



Sandra Gitzel

Der Schutz der Vereinigungsfreiheit durch die Internationale Arbeitsorganisation

Aufgabe und Spruchpraxis
des Verwaltungsratsausschusses
für Vereinigungsfreiheit

Einleitung

Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) mit Sitz in Genf ist die älteste Sonderorganisation der Vereinten Nationen und hat sich dem Schutz der Rechte der in der Arbeitswelt Beteiligten verschrieben.

Dabei ist allgemein anerkannt, dass insbesondere das Recht der Vereinigungsfreiheit innerhalb der IAO eine herausgehobene Stellung einnimmt.¹ Es ist festgeschrieben in der ursprünglichen Verfassung der IAO von 1919, wurde nach dem Zweiten Weltkrieg, als die Ziele der IAO neu festgelegt wurden, in der sog. Erklärung von Philadelphia, die 1946 in die Verfassung der IAO inkorporiert wurde, noch einmal als wesentliche Voraussetzung beständigen Fortschritts bezeichnet, und 1998 in der Erklärung der IAO über fundamentale Rechte als sog. Kernarbeitsnorm hervorgehoben. Es wird durch mehrere von der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) verabschiedete und von vielen Mitgliedstaaten ratifizierte Übereinkommen, unter denen insbesondere das Übereinkommen Nr. 87, ergänzt durch das Übereinkommen Nr. 98, hervorzuheben ist, geschützt.

Zur Durchsetzung dieses Rechts ist in der IAO hauptsächlich der im Jahr 1951 eingesetzte sog. Verwaltungsratsausschuss für Vereinigungsfreiheit (Committee on Freedom of Association, CFA) berufen. Darüber hinaus steht zur Untersuchung von schwerwiegenden Verstößen gegen das Recht auf Vereinigungsfreiheit die Untersuchungs- und Schlichtungskommission (USK) zur Verfügung. Daneben bestehen noch die allgemeinen in der IAO-Verfassung vorgesehenen Überwachungsverfahren. Für kein anderes Recht von Arbeitnehmern und Arbeitgebern besteht in der IAO ein derart tiefgreifender, mit umfangreichen Kompetenzen ausgestatteter Überwachungsmechanismus. Zunächst soll daher historisch untersucht werden, wie es dazu kam, dass von allen durch die IAO geschützten Arbeitsnormen gerade die Vereinigungsfreiheit einen so herausragenden Stellenwert in der IAO erlangen konnte. Zu diesem Zweck wird als Erstes die Entstehungsgeschichte der IAO nachgezeichnet, danach wird untersucht, wie sich die Vereinigungsfreiheit in der Verwaltungsstruktur und den Instrumenten der IAO niederschlägt.

Im nächsten Abschnitt wird dann aufgezeigt, mit welchen Instrumenten die IAO die Vereinigungsfreiheit in den Mitgliedstaaten zu schützen sucht, wobei besonderes Augenmerk auf die im Zusammenhang mit der Vereinigungsfreiheit erlassenen Übereinkommen gelegt werden soll.

1 So auch *La Hovary*, *Les droits fondamentaux au travail*, S. 55 f.

Der dritte Abschnitt beschäftigt sich mit den Organen und Mechanismen der IAO zur Überwachung der Einhaltung der Vereinigungsfreiheit, insbesondere den speziell zur Überwachung der Vereinigungsfreiheit geschaffenen Körpern der Untersuchungs- und Schlichtungskommission (USK) sowie des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit (CFA).

Die Verfahrensregeln des CFA für die Bearbeitung von Beschwerden und die Voraussetzungen der Beschwerdeeinlegung stehen im Mittelpunkt von § 4.

Anschließend wird die materielle Spruchpraxis zu Übereinkommen Nr. 87 untersucht (§ 5) und versucht herauszuarbeiten, was unter „Vereinigungsfreiheit“ zu verstehen ist. Aus Gründen der Übersichtlichkeit wurde die Spruchpraxis zu Übereinkommen Nr. 98, die gerade in den letzten Jahren einen enormen Anstieg zu verzeichnen hat, ausgeklammert, und sich auf das eigentliche Vereinigungsrecht, das in Übereinkommen Nr. 87 enthalten ist, konzentriert.

Abschließend soll ein Fazit der bisherigen Arbeit und der Spruchpraxis des CFA gezogen werden. In den nunmehr fast 60 Jahren seiner Existenz hat der CFA eine umfangreiche Spruchpraxis entwickelt, um den allgemeinen Begriff der Vereinigungsfreiheit auszufüllen und inhaltlich zu definieren. Trotz der langen Geschichte dieses Ausschusses gibt es bisher noch keine zusammenhängende Darstellung der Entstehung, Arbeit und Spruchpraxis dieses Ausschusses, obwohl dieser in vielen Ländern großen Einfluss auf nationale Gesetze und die Rechtsprechung ausgeübt hat.² Diese Lücke soll die vorliegende Arbeit im Hinblick auf das Übereinkommen Nr. 87 schließen.

2 Siehe zum Einfluss des CFA *Gravel/Duplessis/Gernigon*, *The Committee on Freedom of Association*, 2001.

§ 1 Die Bedeutung der Vereinigungsfreiheit für die IAO

A) Die Geschichte der Vereinigungsfreiheit in der IAO

I. Einleitung

Der Grundsatz der Vereinigungsfreiheit ist eng mit den ideologischen Grundlagen der IAO verwoben.³ Um die bestehenden Strukturen der IAO zur Überwachung der Einhaltung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit zu verstehen, ist es unerlässlich, zunächst einen Blick in die Vergangenheit zu werfen und zu untersuchen, welche Rolle die Vereinigungsfreiheit bei der Gründung und dem Aufbau der IAO gespielt hat. Zunächst wird daher ein kurzer Abriss der Entstehung der Internationalen Arbeitsorganisation und ihrer ideellen Grundlagen gegeben.

II. Vor der Gründung der IAO

1. Forderungen nach einer internationalen Arbeitsgesetzgebung

Die Idee einer internationalen Arbeitsgesetzgebung reicht bis in die Anfänge des 19. Jahrhunderts zurück. Im Zuge der Industrialisierung waren Menschen in ganz Europa vom Land in die Städte gezogen, so dass dort bald ein Überangebot an ungelerten Arbeitern für die Fabriken bestand. Der Konkurrenzdruck zwischen den Unternehmen war immens und so wurde die menschliche Arbeit von den Unternehmern als ein Kostenfaktor unter vielen angesehen, der so niedrig wie möglich zu halten war. Um überhaupt das Nötigste zum Leben zu erhalten, waren viele Menschen gezwungen, Arbeit zu allen Bedingungen anzunehmen. So kam es, dass Männer, Frauen und sogar Kinder, die als besonders billige Arbeitskräfte begehrt waren, teilweise bis zu 16 Stunden am Tag ohne Pause unter katastrophalen gesundheitsschädlichen Arbeitsbedingungen arbeiten mussten.⁴

Angesichts der elenden Lage dieser Arbeiter forderten schon bald vornehmlich humanitär gesinnte Industrielle und Intellektuelle, dass der Staat zum Schutze der Arbeiter Gesetze erlassen müsse, um wenigstens die schlimmsten Auswüchse der bestehenden Beschäftigungspraxis zu beseitigen. Gründe für

3 *Yiannopoulos*, La protection internationale de la liberté syndicale, S. 7; Scelles, L'Organisation Internationale du Travail, S. 154/155.

4 Übersicht bei *Scharf*, Geschichte der Arbeitszeitverkürzung, S. 80; speziell zur Kinderarbeit und ihren Auswirkungen vgl. *Feldenkirchen*, Zeitschrift für Unternehmensgeschichte 26 (1981), S. 1 ff.

diese Forderung waren sowohl der aus humanitären und oft auch christlichen Motiven entspringende Wunsch nach einer Verbesserung der Lage der Arbeiterschaft, als auch die Angst, die aufgestaute Wut und Verzweiflung der Masse der Arbeiter könne sich in revolutionären Bewegungen entladen.⁵

Alle Anregungen zugunsten einer nationalen Arbeiterschutzgesetzgebung wurden jedoch von den Gegnern einer solchen mit einem Hauptargument abgelehnt: Unternehmen in einem Staat, der sich eine solche Arbeitsgesetzgebung leiste, seien im internationalen Wettbewerb gegenüber konkurrierenden Unternehmen aus Industriestaaten, die keine entsprechenden Schutzgesetze aufwiesen, benachteiligt.⁶

Obwohl die Richtigkeit dieses sog. „Konkurrenzarguments“⁷ auch damals durchaus angezweifelt wurde,⁸ wurde es dennoch mit Vehemenz und Beharrlichkeit vertreten. Einige Befürworter der Arbeiterschutzgesetzgebung vertraten die Ansicht, dass dieses Argument nur dann entkräftet würde, wenn es Arbeitsgesetze gäbe, die in allen wirtschaftlich konkurrierenden Nationen gleichermaßen gelten würden, so dass kein Staat sich durch schlechtere Arbeitsbedingungen Wettbewerbsvorteile verschaffen könnte. Überspitzt ließe sich formulieren, dass die Idee einer internationalen Arbeitsgesetzgebung nur als Reaktion auf das Konkurrenzargument entwickelt wurde.⁹

Hervorzuheben sind von diesen ersten Befürwortern vor allem der elsässische Industrielle Daniel Le Grand (1783-1859)¹⁰ sowie der belgische Gefängnisinspektor Édouard Ducpétiaux (1804-1868).¹¹ Gefordert wurden vor allem die

5 Siehe z.B. *Bauer*, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, S. 686 (687).

6 Vgl. dazu *Murer*, ZIAS 2001, S. 342 (344 ff), *Valticos*, Mélanges Alexandre Berenstein, S. 193 (200).

7 Dieser Begriff wird z.B. von *Murer*, ZIAS 2001, S. 342 (346) verwendet.

8 *Ghebali*, The International Labour Organisation, S. 3; vgl. auch *Valticos*, Droit international du travail, S. 13

9 In diese Richtung auch *Valticos*, Droit international du travail, S. 7. Zur heutigen Sicht vgl. *Birk*, ZIAS 2007, S. 91 (93).

10 Le Grand schickte in der Zeit von 1840-1855 zahlreiche Memoranden und Gesetzesentwürfe zunächst an die französische und später auch an weitere europäische Regierungen, in denen er eindringlich die Staaten zum Abschluss von (bilateralen) Verträgen über das Arbeitsrecht aufforderte, vgl. *Follows*, Antecedents of the International Labour Organization, S. 28-42.

11 Der Name Robert Owen wird zumeist als der erste genannt, der eine internationale Regelung von Arbeitsbedingungen forderte. Owen ging es jedoch primär um die – auch internationale – Anerkennung seines Modelldorfes „New Lanarck“ und sollte daher richtigerweise nicht im Zusammenhang mit der Geschichte der IAO genannt werden, vgl. dazu ausführlich *Follows*, Antecedents of the International Labour Organization, S. 1-9, sowie *Valticos*, Droit international du travail, S. 4; *Mahaim*, in *Shotwell* (Hrsg.), The origins of the International Labor Organization, Vol. 1, S. 3; *Bauer*, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, S. 686 (686). Owen ist es jedoch zu ver-

Verringerung der täglichen Arbeitszeit auf zehn, später acht Stunden, das Verbot der Nachtarbeit von Frauen und Kindern sowie die Abschaffung der Sonntagsarbeit.¹² Daraus lässt sich erkennen, dass angesichts der unmenschlichen Zustände in den Fabriken es am dringlichsten erschien, Leib und Leben der Arbeiter zu schützen. Die anfänglichen Forderungen nach internationalen Arbeitsgesetzen beschränkten sich also auf Gesetze über den Gesundheitsschutz für Arbeitnehmer. Eine Forderung nach Vereinigungsfreiheit auf internationaler Ebene lässt sich in diesem frühen Stadium nicht belegen.

Nun handelte es sich bei denjenigen, die schon zu diesem Zeitpunkt nach internationaler Arbeiterschutzgesetzgebung riefen, vornehmlich um vereinzelte Intellektuelle, also Philanthropen aus der Bourgeoisie, die von den bestehenden Zuständen entsetzt waren, und nicht um die unmittelbar von den Zuständen Betroffenen, die Arbeiter selbst.

2. Die Forderungen der Arbeiter

Unselbständige Arbeiter hatten sich im Laufe der Geschichte schon immer zusammengeschlossen, um ihre Position gegenüber ihrem Arbeitgeber zu verbessern.¹³ Der Beginn der modernen Gewerkschaftsgeschichte im Zeitalter der Industrialisierung lässt sich etwa um 1750 datieren. Schon früh wurden von den jeweiligen nationalen Gesetzgebern Gesetze erlassen, die den Zusammenschluss von Arbeitern verhindern sollten. Als Beispiel sind die „Combination Acts“ von 1799/1800 in Großbritannien, die sowohl die Bildung von Koalitionen als auch den Streik verboten, anzuführen. Diese wurden jedoch bereits 1824 aufgrund praktischer Wirkungslosigkeit aufgehoben. In der Folgezeit wurden in Großbritannien die Bildung von Koalitionen und die Streiks zwar nicht gefördert, aber, wenn auch eingeschränkt, geduldet.¹⁴ Mit dem Trade Union Act 1871 schließlich wurden den Gewerkschaften weitgehende Rechte zuerkannt. In Frankreich waren die Koalitionsfreiheit und das Streikrecht während der Wirren der Französischen Revolution zunächst kurzzeitig garantiert; der Streik und der Zusammenschluss von Arbeitern wurden jedoch bereits 1791 gesetzlich verboten (sog. „Loi Le Chapelier“). Das Koalitionsverbot wurde 1810 in den Code pénal übernommen, der unter anderem strafrechtliche Sanktionen für die Teilnahme an ei-

danken, dass die Problematik zum ersten Mal in den Blick der Öffentlichkeit gelangte. Weiterhin zu nennen sind: der französische Arzt Louis-René Villermé, sowie der britische Politiker Charles Hindley, vgl. dazu *Gheballi*, The International Labour Organisation, S. 2; *Valticos*, Droit international du travail, S. 7-9, ausführlich *Follows*, Antecedents of the International Labour Organization, S. 1-58.

12 Z.B. *Follows*, Antecedents of the International Labour Organization, S. 54.

13 Vgl. zur Geschichte nur *Gamillscheg*, Kollektives Arbeitsrecht Bd. 1, S. 79ff.

14 *Kittner*, Arbeitskampf, S. 168 ff.

nem Streik enthielt.¹⁵ Erst 1864 wurden die Bildung von Koalitionen und der – friedliche – Streik gesetzlich geduldet, obwohl diese Rechte auch gerichtlich nur sehr zögernd und restriktiv durchgesetzt wurden. Erst ab 1884¹⁶ wurde die Koalitionsfreiheit, zumindest auf dem Papier, uneingeschränkt gewährleistet. In Preußen wurde nach dem Sieg Napoleons ab 1811 der Code pénal mit seinem Streik- und Koalitionsverbot eingeführt, der erst durch die §§ 181-184 der Gewerbeordnung von 1845 abgelöst wurde, welche ebenfalls ein solches Verbot übernahmen. Nach einem kurzen Zwischenspiel 1848/1849, währenddessen die provisorische Nationalversammlung, der so gut wie keine Arbeiter angehörten, nur die allgemeine Vereinigungsfreiheit, nicht jedoch die Koalitionsfreiheit schützte, wurden die Koalitions- und Streikverbote erst in der Gewerbeordnung für den Norddeutschen Bund 1869, die später vom Deutschen Reich übernommen wurde, abgeschafft.¹⁷ Nach Verabschiedung des sog. Sozialistengesetzes 1878, das bis 1890 galt, wurden im Deutschen Reich zahlreiche Gewerkschaften verboten.

Bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts hatten sich jedoch allen Widrigkeiten zum Trotz in allen europäischen Industrienationen Gewerkschaften moderner Prägung gebildet, denen aber zumeist nur gelernte, also gut ausgebildete, Arbeiter angehörten. Die Masse der ungelerten Arbeiter, die in den Fabriken unter den schlimmsten Arbeitsbedingungen zu leiden hatten, wurden nicht durch die Gewerkschaften repräsentiert. Erst in den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts traten auch ungelernete Arbeiter den Gewerkschaften bei. Nach den Erfahrungen mit der Unterdrückung der Gewerkschaftsbewegung war die Forderung nach Vereinigungsfreiheit eine im wahrsten Sinne des Wortes existentielle unter den Gewerkschaften. Zunächst führten die Gewerkschaften den Kampf für ihre Rechte auf nationaler Ebene. 1895 entstand der Dachverband der französischen Gewerkschaften, die Confédération Générale du Travail (CGT)¹⁸; in Großbritannien hatten sich bereits 1868 verschiedene Einzelgewerkschaften unter dem Dachverband Trade Union Congress (TUC) zusammengeschlossen.¹⁹

Seit Mitte des 19. Jahrhunderts bestanden engere Kontakte zwischen den britischen und französischen Gewerkschaften, wobei es den französischen bei dieser Kooperation eher um internationale Agitation für die Ziele der Arbeiter ging, während die britischen Gewerkschaften verhindern wollten, dass kontinentale Arbeiter als Streikbrecher in Großbritannien eingesetzt würden. Aus diesen

15 Siehe dazu *Kittner*, Arbeitskampf, S. 153 ff.

16 Gesetz vom 21.3.1884, siehe *Verdier*, Syndicats et droit syndical, S. 14 ff; *Kittner*, Arbeitskampf, S. 167.

17 Einzelheiten siehe *Kittner*, Arbeitskampf S. 234.

18 Siehe dazu *Mouriaux*, La CGT, S. 33 ff.

19 *Musson*, in: *Clarkson (Hrsg.)*, British Trade union and labour history, S. 3 (56).

Gesprächen heraus wurde ein Treffen der Gewerkschaften im September 1864 in London durchgeführt, auf dem die Gründung der „International Working Men’s Association“ beschlossen wurde. Die Ausarbeitung des Programms dieser Organisation wurde Karl Marx, der zu dieser Zeit in London im Exil lebte, anvertraut. Die neu gegründete Organisation wurde unter dem Namen „Erste Internationale“ bekannt.²⁰

Bei der Ersten Internationalen handelte es sich trotz dieser Entstehungsgeschichte nicht um einen Zusammenschluss von nationalen Organisationen oder überhaupt um einen Zusammenschluss von Gewerkschaften: Die neue Organisation bestand zu einem großen Teil aus individuellen Mitgliedern; es waren jedoch auch ganze Gewerkschaften beigetreten. Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Mehrzahl der Mitglieder aus der Mittelschicht stammte, es sich also um gelernte Arbeiter sowie Intellektuelle handelte. Ungelernte Arbeiter waren in der Organisation nur wenig vertreten, obwohl die Verbesserung von deren Lage das grundlegende Ziel der Ersten Internationalen war. Es ist übertrieben zu behaupten, dass sich die Erste Internationale von Beginn an die internationale Arbeitsgesetzgebung auf die Fahnen geschrieben habe.²¹ Unter ihren Aufrufen und Publikationen findet sich keine Forderung nach dem Schutz von Vereinigungsfreiheit auf einer internationalen Ebene. Von Anfang an jedoch war die Erste Internationale tief zerstritten. Einige Mitglieder wollten die Verbesserung der Lage der Arbeiterschaft auf politischem Wege herbeiführen, während andere dieses Ziel durch eine Revolution erreichen wollten. An diesen fundamentalen Meinungsverschiedenheiten zerbrach die Erste Internationale 1872.²²

Ein neuer Versuch der Internationalisierung der Arbeiter wurde 1889 mit dem Aufbau der sog. „Zweiten Internationalen“ gestartet. Ihre Gründung erfolgte 1889 mit einem Kongress in Paris, an dem sowohl Gewerkschaftler als auch Sozialisten teilnahmen. Gefordert wurde die Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Arbeiter, vornehmlich die Einführung des 8-Stunden-Tages.²³

20 Vgl. *Windmuller*, International Trade Union Movement, S. 15 f.

21 *Valticos*, Droit international du travail, S. 12. Nach *Mahaim* hat Karl Marx bereits internationale Arbeitsgesetzgebung gefordert, in *Shotwell (Hrsg.)*, The origins of the International Labor Organization, Vol. 1, S. 5. In den Schriften der Ersten Internationalen findet sich dafür kein Anhaltspunkt. Karl Marx vertrat stattdessen den Grundsatz "Proletarier aller Länder, vereinigt euch" und wollte zum Ausdruck bringen, dass es seiner Ansicht nach für das Proletariat keine nationalstaatlichen Grenzen gebe, vgl. z.B. *Tikriti*, Tripartism and the International Labour Organisation, S. 27 f.

22 *Tikriti*, Tripartism and the International Labour Organisation, S. 43.

23 Um dieser Forderung Ausdruck zu verleihen, wurde am 01.05.1890 die erste Maidemonstration in Europa abgehalten, siehe *Joll*, The Second International, S. 48 ff.