuchungsverfahren werden auf Beschluß der Internationalen Arbeitskonferenz eingeleitet, so etwa 1974 ein Verfahren, um die Anwendung des Übereinkommens Nr.1 über die Arbeitszeit und Nr.111 über die Diskriminierung im Beruf durch Chile zu prüfen²⁴. Von Delegierten der Arbeitnehmerseite auf der Konferenz wurden mehrfach förmliche Beschwerden erhoben. Davon ist bemerkenswert, daß bei einer 1968 gegen Griechenland erhobenen Beschwerde wegen Verletzung der Gewerkschaftsfreiheit die griechische Regierung alsbald die Zusam-

menarbeit mit der zur Untersuchung eingesetzten Kommission wegen Einwendungen gegen die vorgesehenen Zeugenvernehmungen einstellte, und die Kommission ihren Bericht ohne Besuch des Landes aufgrund der sonst erlangten Informationen erstatten mußte²⁵. Andere Beschwerden von Arbeitnehmer-Delegierten auf der Konferenz wurden dem allgemeinen Ausschuß über die Gewerkschaftsfreiheit überwiesen, wo die Regierungen Stellung nehmen und berichten konnten²⁶. Bemerkenswert ist hier auch noch, daß eine wegen Gewerkschaftsfragen in Puerto Rico gegen die Vereinigten Staaten erhobene Beschwerde zu einer Zeit, als die USA nicht Mitglied der ILO waren (1978), vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen mit Zustimmung der US-Regierung der Schlichtungskommission der ILO überwiesen wurde²⁷.

V. Schlußbemerkung

Insgesamt zeigt sich, daß die Berichtspflichten in der ILO eine ungewöhnlich große Rolle spielen. Sie fördern die Inkraftsetzung der internationalen Normen, weil sowohl die Berichtspflicht über die Vorlage der Normen an die dafür zuständigen innerstaatlichen Instanzen wie auch die Berichtspflicht über nicht ratifizierte Übereinkommen und Empfehlungen wesentlich dafür sorgen, daß Notwendiges für die innerstaatliche Inkraftsetzung der Normen geschieht. Die Berichtspflichten fördern aber auch die Kontrolle der Anwendung der ILO-Normen, sowohl bei der periodischen Überprüfung der Anwendung ratifizierter Übereinkommen wie auch nicht ratifizierter Übereinkommen und Empfehlungen, schließlich auch bei Streitigkeiten und Beschwerden um die richtige Anwendung der Normen in einzelnen Fällen und einzelnen Staaten.

Anmerkungen

- 1 Versailler Vertrag, Teil XIII, Art.387-427; Vertrag von St. Germain, Teil XIII, Art.332 u. 372; entsprechend die Verträge von Trianon und Neuilly.
- 2 Im folgenden im ILO (International Labour Organisation) abgekürzt. Grundlegendes Schrifttum dazu: Valticos, *Droit International du Travail*, 1970 mit Ergänzung 1973 (Neuaufgabe bevorstehend); Valticos, *International Labour Law*, 1979 (Kluwer); Valticos in: *International Encyclopedia of Comparative Law*, vol. XV, chap.1, 1978. Dortselbst überall umfassende Schrifttumsangaben. In deutscher Sprache kurze Einführung in der vom Internationalen Arbeitsamt in Genf 1977 herausgegebenen Schrift: *Der Einfluß der Übereinkommen und Empfehlungen der Internationalen Arbeitsorganisation*.
- 3 Zur Geschichte der ILO: James T. Shotwell (Ed.), *The origins of the International Labour Organisation*, Columbia University Press, 1934.
- 4 Vgl. dazu ausführlich den »Rapport de la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations« der 64.Tagung 1978, S.34ff.
- 5 Die Zahlen stammen aus dem Jahr 1970 und haben sich seitdem kaum verändert; vgl. den vorgenannten »Rapport«, S.37.
- 6 Vgl. über die Einsetzung der Kommission und ihre Aufgaben den Bericht in ihrem »Rapport« zur 63.Tagung 1977, S.6ff.

- 7 Dazu Faupel, *Der innerstaatliche Vollzug von Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation durch Tarifverträge*, Diss. Frankfurt/Main 1968.
- 8 Vgl. den in Anm.6 genannten »Rapport«, S.42/43. Die Sowjetunion und einige weitere Staaten, deren Verfassung sich nach deren Muster ausrichtet, legen nur dem Präsidium des Obersten Sowjet, nicht aber allen Mitgliedern des Plenums die ILO-Normen vor. An Maßstäben des westlichen Parlamentarismus gemessen wirkt es überraschend, daß der Oberste Sowjet der UdSSR ein umfassendes Arbeitsgesetz beschließen konnte, anscheinend ohne umfassend über die einschlägigen ILO-Normen unterrichtet worden zu sein. Aber auch in westlichen Demokratien werden gelegentlich Gesetze beschlossen, ohne daß die ILO-Normen ausreichend berücksichtigt werden: so z. B. in der Bundesrepublik Deutschland das Mutterschutzgesetz vom 24.1.1952 ohne ausreichende Berücksichtigung des für die Bundesrepublik damals bereits wieder verbindlichen ILO-Übereinkommens Nr.3.
- 9 So gemäß Art.23 Abs.2 der ILO-Verfassung.
- 10 Am 31.12.1980 betrug die Zahl der Ratifikationen 4856 (!). Vgl. den Bericht der Sachverständigenkommission von 1981, S.7 Nr.11 am Ende.
- 11 Betreffend Gewerkschaftsfreiheit (Nr.11, 84, 87, 98, 135, 141), Zwangsarbeit (Nr.29, 105), Diskriminierung (Nr.100, 111), Beschäftigungspolitik (Nr.122), Wanderarbeiter (Nr.97, 143), Gewerbeaufsicht (Nr.81, 85, 129) und dreiseitige Konsultationen (Nr.144).
- 12 Das internationale Arbeitsamt ist das Bureau der Organisation gemäß Art.2c, 6, 8—10 der Verfassung.
- 13 Vgl. den »Rapport de la commission d'experts...« (s. Anm.4) von 1981, S.26 der frz. Fassung.
- 14 Valticos, *Int. Labour Law*, S.244ff. Nr.619.
- 15 Vgl. Landy, *The effectiveness of international supervision*, 1966.
- 16 Die Themen dieser rechtsvergleichenden Sammelberichte waren in den letzten Jahren: Beschäftigungs-Mindestalter gemäß Übereinkommen 138 u. Empfehlung 146 (1981); Wanderarbeitnehmer gemäß Ü. 97 u. 143 sowie Empf. 86 u. 151 (1980); Zwangsarbeit, Unzulässigkeit nach Ü. 29 u. 105 (1979); Beschäftigung von Frauen mit familiären Pflichten gemäß Empf. 123 (1978); Gleichbehandlung in der sozialen Sicherheit gemäß Ü. 118 (1977); Lohngleichheit von Mann und Frau gemäß Ü. 100 u. Empf. 90 (1975); Gewerkschaftsfreiheit gemäß Ü. 87 u. 98 (1973) usw.
- 17 Die Kommission für die Gewerkschaftsfreiheit, 1951 eingesetzt, ist eine Unterkommission des Verwaltungsrats aus 9 seiner Mitglieder, je drei Vertretern der Regierungen, der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber. Daneben wurde für einschlägige Fragen eine Untersuchungs- und Schlichtungskommission eingesetzt, deren Mitglieder unabhängige, vom Verwaltungsrat ernannte Persönlichkeiten sind. Sie wird regelmäßig nur mit Zustimmung der betroffenen Regierungen tätig, die sich anfangs gelegentlich geweigert haben, ihre Zustimmung zu geben. Solche Fälle sind (entsprechend Art.25 der Verfassung) veröffentlicht worden.
- 18 Es geht dabei insbesondere um die Handhabung der sogenannten Neutralitätsanordnung der Bundesanstalt für Arbeit vom 22. 3.1973. Vgl. dazu zuletzt den Bericht der Sachverständigenkommission von 1981 zu Übereinkommen 102 (S.159 der frz. Fassung).
- 19 Vgl. *Neue Juristische Wochenschrift* 1981, S.1829.
- 20 Bericht für 1981, zum Übereinkommen 111 (S.178ff. der frz. Fassung).
- 21 Bericht an den Verwaltungsrat, Sitzung vom 18.—21. November, GB 214/11/10 der 214. Sitzung, Fall Nr.909 (!).
- 22 Bericht für 1981, zu Übereinkommen Nr.87 (S.125ff. der frz. Fassung).
- 23 So 1976; vgl. Valticos, *Int. Labour Law*, S.247 Nr.628. Zwei weitere Beschwerden Frankreichs gegen Panama sind noch anhängig. Panama hat die ILO um technische Hilfe zur Verbesserung seiner Gesetzgebung und Verwaltungsmaßnahmen im Seearbeitsrecht gebeten; ein Fachmann ist Anfang 1981 dorthin entsandt worden (vgl. Bericht des Sachverständigenausschusses für 1981, S.13 der frz. Fassung).
- 24 Vgl. bei Valticos a.a.O., S.247 Nr.626.
- 25 Vgl. bei Valticos a.a.O., S.246 Nr.625.
- 26 Es ging um Beschwerden hinsichtlich der Gewerkschaftsfreiheit in Argentinien, Bolivien und Uruguay.
- 27 Vgl. bei Valticos a.a.O., S.251 Nr.638.

Menschenrechte auch für Ureinwohner

Internationales Handeln zugunsten einer benachteiligten Gruppe der Weltbevölkerung

JOSÉ R. MARTÍNEZ COBA

Heft 4/1980 hat sich ausführlich und aus unterschiedlicher Blickrichtung mit dem Thema »Minderheiten« auseinandergesetzt. Eng verwandt und sich auch über weite Strecken damit überschneidend ist die Problematik der autochthonen Bevölkerungsteile, welche in der internationalen Öffentlichkeit erfreulicherweise zunehmend Aufmerksamkeit findet. Im folgenden kommt der von der Unterkommission zur Verhütung von Diskriminierung und für Minderheitenschutz für diesen Gegenstand eingesetzte Sonderberichterstatteur zu Wort. Wenn in dem Beitrag von »Eingeborenen« die Rede ist, so nicht mit jenem abschätzigen, ja rassistischen Unterton, der dem Begriff in unserer Alltagssprache anhaftet. Gemeint sind hier im Wortsinn die Eingewesenen — auf die dann die fremden Eroberer trafen, die schließlich zu Opfern der Unterwerfung, zu Erleidenden einer kolonialen Si-

tuation wurden, die auch heute noch am Rande der gesellschaftlichen und staatlichen Struktur ihrer Länder leben. Der Begriff wird dagegen verräterisch, wenn er nicht — wie hier — zur genau definierten Bezeichnung für die sich in einer spezifischen Situation befindlichen Nachkommen der Ureinwohner gebraucht wird: Spricht der Journalist, Wissenschaftler, Geschäftsreisende, Diplomat oder Tourist vom »Eingeborenen« (wobei der Begriff überdies unterschiedslos auf sämtliche ehemaligen »Kolonialländer« ausgedehnt wird), so denkt er die Kategorien von Herrschaft und Unterwerfung gleich mit.

Vorgeschichte der Untersuchung

Die Eingeborenen, die in etwa 40 Ländern überall auf dem Erdball leben, stellen mit ihren mehr als 200 Millionen Menschen