

# Soziales Recht

Wissenschaftliche Zeitschrift  
für Arbeits- und Sozialrecht

Herausgegeben von  
Prof. Dr. Olaf Deinert und  
Prof. Dr. Rüdiger Krause,  
Institut für Arbeitsrecht  
der Georg-August Universität  
Göttingen



in Zusammenarbeit mit



## Abhandlungen

**Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen in der Praxis:  
Die Bedeutung der ILO-Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98  
für das deutsche Arbeitsrecht**

*Reingard Zimmer* ..... Seite **85**

**Alternative means of giving effect to ILO standards –  
embedding, practical application and feedback functions**

*Anne Trebilcock* ..... Seite **96**

**Globale Trends in der Arbeitswelt – Herausforderungen für  
die Internationale Arbeitsorganisation**

*Annette Niederfranke/Christopher Olk* ..... Seite **105**

**CSR-Compliance – IAO-Standards und Umsetzung  
durch Unternehmen in transnationalen Lieferketten**

*Joachim Juetten-Overmeyer* ..... Seite **115**

## Zusammenfassungen (Abstracts)

Seite **122**

# Teilhabe und Rehabilitation



Bolwig / Conrad-Giese / Groskreutz / Hlava / Ramm

## Behindertenrecht in der Arbeitswelt

Gesetze, Verordnungen, Einleitungen, Übersichten,  
Rechtsprechung

4., aktualisierte Auflage

2020. 609 Seiten, kartoniert

€ 29,90

ISBN 978-3-7663-6959-8

[www.bund-verlag.de/6959](http://www.bund-verlag.de/6959)

Die solide Grundlage bilden über 20 relevante Gesetze und Verordnungen  
im Wortlaut oder in wichtigen Teilen – natürlich auf dem neuesten Stand, etwa:

- › Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
- › Arbeitsstättenverordnung
- › Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung
- › Behindertengleichstellungsgesetz
- › Behindertengleichstellungsschlichtungsverordnung
- › Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit
- › Kommunikationshilfenverordnung
- › Kraftfahrzeughilfe-Verordnung
- › Schwerbehinderten-Ausgleichsabgabenverordnung
- › Technische Regeln für Arbeitsstätten
- › UN-Behindertenrechtskonvention
- › Verordnung über barrierefreie Dokumente in der Bundesverwaltung
- › Wahlordnung Schwerbehindertenvertretungen
- › Werkstätten-Mitwirkungsverordnung

Eine allgemeine Einführung in das Recht der Teilhabe von Menschen  
mit Behinderungen sorgt von Anfang an für guten Überblick.

### Soziales Recht

3/2020

ISSN 2193-5157

Juni 2020, 10. Jahrgang

### Herausgeber

Prof. Dr. Olaf Deinert (geschäftsführend)

Prof. Dr. Rüdiger Krause

Institut für Arbeitsrecht der

Georg-August-Universität Göttingen

### in Zusammenarbeit mit:

Hugo Sinzheimer Institut für Arbeitsrecht, Frankfurt

### Redaktion

Prof. Dr. Olaf Deinert

Prof. Dr. Manfred Walser, LL.M.

### Anschrift der Redaktion

Institut für Arbeitsrecht der

Georg-August-Universität Göttingen

Platz der Göttinger Sieben 6

37073 Göttingen

Tel. 0551 / 39 – 279 48

Fax: 0551 / 39 – 272 45

E-Mail: [sekretariat.deinert@](mailto:sekretariat.deinert@jura.uni-goettingen.de)

[jura.uni-goettingen.de](mailto:jura.uni-goettingen.de)

### Verlag

Bund-Verlag GmbH

### Geschäftsführer

Rainer Jöde

### Geschäftsbereich Zeitschriften

Bettina Frowein (verantwortlich)

Tel. 069/79 50 10-83

### Anschrift des Verlages

Bund-Verlag GmbH

Emil-von-Behring-Straße 14

60439 Frankfurt/Main

(ladungsfähige Anschrift)

Tel. 069/79 50 10-0

Fax: 069/13 30 77-666

### Anzeigen

Peter Beuther (verantwortlich)

Thorsten Kauf

Tel. 069/79 50 10-602

[thorsten.kauf@bund-verlag.de](mailto:thorsten.kauf@bund-verlag.de)

Erscheint 6 x jährlich als Supplement

der Zeitschrift Arbeit und Recht.

Im Abonnementpreis der Zeitschrift

Arbeit und Recht enthalten.

### Umschlag und Layout

Ute Weber, Geretsried

### Druckvorstufe

Da-TeX Gerd Blumenstein, Leipzig

### Druck

Druckerei Marquardt GmbH, Aulendorf

Mit Namen gekennzeichnete Beiträge,  
Beilagen und Anzeigen geben nicht unbedingt die  
Meinung der Herausgeber, der Redaktion oder des  
Verlages wieder.

Alle in diesem Supplement veröffentlichten

Beiträge und Abbildungen sind

urheberrechtlich geschützt.

Jede Verwertung – auch auszugsweise – bedarf der  
vorherigen Zustimmung des Verlages.

# Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen in der Praxis: Die Bedeutung der ILO-Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 für das deutsche Arbeitsrecht

Prof. Dr. Reingard Zimmer, Hochschule für Wirtschaft und Recht, Berlin

## I. Einleitung

### 1. Bedeutung der Standards der Internationalen Arbeitsorganisation

Die Internationale Arbeitsorganisation (International Labour Organization, ILO) ist damit befasst, soziale Mindeststandards für die Arbeitswelt zu definieren und durchzusetzen.<sup>1</sup> Zu diesem Zweck wurden mittlerweile 190 Übereinkommen als völkerrechtliche Normengefüge verabschiedet.<sup>2</sup> Wurde ein Übereinkommen von Deutschland ratifiziert, so ist es gem. Art. 59 Abs. 2 GG Bestandteil des innerstaatlichen Rechts und bei der Auslegung von nationalem Recht zu berücksichtigen.<sup>3</sup> Wie das BVerfG betont, sind die »deutschen Staatsorgane verpflichtet, die die Bundesrepublik Deutschland bindenden völkerrechtlichen Normen zu befolgen und Verletzungen nach Möglichkeit zu unterlassen«.<sup>4</sup> Lange Zeit fanden die Übereinkommen der ILO jedoch in Deutschland nur mäßig Berücksichtigung,<sup>5</sup> wobei sich die arbeitsrechtliche Literatur seit einiger Zeit vertieft mit dem Recht der ILO beschäftigt.<sup>6</sup> Dieses dürfte nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein, dass sich der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) seit den Entscheidungen *Demir & Baykara*<sup>7</sup> sowie *Yapi-Yol Sen*<sup>8</sup> in einem »ganzheitlichen Ansatz«<sup>9</sup> in Bezug auf das Recht auf Kollektivverhandlungen und das Streikrecht als Bestandteil von Art. 11 EMRK stärker auf ILO-Übereinkommen und die Auslegungen durch die ILO-Überwachungsgremien bezogen hat. Es bleibt zu hoffen, dass diese Entwicklung auch von der Rechtsprechung in Deutschland stärker zur Kenntnis genommen wird. Dieser Beitrag setzt sich mit den Übereinkommen Nr. 87 (Schutz der Vereinigungsfreiheit) und Übereinkommen Nr. 98 (Recht auf Kollektivverhandlungen) sowie Übereinkommen Nr. 135 (Schutz und Erleichterungen für Arbeitnehmervertreter im Betrieb) und die in Bezug auf Deutschland relevante Auslegung durch die ILO-Überwachungsgremien auseinander.

### 2. Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen

Die Sicherung der Vereinigungsfreiheit sowie des Rechts auf Kollektivverhandlungen sind fundamentale Anliegen der ILO, die bereits in der Verfassung angelegt sind<sup>10</sup> und darüber hinaus Bestandteil der 1998 als Kernarbeits-

1 *Krajewski*, SR 2020, 2, 3; *Zimmer*, in: Schlachter/Heuschmid/Ulber (Hrsg.), Arbeitsvölkerrecht, Tübingen 2019 (im Folgenden: Schlachter/Heuschmid/Ulber, Arbeitsvölkerrecht), § 5 Rn. 1.

2 Siehe: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12000:0::NO\(18.2.2020\)](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12000:0::NO(18.2.2020)).

3 Ein ILO Standard kann zudem als »allgemeine Regel des Völkerrechts« nach Art. 25 GG zur Anwendung kommen. Vertiefend zur Anwendung im nationalen Recht: *Krajewski*, SR 2020, 2, 12 ff.; *ders.*, Völkerrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2020, § 5; Schlachter/Heuschmid/Ulber-Treiber, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 1), § 13 Rn. 76 ff.; *Schubert*, Arbeitsvölkerrecht, Berlin 2017, S. 58 ff.; *Zimmer*, FS Lörcher, 2013, S. 29, 30 ff.

4 BVerfG, 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04 – BVerfGE 111, 307, 319.

5 Vgl. *Däubler*, FS Arbeitsgemeinschaft Arbeitsrecht im Deutschen Anwaltsverein, 2006, S. 1183 ff.; *Lörcher*, RdA 1994, 284, 288 ff.; *Rehder/Deinert/Callsen*, Arbeitskampfmittelfreiheit und atypische Arbeitskämpfformen, Saarbrücken 2012, S. 71.

6 *Däubler*, FS Arbeitsgemeinschaft Arbeitsrecht im Deutschen Anwaltsverein, 2006, S. 1183 ff.; *Däubler/Zimmer* (Hrsg.), FS Lörcher, 2013; *Krajewski*, SR 2020, 2 ff.; *ders.*, Völkerrecht (Fn. 3), § 5; Schlachter/Heuschmid/Ulber-Ulber, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 1); *Schubert*, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 3); *Weiss/Seifert*, GS Zachert, 2010, S. 130 ff.; *Seifert*, KritV 2009, 357 ff.; *Zimmer*, FS Lörcher, 2013, S. 29, 39 ff.; *dies.*, Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen, Baden-Baden 2008 (zugl. Bremen, Univ., Diss. 2008), S. 44 ff. Zuvor war *Klaus Lörcher* der Einzige, der sich konstant mit dem Recht der ILO auseinandersetzte, siehe Auflistung seiner zahlreichen Publikationen in *Däubler/Zimmer* (Hrsg.), FS Lörcher, 2013, S. 387 ff.

7 EGMR, 19.11.2008 – 34503/97 (Demir & Baykara).

8 EGMR, 21.4.2009 – 68959/01 – NZA 2010, 1423 (Yapi-Yol Sen).

9 *Lörcher*, AuR 2011, 88.

10 Siehe Präambel sowie Erklärung von Philadelphia über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation unter I. d). Bei Gründung der Organisation 1919 wurde ein Übereinkommen zum Schutz der Vereinigungsfreiheit noch nicht als notwendig erachtet, da dieses Recht in Art. 427 (Teil XIII) des Versailler Friedensvertrages enthalten war, vgl. *Adamy/Bobke/Lörcher*, in: *Däubler/Kittner/Lörcher* (Hrsg.), Internationale Arbeits- und Sozialordnung, 2. Aufl., Köln 1994 (im Folgenden: *Däubler/Kittner/Lörcher*, Internationale Arbeits- und Sozialordnung), S. 271.

nomen proklamierten fundamentalen Rechte.<sup>11</sup> Die Vereinigungsfreiheit ist zudem in Art. 23 Abs. 4 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, Art. 22 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt), Art. 8 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Sozialpakt) sowie Art. 11 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) normiert. Im deutschen Recht sind die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen<sup>12</sup> in Art. 9 Abs. 3 GG gewährleistet. Da nicht nur einfaches Gesetzesrecht, sondern auch grundgesetzliche Bestimmungen völkerrechtskonform auszulegen sind,<sup>13</sup> ist das Völkerrecht bei der Bestimmung von Inhalt und Reichweite der Grundrechte zu beachten. Es lohnt sich also auch im Hinblick auf die völkerrechtskonforme Auslegung von Art. 9 Abs. 3 GG ein Blick auf den Gewährleistungsgehalt der ILO-Übereinkommen und ihre Auslegung.

## II. Gewährleistungsgehalt der Übereinkommen

### 1. Gewährleistungsgehalt von Übereinkommen Nr. 87

Übereinkommen Nr. 87 gewährleistet bereits ausweislich des Titels die Vereinigungsfreiheit; das Übereinkommen wurde nach dem zweiten Weltkrieg 1948 verabschiedet. Übereinkommen Nr. 87 ist eng verzahnt mit Übereinkommen Nr. 98, welches das Recht auf Kollektivverhandlungen garantiert, und wird ergänzt durch Übereinkommen Nr. 135 zum Schutz gewählter Arbeitnehmervertreter.<sup>14</sup> Übereinkommen Nr. 87 wies Anfang 2020 die Zahl von 155 Ratifikationen auf,<sup>15</sup> Deutschland hat die Konvention 1957 ratifiziert.<sup>16</sup>

#### a) Anwendungsbereich

Übereinkommen Nr. 87 gewährleistet sowohl die individuelle als auch die kollektive Koalitionsfreiheit. Der Anwendungsbereich ist weit und gilt gem. Art. 2 für alle Beschäftigten »ohne jeden Unterschied«, umfasst sind daher sowohl öffentlich Bedienstete (einschließlich BeamtInnen) als auch ArbeitnehmerInnen im privaten Sektor.<sup>17</sup> Dies gilt für Beschäftigte aller Sektoren, einschließlich Landwirtschaftsbeschäftigte, Hausangestellte,

Seeleute, Justizvollzugspersonal, Feuerwehrleute, RichterInnen und Auszubildende, einschließlich MigrantInnen, aber auch für Selbstständige oder in der informellen Ökonomie Tätige und deren jeweilige Arbeitgeber (bzw. deren Verbände).<sup>18</sup> Lediglich Art. 9 lässt Ausnahmen für die Streitkräfte und die Polizei zu, wobei sich die Norm lediglich auf Beschäftigte bezieht, die für die äußere oder innere Sicherheit des Staates zuständig sind. Zivile Beschäftigte des Heeres können daher nicht vom Anwendungsbereich des Übereinkommens ausgenommen werden.<sup>19</sup>

#### b) Gewährleistungsgehalt

Art. 2 gewährleistet sowohl für Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerorganisationen (Gewerkschaften), Organisationen nach eigener Wahl ohne vorherige Genehmigung zu bilden und solchen Organisationen beizutreten. Voraussetzung ist gem. Art. 10 lediglich, dass die Organisation »die Förderung und den Schutz der Interessen der Arbeitnehmer oder der Arbeitgeber zum Ziele hat«. Garantiert wird somit ein autonomer Gestaltungsspielraum der Koalitionen, lediglich die – selbst gewählte – Satzung muss eingehalten werden (Art. 2, 3). Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen dürfen im Verwaltungswege weder aufgelöst noch zeitweilig eingestellt werden (Art. 4).<sup>20</sup> Gem. Art. 11 verpflichtet Übereinkommen Nr. 87 die Staaten, »alle erforderlichen und geeigneten Maßnahmen zu

11 Siehe vertiefend Schlachter/Heuschmid/Ulber-Zimmer, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 1), § 5 Rn. 54 ff.

12 Die in Deutschland übliche Terminologie lautet Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie. Siehe aktuell: Klocke, SR 2020, 17 ff.

13 Wie das BVerfG in der Görgülü-Entscheidung (in Bezug auf die EMRK) ausführt, sind völkerrechtliche Gewährleistungen auch bei der Auslegung grundgesetzlicher Normen zu berücksichtigen, BVerfG, 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04 – BVerfGE 111, 307, 308; vgl. vertiefend: Zimmer, FS Lörcher, 2013, S. 29, 39 ff.

14 Übereinkommen Nr. 151 enthält ergänzend Bestimmungen zum Schutz des Vereinigungsrechtes im öffentlichen Dienst, dieses Übereinkommen wurde von Deutschland jedoch nicht ratifiziert.

15 Siehe <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:12000:0::NO> (2.1.2020).

16 Siehe Website der deutschen ILO-Vertretung, abrufbar unter: [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTY\\_ID:102643](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTY_ID:102643) (30.1.2020).

17 Schlachter/Heuschmid/Ulber-Zimmer, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 1), § 5 Rn. 75.

18 Trebilcock, in: Ales/Bell/Deinert/Robin-Olivier (Hrsg.), International and European Labour Law, Baden-Baden 2018, ILO-Convention 87 Rn. 17.

19 Ales/Bell/Deinert/Robin-Olivier-Trebilcock, International and European Labour Law (Fn. 18), ILO-Convention 87 Rn. 44.

20 Diese Bestimmung hat ihren Ursprung in den Koalitionsverboten, wie sie zu Beginn der Industrialisierung in Deutschland bestanden, vgl. vertiefend: Däubler, in: Däubler (Hrsg.), Tarifvertragsgesetz, 4. Aufl., Baden-Baden 2016 (im Folgenden: Däubler, TVG), Einl. Rn. 2 ff.

treffen, um [...] die freie Ausübung des Vereinigungsrechtes zu gewährleisten«. Das Übereinkommen ist vornehmlich an den Staat adressiert, dieser darf nicht in die inneren Angelegenheiten der Koalitionen intervenieren, zudem ist eine staatliche Schutzpflicht bzgl. der Gewährleistung von Koalitionsfreiheit (und Tarifautonomie) normiert.<sup>21</sup> Art. 8 Abs. 2 normiert zudem, dass die Rechte aus Übereinkommen 87 »weder durch die innerstaatliche Gesetzgebung, noch durch die Art ihrer Anwendung geschmälert werden« dürfen.<sup>22</sup> Übereinkommen Nr. 87 ist zudem auch an dieser Stelle eng verzahnt mit Übereinkommen Nr. 98, das in Art. 2 Abs. 1 normiert: »Den Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber ist in bezug auf ihre Bildung, Tätigkeit und Verwaltung gebührender Schutz gegen jede Einmischung von der anderen Seite [...] zu gewähren« (vgl. zudem unter 2.). Weitere Auslegungsfragen ergeben sich durch die Spruchpraxis der Überwachungsgerichte, die im Folgenden mit Relevanz in Bezug auf das deutsche Arbeitsrecht dargestellt wird (siehe unter III.1.).

### c) Streikrecht

Ein besonderer Streitpunkt ist, ob Übereinkommen Nr. 87 das Recht auf Streik beinhaltet. Das Streikrecht findet ausweislich des Wortlauts keine explizite Erwähnung in Übereinkommen Nr. 87, es ist jedoch in anderen Übereinkommen erwähnt, so bspw. in Art. 1 lit. d Übereinkommen Nr. 105 in Bezug auf die Unzulässigkeit von Zwangsarbeit »als Strafe für die Teilnahme an Streiks«. Das Streikrecht findet sich zudem in sämtlichen Menschenrechtsverbürgungen neueren Datums, wie dem Internationalen Sozialpakt (Art. 8 Abs. 2 lit. d) oder der Europäischen Sozialcharta (Art. 6 Abs. 4) und gehört nach Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte<sup>23</sup> zu der in Art. 11 EMRK verbürgten Koalitionsfreiheit.<sup>24</sup>

Der Sachverständigenausschuss und der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit haben (als Überwachungsgerichte der ILO) das Streikrecht in ihrer Spruchpraxis seit 1959 als essentiellen Bestandteil der Vereinigungsfreiheit eingeordnet, da es zur Durchsetzung der Arbeitnehmerinteressen unverzichtbar ist.<sup>25</sup> Auch die bei Klagen gegen Verstöße (nach Art. 26 Abs. 3 ILO-Verfassung) eingesetzten Untersuchungsausschüsse haben das Streikrecht bejaht.<sup>26</sup> In der rechtswissenschaftlichen Literatur wird das Streikrecht ganz überwiegend als Bestandteil von Übereinkommen Nr. 87 angesehen<sup>27</sup> und dabei einerseits auf Art. 10 Übereinkommen Nr. 87 abgestellt, da »Förderung und

[...] Schutz der Interessen der Arbeitnehmer« ohne Druckmittel nicht möglich sind und somit das Streikrecht bedingen.<sup>28</sup> Insbesondere aber wird (zT. im Zusammenspiel mit Art. 10) auf Art. 3 des Übereinkommens abgestellt, aus dem neben dem Schutz der internen Willensbildung, auch der Schutz der Betätigung nach außen abgeleitet wird.<sup>29</sup> Lediglich arbeitgeberseitig wird das Streikrecht nicht als Bestandteil von Übereinkommen

- 21 Schlachter/Heuschmid/Ulber-Zimmer, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 1), § 5 Rn. 76.
- 22 Vgl. vertiefend: Schlachter/Heuschmid/Ulber-Zimmer, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 1), § 5 Rn. 76.
- 23 EGMR, 21.4.2009 – 68959/01 – NZA 2010, 1423 (Yapi-Yol Sen).
- 24 Vgl. weiterführend: Lörcher, in: Däubler (Hrsg.), Arbeitskampfrecht, 4. Aufl., Baden-Baden 2018 (im Folgenden: Däubler, Arbeitskampfrecht), § 10.
- 25 Vgl. ILO, Background document for the Tripartite Meeting on the Freedom of Association; ILO, Report of the Commission of Inquiry, Rn. 575; ILO, Digest on Freedom of Association, Rn. 520 ff.; ILO, General Survey 2012, Rn. 117 ff.; ILO, General Survey 1994, Rn. 166; ILO, General Survey 1983 (C 87, 98, 141), Rn. 200; 2nd Report of the CFA, case No. 28 (UK), Rn. 68; 30th Report, case No. 177 (Honduras), Rn. 76; 172nd Report, case No. 885 (Ecuador), Rn. 385; 295th Report, case No. 1792 (Kenia), Rn. 539; 311h Report, case No. 1954 (Elfenbeinküste), Rn. 405.
- 26 ILO, Report of the Commission of Inquiry (Greece), 1971, Rn. 261; ILO, Report of the Commission of Inquiry (Poland), 1984, Rn. 552 ff.; ILO, Report of the Commission of Inquiry (Nicaragua), 1991, Rn. 544; ILO, Report of the Commission of Inquiry (Republik von Belarus), 2004, Rn. 622 ff.; ILO, Report of the Commission of Inquiry (Zimbabwe), 2009, Rn. 572.
- 27 Ben-Israel, International labour standards: The case of freedom to strike, Deventer 1988, S. 35; Böhmert, Das Recht der ILO und sein Einfluß auf das deutsche Arbeitsrecht im Zeichen der europäischen Integration, Baden-Baden 2002 (zugl. Würzburg, Univ., Diss. 2001), S. 110 f., Ewing, CLEJL 18 (2014–2015), 517 ff.; Gernigon/Odero/Guido, in: ILO (Hrsg.), ILO-Principles concerning the Right to strike, Genf 1998, S. 7–10; Gummior, Die Rechtmäßigkeit des Sympathiestreiks, Frankfurt aM. 2007 (zugl. Frankfurt aM., Univ., Diss. 2006), S. 89 f.; Däubler-Lörcher, Arbeitskampfrecht (Fn. 24), § 10 Rn. 46 ff.; Novitz, International and European protection of the right to strike, Oxford 2003, S. 192 ff.; Rehder/Deinert/Callsen, Arbeitskampfmittelfreiheit und atypische Arbeitskampfformen (Fn. 5), S. 82 f.; Schneider, Vereinbarkeit des deutschen Arbeitskammerrechts mit den Übereinkommen Nr. 87 und 98 der Internationalen Arbeitsorganisation (Bonn, Univ., Diss. 1998), S. 35 ff.; Schubert, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 3), S. 175 f.; Servais, CLEJL 15 (2009–2010), 150 ff.; Ales/Bell/Deinert/Robin-Olivier-Trebilcock, International and European Labour Law (Fn. 18), ILO-Convention 87 Rn. 31 ff., 46; Weiss/Seifert, GS Zschert, 2010, S. 130, 136 ff.; Schlachter, AuR 2017, 10; dies., FS Lörcher, 2013, S. 302 ff.; Schlachter/Heuschmid/Ulber-Zimmer, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 1), § 5 Rn. 86.
- 28 Ales/Bell/Deinert/Robin-Olivier-Trebilcock, International and European Labour Law (Fn. 18), ILO-Convention 87 Rn. 46; Schlachter/Heuschmid/Ulber-Zimmer, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 1), § 5 Rn. 86; ähnlich auch: Fütterer, Die Reichweite des Solidaritätsstreiks, Baden-Baden 2013 (zugl. Bremen, Univ., Diss. 2013), S. 213; Hodges-Aeberhard/Odero de Dios, ILR 1987, 543; Lörcher, WSI-Mitteilungen 1987, 227, 231.
- 29 Novitz, International and European Protection of the Right to Strike (Fn. 27), S. 192 ff.; Gravel/Duplessis/Gernigon, in: ILO (Hrsg.), The Committee on Freedom of Association, Genf 2001 (im Folgenden: ILO, The Committee on Freedom of Association), S. 44; Hofmann/Schuster, in: ILO (Hrsg.), It ain't over 'til it's over: the right to strike and the mandate of the ILO Committee of Experts revisited, Genf 2016, S. 7 ff.; Däubler-Lörcher, Arbeitskampfrecht (Fn. 24), § 10 Rn. 44; Ales/Bell/Deinert/Robin-Olivier-Trebilcock, International and European Labour Law (Fn. 18), ILO-Convention 87 Rn. 31 (im Zusammenspiel zudem mit Art. 8); Vogt/Bellace/Compa/Ewing/Lörcher/Novitz, The right to strike in international law, Oxford 2020, S. 44 ff.; Schlachter/Heuschmid/Ulber-Zimmer, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 1), § 5 Rn. 86.

Nr. 87 eingeordnet.<sup>30</sup> Allerdings geschieht dies erst seit jüngerer Zeit, jahrzehntelang wurde das Streikrecht als Bestandteil von Übereinkommen Nr. 89 auch von Arbeitgeberseite weitgehend akzeptiert und entsprechende Verstöße im dreigliedrigen Überwachungssystem der Organisation behandelt.<sup>31</sup> Insofern ist die nach dem Ende des kalten Krieges erfolgte Aufkündigung der Auslegung<sup>32</sup> ausschließlich politisch motiviert und wenig glaubwürdig. Auslegungsfragen zum Streikrecht ergeben sich durch die Spruchpraxis der Überwachungsgremien, die im Folgenden mit Relevanz in Bezug auf das deutsche Arbeitsrecht dargestellt wird (siehe unter III.3.).

## 2. Gewährleistungsgehalt von Übereinkommen Nr. 98

Übereinkommen Nr. 98 gewährleistet ausweislich des Titels die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und das Recht auf Kollektivverhandlungen; das Übereinkommen wurde nach dem zweiten Weltkrieg 1949 verabschiedet. Das Übereinkommen ist eng verzahnt mit Übereinkommen Nr. 87, welches die Vereinigungsfreiheit garantiert. Übereinkommen Nr. 98 wird durch weitere Übereinkommen ergänzt: Übereinkommen Nr. 154 zur Förderung von Kollektivverhandlungen nimmt weitere Konkretisierungen vor, während Übereinkommen Nr. 151 ergänzende Regelungen für den öffentlichen Dienst kodifiziert. Zur Auslegung des Gewährleistungsgehaltes ist ergänzend Empfehlung Nr. 91 heranzuziehen. Das Abkommen ist zudem mit Übereinkommen Nr. 135 verzahnt, das den Schutz (gewählter) ArbeitnehmervertreterInnen im Betrieb gewährleistet. Übereinkommen Nr. 98 wies Anfang 2020 die Zahl von 167 Ratifikationen auf, Deutschland hat die Konvention 1956 ratifiziert.<sup>33</sup>

### a) Anwendungsbereich

Übereinkommen Nr. 98 erfasst neben dem Privatsektor grundsätzlich auch Beschäftigte des öffentlichen Dienstes. Allerdings lässt das Abkommen gem. Art. 6 »die Stellung der öffentlichen Beamten unberührt«,<sup>34</sup> diese sind folglich vom Anwendungsbereich nicht erfasst. Als Ausnahme von einem fundamentalen Recht ist Art. 6 ausweislich der Spruchpraxis des Sachverständigenausschusses eng auszulegen und anhand des Einzelfalles zu bestimmen.<sup>35</sup> Als »öffentliche Beamte« sind allerdings nur solche Beschäftigte einzuordnen, die in einem engen hoheitlichen Sinn tätig

sind, bspw. Beschäftigte in Ministerien und anderen vergleichbaren Dienststellen; alle anderen BeamtInnen können sich auf das Übereinkommen berufen.<sup>36</sup> Andere Staatsbedienstete fallen ebenfalls nicht unter diese Ausnahme, ebenso wenig Beschäftigte von Gebietskörperschaften oder anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften oder sonstigen Einrichtungen des öffentlichen Rechts.<sup>37</sup> Abzustellen ist insoweit auf die Natur der zu erfüllenden Aufgaben, nicht auf den rechtlichen Status. Heer und Polizei können zudem gem. Art. 5 durch nationale Gesetzgebung vom Geltungsbereich ausgenommen werden.

Art. 4 gewährleistet das Recht auf Kollektivverhandlungen für die Sozialpartner, mithin für einzelne Arbeitgeber oder ihre Verbände sowie Gewerkschaften,<sup>38</sup> letztere müssen gem. Art. 2 Abs. 1 Empfehlung Nr. 91 repräsentativ sein. Art. 3 Abs. 1 Übereinkommen Nr. 154 ergänzt, dass auch betriebliche ArbeitnehmervertreterInnen<sup>39</sup> zu Kollektivverhandlungen berechtigt sein können, soweit dies die innerstaatliche Gesetzgebung vorsieht. Wie Empfehlung Nr. 91 in Art. 2 Abs. 1 präzisiert, setzt dieses jedoch voraus, dass die betrieblichen ArbeitnehmervertreterInnen in Übereinstimmung mit dem nationalen Recht gewählt wurden.

30 International Organization of Employers, Do ILO Conventions 87 and 98 Recognize a Right to Strike?, 2014, abrufbar unter: [http://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe\\_documents/publications/Policy%20Areas/international\\_labour\\_standards/EN/\\_2014-11-03\\_\\_IOE\\_Paper\\_on\\_the\\_Right\\_to\\_Strike\\_in\\_Conventions\\_87\\_and\\_98\\_final\\_web\\_and\\_print\\_.pdf](http://www.ioe-emp.org/fileadmin/ioe_documents/publications/Policy%20Areas/international_labour_standards/EN/_2014-11-03__IOE_Paper_on_the_Right_to_Strike_in_Conventions_87_and_98_final_web_and_print_.pdf) (16.2.2020); *Regenbogen*, CLEJ 16 (2012–2013), 385 ff.

31 *Lörcher*, AuR 2010, 216, 219; *Schlachter/Heuschmid/Ulber-Zimmer*, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 1), § 5 Rn. 88 ff.

32 Ebd.

33 Siehe [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312243](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312243) (2.2.2020), wohingegen Übereinkommen Nr. 151 und 154 nicht von Deutschland ratifiziert wurden.

34 Da der Status als Beamte eine typisch deutsche Prägung hat, spricht die (maßgebliche) englische Fassung in Art. 6 von »public servants engaged in the administration of the State«.

35 International Labour Conference (Hrsg.), Report of the Committee on the Application of Standards, 105th Session, Genf 2016, Part II Rn. 69 f.

36 *Däubler/Kittner/Lörcher-Bobke/Lörcher*, Internationale Arbeits- und Sozialordnung (Fn. 20), S. 287, 290; *Lörcher*, PersR 1989, S. 34 ff.; *Schlachter/Heuschmid/Ulber-Zimmer*, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 1), § 5 Rn. 109; siehe auch 306th Report of the Committee of Freedom of Association (CFA), case No. 1882 (Dänemark), Rn. 433; 329th Report, case No. 2114 (Japan), Rn. 72; 329th Report, case No. 2177 (Japan), Rn. 644; 334th Report, case No. 2222 (Kambodscha), Rn. 209; 338th Report, case No. 2253 (China), Rn. 84.

37 ILO, Freedom of Association – Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association, Genf 2018, Rn. 1242.

38 So auch Art. 2 Übereinkommen 154.

39 Dieses sind Arbeitnehmervertreter iSv. Art. 3 Abs. 1 Übereinkommen Nr. 155.

### b) Gewährleistungsgehalt

Übereinkommen Nr. 98 gewährt in Art. 4 das Recht auf Kollektivverhandlungen ohne staatliche Beeinflussung, und gewährleistet somit ebenfalls die Autonomie der Tarifpartner.<sup>40</sup> Hier zeigt sich die enge Verzahnung mit der Vereinigungsfreiheit, ist doch das Aushandeln von Kollektivverträgen Hauptbetätigungsfeld der Koalitionen zum Schutz ihrer Mitglieder. Die Regierungen werden zudem verpflichtet, Maßnahmen zur Förderung von Tarifverhandlungen zu treffen, die gleiche Verpflichtung formuliert zudem Art. 5 Übereinkommen Nr. 154. Ebenso wie Übereinkommen Nr. 87 hat auch Nr. 98 sowohl eine kollektive als auch eine individuelle Dimension. Zentraler Bestandteil des Übereinkommens ist gem. Art. 1 das Verbot der Diskriminierung aufgrund der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft oder aufgrund gewerkschaftlicher Betätigung. Insbesondere sollen Beschäftigte davor geschützt werden, aufgrund der Gewerkschaftszugehörigkeit nicht eingestellt oder entlassen zu werden (Art. 1 Abs. 1 lit. a und b), unzulässig sind jedoch auch andere Formen der Benachteiligung wie Versetzung oder Zurückstufung.<sup>41</sup> Das Übereinkommen normiert insoweit eine staatliche Schutzpflicht: Der Staat hat Vorkehrungen zu treffen, dass Arbeitgeber derartige Diskriminierung unterlassen. Zu diesem Zweck sind Rechtsbehelfe und Strafen vorzusehen, die »ausreichend abschreckende Wirkung haben.«<sup>42</sup>

Der Staat hat zudem gem. Art. 2 Abs. 1 die Pflicht, Eingriffe in Arbeitnehmerorganisationen durch die andere Seite, mithin durch Arbeitgeber, zu verhindern. Bezogen auf Gründung, Arbeitsweise oder Verwaltung ist die Unabhängigkeit der Gewerkschaften von der Arbeitgeberseite zu gewährleisten,<sup>43</sup> ein Kriterium, das im deutschen Tarifrecht als Gegnerfreiheit bekannt ist.<sup>44</sup> Einen unzulässigen Eingriff in eine Arbeitnehmerorganisation stellt gem. Art. 2 Abs. 2 die Förderung pseudogewerkschaftlicher Organisationen durch die Gegenseite über finanzielle Mittel oder auf sonstige Weise dar; gleiches gilt für den Versuch, Gewerkschaftsfunktionäre durch das Angebot von Schmiergeld zum Rückzug von ihren Ämtern zu bewegen.<sup>45</sup> Auch der Aufbau einer vom Arbeitgeber abhängigen Arbeitnehmerorganisation stellt eine unzulässige Einmischung iSv. Art. 2 Abs. 2 dar.<sup>46</sup> Art. 5 Übereinkommen Nr. 135 normiert ergänzend, dass gewählte Vertreter im Betrieb nicht dazu benutzt werden dürfen, die Stellung von Gewerkschaften (oder ihrer VertreterInnen) zu untergraben. Auslegungsfragen zu Über-

einkommen Nr. 98 ergeben sich durch die Spruchpraxis der Überwachungsgerichten, die im Folgenden mit Relevanz in Bezug auf das deutsche Arbeitsrecht dargestellt wird (siehe unter III.2.).

### 3. Gewährleistungsgehalt von Übereinkommen Nr. 135

Übereinkommen Nr. 135 normiert die Verpflichtung, ArbeitnehmervertreterInnen im Betrieb Schutz und Erleichterungen zu gewähren. Ausweislich seiner Präambel ergänzt Übereinkommen Nr. 135 das Übereinkommen Nr. 87 zur Vereinigungsfreiheit und Übereinkommen Nr. 98 zum Recht auf Kollektivverhandlungen. Insbesondere mit dem in Übereinkommen Nr. 98 normierten Diskriminierungsverbot sowie dem arbeitgeberseitigen Verbot eines Eingriffs in eine Arbeitnehmerorganisation (Art. 2) ist eine enge Verzahnung gegeben. Das Übereinkommen wird ergänzt durch Empfehlung Nr. 143. Übereinkommen Nr. 135 weist Anfang 2020 die Zahl von 85 Ratifikationen auf, Deutschland hat die Norm 1973 ratifiziert.<sup>47</sup>

#### a) Anwendungsbereich

Übereinkommen Nr. 135 hat einen uneingeschränkten Anwendungsbereich und gilt daher sowohl für die Privatwirtschaft als auch für den öffentlichen Dienst.<sup>48</sup> Art. 3

40 Boonstra, IJCLLR 20 (2004), 445, 457; Gernigon/Odero/Guido, ILR 139 (2000), 33, 34; Schlachter/Heuschmid/Ulber-Zimmer, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 1), § 5 Rn. 106. Eingriffe in die Tarifautonomie und in verschiedene Gewerkschaftsrechte sah der Sachverständigenausschuss in den auf Geheiß der Troika verabschiedeten EU-Austeritätsmaßnahmen in Griechenland, vgl: ILO, 365th Report of the Committee on Freedom of Association, Genf 2012, Rn. 950 ff.

41 ILO-Gravel/Duplessis/Gernigon, The Committee on Freedom of Association (Fn. 29), S. 56.

42 ILO, Vereinigungsfreiheit in der Praxis, Genf 2008, Rn. 42.

43 324th Report of the CFA, case No. 2090, Rn. 209; 330th Report, case No. 2090, Rn. 232; 337th Report, case No. 2388, Rn. 1354.

44 Däubler-Däubler, TVG (Fn. 20), Einl. Rn. 107.

45 Schlachter/Heuschmid/Ulber-Zimmer, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 1), § 5 Rn. 112.

46 324th Report of the CFA, case No. 2090, Rn. 209; 330th Report, case No. 2090, Rn. 232; 337th Report, case No. 2388, Rn. 1354.

47 Siehe [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:1130:0:P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:312280](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:1130:0:P11300_INSTRUMENT_ID:312280) (18.2.2020).

48 Böhmert, Das Recht der ILO und sein Einfluß auf das deutsche Arbeitsrecht im Zeichen der europäischen Integration (Fn. 27), S. 116; Däubler/Kittner/Lörcher-Bobke/Lörcher, Internationale Arbeits- und Sozialordnung (Fn. 20), S. 295, 296; ILO, Report of the committee of experts on the application of conventions and recommendations, Report III (4A), Genf 1986, Rn. 308; Schlachter/Heuschmid/Ulber-Zimmer, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 1), § 5 Rn. 211; aA. BT-Drs. 7/258, S. 10.

normiert, als »Arbeitnehmervertreter [...] gelten Personen, die auf Grund der innerstaatlichen Gesetzgebung oder Praxis als solche anerkannt sind«. Die Norm führt im Folgenden sowohl gewerkschaftlich normierte oder gewählte VertreterInnen als auch von den Beschäftigten frei gewählte VertreterInnen auf, sofern »deren Funktionen sich nicht auf Tätigkeiten erstrecken, die in dem betreffenden Land als ausschließliches Vorrecht der Gewerkschaften anerkannt sind«. Damit bezieht sich Übereinkommen Nr. 135 nicht nur auf (gewählte) betriebliche Arbeitnehmervertreter (wie Betriebsräte), sondern auch auf gewerkschaftliche Arbeitnehmervertreter im Betrieb. Auch der Wortlaut von Art. 5 verdeutlicht, dass in einem Betrieb sowohl gewerkschaftliche als auch gewählte VertreterInnen tätig sein können; beide fallen unter den Schutz des Übereinkommens. Dieses ist auch auf ein dualistisches System wie in Deutschland anzuwenden, in dem es innerbetrieblich neben Betriebsräten (vor allem in Großbetrieben) auch gewerkschaftliche Vertrauensleute gibt.<sup>49</sup> Zwar stellt Art. 4 es jedem Land frei, festzulegen »welche Art oder Arten von Arbeitnehmervertretern Anspruch auf den Schutz und die Erleichterungen haben«, die Norm ermöglicht es jedoch nicht, eine Gruppe komplett auszuschließen. Folglich fallen auch gewerkschaftliche Vertrauensleute unter den Schutzbereich von Übereinkommen Nr. 135.

#### b) Gewährleistungsgehalt

Übereinkommen Nr. 135 normiert die Pflicht zum wirklichen Schutz betrieblicher ArbeitnehmervertreterInnen gegen jede Benachteiligung, insbesondere gegen Kündigung aufgrund der Betätigung als Vertreter der Beschäftigten oder aufgrund von Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft bzw. gewerkschaftlicher Betätigung. Dies schließt gem. Art. 6 Abs. 2 lit. d Empfehlung 143 eine wirksame Wiedergutmachung im Falle ungerechtfertigter Entlassung ein. Die betroffenen Arbeitnehmervertreter sollen unter Nachzahlung des ausgefallenen Lohnes und unter Wahrung der erworbenen Rechte wiedereingestellt werden, sofern dies mit dem System der Arbeitsbeziehungen vereinbar ist. Gewählte betriebliche Arbeitnehmervertreter dürfen zudem nicht dazu benutzt werden, die Stellung von Gewerkschaften (oder ihrer VertreterInnen) zu untergraben (Art. 5), den Regierungen wird insofern aufgegeben, geeignete Maßnahmen zur Verhinderung zu ergreifen.

Betrieblichen VertreterInnen sind gem. Art. 2 Abs. 1 Erleichterungen zu gewähren, die ihnen eine rasche und wirksame Durchführung ihrer Aufgaben ermöglichen, wobei das wirksame Funktionieren des betreffenden Betriebs nicht beeinträchtigt werden darf (Art. 2 Abs. 3). Hierbei sind gem. Art. 2 Abs. 1 »die Eigenart des in dem Land geltenden Systems der Arbeitsbeziehungen sowie die Erfordernisse, die Größe und die Leistungsfähigkeit des betreffenden Betriebs zu berücksichtigen«. Empfehlung Nr. 143 ergänzt, dass betriebliche Arbeitnehmervertreter ohne Entgelteinbußen »für die Zeit, die zur Ausübung ihrer Vertretungsfunktion im Betrieb notwendig ist, von ihrer Arbeit freigestellt werden« sollten. Zur Anwendung auf das deutsche Arbeitsrecht siehe unter III.

### III. Ausgewählte Konfliktbereiche mit Relevanz für das deutsche Arbeitsrecht

Auch wenn einige der vorgestellten Normen teilweise durchaus konkrete Bestimmungen enthalten und somit bereits vom Wortlaut her eindeutig sind, so finden Übereinkommen doch Anwendung auf die unterschiedlichsten Sachverhalte und zudem auf verschiedene Länder und Rechtssysteme, sodass notwendigerweise ein hoher Abstraktionsgrad gegeben ist und auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe verwendet werden. Die Übereinkommen sind folglich auszulegen.<sup>50</sup> Dies erfolgt im Rahmen des Überwachungssystems der Organisation<sup>51</sup> durch den Sachverständigenausschuss, der die Länderberichte auswertet, sowie den Ausschuss für Vereinigungsfreiheit, der bei Beschwerden gegen Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 zuständig ist, ergänzt durch Untersuchungsausschüsse, die bei Klagen nach Art. 26 Abs. 3 der Verfassung eingesetzt werden.<sup>52</sup> Im Folgenden werden, unter Rückgriff auf die Spruchpraxis der genannten Ausschüsse, aus-

49 Vgl. Achten (Hrsg.), Flächentarifvertrag & betriebsnahe Tarifpolitik, Hamburg 2007; sowie: Prott, in: Schröder (Hrsg.), Handbuch der Gewerkschaften in Deutschland, 2. Aufl., Wiesbaden 2014, S. 283, 286, 291, 295 f.

50 Zimmer, FS Lörcher, 2013, S. 29, 34 ff.

51 Siehe hierzu Krajewski, SR 2020, 2, 7 ff., sowie Schlachter/Heuschmid/Ulber-Zimmer, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 1), § 5 Rn. 19 ff.

52 Vgl. ILO, Monitoring Compliance of International Labour Standards. The key role of the ILO-Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Genf 2019; Krajewski, SR 2020, 2, 7 ff., Schlachter/Heuschmid/Ulber-Zimmer, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 1), § 5 Rn. 19 ff.

gewählte Konfliktbereiche vorgestellt, die aus deutscher Sicht besonders relevant sind bzw. im Einzelfall sogar zu Deutschland ergingen.

## 1. Übereinkommen Nr. 87: Zutrittsrecht externer Gewerkschaftsbeauftragter zum Betrieb

Der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit leitet aus Übereinkommen Nr. 87 iVm. Übereinkommen Nr. 135 ein Zutrittsrecht externer Gewerkschaftsbeauftragter zum Betrieb ab. Der Zugang kann sowohl erfolgen, um das Ausüben ihrer Funktion zu ermöglichen, als auch zu Zwecken der Mitgliederwerbung, zumindest wenn die Gewerkschaft in dem Betrieb bereits über Mitglieder verfügt. Das Eigentums- und Leitungsrecht ist gebührend zu beachten, es darf insoweit nicht zu einer Gefährdung des Betriebsablaufes kommen.<sup>53</sup> Dieses gilt im Grundsatz auch für den Zugang zu kirchlichen Einrichtungen.<sup>54</sup> Hier zeigen sich auf den ersten Blick keine großen Unterschiede zur Rechtsprechung in Deutschland, wobei diese in den zentralen Entscheidungen zu dieser Frage nicht auf ILO-Übereinkommen Nr. 87 und die Spruchpraxis der Ausschüsse Bezug genommen hat.<sup>55</sup> Die Spruchkörper scheinen allerdings zu einer großzügigeren Auslegung zu tendieren als die deutschen Arbeitsgerichte.

## 2. Übereinkommen Nr. 98

### a) Tarifrecht: Keine Eingriffe in die Autonomie der Tarifvertragsparteien

Da die Autonomie der (Tarif-) Verhandlungsparteien von den Aufsichtsgremien der ILO als hohes Gut gewertet wird,<sup>56</sup> stellen Eingriffe in Tarifverträge einen Verstoß gegen Übereinkommen Nr. 98 dar. So hat der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit die iRd. EU-Krisenmaßnahmen per Dekret verfügte Aussetzung der tarifvertraglich vereinbarten Lohnerhöhung in Spanien gerügt und als Verstoß gegen Art. 4 Übereinkommen Nr. 98 gewertet, insbesondere da das Dekret ohne vorherige Konsultationen der Sozialpartner verabschiedet wurde.<sup>57</sup> In einem Beschwerdeverfahren gegen Deutschland wertete der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit die gesetzliche Verlängerung der Arbeitszeit für Beamte als Verstoß gegen ILO-Übereinkommen Nr. 98 und mahnte zudem an, dass verbeamteten Lehrern in Deutschland das Recht auf Tarifverhandlungen nicht vorenthalten werden dürfe.<sup>58</sup> Das Verfahren ist aktuell vor dem EGMR anhängig.<sup>59</sup>

Eine unzulässige staatliche Beeinflussung stellen nicht nur direkte Eingriffe in Tarifverträge dar, dieses ist grundsätzlich auch bei Zwangsschlichtungen in Tarifverhandlungen der Fall. Nach Art. 6 Übereinkommen Nr. 154 sind staatlich vorgeschriebene Schlichtungs- oder Schiedsverfahren nur zulässig, sofern diese von den Tarifvertragsparteien freiwillig durchgeführt werden. Zwangsschlichtungen wurden daher vom Ausschuss für Vereinigungsfreiheit als Verletzungen von Art. 4 Übereinkommen Nr. 98 eingeordnet,<sup>60</sup> Ausnahmen sind nur in begrenzten Ausnahmefällen zulässig. Dieses ist der Fall bei grundlegenden Dienstleistungen im engeren Sinne; als solche werden lediglich Tätigkeiten eingeordnet, deren Unterbrechung das Leben, die Sicherheit oder Gesundheit der gesamten oder eines Teiles der Bevölkerung beeinträchtigen würde.<sup>61</sup> Weitere Ausnahmen werden lediglich zugelassen bei Tarifverhandlungen für Beamte, die in einem engen hoheitlichen Sinn tätig sind (*»öffentliche Beamte«*), auch hier unter enger Auslegung der Terminologie sowie in Fällen öffentlichen Notstandes.<sup>62</sup>

### b) Tarifrecht: Tariffähigkeit, Tarifeinheit – Tarifpluralität

Als zentrale Kriterien für die Tariffähigkeit ordnet der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit die Unabhängigkeit von Staat und sozialem Gegenspieler ein (Gegnerfreiheit),

53 309th Report of the CFA, case No. 1852 (UK), Rn. 338; 327th Report, case No. 1948/1955 (Kolumbien), Rn. 358; 330th Report, case No. 2208 (El Salvador), Rn. 604; 332nd Report, case No. 2046 (Kolumbien), Rn. 446; 333rd Report, case No. 2255 (Sri Lanka), Rn. 131; 335th Report, case No. 2317 (Moldavien), Rn. 1087.

54 ILO, Report of the committee of experts on the application of conventions and recommendations, Report III (4A) 1985, Rn. 149 f.; 1987, Rn. 179; 1989, Rn. 166; 1991, Rn. 174.

55 Vgl. BVerfG, 14.11.1995 – 1 BvR 601/92 – BVerfGE 93, 352 ff. sowie BAG, 22.6.2010 – 1 AZR 179/09 – AP Nr. 142 zu Art. 9 GG; BAG, 28.2.2006 – 1 AZR 460/04 – AP Nr. 127 zu Art. 9 GG; BAG, 19.1.1982 – 1 AZR 279/81 – AP Nr. 10 zu Art. 140 GG.

56 ILO, Freedom of Association (Rn. 37), Rn. 1232; Ales/Bell/Deinert/Robin-Olivier-Trebilcock, International and European Labour Law (Fn. 18), ILO-Convention 87 Rn. 57.

57 368th Report of the CFA, case No. 2918 (Spanien), Rn. 356, 359 ff.; vgl. zudem Bruun, in: Bruun/Lörcher/Schömann (Hrsg.), The Economic and Financial Crisis and Collective Labour Law, Oxford 2014, S. 243, 246.

58 302nd Report of the CFA, case No. 1820 (Deutschland), Rn. 80 ff.; vertiefend zur Thematik: Lörcher, AuR 2009, 229 ff.

59 Siehe: Lörcher, AuR 2019, 216, 219; Schröder/Löber, PersR 3/2019, 8 ff.

60 ILO-CEACR (Sachverständigenausschuss), General Survey 2010, S. 56 (Australien); S. 76 (Bolivien); S. 94 (Canada); 338th Report of the CFA, case No. 2329 (Türkei), Rn. 1276.

61 320th Report of the CFA, case No. 2025, Rn. 408 (Kanada); 327th Report, case No. 2145 (Kanada), Rn. 305; 332nd Report case No. 2261 (Griechenland), Rn. 665; 333rd Report, case No. 2281 (Mauritius), Rn. 631.

62 ILO-CEACR, General Survey 2016, S. 100.

sowie die Repräsentativität der fraglichen Organisation.<sup>63</sup> Der Ausschuss erachtet es als zulässig, bei der Repräsentativität einer Gewerkschaft auf die Mehrheit der Beschäftigten in dem Betrieb abzustellen.<sup>64</sup> Insoweit bleibt festzustellen, dass der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit sowohl Systeme der Tarifeinheit als auch solche der Tarifpluralität als grundsätzlich vereinbar mit Übereinkommen 98 erachtet.<sup>65</sup> Allerdings muss sowohl für die unterlegene als auch für neu gegründete Gewerkschaften das Recht bestehen, nach einer festgelegten Zeit eine neue Abstimmung einzufordern, bspw. nach zwölf Monaten.<sup>66</sup> Organisiert jedoch keine Gewerkschaft mehr als 50 % der Beschäftigten eines Betriebes, so müssen alle Gewerkschaften im Betrieb das Recht haben, für ihre Mitglieder wirksam Tarifverträge zu vereinbaren, sofern nicht ein gemeinsamer Tarifvertrag abgeschlossen wird.<sup>67</sup> Vertritt eine Gewerkschaft im Betrieb ausschließlich eine Berufsgruppe, so ist bei der Feststellung der Majoritätsgewerkschaft nicht zwingend auf die Mehrheit innerhalb der speziellen Berufsgruppe abzustellen. Stellt jedoch die Spartengewerkschaft innerhalb dieser Berufsgruppe die Mehrheit, so sollte entweder ermöglicht werden, dass die Gewerkschaften bei dem Abschluss eines Tarifvertrages speziell für diese Berufsgruppe kooperieren, oder anderenfalls sichergestellt sein, dass die Spartengewerkschaft an den Verhandlungen des Tarifvertrages für die gesamte Belegschaft beteiligt wird.<sup>68</sup> Es bleibt jedoch anzumerken, dass eine Beschränkung auf die repräsentativsten Verbände nur in Systemen als zulässig erachtet wird, in denen Tarifverträge automatisch auch für Nichtgewerkschaftsmitglieder verbindlich sind,<sup>69</sup> was bekanntermaßen in Deutschland nicht der Fall ist. Der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit hat daher bereits 2012 Bedenken gegen ein deutsches Tarifeinheitsgesetz formuliert.<sup>70</sup> Es bleibt abzuwarten, wie der Ausschuss das in Kraft getretene Tarifeinheitsgesetz bewertet.

Der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit erachtet es zudem als unzulässig, nur überbetrieblich tätige Gewerkschaften als tariffähig anzuerkennen. Auch Gewerkschaften, die nur in einem Unternehmen vertreten sind, können tariffähig sein, sofern sie die genannten Kriterien der Repräsentativität erfüllen.<sup>71</sup>

### 3. Übereinkommen Nr. 135

Da auch gewerkschaftliche Vertrauensleute in den Schutzbereich von Übereinkommen Nr. 135 fallen (siehe oben

unter II.3.a),<sup>72</sup> müssen auch diese vor Kündigungen oder anderen arbeitgeberseitigen Sanktionen geschützt werden. Fraglich ist, ob dieses durch staatliche Bestimmungen zu geschehen hat oder ob diesbezüglich auf einen Schutz durch tarifvertragliche Bestimmungen verwiesen werden kann. Wie allgemein üblich, kann die Umsetzung eines ILO-Übereinkommens auch durch Tarifverträge (»Gesamtarbeitsverträge«) erfolgen, für Übereinkommen Nr. 135 gibt dies Art. 4 vor. Eine solche Umsetzung ist jedoch regelmäßig nur für Systeme vorgesehen, in denen Tarifverträge eine erga-omnis-Wirkung haben, was bekanntermaßen in Deutschland nicht der Fall ist. Zwar ist ein Schutz gewerkschaftlicher Vertrauensleute durch tarifvertragliche Bestimmungen grundsätzlich möglich,<sup>73</sup> da dies jedoch nur für Vertrauensleute in tarifgebundenen Unternehmen zu einem Schutz führt, entbindet dies den Staat nicht von seiner Schutzpflicht. Bestimmungen zum Schutz betrieblicher Arbeitnehmervertreter sind daher in Deutschland auch auf gewerkschaftliche Vertrauensleute zu erstrecken. Anders als Betriebsräte verfügen diese jedoch weder über gesetzlichen Kündigungsschutz noch existieren gesetzliche Bestimmungen zur Freistellung für die Ausübung ihrer Tätigkeit. Insoweit befindet sich Deutschland nicht in Übereinstimmung mit den nach Übereinkommen Nr. 135 übernommenen Pflichten.<sup>74</sup>

63 ILO, Freedom of Association (Rn. 37), Rn. 1237.

64 300th Report of the CFA, case No. 1741 (Indien), Rn. 55.

65 328th Report of the CFA, case No. 2136 (Mexiko), Rn. 526; 329th Report, case No. 2136 (Mexiko), Rn. 99.

66 300th Report of the CFA, case No. 1741 (Indien), Rn. 55; 302nd Report, case No. 1826 (Philippinen), Rn. 407; 328th Report, case No. 2136 (Mexiko), Rn. 525; 332nd Report, case No. 2252 (Philippinen), Rn. 879.

67 302nd Report of the CFA, case No. 1817 (Indien), Rn. 321; 316th Report, case No. 1996 (Uganda), Rn. 663; 333rd Report, case No. 2301 (Malaysia), Rn. 595; 338th Report, case No. 2303 (Türkei), Rn. 337; wobei sich diese Fälle auf Länder beziehen, in denen die Schwelle von 50 % der Beschäftigten erreicht werden muss, um als Gewerkschaft im Betrieb anerkannt zu sein.

68 329th Report, case No. 2136 (Mexiko), Rn. 99, siehe zudem Schlachter/Heuschmid/Ulber-Zimmer, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 1), § 5 Rn. 120.

69 ILO-CEACR, General Survey 2012, Rn. 98; vertiefend: Schlachter, AuR 2015, 217, 219.

70 362nd Report of the CFA, case No. 2805 (Deutschland), Rn. 202f.

71 373rd Report of the CFA, case No. 3021 (Türkei), Rn. 527; zudem: Schlachter/Heuschmid/Ulber-Zimmer, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 1), § 5 Rn. 121.

72 Schlachter/Heuschmid/Ulber-Zimmer, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 1), § 5 Rn. 211.

73 Däubler/Kittner/Lörcher-Bobke/Lörcher, Internationale Arbeits- und Sozialordnung (Fn. 20), S. 296; Däubler, Gewerkschaftsrechte im Betrieb, 12. Aufl., Baden-Baden 2017, Rn. 535.

74 Ähnlich bereits Däubler/Kittner/Lörcher-Bobke/Lörcher, Internationale Arbeits- und Sozialordnung (Fn. 20), S. 296.

## IV. Streikrecht

### 1. Grundsätzliches zum Streikrecht

Das Streikrecht wird von den ILO-Überwachungsgremien als essentieller Bestandteil von Übereinkommen Nr. 87 eingeordnet,<sup>75</sup> da Streik ein wesentliches Druckmittel zur Durchsetzung der wirtschaftlichen Interessen der ArbeitnehmerInnen darstellt.<sup>76</sup> Ein allgemeines Streikverbot ist nicht zulässig, Eingriffe nur in engen Grenzen. Um zulässig zu sein, muss ein Streik jedoch in den Anwendungsbereich der Vereinigungsfreiheit fallen, mithin Förderung und Schutz der ArbeitnehmerInnen bezwecken (vgl. Art. 10 Übereinkommen Nr. 87) und friedlich verlaufen. Das Streikrecht hat eine kollektive und eine individuelle Dimension. Zwar wird ein Streik kollektiv praktiziert, das Recht auf Streik steht jedoch auch dem einzelnen Individuum zu, das an diesem Streik teilnimmt,<sup>77</sup> Maßregelungen aufgrund von Streikteilnahme sind nicht zulässig.<sup>78</sup> Streikaktivitäten können sowohl von einer Einzelgewerkschaft als auch von einem Verband oder einer Gewerkschaftskonföderation organisiert werden;<sup>79</sup> auch nicht repräsentative Gewerkschaften dürfen zum Streik aufrufen.<sup>80</sup>

### 2. Zulässige Begrenzungen des Streikrechts

Die ILO-Überwachungsausschüsse nehmen keine klassische Verhältnismäßigkeitsprüfung in Bezug auf die Feststellung der Rechtmäßigkeit eines Streikes vor. Dennoch ist das Streikrecht nicht unbegrenzt gewährleistet. Das Grundkonzept der ILO geht davon aus, dass Streiks das grundsätzliche Funktionieren von Staat und Gesellschaft nicht gefährden dürfen.<sup>81</sup> Zudem darf ein Streik nach dem ultima-ratio-Prinzip erst nach Ausschöpfung des Verhandlungsweges ausgerufen werden.<sup>82</sup> Angehörige der Streitkräfte und der Polizei können gem. Art. 9 Übereinkommen Nr. 87 von der Vereinigungsfreiheit und somit auch vom Streikrecht ausgenommen werden. Begrenzungen des Streikrechts sind darüber hinaus zulässig bei nationalen Notlagen,<sup>83</sup> in Branchen, die als »notwendige Dienste« (»essential services«) eingeordnet werden, oder für Staatsbedienstete, die in einem engen hoheitlichen Sinn tätig sind.<sup>84</sup> Das Streikrecht ist auch in Bereichen der Daseinsvorsorge zu gewährleisten,<sup>85</sup> Einschränkungen sind als Ausnahmen nur in engen Grenzen zulässig.<sup>86</sup> Um Schäden für die Öffentlichkeit zu vermei-

den, hat die Gewerkschaft ggfs. Notdienste zu organisieren. Die ILO-Spruchkörper verwenden nicht die Terminologie »Daseinsvorsorge«, sondern die der notwendigen Dienste (»essential services«). Hier wird eine enge Auslegung vorgenommen, die nach ständiger Spruchpraxis darauf abstellt, ob eine Unterbrechung der notwendigen (oder wesentlichen) Dienste das Leben, die persönliche Sicherheit oder Gesundheit der Bevölkerung oder eines großen Teiles gefährden würde.<sup>87</sup> Als notwendige Dienste iSd. engen Auslegung anerkannt werden bspw. Krankenhäuser.<sup>88</sup> Erhebliche Exportverluste<sup>89</sup> oder langfristige streikbedingte Nachteile für die Wirtschaft<sup>90</sup> vermögen die Sicherheit eines Teils der Bevölkerung allerdings nicht zu bedrohen.<sup>91</sup> Gleiches gilt für den

75 ILO, Freedom of Association (Rn. 37), Rn. 752 ff.; ILO-Sachverständigenausschuss, General Survey, 1994, Rn. 26, 66; 2012, Rn. 12, 46.

76 ILO-Sachverständigenausschuss, General Survey, 1994, Rn. 148; 2012, Rn. 117; 6th Report of the CFA, case No. 12 (Argentinien), Rn. 205.

77 Vgl. *Ewing*, IJLLIR 29 (2013), 145, 150 f.; *Gitzel*, Der Schutz der Vereinigungsfreiheit, Frankfurt aM. 2014 (zugl. Trier, Univ., Diss. 2013), S. 186; *Novitz*, International and European Protection of the Right to Strike (Fn. 27), S. 275 ff. sowie *Schlachter/Heuschmid/Ulber-Zimmer*, Arbeitsvölkerrecht (Fn. 1), § 5 Rn. 94.

78 ILO, Freedom of Association (Rn. 37), Rn. 756.

79 ILO-CEACR, General Survey, 2014, Rn. 122.

80 ZB. Conclusions 2014 (Montenegro, Rumänien); das gilt erst recht für eine Einschränkung auf eine Mehrheitsgewerkschaft (»most representative«, Conclusions 2014 (Frankreich).

81 *Däubler-Lörcher*, Arbeitskampfrecht (Fn. 24), § 10 Rn. 70.

82 Vgl. *Gitzel*, Der Schutz der Vereinigungsfreiheit (Fn. 77), S. 207.

83 Dies gilt jedoch nur für eine begrenzte Zeit. Ausführlich dazu: *Novitz*, International and European Protection of the Right to Strike (Fn. 27), S. 313 ff.

84 ILO-CEACR, General Survey, 2012, Rn. 140; ILO, Freedom of Association (Rn. 37), Rn. 824, 828 ff.

85 Zum Streikrecht in Bereichen der Daseinsvorsorge umfassend: *Rudkowski*, Der Streik in der Daseinsvorsorge, München 2010 (zugl. Berlin, Freie Univ., Diss. 2010).

86 ILO-CEACR, General Survey, 1994, Report III (4B), Rn. 159; vgl. auch *Ben-Israel*, The case of freedom to strike (Fn. 27), S. 109 ff.; *Schlachter*, AuR 2017, 10, 11.

87 ILO-CEACR, General Survey, 2012, Rn. 131; 243rd Report of the CFA, case No. 953 (El Salvador), Rn. 410; 272nd Report, case No. 1503 (Peru) Rn. 116 f.; 277th Report, case No. 1528 (Deutschland), Rn. 285; 279th Report, case No. 1576 (Norwegen), Rn. 114; 294th Report, case No. 1629 (Südkorea), Rn. 261.

88 199th Report of the CFA, case No. 910 (Griechenland), Rn. 117; 202nd Report, case No. 949 (Malta), Rn. 276; 208th Report, case No. 1003 (Sri Lanka), Rn. 336; 211th Report, case No. 1074 (Deutschland), Rn. 365; 217th Report, case No. 1099 (Norwegen), Rn. 467; 338th Report, case No. 2399 (Pakistan), Rn. 1171; weitere Bsp. für »wesentliche Dienste« bei *Däubler-Lörcher*, Arbeitskampfrecht (Fn. 24), § 10 Rn. 74.

89 294th Report of the CFA, case No. 1629 (Südkorea), Rn. 261.

90 234th Report of the CFA, case No. 1255 (Norwegen), Rn. 190.

91 Zu wirtschaftlichen Schäden, die als Grund für Begrenzungen des Streikrechts nicht ausreichen, siehe auch *Jaspers*, in: Dorsemont/Jaspers/van Hoek (Hrsg.), Cross-Border Collective Action: A legal challenge, Antwerpen 2007, S. 52 ff.

öffentlichen Verkehr oder für Flugdienste. Die Einordnung eines Dienstes als notwendig, ist abhängig von den Besonderheiten des jeweiligen Mitgliedstaates, Pauschalassagen sind nicht möglich.<sup>92</sup> So kann ein nicht notwendiger Dienst durch besondere Umstände mit der Zeit ggfs. essentiell werden.<sup>93</sup> Um Schäden für die Allgemeinheit in diesen Bereichen zu vermeiden, wird den streikenden Gewerkschaften ggfs. aufgegeben, Notdienste zu garantieren.<sup>94</sup>

### 3. Weitere Einzelfragen zum Streikrecht

#### a) Keine Tarifakzessorietät

Sowohl der Sachverständigenausschuss als auch der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit ordnen das Streikrecht nicht als tarifakzessorisch ein. Als zulässig erachtet werden daher auch Demonstrations- und Proteststreiks, sofern die wirtschaftlichen, sozialen oder beruflichen Interessen der Beschäftigten tangiert sind.<sup>95</sup> Unzulässig ist lediglich der rein politische Streik ohne einen solchen Bezug.<sup>96</sup> Zur Abgrenzung wird auf die gewerkschaftlichen Forderungen abgestellt. Zulässig sind somit auch Demonstrations- und Proteststreiks, sofern die wirtschaftlichen, sozialen oder beruflichen Interessen der Beschäftigten tangiert sind. Demzufolge wurden Streiks in Deutschland gegen § 160 Abs. 3 SGB III (damals § 116 AFG)<sup>97</sup> vom Sachverständigenausschuss als zulässig erachtet, da der Streik eine Kritik an der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung formulierte;<sup>98</sup> auch hier zeigt sich ein Widerspruch zum deutschen Recht.

#### b) Einsatz von Streikbrechern – Streikbruchprämien

Der Einsatz von Streikbrechern in einem rechtmäßigen Streik wird von den ILO-Ausschüssen nicht nur als unzulässig, sondern als »schwerwiegende Verletzung der Vereinigungsfreiheit« eingeordnet (»a serious violation of freedom of association«),<sup>99</sup> eine Qualifizierung, die selten ausgesprochen wird.<sup>100</sup> Eine solche Wertung wäre im Sinne einer völkerrechtfreundlichen Auslegung von Art. 9 Abs. 3 GG auch im deutschen Recht zu berücksichtigen und müsste zu einem Verbot des Einsatzes von Streikbrechern führen,<sup>101</sup> was bekanntermaßen nicht der Fall ist. Die BRD wurde dementsprechend 1993 in einem Beschwerdeverfahren der damaligen Postgewerkschaft DPG wegen des Einsatzes von Postbeamten als Streikbrecher gerügt.<sup>102</sup> Darüber hinaus wurde Deutschland peri-

odisch vom Ausschuss für Vereinigungsfreiheit für seine Rechtslage zum Einsatz von Streikbrechern kritisiert.<sup>103</sup> Ausnahmsweise wird der Einsatz von Streikbrechern von den ILO-Ausschüssen lediglich bei einem Streik in Bereichen der Daseinsvorsorge (»essential services«) oder in Fällen akuter nationalen Notstandes als zulässig erachtet.<sup>104</sup> Angesichts dieser deutlichen Aussagen dürfte es fraglich sein, dass die in der BAG-Entscheidung von 2018<sup>105</sup> als zulässig erachtete Zahlung einer Streikbruchprämie als zulässiges Kampfmittel mit der Spruchpraxis der ILO-Ausschüsse in Einklang steht und einer Beschwerde standhalten würde. Der zugrundeliegende Fall stammt aus dem Einzelhandel, der in keinem Fall der Daseinsvorsorge zuzurechnen ist, sodass eine Ausnahme

92 230th Report of the CFA, case No. 2212 (Griechenland), Rn. 749; 238th Report, case No. 2373 (Südkorea), Rn. 381.

93 ILO, Freedom of Association (Rn. 37), Rn. 837.

94 ILO-CEACR, General Survey, 2015, S. 67 f. (Dominica), 105 (Kasachstan).

95 Zu den Aussagen des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte in dieser Frage: Lörcher, AuR 359, 363.

96 139th Report of the CFA, case No. 737 (Japan), Rn. 124; 160th Report, case No. 851 (Griechenland), Rn. 199; 172nd Report, case No. 885 (Ecuador), Rn. 384; 248th Report, case No. 1381 (Ecuador), Rn. 412; 329th Report, case No. 2094 (Slowakei), Rn. 135.

97 Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit des »Streikparagrafen« im SGB III, vgl. Kocher/Kädler/Voskamp/Krüger, Noch verfassungsgemäß? Fernwirkungen bei Arbeitskämpfen in der Automobilindustrie und die Verfassungsmäßigkeit des § 160 Abs. 3 SGB III, Frankfurt aM. 2017.

98 ILO-CEACR, General Survey, 1987 (Deutschland), S. 181 f.; siehe für weitere Aussagen zB. ILO-CEACR, Report, 1991 (Deutschland), S. 175.

99 ILO, Compilation of decisions, Rn. 918; ILO-CEACR, General Survey, 2012, Rn. 12, 60 f.; 1994, S. 174; ILO, 241st Report of the CFA, 1282 (Marokko), Rn. 419; 291st Report, case No. 1692 (Deutschland), Rn. 191; 302nd Report, case No. 1849 (Belarus), Rn. 217; 306th Report, case No. 1865 (Südkorea), Rn. 336; 307th Report, case No. 1899 (Argentinien), Rn. 81; 311th Report, case No. 1954 (Elfenbeinküste), Rn. 406; 312th Report, case No. 1849 (Weißrussland), Rn. 217; 327th Report, case No. 2141 (Chile), Rn. 322; 333rd Report, case No. 2251 (Russland), Rn. 998; 335th Report, case No. 1865 (Südkorea), Rn. 217.

100 Däubler-Lörcher, Arbeitskampfrecht (Fn. 24), § 10 Rn. 93.

101 Deinert, in: Deinert/Heuschmid/Zwanziger (Hrsg.), Handbuch Arbeitsrecht, 10. Aufl., Frankfurt aM. 2019, § 126 Rn. 24; Waas, Right to Strike, Alphen aan den Rijn 2014, S. 61 f.; Callsen, AuR 2020, 4, 6.

102 291st Report of the CFA, case No. 1692 (Deutschland), Rn. 191; siehe für den Hintergrund: Lörcher, PersR 1994, 47 ff.; ders., AuR 1993, 279 ff.; umfassend dazu: Balders, Die Neubesetzung der Stellen streikender Arbeitnehmer in den Vereinigten Staaten von Amerika und der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1999 (zugl. Köln, Univ., Diss. 1999), S. 160.

103 ILO-CEACR, General Survey, 1987, S. 179 ff.; 1989, S. 167; 1991, S. 174; 1993, S. 198 f.; 1995, S. 168 f.; 1997, S. 168 f.; 1999, S. 239; 2001, S. 268; 2003, S. 161 f.; 2005, S. 59; Report 2006, S. 93 f.; 2008, S. 131 f.; 2010, S. 147; 2012, S. 157 f.; 2015, S. 83 f. Lediglich im Report von 2018, S. 86 wird anerkannt, dass mit dem Verbot des Einsatzes von Leiharbeiternehmer als Streikbrecher in § 11 Abs. 5 AÜG ein Fortschritt erzielt wurde.

104 ILO, Freedom of Association (Rn. 37), Rn. 917

105 BAG, 14.8.2018 – 1 AZR 287/17 – AP Nr. 186 zu Art. 9 GG Arbeitskampf; vgl. zudem Bespr. von Callsen, AuR 2020, 4 ff.

nicht zulässig ist. Zwar hat das BAG sich mit Art. 11 EMRK und seiner Auslegung durch den EGMR auseinandergesetzt,<sup>106</sup> ILO-Übereinkommen Nr. 87 und die Spruchpraxis der Ausschüsse werden jedoch nicht berücksichtigt.

### c) Streikverbot für Beamte

Auch Beschäftigten im öffentlichen Dienst und Beamten kommt das Recht auf Streik zu. Lediglich »öffentlichen Beamten« darf das Streikrecht verwehrt werden,<sup>107</sup> wobei der Terminus restriktiv auszulegen ist. Unter »öffentliche Beamte« fallen Beschäftigte aus der öffentlichen Verwaltung, die in einem engen hoheitlichen Sinn tätig sind, also Machtbefugnisse im Namen des Staates ausüben,<sup>108</sup> was bspw. auf RichterInnen zutrifft.<sup>109</sup> Abgestellt wird nicht auf den rechtlichen Status, sondern auf die Natur der zu erfüllenden Aufgaben.<sup>110</sup> Deutschland wird insoweit seit Jahren von den ILO-Überwachungsgremien wegen Verstoßes gegen Übereinkommen Nr. 87 gerügt,<sup>111</sup> so bspw. dezidiert im Beschwerdefall zum Streikrecht beamteter Lehrkräfte in Hessen.<sup>112</sup> Der Sachverständigenausschuss formuliert in ständiger Spruchpraxis eine Kritik daran, dass Beamten das Streikrecht verwehrt wird, ungeachtet ihrer Aufgaben und Befugnisse.<sup>113</sup> Bereits das Urteil des BVerwG hatte der Ausschuss »mit Besorgnis« zur Kenntnis genommen,<sup>114</sup> wobei das BVerwG immerhin noch eine Unvereinbarkeit des Streikverbotes mit Art. 11 EMRK festgestellt hatte. Der Sachverständigenausschuss forderte die Bundesregierung dazu auf, dafür Sorge zu tragen, dass keine weiteren Disziplinarmaßnahmen gegen streikende BeamtInnen ausgesprochen werden und ordnete an, ihm die Entscheidung des BVerwG vorzulegen.<sup>115</sup> Insoweit dürfte die Reaktion des Ausschusses auf die Entscheidung des BVerwG vom 12. Juni 2018<sup>116</sup> noch deutlicher ausfallen<sup>117</sup> und die Stellungnahme des Ausschusses bleibt abzuwarten. Auch der EGMR wird in dieser Frage zu entscheiden haben, da eine Beschwerde bereits angenommen wurde.

## V. Fazit

Das Recht der ILO schläft mittlerweile keinen Dornröschenschlaf mehr, sondern hat vielmehr langsam Eingang in die rechtswissenschaftlichen Debatten gefunden. In zahlreichen Rechtsfragen zur Vereinigungsfreiheit, zum Tarif- und Arbeitskampfrecht können Aussagen der ILO-Überwachungsausschüsse in der deutschen Rechtsdebatte für Bewegung sorgen. Wie kürzlich ergangene Entscheidungen des BAG und BVerfG zeigen, ist diese Debatte jedoch noch nicht durchgängig in der (höchstrichterlichen) Rechtsprechung angekommen. Es bleibt zu hoffen, dass auch hier die Entwicklung weitergeht, gegebenenfalls mit ein wenig »Nachhilfe« aus Straßburg.

106 Ob die Schlussfolgerungen des BAG in der Auseinandersetzung mit Art. 11 EMRK und der Rechtsprechung des EGMR zwingend sind, sei dahingestellt. Kritisch: *Callsen*, AuR 2020, 4, 6.

107 Vgl. ILO-CEACR, General Survey, 1994, Rn. 158.

108 337th Report of the CFA, case No. 2244 (Russische Föderation) Rn. 1268.

109 291st Report of the CFA, case No. 1653, 1660 (Argentinien) Rn. 106; 291st Report, case No. 1706 (Peru), Rn. 485; 353rd Report, case No. 2614 (Argentinien), Rn. 398.

110 ILO-CEACR, General Survey, 1994, Rn. 155; 297th Report of the CFA, case No. 1762 (Tschechien), Rn. 281; 294th Report, case No. 1629 (Südkorea), Rn. 262; 338th Report, case No. 2363 (Kolumbien), Rn. 731; 338th Report, case No. 2364 (Indien), Rn. 975; vgl. zudem *Gernigon/Odero/Guido*, ILR 1998, 441, 448; *Gitzel*, Der Schutz der Vereinigungsfreiheit (Fn. 77), S. 204 sowie *Däubler-Lörcher*, Arbeitskampfrecht (Fn. 24), § 10 Rn. 70.

111 Siehe Ausführungen des Sachverständigenausschusses: ILO-CEACR, General Survey, 1987, S. 179 ff.; Report 1989, S. 167; Report 1991, S. 174; Report 1993, S. 198 f.; Report 1995, S. 168 f.; Report 1997, S. 168 f.; Report 1999, S. 239; Report 2001, S. 268; Report 2003, S. 161 f.; Report 2006, S. 93 f.; Report 2008, S. 131 f.; Report 2010, S. 147; Report 2012, S. 157 f.; Report 2015, S. 83 f. (ab diesem Zeitpunkt bestand nur noch alle drei Jahre Berichtspflicht zu Übereinkommen Nr. 89); Report 2018, S. 86 f.

112 Die Beschwerde wurde 1989 vom DGB und der GEW eingelegt, vgl. 277th Report of the CFA, case No. 1528 (Deutschland), Rn. 247; siehe auch *Däubler-Lörcher*, Arbeitskampfrecht (Fn. 24), § 10 Rn. 50 sowie *Lörcher*, PersR 1991, 155 ff.

113 Zuletzt: ILO-CEACR, General Survey, 2018, S. 87.

114 ILO-CEACR, General Survey, 2018, S. 88.

115 ILO-CEACR, Observation on Convention No. 87 (Germany), General Survey 2018, S. 88.

116 BVerfG, 12.6.2018 – 2 BvR 1738/12 – BVerfGE 148, 296 = AuR 2018, 388, 389.

117 Ähnlich: *Lörcher*, AuR 2019, 522 ff.

# Alternative means of giving effect to ILO standards – embedding, practical application and feedback functions

Dr. hc. Anne Trebilcock, J.D., B.A., Georg-August-Universität Göttingen

## I. Introduction

As treaties, Conventions adopted by the International Labour Organization (ILO) have their force in law when ratified and translated into national legislation, jurisprudence and practice.<sup>1</sup> ILO Recommendations, which may supplement Conventions or stand on their own, provide guidance but are not binding instruments.<sup>2</sup> But in the absence of ratification, what are the effects of these instruments through other means?

The Preamble to the ILO Constitution (1919, as amended) stresses the inexorable link between social justice and lasting peace, the threat that unjust conditions of labour pose to such peace, and the obstacle that any nation's failure to adopt humane conditions of labour poses to other nations desiring to improve conditions. This provides the underlying rationale for the adoption of international labour standards, and for the monitoring of their application through various supervisory procedures of the ILO. The Declaration of Philadelphia (1944), also part of the ILO Constitution, identifies a wide range of programmes aimed not just at standards, but at economic and financial policies as well.<sup>3</sup>

Thus even when not ratified or binding, Conventions and Recommendations adopted by the International Labour Conference can have important effects on law and policy.<sup>4</sup> This occurs through different functions. Three in particular stand out: the »embedding« function in which ILO standards become part of other regimes (see III.), the »practical application« function of technical cooperation between the ILO and its Member States that draws on ILO standards (see IV.), and the »feedback loop« function, with procedures that identify obstacles to ratification as well as needs for new, revised or consolidated standards (see V.). In short, these functions represent alternative means of giving effect to ILO standards. Such uses matter to employers, workers and governments in Europe as elsewhere because of their usefulness in addressing labour issues in a globalized but asymmetrical economy.

## II. Constitutional bases for alternative uses of ILO standards

The primary legal bases underlying the embedding, practical and feedback functions are Articles 10, 12, 19 and 23 of the ILO Constitution. These provisions relate to the powers granted to the ILO Secretariat, known as the Office (*Internationales Arbeitsamt*), the formal and informal cooperation between the ILO and other organizations, and the constitutional requirements of Member States to report on instruments they have not ratified. In practice, these functions are supported by ILO research and statistical work. We first look at Article 19, before addressing other provisions further below (see III. and IV. below).

Article 19 paras. 5 lit. b and 6 lit. b of the ILO Constitution provides that within no more than 18 months of the International Labour Conference's adoption of a Convention or a Recommendation, the text will be brought before the authority that is competent to act upon it in the Mem-

1 As illustrated for example by *Baer/Treber*, in: Schlachter/Heuschmid/Ulber (eds.), *Arbeitsvölkerrecht*, Tübingen 2019, pp. 533, 575–579, §§ 76–83; see also *Schlachter*, SR 2017, 111–121. A ratifying State undertakes to take measures to »give effect to« the Convention in question; see ILO, *Rules of the Game: A Brief Introduction to International Labour Standards*, Geneva 2019, and documents cited in it.

2 On the constitutional history and legal status of Conventions and Recommendations, see eg. *Ago*, in: Cernic/Carrillo-Santarelli (eds.), *The Future of Business and Human Rights: Theoretical and Practical Considerations for a UN Treaty*, Cambridge 2018, pp. 253–272.

3 See ILO Constitution (Preamble) and the Declaration of Philadelphia (Paras. II, III and IV), annexed to the Constitution. For overviews, see eg. ILO, *Rules of the Game*, 2019 (Fn. 1), and for more background, *Sweepston*, in: Blanpain (ed.), *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, Aalphen an den Rijn 2007, pp. 137–161; and *Servais*, *International Labour Law*, 5<sup>th</sup> ed., Aalphen an den Rijn 2017.

4 *Helper*, *Monitoring Compliance with Un-Ratified Treaties*, 9 *Law and Contemporary Problems*, 2008, pp. 193, 195. On the functions of Conventions and Recommendations, see the report of the Conference Delegation on Constitutional Questions, quoted in ILO, *The International Labour Code*, Vol. 1, Geneva 1951, p. LXXI; for further historical background and reflections on Recommendations, see *Politakis/Markov*, in: Javillier/Gernigon/Politakis (eds.), *Les normes internationales du travail. Un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos*, Geneva 2004, pp. 500–502, and *Maupain*, in: Shelton (ed.), *Commitment and Compliance: The Role of Non-Binding Norms in the International Legal System*, Oxford 2000, pp. 372–393.

ber State. This is, as in Germany, often the Parliament, under the procedure known as submission. Article 19 represents a unique constitutional feature of the ILO that aims at ensuring that Member States take a serious look at the standards adopted by the tripartite International Labour Conference before deciding to ratify or not. The long process of preparation, consultation and negotiation that precedes the adoption of ILO conventions and recommendations makes them »norms [that] constitute a fairly reliable model of reference, because they represent the common wisdom of governments, employers and workers on the subject [of the standard]«<sup>5</sup>.

Moreover, countries that have ratified the Tripartite Consultation (International Labour Standards) Convention, 1976 (No. 144) must operate procedures that ensure effective consultations, including in relation to the submission of ILO instruments to the competent authorities.<sup>6</sup> In its Article 5 para. 1 lit. c, this Convention also calls for »re-examination at appropriate intervals of unratified Conventions and Recommendations to which effect has not yet been given« (see V. below). Consultations under Convention No. 144 are to take place at least once a year, involving freely chosen representatives of employers and of workers, on an equal footing.<sup>7</sup> The status of Convention No. 144 as a governance or priority Convention means that it is subject to more frequent monitoring than the ILO's so-called technical Conventions.

Article 19 also builds in a feature for reminding all Member States about unratified instruments. Under a constitutional amendment of 1946,<sup>8</sup> the ILO Governing Body can determine that reports are due from each Member State on »the position of its law and practice in regard to the matters dealt with« in an international labour Convention/Recommendation, and any difficulties encountered in application (Article 19 paras. 5 lit. e and 6 lit. d). These reports are required both of countries that have ratified Conventions and those that have not. Under the interpretation given to Article 23 of the ILO Constitution, employers' and workers' organizations may also offer their comments on the government's report. These constitutional provisions have served as the basis for two types of ILO reports: General Surveys conducted by the Committee of Experts, and compilations of annual reports under the Follow-Up to the 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work.<sup>9</sup> General Surveys

are discussed at the International Labour Conference each year in the Committee on the Application of Standards. Annual reports under the Follow-up to the 1998 Declaration are reviewed by the ILO Governing Body. These various ILO reports and discussions in turn serve as part of the foundation for developing the three functions explored below.

### III. The »embedding« function

»Embedding« denotes the insertion or transposition of international labour standards into the governance regime of other organizations or processes. Embedded in this way, international labour standards can, as part of transnational labour law,<sup>10</sup> have indirect effects at the global, regional and national level. The effects may be vertical or horizontal.<sup>11</sup>

The constitutional basis for »embedding« lies in Articles 10 and 12 para. 1 of the ILO Constitution. In addition to the general powers granted to the Secretariat under Article 10 of the Constitution, its Article 12 para. 1 provides for cooperation with other international organisations in related fields. The ILO has a number of cooperation agreements with such organizations, some of them referring specifically to international labour standards.<sup>12</sup> Such cooperation aims at promoting policy and legal coherence across the global system (which regrettably does not always occur). Both the Declaration of Philadel-

5 Shelton-*Maupain*, Commitment and Compliance (Fn. 4), pp. 372, 384. For detailed looks at a recent adoption process, see *Trebilcock*, in: Politakis/Kohiyama/Liebey (eds.), ILO100: Law for Social Justice, Geneva 2019, pp. 785–810; and *Blackett*, Everyday Transgressions: Domestic Workers' Transnational Challenge to International Labour Law, Cornell 2019.

6 See Articles 2 and 4 of the Convention, which as at 12 January 2020 had been ratified by 150 of the ILO's 187 Member States, including Germany.

7 Convention No. 144, Articles 4 and 5 para. 2.

8 The 1946 Constitution may be found at 15 U.N.T.S.35. The main proponents of reporting on unratified Conventions and Recommendations came from the Employers' Group. ILO, The International Labour Code, Vol. 1, 1951 (Fn. 4), p. LXX. See also Politakis/Kohiyama/Liebey-Kohiyama/Petrovic, ILO100 (Fn. 5), pp. 815, 847–849.

9 The text of the Declaration is available at <https://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--en/index.htm> (25 August 2019).

10 See *Blackett/Trebilcock* (eds.), Research Handbook on Transnational Labour Law, Cheltenham 2015.

11 Compare *Ales*, SR 2019, 258–266.

12 See the list with links, available at [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/legal-instruments/WCMS\\_442247/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/how-the-ilo-works/departments-and-offices/jur/legal-instruments/WCMS_442247/lang--en/index.htm) (25 August 2019).

phia and the ILO Centenary Declaration (2019) have striven for such coherence.<sup>13</sup>

In addition, under several human rights treaties, the role of the United Nations Specialized Agencies, including the ILO, foresees submission of requested information for consideration by human rights treaty bodies.<sup>14</sup> Other treaties may also directly embed, and thus »ring fence«, international labour standards. The best known universal example is the reference in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1966) to the ILO Convention on Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87).<sup>15</sup> There are also of course instances of cross-references to international labour standards in multilateral and bilateral trade agreements – a topic too vast to countenance here, but addressed by a rich academic literature.<sup>16</sup>

Examples of embedding at the European level are numerous, although the European Union, since it is not a State, cannot under the terms of the ILO Constitution become a member of the ILO or ratify an ILO Convention.<sup>17</sup> While the »embedding« of ILO law has not been consistent, there are areas where the direct or indirect influence of ILO instruments is evident.<sup>18</sup> When new EU legislation originates in agreements between the social partners, such as with part-time work<sup>19</sup> or with provisions of the ILO Maritime Labour Convention (2006), to facilitate its ratification by all EU Members, the roots have lain in tripartite decisions made by the International Labour Conference. Through EU Directives or jurisprudence of the European Court of Justice, the impact comes full circle down through the transposed law of EU Member States or through judicial interpretation.<sup>20</sup>

Moreover, on occasion the European Court of Human Rights has relied in part on ILO instruments and principles in reaching its decisions.<sup>21</sup> To a certain extent there has been greater convergence in the jurisprudence of the ECHR and the European Court of Justice in relation to fundamental rights in recent years.<sup>22</sup> In light of the importance accorded to competition, the European Court of Justice decisions reveal a more mixed picture, however.<sup>23</sup>

Embedding of ILO standards has often been achieved by political as well as legal means. The main vectors for this embedding have come from emergence of the »Decent Work Agenda« as from 1999<sup>24</sup> and its central normative

component, »fundamental principles and rights at work«. The latter were based on the 1998 Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, which defined the scope of fundamental rights at work and established them as a shared reference at the international level.<sup>25</sup> Countless policy documents and pronouncements of various international and regional organizations have embraced the fundamental principles of the 1998 Declaration and the

13 ILO Centenary Declaration for the Future of Work, adopted by the Conference at its 108<sup>th</sup> Session, 21 June 2019, available at [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_711674.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_711674.pdf) (25 August 2019). See also Trebilcock, in: Bungenberg/Krajewski/Tams/Terherchte/Ziegler (eds.), *European Yearbook of International Law* 2019, Charm 2020, pp. 3–34.

14 See eg. the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 22; Trebilcock, in: De Stefano (ed.), *Gender Issues and International Legal Standards – Contemporary Perspectives*, Catania 2010, pp. 139–181.

15 Article 8 of the Covenant (which addresses the right to form and join trade unions and their right to function freely, »the right to strike, provided that it is exercised in conformity with the laws of the particular country«, and the formation of national and international trade union federations) states in para. 3 that nothing in this article shall authorize states parties to Convention No. 87 »to take legislative measures which would prejudice, or apply the law in such a manner as would prejudice, the guarantees provide for in that Convention«.

16 See eg. Gött (ed.), *Labour Standards in International Economic Law*, Heidelberg 2018; Compa/Diamond (eds.), *Human Rights, Labor Rights and International Trade*, Philadelphia 2003.

17 On this point, see eg. Seifert, SR 2018, 169–180.

18 Heuschmid, SR 2014, 1–13; Landau/Beigbeder, *From ILO Standards to EU Law*, Leiden 2008, pp. 95 (equal pay), 113 (equal treatment), 165 f. (pregnancy and maternity protection), 172 f. (workers with family responsibilities), and 204 f. (part-time work). The ILO has also picked up ideas from the EU, such as on lifting prohibitions on night work for women (see Seifert, SR 2018, 169–180).

19 See Landau/Beigbeder, *From ILO Standards to EU Law* (Fn. 18), p. 212; and compare Lhernould, in: Ales/Bell/Deinert/Robin-Olivier (eds.), *International and European Labour Law: Article-by-Article Commentary*, Baden-Baden 2018, pp. 872–882, and Davies, *ibid.*, pp. 906–909.

20 Schlachter, SR 2017, 111–121; more generally see Beaudonnet, *International Labour Law and Domestic Law: A Training Manual for Judges, Lawyers and Legal Educators*, International Training Center of the ILO, Turin 2010, pp. 25–34.

21 See eg. ECHR, 12.22.2008 – 34503/97 (Demir & Baykara v. Turkey) and ECHR, 21.4.2009 – 68959/01 (Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey). Unfortunately, these judgments have not always been properly applied by German courts, which seem to have ignored as well the views of the ILO Committee of Experts on public servants' right to organize. See the German Constitutional Court judgment (12.6.2018 – 2 BvR 1738/12 ua. – BVerfGE 148, 296), regarding the ban on strike action for civil servants, and Zimmer, *Intl Labor Rights Case Law* 2019, 287–294. On a more optimistic note concerning equality jurisprudence, see Teklè, *EUI Working Paper RSCAS 2018/50*.

22 Schlachter/Heuschmid/Ulber-Buchholtz, *Arbeitsvölkerrecht* (Fn. 1), pp. 465–490.

23 Colnerich, SR 2018, 62–69; see eg. Syrpis/Novitz, in: Bogg/Costello/Davies/Prassl (eds.), *The Autonomy of Labour Law*, Oxford 2015, pp. 291–308.

24 Rodgers/Lee/Swepston/van Daele, *The ILO and the Quest for Social Justice, 1919–2009*, Geneva 2009, pp. 225–228.

25 Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization: Fundamental Rights, Decent Work and Social Justice*, ILO Research Paper No. 21, Geneva 2018, p. 9; LaHovary, *Les Droits fondamentaux au travail*, Paris 2009.

eight ILO core Conventions related to it.<sup>26</sup> »Core labor standards have been widely diffused into national, regional, and international realms.«<sup>27</sup> All four pillars of decent work – employment, social protection, rights at work and social dialogue – were consecrated in the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization of 2008. There are ILO standards relating to each pillar of Decent Work, which gained a critical boost by having decent work declared a target as from 2007 for the goal of eradicating extreme poverty and hunger, under the Millennium Development Goals of 2005.<sup>28</sup> The idea of decent work has also had theoretical resonance among those seeking new solutions to emerging labour market challenges.<sup>29</sup>

Of particular note are the instances of embedding in an array of soft law instruments, such as in the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights (2011) (UNGPs), which have become the basic framework for corporate social responsibility (see especially Principle 12).<sup>30</sup> This involves a »pass through« that extend beyond core ILO standards, since the UNGPs also embrace the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, whose Articles 6 to 8 cast a wide net of decent working conditions.<sup>31</sup>

At the global level, the most recent embedding of international labour standards is evidenced in the targets and indicators adopted for the Sustainable Development Goals, which the UN General Assembly set in 2015 for attainment by 2030.<sup>32</sup> Goal 5 on gender equality, Goal 8 on employment and decent work, Goal 12 on public procurement, Goal 13 on combatting climate change and its impacts, Goal 16 on promotion of the rule of law and equal access to justice, and Goal 17 on partnerships to achieve the goals are of particular pertinence for deepening the links between economic, environmental and social sustainability.

The Guidelines for Multinational Enterprises of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)<sup>33</sup> offer another important example of embedding of the ILO core Conventions. Under the Guidelines, National Contacts Points (NCPs) have relied on ILO standards in examining complaints brought before them. A recent example is the finding of the Danish NCP that a firm using a supplier producing in the Rana Plaza building in Bangladesh<sup>34</sup> had violated the OECD Guidelines on due diligence by, inter alia, failing to demand that the supplier ensure its employees basic human and labour

rights.<sup>35</sup> In a less robust instance, the NCP in Germany, after unsuccessfully attempting mediation, recommended that the parties (in a complaint that also involved the Rana Plaza disaster) continue to engage in dialogue on the design of social audits and report annually on the results.<sup>36</sup>

Sometimes another institution will leverage international labour standards to influence the behaviour of its own member states or commercial partners. Such incorporation is important for its cascading effect, because it influences conditions for bidding on procurement contracts and auditing of compliance. Examples are the Performance Standards of the International Finance Corporation and the Environmental and Social Standards of the

26 The »core« Conventions are the Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), the Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98), the Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100), the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111), the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), the Abolition of Forced Labour Convention (No. 105), the Minimum Age Convention, 1973 (No. 138), and the Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182). The Protocol to the Forced Labour Convention, adopted in 2014, should also be considered part of this group. These Conventions are analysed by various authors in Ales/Bell/Deinert/Robin-Olivier (eds.), *International and European Labour Law* (Fn. 19).

27 Frey, in: MacNaughton/Frey (eds.), *Economic and Social Rights in a Neoliberal World*, Cambridge 2018, p. 292.

28 Reynaud, *The International Labour Organization and Globalization* (Fn. 25), p. 15; MacNaughton/Frey-Frey, *Economic and Social Rights in a Neoliberal World* (Fn. 27), pp. 292 f.

29 See eg. Nebe, FS Lörcher, 2013, pp. 84–96.

30 The Guiding Principles appear at [https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_en.pdf) (25 August 2019). Principle 12 stipulates that the UNGPs set out the *minimum* standards to be respected. See Blackett/Trebilcock-Trebilcock, *Research Handbook on Transnational Labour Law* (Fn. 10), pp. 93, 97 f.

31 Article 6 addresses the right to work, Article 7 deals with »the enjoyment of just and favourable conditions of work«, including for instance fair wages, remuneration that provides a decent living, safe and health working conditions, reasonable limitation of working hours, and Article 8 concerns trade union rights, including the right to strike.

32 United Nations, *Transforming the World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, UN Doc. A/RES/70/1, 21 October 2015.

33 For insights into how this works, see Bonucci/Kessedjian (eds.), *40 Ans des lignes directrices de l'OCDE pour les entreprises multinationales/40 Years of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, Paris 2018. See also Krajewski/Bozorgzad/Heß, *ZaöRV* 2016, 309–340.

34 The building that housed five factories supplying global brands collapsed in April 2013, killing 1334 workers and injuring many more. See eg. Blasi/Bair, *An Analysis of Multiparty Bargaining Models for Global Supply Chains, Conditions of Work and Employment Series No. 105*, Geneva 2019.

35 OECD National Contact Point, Denmark: Specific Instance Notified by Clean Clothes Campaign Denmark and Active Consumers Regarding the Activities of the PWT Group, and Brown, *Intl Labor Rights Case Law* 2017, 233–250.

36 OECD National Contact Point, Germany: Final Statement, Specific Instance between the European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), together with other organisations and five individuals, and TÜV Rheinland and TÜV India, 26 June 2018, *Intl Labor Rights Case Law* 2019, 108–118.

European Bank for Reconstruction and Development, which largely reflect ILO standards.

Another instance of embedding involves International Framework Agreements, which may also be seen as contributors to development of a »hybrid« global labour law.<sup>37</sup> When IFAs faithfully incorporate international labour standards, they act as »transmission agencies«<sup>38</sup> for them. IFAs are most likely to be meaningful if delivered through effective governance mechanisms within the multinational enterprise.<sup>39</sup> Certain areas, such as promotion of equality, may require a hybrid approach in which governments, social partners and affected groups together develop and watch over global norms.<sup>40</sup>

Finally, »embedding« of international labour standards has also occurred within ILO structures themselves. Greater efforts towards policy coherence within the institution through shared objectives between sectors and between units in the field and at headquarters have helped to integrate international labour standards better into other types of work, but this remains work in progress. In addition, the International Training Centre of the ILO, based in Turin, Italy, has since 1999 offered regularly scheduled courses for judges, lawyers and legal educators, on international labour standards. Courses may be tailored to and held in different regions, and focus on how to use international labour standards in reaching judicial decisions.<sup>41</sup> This type of »internal embedding« supports the practical application of standards through technical cooperation, to which we now turn.

#### IV. The »practical application« technical cooperation function

The term »technical cooperation« refers to practical action undertaken by the ILO, sometimes with partner organizations, in cooperation with the Member States and often involving the employers' and/or workers' organizations within them. The main legal basis for this work lies in Article 10 of the ILO Constitution. Under it, the Secretariat may be granted the powers and duties that the Conference or the Governing Body may assign to it (Article 10 para. 3).<sup>42</sup> Specifically, the Secretariat's functions include »the collection and distribution of information on all subjects relating to the international adjustment of conditions of industrial life and labour« (Article 10 para.

1). The Office may also »accord to Governments at their request all appropriate assistance within its power in connection with the framing of laws and regulations on the basis of the decisions of the Conference and the improvement of administrative practices and systems of inspection« (Article 10 para. 2 lit. b). These powers form the basis for the ILO to engage in technical cooperation, sometimes called technical assistance, in and with its Member States, »on the ground«. Technical assistance provided by ILO officials, particularly on social insurance, began in the 1930s.<sup>43</sup> Today, the work relies heavily on extra-budgetary financing, provided at the discretion of a Member State or other organization.<sup>44</sup> Technical cooperation relies on a variety of techniques and approaches, in what has been described as »the ILO method«<sup>45</sup>, using social dialogue and persistent persuasion. Through advocacy and technical cooperation, the ILO strives to make international labour standards a »universal point of reference«<sup>46</sup>, thus also reinforcing the embedding function.

It was thanks to a generous donation from Germany that the ILO's International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC) got off the ground in 1992, through an initiative by the Minister of Labour at the time, *Norbert Blum*. By 2005, IPEC was operating in 88 countries and had become the ILO's largest single programme

37 *Platzer/Rüb*, International framework agreements: an instrument for enforcing social human rights?, Berlin 2014, p. 3.

38 *Mückenberger*, in: Calliess (ed.), Transnationales Recht, Tübingen 2014, pp. 457, 471–477.

39 *Gött-Krause*, Labour Standards in International Economic Law (Fn. 16), pp. 319, 333.

40 *Mangold*, Transnationale Soziale Dialoge und Antidiskriminierung im Erwerbsleben, Baden-Baden 2018, pp. 292–312.

41 For further information on courses, see <https://www.itsilo.org/ils-judges-lawyers-and-legal-educators> (13 March 2020). And see *Beaudonnet*, International Labour Law and Domestic Law (Fn. 20).

42 Specifically mentioned are, subject to directions, the collection of information and documentation, investigations, publications, assistance to Member States in framing laws and regulations, and the duties required by the Constitution in relation to the effective observance of Conventions (Article 10 paras. 1 and 2).

43 *Maul*, The International Labour Organization: 100 Years of Global Social Policy, Berlin 2019, pp. 106f.

44 The ILO budget is comprised of assessed budget contributions, which are calculated using a UN formula, and extra-budgetary resources that come from donors, mainly governments.

45 *Tapiola*, The Teeth of the ILO: The Impact of the 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Geneva 2018, pp. 72–86.

46 *Senghaas-Knobloch*, Die Arbeit ist keine Ware – 100 Jahre Internationale Arbeitsorganisation, Heidelberg 2019, p. 57.

within the ILO.<sup>47</sup> ILO standards in this field, with their emphasis on the economic dimension of the exploitation of children, are cited as part of the reason for the relative progress made to date in the fight against child labour.<sup>48</sup> It is also common for technical cooperation in this field to contain a legal component, such as law reform. The IPEC experience underscored the importance of pursuing simultaneous action on several fronts, such as combining the fight against child labour with greater access to schooling for all and encouragement of girls' education, in collaboration with a range of partners.

The IPEC experience served as a model for the technical cooperation programme that soon emerged as part of the Follow-up to the 1998 Declaration on Fundamental Principles at Rights at Work (which covers freedom of association and collective bargaining, and the elimination of forced labour, child labour and discrimination in employment and occupation). The Declaration contained an explicit link between the obligation of the Member States to respect, promote and realize the principles in it and the responsibility of the Organization to support and assist, by various means and notably through technical cooperation, their efforts in this regard (Declaration, Paragraph 3). Although the Declaration's scope covered all four categories of rights, it was forced labour that somewhat surprisingly gained early traction.<sup>49</sup> Many people had thought that forced labour was a relic of the past, but as the first Global Report under the Declaration pointed out in 2001, it was still alive and well in both old and new forms. These included the tradition of debt bondage and new forms of human trafficking for labour purposes.<sup>50</sup> This aspect of the ILO's technical cooperation under the Declaration is now part of what is known as the »IPEC+« programme.

Since the adoption of the Declaration on Social Justice for a Fair Globalization in 2008, the Global Reports foreseen under the 1998 Declaration have been replaced by a discussion at the Conference of all four categories of rights at the same time. This occurs at intervals set by the Governing Body (up to now, in 2012 and 2017). The 2012 »recurrent discussion report« highlighted a need for a Protocol to the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29).<sup>51</sup> The Conference adopted it in 2014 and by early 2020, the Protocol had gained 43 ratifications, including Germany. The Protocol and Forced Labour (Supplementary Measures) Recommendation, 2014 (No. 203), which

supplements the Convention and the Protocol, focus on prevention, protection and access to remedies in relation to forced labour through various means, including cooperation among institutions and technical assistance (Article 14).

The second element of the 1998 Declaration Follow-up involved the annual submissions required of States that have not ratified all eight Conventions (see II above). These reports are to focus on any changes the States have introduced vis-à-vis the relevant principle(s) of the Declaration. Since over 90 % of ILO's 187 Member States have now ratified all the core Conventions, the annual review concerns a dwindling number of countries. But those that have not done so include countries with some very large populations (for instance, China, India and the United States have not ratified the main Conventions on freedom of association and collective bargaining), and maintaining a dialogue with those Member States relating to fundamental principles and rights at work is essential. Over its 20-year existence, the annual review of such reports under the Declaration has also pointed to needs for technical cooperation in relation to these key issues.

If we look at technical cooperation in 2019–2020, the top three donors were the United States, the European Union and Germany.<sup>52</sup> Recently, Germany has directly supported ILO work on the elimination of child labour, the promotion of labour standards in global supply chains, and employment injury insurance, in addition to employment-intensive investment projects in response to the Syrian refugee crisis in Jordan, Lebanon and Turkey.<sup>53</sup> The funding has come from the Kreditanstalt für Wiederaufbau (Germany's development bank), the Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ, the development

47 Pertile, in: Nesi/Nogler/Pertile (eds.), *Child Labour in a Globalized World*, Aldershot 2008, pp. 1, 3.

48 Nesi/Nogler/Pertile-Pertile, *Child Labour in a Globalized World* (Fn. 47), p. 1, 14. For a brief recent analysis of IPEC's results to date, see *Senghaas-Knobloch*, *Die Arbeit ist Keine Ware* (Fn. 46), pp. 60–63.

49 See *Tapiola*, *The Teeth of the ILO* (Fn. 45), pp. 62 f.

50 ILO, *Stopping Forced Labour*, Global Report under the Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Geneva 2001.

51 ILO, *Fundamental Principles and Rights at Work: From Commitment to Action*, International Labour Conference, 101<sup>st</sup> Session, 2012, Report VI, pp. 249–251.

52 See <https://www.ilo.org/DevelopmentCooperationDashboard#1x641z> (20 August 2019) for details of extrabudgetary funding (source, amount, region/country, policy area).

53 See <https://www.ilo.org/pardev/donors/germany/lang--en/index.htm> (20 August 2019).

agency), the Federal Ministry of Labour and Social Affairs, and the Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.<sup>54</sup>

Some of this work is undertaken by the ILO and others through regional or thematic programmes supported by a number of Member States, such as the Vision Zero Fund initiated by the G7 and endorsed by the G20. The Fund, administered by the ILO, aims at achieving zero deaths, injuries and diseases in global supply chains in selected countries. Although it covers countries other than Bangladesh, it was one of the initiatives that grew out of the Rana Plaza disaster. Let's take a closer look at the aftermath, which involved innovative roles for the ILO, some supported by Germany.

After the Rana Plaza building that housed five garment factories collapsed in Bangladesh in April 2013, killing over 1300 and injuring over 2000 workers, Germany was one of the first donors to support the ILO's responses in the wake of the disaster. Civil society groups such as the Clean Clothes Campaign joined forces with global union federations to encourage conclusion of the Bangladesh Accord on Fire and Building Safety, signed in May 2013 by a range of global and local actors and chaired by the ILO. Under the Accord, global brands and suppliers (including some based in Germany) agreed to fund factory inspections and safety training in their sourcing factories.<sup>55</sup> The experience may have implications beyond the specific circumstances.<sup>56</sup> Some are being explored in the ILO's Programme of Action on Decent Work in Global Supply Chains.<sup>57</sup>

In the meantime, the victims and their survivors wanted compensation for the harm suffered in the disaster. Since the national provision for employment injury was seriously deficient, the parties involved in the Accord called on the ILO to chair what is known as the Arrangement (the Understanding for a Practical Arrangement on Payment to the Victims of Rana Plaza Accident and their Families and Dependents for their Losses). By October 2015, a Trust Fund established for this purpose had dispersed over US \$ 30 million from voluntary contributions from global brands and other donors to over 5000 beneficiaries.<sup>58</sup> Even though Bangladesh had not ratified the Employment Injury Benefits Convention, 1964 (No. 121), its principles were used as the basis for calculating benefits. Thus reliance on this Convention and its accompanying Recommendation (No. 121), with the ILO acting as »neu-

tral broker«, provided practical results. Work is also ongoing through a national tripartite consultative mechanism to set up a viable employment injury system in the country, guided by these instruments. The post-Rana Plaza experience further inspired the ILO's new Global Programme on Employment Injury Insurance and Protection. In addition, Germany is supporting work linking standards on chemical safety with improving working conditions in Bangladesh.<sup>59</sup>

## V. The »feedback loop« function

A further function under non-binding international labour standards involves the provision of feedback on standard-setting to the ILO itself. ILO Member States, and the employer and workers within them, report on »the position of [the country's] law and practice in regard to the matters dealt with« in the Convention (Constitution, Article 19 para 5. lit. e) and/or in a Recommendation (Article 19 para. 6 lit. d). As noted, these Article 19 reports are analytically compiled in General Surveys, which also review contemporary trends in relation to a particular subject. They often cover several related ILO instruments at a time.<sup>60</sup> The main purposes of General Surveys are to identify the impact of ILO Conventions and Recommendations and to reveal obstacles to ratification or application along with possible ways of removing those obstacles. These Article 19 surveys provide feedback to the Organization. When obstacles are shared by a number of Member

54 Germany-ILO Cooperation, available at [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/genericdocument/wcms\\_350297.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---exrel/documents/genericdocument/wcms_350297.pdf) (20 August 2019). The ILO Office in Berlin also provides regular updates.

55 See eg. *Blasi/Bair*, An Analysis of Multiparty Bargaining Models for Global Supply Chains (Fn. 34).

56 See eg. *Zimmer*, Corporate responsibility in the »Bangladesh Accord«: Which regulations are transferable to other supply chains?, 2016, available at <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/13072.pdf> (13 March 2020).

57 See consolidated document at [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/genericdocument/wcms\\_646452.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/genericdocument/wcms_646452.pdf) (13 March 2020).

58 *Prentice*, Research in Econ Anthro 39 (2019), 157–178.

59 *Spohr*, Saubere Sache, Akzente, Eschborn 2018, pp. 38–41. Here the ILO Chemical Safety Convention (No. 170) and Recommendation (No. 177), 1990, provide guidance along with the ILO's more general occupational safety and health instruments.

60 For a list of General Surveys undertaken from 1985 to date, see [https://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/WCMS\\_164145/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/WCMS_164145/lang-en/index.htm) (13 March 2020).

States, this may suggest a need to revise an instrument. In extreme cases, the process may lead to proposing that a Convention is obsolete or no longer fulfils the objectives of the ILO.<sup>61</sup> This can lead to abrogation of a Convention or withdrawal of a Recommendation by a two-thirds majority vote of the International Labour Conference. Another possible outcome of a General Survey is a suggestion to consolidate various instruments on a particular topic, such as on working time.<sup>62</sup> At the same time, General Surveys permit countries that are pursuing innovative measures to showcase them as examples for others.

In addition, General Surveys may identify gaps in the corpus of international labour standards or in policy, suggesting topics for new international labour standards. For example, the 2012 General Survey on the ILO fundamental Conventions highlighted the Committee of Experts' consideration of sexual harassment as a violation of human rights to be addressed in the context of the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111).<sup>63</sup> Yet since such conduct was not explicitly referenced in that Convention, this became one argument in favour of preparing the more comprehensive instruments on Violence and Harassment in the World of Work (Convention No. 190 and Recommendation No. 206), adopted in 2019. These new instruments are also in turn likely candidates for both embedding and technical cooperation.

Beyond the feedback that General Surveys provide to the ILO, they may give impetus to law reform in countries. They could highlight areas to be targeted by technical cooperation and may provide support for social dialogue towards legislative change. This forms the »feedback loop« from the national to the international and back to the national. An example is offered by the Social Protection Floor Recommendation, 2012 (No. 202). This instrument grew out of indications that the classic approach to social security, as captured in the Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952 (No. 102), was still beyond reach for a number of countries. Recommendation No. 202 called for prioritizing the areas of essential health care (including maternity) as well as basic income security for children, older persons and persons in active age who are unable to earn sufficient income due to, for instance, disability (Paragraph 5). National laws should specify the range, qualifying conditions and levels of benefits to give effect to these guarantees (Paragraph 7). In 2017, Member States were sent a questionnaire on this Recommendation,

to be answered in consultation with the social partners. The result was the 2019 General Survey on social protection floors, which provided a wealth of information on measures being pursued in a range of ILO Member States.<sup>64</sup> Without suggesting any causation, perhaps the dialogue that went into preparation of Germany's report, and discussions at the Conference, provided a push to the current endeavour to establish a minimum guaranteed pension for social security participants in this country. In sum, the preparation and examination of General Surveys calls attention to issues that, if circumstances are propitious, may fall on fertile ground at the national level.<sup>65</sup>

## VI. Looking ahead

On 19 June 2019, the ILO Conference adopted the Centenary Declaration for the Future of Work.<sup>66</sup> It reaffirmed that, »The ILO must carry forward into its second century with unrelenting vigour in its constitutional mandate for social justice by further developing its human-centred approach to the future of work, which puts workers' rights and the needs, aspirations and rights of all people at the heart of economic, social and environment policies« (Paragraph I.D). The Centenary Declaration also reiterated the centrality of the setting, promotion, ratification and

61 This possibility of abrogation is foreseen by a constitutional amendment from 1997 that entered into force in 2015 and is linked to the ongoing work of the Standards Review Mechanism put in place by the ILO Governing Body.

62 See *Seifert*, SR 2018, 169–180.

63 ILO, Giving Globalization a Human Face, General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008, International Labour Conference, 101<sup>st</sup> Session, 2012, p. 330.

64 ILO, Universal Social Protection for Human Dignity, Social Justice and Sustainable Development, General Survey on the Social Protection Floors Recommendation, 2010 (No. 202), ILO, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, International Labour Conference, 108<sup>th</sup> Session, 2019, Report ILC.108/III/1B, available at [https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/108/reports/reports-to-the-conference/WCMS\\_673680/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/108/reports/reports-to-the-conference/WCMS_673680/lang-en/index.htm) (25 August 2019). See also *Dijkhoff/Mpedi*, Recommendations on Social Protection Floors: Basic Principles for Innovative Solutions, Alphen aan den Rijn 2017.

65 Another coincidence may lie in the preparation of the General Survey on minimum wage instruments, which began in 2012; see ILO, Minimum Wage Systems, General Survey of the reports on the Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131) and the Minimum Wage Fixing recommendation, 1970 (No. 135), International Labour Conference, 103<sup>rd</sup> session, Report ILC.103/III/1B, 2012, available at [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2014-103-1B\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2014-103-1B).pdf) (25 August 2019). Germany introduced a general minimum wage in 2015.

66 See Fn. 13.

supervision of international labour standards (Paragraph IV.A and B). The new Declaration simultaneously supported the role of the private sector as a principal source of economic growth and job creation by promoting an enabling environment for entrepreneurship and sustainable enterprise (Paragraph II.A(ix)). Among the means identified for developing that human-centred approach are protections to ensure respect for fundamental and other rights (Paragraph III.B) and policies and incentives that promote the alignment of business practices with the Declaration's objectives (Paragraph III.C(iv)). This may promote further embedding of international labour standards.

Further, the Centenary Declaration called for reinforcement of cooperation and institutional arrangements with other organizations to promote policy coherence, recognizing the links between social, trade, financial, economic and environmental policies (Paragraph IV.F). The Centenary Declaration reaffirmed the keystone Declaration of Philadelphia, while adding the needed environ-

mental dimension. With the climate crisis and its various causes in the spotlight today, ILO standards, even if unratified, can make a contribution to finding solutions.<sup>67</sup> The ILO's Green Jobs Initiative relies in part on some of them, and shows how socio-economic and environmental questions need to be tackled together using rights-based social dialogue to achieve »just transitions«.<sup>68</sup> The ILO instruments on both employment and on the working environment provide many policy pointers in this direction.<sup>69</sup> This could perhaps be the next setting for alternative uses of ILO standards.

<sup>67</sup> ILO, *The Structure of International Labour Standards from an Environmental Protection Perspective*, Geneva 2018.

<sup>68</sup> ILO, *World Employment and Social Outlook – Greening with Jobs*, Geneva 2018.

<sup>69</sup> See especially the Employment Policy Convention, 1964 (No. 122); the Human Resources Development Recommendation, 2004 (No. 195); the Occupational Safety and Health Convention, 1981 (No. 155) and the Promotional Framework for Occupational Safety and Health Convention, 2006 (No. 187), as well as the instruments on chemicals (see Fn. 59).

# Globale Trends in der Arbeitswelt – Herausforderungen für die Internationale Arbeitsorganisation

Dr. Annette Niederfranke/Christopher Olk, ILO Berlin

## I. Einleitung

Seit nunmehr 100 Jahren ist die International Labour Organization (ILO) die Vordenkerin und Kämpferin für menschenwürdige Arbeitsbedingungen weltweit. Die Geburtsstunde der ILO 1919 im Rahmen des Versailler Friedensvertrages vollzieht sich unter dem Eindruck der dramatischen Folgen des Ersten Weltkrieges, der sowjetischen Revolution und der Überzeugung, dass Staaten, Arbeitgeber und Arbeitnehmer soziale Gerechtigkeit aktiv schaffen müssen, um gesellschaftlichen Zusammenhalt und Frieden weltweit zu wahren bzw. Marktwirtschaft und Freihandel in Umbruchs- und Kriegszeiten zu schützen. Noch vor Gründung der Vereinten Nationen und der Deklaration der Menschenrechte schließen sich souveräne Staaten in der ILO zusammen, um Arbeitsstandards auf der internationalen Ebene zu definieren und durchzusetzen mit dem Anspruch auf universelle Gültigkeit.

Das Mandat der ILO zur Entwicklung und nationalen sowie multilateralen Durchsetzung global gültiger Arbeitsstandards zählt ebenso zu den Alleinstellungsmerkmalen wie ihre tripartite Struktur, dh. die Steuerung der ILO durch Regierungen, Gewerkschaften und Arbeitgeberorganisationen. Gelebte Sozialpartnerschaft ist mit der ILO auf die internationale Ebene gehoben. Das Ergebnis von Aushandlungsprozessen – oft mühevollen und langwierigen – darf niemals nur als der kleinste gemeinsame Nenner verstanden werden, sondern sollte immer als Ergebnis einer Konsensfindung wertgeschätzt werden.

Die internationalen Kernarbeitsnormen haben an ihrem universellen Anspruch nichts eingebüßt: Beseitigung von Zwangs- und Pflichtarbeit (Ü29, 1930), Vereinigungsfreiheit (Ü87, 1948), Recht zu Kollektivverhandlungen (Ü98, 1949), Gleichheit des Entgelts (Ü100, 1951), Abschaffung der Zwangsarbeit (Ü105, 1957), Verbot der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf

(Ü111, 1958), Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung (Ü138, 1973), Verbot der schlimmsten Formen der Kinderarbeit (Ü182, 1999). 190 Übereinkommen und 206 Empfehlungen für die Arbeitswelt sind seit der Gründung der ILO auf den Weg gebracht. Sie sind immer auch das Ergebnis der Arbeitsmarktentwicklungen bzw. der sich daraus ergebenden Herausforderungen für die Herstellung und Sicherung menschenwürdiger Arbeit. Insofern sind sie normative Antworten auf die Trends und Anforderungen der sich wandelnden Arbeitswelt.

Globale Trends – wie demographischer Wandel, Globalisierung, Automatisierung, Digitalisierung und Arbeitsmigration – sind längst zu Taktgebern der internationalen wie nationalen Arbeitsmärkte geworden, insbesondere in ihren Wechselwirkungen. Einhundert Jahre nach ihrer Gründung gilt es, die Trends auf den globalen Arbeitsmärkten zu analysieren und zu bewerten, ob und wenn ja welche Antworten gefunden werden müssen, um diesen Wandlungsprozessen wirksam zu begegnen.

## II. Der globale Arbeitsmarkt

Anfang 2020 leben rund 7,7 Milliarden Menschen auf der Erde;<sup>1</sup> davon 5,7 Milliarden Menschen im erwerbsfähigen Alter, darunter 3,3 Milliarden in Erwerbstätigkeit und 172 Millionen in Arbeitslosigkeit.<sup>2</sup> Etwa ein Drittel der Arbeitslosen sind junge Menschen.

1 United Nations, Department of Economic and Social Affairs (Hrsg.), World Population Prospects 2019: Highlights. ST/ESA/SER.A/423. UN DESA, New York 2019, abrufbar unter: <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population> (16.3.2020).

2 ILO, Work for a brighter future – Report of the Global Commission on the Future of Work, Genf 2019.

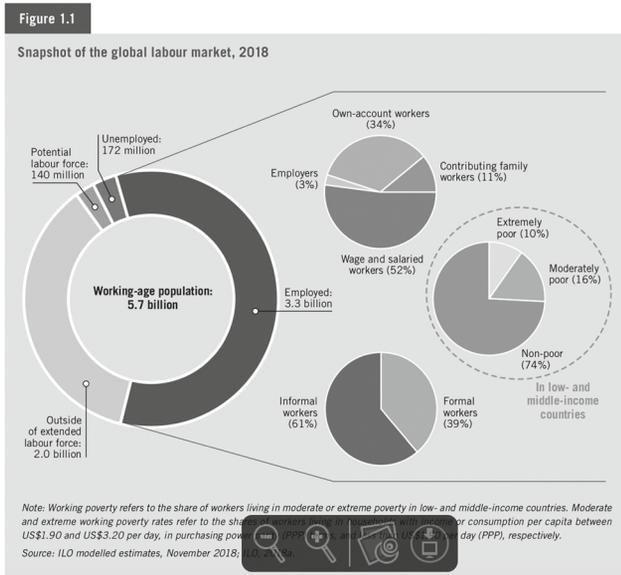


Fig. 1. Globaler Arbeitsmarkt. Quelle: ILO, Greening with jobs – World Employment and Social Outlook 2018, Genf 2018.

2,2 Milliarden Menschen zählen nicht zur Erwerbsbevölkerung, weil sie in Bildungsmaßnahmen oder einem Ausbildungsverhältnis sind, eine Alterssicherung beziehen oder unbezahlte Haus- und Pflegearbeit leisten.

Die Altersstruktur der Weltbevölkerung ist von dramatischen Unterschieden geprägt. Die demographischen Entwicklungen weltweit lassen sich in zwei Dynamiken beschreiben: Die Menschen in Ländern des Globalen Nordens leben länger und bekommen weniger Kinder, so dass die Bevölkerung tendenziell kleiner und älter wird. In den Ländern des Globalen Südens hingegen wächst die Bevölkerung, weil die Menschen auch hier länger leben und die Geburtenrate konstant hoch ist oder nur langsam zurückgeht wie in einzelnen Ländern Südasiens oder wie in Subsahara-Afrika.<sup>3</sup>

In der Folge wird der Abhängigkeitsquotient, der das Verhältnis von nicht-arbeitenden Menschen zu Menschen im erwerbsfähigen Alter in einer Bevölkerung misst, in Europa bis 2020 um rund 25 Prozentpunkte, in Nordamerika immerhin um rund 14 Prozentpunkte steigen. In Subsahara-Afrika hingegen wird er schätzungsweise um 19 Prozentpunkte sinken<sup>4</sup>.

Diese entgegengesetzten Entwicklungen werden evident im Fachkräftemangel im Globalen Norden (deutlich spürbar in der Bundesrepublik Deutschland) und in der Arbeitslosigkeit, vor allem von jungen Menschen, im Globalen Süden. Weltweit müssen bis 2030 schätzungsweise 344 Millionen neue Arbeitsplätze entstehen,

um die wachsenden Bevölkerungen in Arbeit zu bringen. Viele dieser Arbeitsplätze werden voraussichtlich nicht an den gleichen Orten entstehen, an denen die Bevölkerung wächst. Eine mögliche Folge sind Migrationsbewegungen, die in den Ländern mit Fachkräftemangel das Altern der Bevölkerung ein Stück weit ausgleichen können.<sup>5</sup>

Dabei werden die Chancen auf Zugang zum Arbeitsmarkt und die Erfolge in der Arbeitswelt nach wie vor stark vom Geschlecht bestimmt: Weltweit ist die Wahrscheinlichkeit, einen Job zu haben, für einen Mann 27% höher als für eine Frau.<sup>6</sup> Zudem sind Frauen weltweit unterrepräsentiert unter den Arbeitgebern und Führungskräften, und das Lohngefälle zwischen Männern und Frauen (»gender-pay-gap«) liegt global bei 20%. Gleichzeitig verrichten Frauen rund zweieinhalbmal so viel unbezahlte Haus-, Pflege- und Erziehungsarbeit wie Männer, im Schnitt etwa viereinhalb Stunden am Tag.

Rund zwei Drittel der globalen Erwerbstätigkeit findet im informellen Sektor statt, der neben der Arbeit in privaten Haushalten vor allem die Landwirtschaft, aber auch die verschiedensten niedrigqualifizierten Dienstleistungen umfasst. Arbeit im informellen Sektor ist gekennzeichnet durch einen Mangel an sozialer Absicherung und an Möglichkeiten zur Organisation kollektiver Vertretungen und Verhandlungen. Es besteht kaum Grund zu der Annahme, dass die Informalität sich in Zukunft wesentlich verringern wird. Das bedeutet für die ILO, dass sie ihre Anstrengungen vermehren muss, um menschenwürdige Arbeitsbedingungen auch außerhalb formalisierter Beschäftigungsverhältnisse zu schaffen und durchzusetzen.

Das Ausmaß von Kinderarbeit ist in den letzten Jahren weltweit zwar signifikant zurückgegangen, doch nach wie vor sind 152 Millionen Kinder und damit jedes zehnte Kind unter 15 Jahren weltweit zu einer Arbeit gezwungen, die eine kindgerechte Entwicklung und eine angemessene Ausbildung verhindert. In Subsahara-Afrika ist sogar jedes fünfte Kind Opfer von Kinderarbeit, mit zuletzt wie-

3 United Nations, Department of Economic and Social Affairs, World Population Prospects 2019 (Fn. 1).

4 Ebd.

5 Ebd.

6 ILO, Women at work: Trends 2016, Genf 2016.

der leicht steigender Tendenz, vor allem in den Sektoren Landwirtschaft und Bergbau, die oft mit besonders großen Gefahren für das Wohl der Kinder einhergehen.<sup>7</sup> Zwangsarbeit und Menschenhandel sind mit 25 Millionen Opfern trotz Rückgängen auch heute Realität in der globalen Arbeitswelt.

Weiterhin sterben jährlich fast drei Millionen Menschen an Arbeitsunfällen oder an arbeitsbedingten Erkrankungen. Die damit korrespondierenden Kosten schätzt die ILO auf 3,4 Billionen USD, also rund 4 % des globalen BIP. Außerdem hat ein Drittel aller Erwerbstätigen überlange Arbeitszeiten von mehr als 48 Stunden die Woche.<sup>8</sup>

700 Millionen Menschen leben trotz Arbeit in Armut, davon etwa die Hälfte von weniger als 1,90 \$ am Tag, also in extremer Armut.<sup>9</sup> Diese Zahl ist zuletzt fast ausschließlich aufgrund des starken Wirtschaftswachstums in China gefallen und wird in den nächsten Jahren voraussichtlich weltweit wieder steigen.<sup>10</sup>

Weltweit wachsen die Löhne langsamer. So hat sich das jährliche Lohnwachstum von 2016 auf 2017 im weltweiten Durchschnitt von 2,4 % auf 1,8 % verringert. Da die Wirtschaft insgesamt und insbesondere große Vermögen schneller wachsen als die Löhne, steigt auch die ökonomische Ungleichheit zwischen Lohnempfängern und Kapitalbesitzern, national wie international. Insbesondere haben die reichsten 0,1 % der Welt den gleichen Teil des Wirtschaftswachstums seit 1980 wie die ärmsten 50 % der Weltbevölkerung. Die Einkommen der Mittelschicht ist hingegen seit 1980 kaum oder gar nicht gewachsen.

Eine flächendeckende soziale Absicherung von jungen, älteren, kranken oder arbeitsunfähigen Menschen ist weltweit kaum gegeben.<sup>11</sup> Nur 35 % aller Kinder weltweit sind von einem Sozialsystem abgedeckt, und nur 40 % aller Mütter können einen Mutterschutz in Anspruch nehmen. Lediglich 22 % aller Arbeitslosen werden von einer Versicherung oder Sozialleistungen aufgefangen, und nur 28 % aller behinderten Menschen erhalten eine soziale Unterstützung. Zwei Drittel aller Menschen können eine Alterssicherung in Anspruch nehmen, allerdings machen Alterssicherungssysteme insgesamt nur 7 % des Weltbruttosozialproduktes aus, was darauf hinweist, dass die Rentenhöhe in vielen Fällen nicht ausreicht, um Armut zu verhindern.

Zudem haben wir ein Stadt-Land-Gefälle zu konstatieren. Insbesondere in ländlichen Regionen ist nur etwa die Hälfte der Bevölkerung von einer Gesundheitsversorgung

abgedeckt, während es in Städten fast 80 % sind. Zehn Millionen zusätzliche Arbeitnehmer im Gesundheitsbereich wären nötig, um eine flächendeckende Gesundheitsversorgung zu gewährleisten. Die weltweite öffentliche Bereitstellung von Langzeitpflege ist ebenfalls so lückenhaft, dass 57 Millionen Menschen, überwiegend Frauen, unbezahlt die Pflege ihrer Angehörigen übernehmen.

### III. Die Treiber der Veränderungen

Der globale Arbeitsmarkt gerät durch drei Wandlungsprozesse unter massiven Druck, die sich unter den Schlagworten Globalisierung, Ökologie und Technologie zusammenfassen lassen. Im Folgenden werden wir diese drei wesentlichen treibenden Kräfte hinter den zu erwartenden Veränderungen betrachten, bevor wir schließlich die möglichen Herangehensweisen an die dargestellten Herausforderungen aus Sicht der ILO skizzieren.

#### 1. Globalisierung

Versteht man Globalisierung als primär ökonomischen Prozess der Ausbreitung von globalem Handel, so schreitet dieser Prozess weiter voran: 60 % der weltweiten Wirtschaftsleistung wird in Form von Exporten erbracht.<sup>12</sup> Im Jahr 1990 war der Anteil von Handel an der Weltwirtschaft nur etwa halb so groß. Der Handel von Gütern ist 2017 um 5 % und von Dienstleistungen um 8 % gewachsen. Damit wächst der Welthandel 1,5 Mal so schnell wie die Weltwirtschaft.<sup>13</sup>

Digitaler Handel spielt dabei keine geringe Rolle: Der grenzüberschreitende Fluss von Daten hat die Weltwirtschaft in den Jahren 2004 bis 2014 um 10 % wachsen las-

7 ILO, Ending child labour, forced labour and human trafficking in global supply chains, Genf 2019.

8 ILO, Work for a brighter future (Fn. 2).

9 Ebd.

10 ILO, Greening with jobs – World Employment and Social Outlook 2018, Genf 2018.

11 ILO, World Social Protection Report 2017–19: universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals, Genf 2017.

12 Weltbank, 2019, abrufbar unter: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS> (16.3.2020).

13 World Trade Organization (WTO), World Trade Statistical Review 2018, 2018, abrufbar unter: [https://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/wts2018\\_e/wts2018\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/wts2018_e/wts2018_e.pdf) (16.3.2020).

sen.<sup>14</sup> Allein E-Commerce umfasst demnach 12 % des globalen Handels mit Gütern und beschäftigt direkt und indirekt schätzungsweise 360 Millionen Menschen.

Grenzüberschreitender Handel schafft insgesamt Wohlstand und Arbeitsplätze, allerdings haben die Entwicklungs- und teilweise auch Schwellenländer, in denen die Produktion stattfindet, daran nicht den gleich hohen Anteil wie Industrienationen und teilweise auch Schwellenländer.

Innerhalb von Staaten (vor allem Entwicklungsländern) steigt die Ungleichheit vor allem deshalb, weil der globale Wettbewerb Druck auf inländische Branchen mit niedrigerer Produktivität und auf die Löhne der dort Beschäftigten ausübt. Selbst wenn also der Nutzen aus der Globalisierung die Kosten überwiegt, sind Systeme zur Durchsetzung von sozialen und ökologischen Standards, zur sozialen Sicherung, zur Bildung und Weiterbildung von Beschäftigten nötig.

## 2. Globale Lieferketten

Nach Schätzungen von ILO und WTO sind ca. 70 % des weltweiten Handels in globalen Lieferketten organisiert, wobei »globale Liefernetzwerke« häufig eine adäquatere Bezeichnung für die komplexen Verbindungen zwischen Lieferanten und Abnehmern ist.<sup>15</sup> Diese Verbindungen sind ein besonderer Faktor für deutsche und europäische Unternehmen.

Jeder fünfte Arbeitsplatz weltweit und jeder dritte in der EU ist in globalen Wertschöpfungsketten organisiert.<sup>16</sup> Die Tendenz steigt: Der Anteil der Wertschöpfung von Nicht-EU-Staaten an der europäischen Autoindustrie zum Beispiel ist von 2000 bis 2014 von 15 % auf 22 % gewachsen.<sup>17</sup>

Unternehmen, die in globale Lieferketten integriert sind, haben durchschnittlich eine höhere Produktivität, beschäftigen deshalb potentiell mehr Menschen und können theoretisch höhere Löhne zahlen.<sup>18</sup> Entscheidend für die Verteilung dieser Effizienzgewinne ist jedoch die Markt- und Verhandlungsmacht der beteiligten Akteure. Dabei sind es überwiegend die Abnehmer (»lead firms«) im Globalen Norden, die einen großen Teil des generierten Mehrwertes abschöpfen, sodass die oft fragmentierten und von hohem Konkurrenzdruck geprägten Zulieferermärkte vor allem im Globalen Süden keine optimalen Beschäftigungseffekte erzielen<sup>19</sup>. Die Programme der ILO

zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Lieferketten zielen deshalb auch auf eine Stärkung der Verhandlungsposition der Zulieferer ab, die dann lebenssichernde Löhne und menschenwürdige Arbeitsplätze ermöglichen<sup>20</sup>.

Zu solchen Verbesserungen zählt ganz zentral auch die Abschaffung von Kinderarbeit, denn ein nicht unerheblicher Teil der weltweiten Kinderarbeit ist in globale Lieferketten integriert: Von um die 10 % in Afrika und Zentralasien bis hin zu 25 % in Südostasien und Lateinamerika.

Regierungen wie Unternehmen tragen Verantwortung dafür, dass in der gesamten Lieferkette menschenwürdige Arbeitsbedingungen herrschen. Das gilt für multinationale Unternehmen mit weltweit integrierter Produktion<sup>21</sup> in gleicher Weise wie für Abnehmerfirmen, die von Zulieferern in anderen Teilen der Welt produzieren lassen. Auftraggeber – seien es Unternehmen, Kommunen oder Länder – teilen Verantwortung und haben einen Hebel zur Verbesserung von Arbeitsbedingungen zur Verfügung, sei es durch Ausschreibungsverfahren, sei es durch Regulierung. Die Debatte um Lieferkettengesetze in einigen europäischen Ländern ist ein Beispiel für Anstrengungen staatlicherseits.

Die ILO übernimmt mit ihren rechtlichen und operativen Instrumenten eine zentrale Rolle zur menschenwürdigen Gestaltung globaler Lieferketten. Sie pocht nicht nur auf die Umsetzung der Arbeitsnormen, sondern unterstützt Unternehmen – vor allem auch kleine und mittlere Unternehmen – darin, ihrer Verantwortung gerecht zu werden. Zentral ist die Arbeit mit Regierungen, Unternehmensverbänden, Unternehmen und Gewerkschaften vor Ort, aber auch die Beratung durch konkrete Programme

14 Manyika/Lund/Bughin/Woetzel/Stamenov/Dhingra, in: McKinsey Global Institute (Hrsg.), Digital globalization: The new era of global flows, 2016, abrufbar unter: <https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/digital-globalization-the-new-era-of-global-flows> (16.3.2020).

15 UNCTAD, World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development, Genf 2013.

16 ILO, World Employment and Social Outlook – Trends 2015, Genf 2015.

17 WTO, World Trade Statistical Review 2018 (Fn. 13).

18 ILO, World Employment and Social Outlook 2017: Sustainable Enterprises and Jobs: Formal Enterprises and Decent Work, Genf 2017.

19 Neilson/Pritchard/Wai-Chung, Global value chains and global production networks: Changes in the international political economy, London 2014.

20 Beispielsweise dieses ILO-Projekt zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der südostasiatischen Textilindustrie: [https://www.ilo.org/asia/projects/WCMS\\_681538/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/asia/projects/WCMS_681538/lang-en/index.htm) (16.3.2020).

21 ILO, Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy, Genf 2017.

und Angebote wie Business Help Desk, Equal Pay International Coalition, Vision Zero Fund, Occupational Safety and Health, Better Work, Alliance 8.7.

Ein wichtiges Instrument ist auch die Verankerung von ILO-Kernarbeitsnormen und unternehmerischer Sorgfaltspflichten in internationalen Handelsabkommen, wie bei CETA erfolgreich umgesetzt.

Ein weiterer wichtiger Baustein ist die Zusammenarbeit der internationalen Organisationen in dieser Frage, insbesondere die Kooperation zwischen ILO, IMF und OECD. Wichtige Signale und Handlungsvereinbarungen gehen auch von den G7- und vor allem G20-Staaten in dieser Frage aus.

Es besteht kein Zweifel daran, dass die Bedeutung von globalen Wertschöpfungsketten in den letzten Jahrzehnten stetig zugenommen hat, in der Praxis, aber auch in der politischen Diskussion. Es gibt aber Entwicklungen, die auch zu einer Verlangsamung oder sogar Umkehrung des Prozesses hin zur Verlagerung von Arbeit und Handel in globale Produktions- und Lieferketten führen könnten. Zum einen macht Automatisierung es attraktiv, arbeitsintensive Prozesse zurück in die Abnehmerländer und -firmen zu verlagern (»Re-shoring«). Zum anderen macht der steigende ökologische und klimatische Druck auf viele Regionen im Globalen Süden die Erzeugung von landwirtschaftlichen Exportgütern, die einen großen Teil des Welthandels ausmachen, zunehmend schwieriger. Schließlich wird auch der globale Transport von Gütern, der auf absehbare Zeit sehr ressourcen- und emissionsintensiv bleiben wird, aus klimapolitischen Gründen womöglich massiv eingeschränkt werden müssen. Solche ökologischen Erwägungen und der Wunsch nach mehr Transparenz begründen in einigen Industriestaaten schon jetzt einen Trend zum vermehrten Konsum von Gütern und Dienstleistungen aus lokaler Produktion.

### 3. Technologischer Wandel

Die gegenwärtige Welle technologischer Innovationen ist vor allem von einem zweifachen Prozess geprägt: Die Leistungsfähigkeit und das Anwendungsspektrum digitaler Technologien – bezeichnet als »Vierte Industrielle Revolution« – wachsen, während gleichzeitig die Kosten für ihre Anwendung sinken und ihre Verfügbarkeit steigt.

#### a) Automatisierung

Die Gleichzeitigkeit dieses Prozesses wird entweder als große Bedrohung für Arbeitsmärkte oder als große Chan-

ce für Volkswirtschaften bzw. gar als beides gleichzeitig bewertet. Dies unterscheidet ihn nicht von vorhergehenden Innovationswellen. In der industriellen Produktion etwa sind Automatisierungstechnologien und Robotik bereits seit den 1980ern weit fortgeschritten. Neu ist erstens eine beschleunigte Ausbreitung auch in nicht-industrialisierten Ländern und zweitens der Fortschritt, dass digitale Technologien und maschinelles Lernen nun auch komplexe Aufgaben übernehmen können, die bislang Menschen vorbehalten schienen. Dazu gehören beispielsweise Objekt- und Spracherkennung, Recherche und sogar kreative Tätigkeiten wie Design.<sup>22</sup> In der Folge werden zunehmend auch Arbeitsplätze im mittleren und oberen Qualifikations- und Einkommensbereich von Automatisierung betroffen sein. Verschiedene Prognosen taxieren die betroffenen Bereiche beispielsweise auf 47 % aller Arbeitsplätze in den USA<sup>23</sup>, 42 % in Deutschland<sup>24</sup>, durchschnittlich 9 % in den OECD-Ländern<sup>25</sup> und 66 % in den Entwicklungsländern.<sup>26</sup>

#### Robot density in manufacturing

Number of multipurpose industrial robots per 1,000 person employed in the manufacturing sector

■ 2011 ■ 2015

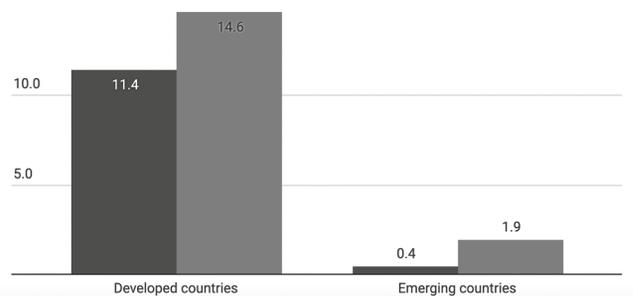


Fig. 2. Dichte von Robotern in der Industrie. Quelle: ILO, Trend Economic Model, 2016; World Robotics Industrial Robots Database, International Federation of Robotics. Verfügbar unter: [https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/trends/WCMS\\_555548/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/trends/WCMS_555548/lang--en/index.htm) (3.4.2020).

22 Schabel, Wirtschaftsinformatik & Management 2018, 12 f.

23 Frey/Osborne, Technological Forecasting and Social Change 114 (2017), 254–280.

24 Bonin/Gregory/Zierahn, Übertragung der Studie von Frey/Osborne (2013) auf Deutschland, Kurzexpertise Nr. 57, 2015.

25 Arntz/Gregory/Zierahn, The risk of automation for jobs in OECD countries, Paris 2016.

26 Maloney/Molina, Are automation and trade polarizing developing country labor markets, too?, Washington DC. 2016.

Solche Prognosen sind aber nicht hinreichend, um zukünftige Entwicklungen abzuschätzen. Entscheidend ist nicht die theoretische Möglichkeit der Automatisierung, sondern eine ökonomische Abwägung zwischen der Lohnhöhe und den Kosten für den Einsatz von Technologie.<sup>27</sup> Da die Löhne insbesondere in Entwicklungs- und Schwellenländern der elastischere Produktionsfaktor sind, bremst die schiere Möglichkeit von Automatisierung eher das jährliche Lohnwachstum, das sich ja tatsächlich verlangsamt.<sup>28</sup> Eine größere Bedeutung kommt deshalb dem »Re-shoring« zu, bei dem die Produktion von Arbeiten in Niedriglohnländern zu Maschinen in Hochlohnländern in der Nähe der Absatzmärkte verlagert wird. Begünstigt wird Re-shoring durch eine Kombination von sinkenden Technologiekosten und zukünftig voraussichtlich steigenden Transportkosten. So wird beispielsweise die Textilproduktion in Südasien, die theoretisch zu 90 % automatisierbar ist, nicht einfach von Maschinen vor Ort übernommen werden können; sie könnte aber in den nächsten Jahren in die Nähe der wichtigsten Absatzmärkte nach China und in die USA verlagert werden.<sup>29</sup>

Vor allem aber werden Tätigkeiten, Arbeitsplätze und Arbeitsbeziehungen durch neue Technologien umgestaltet und verschoben, eher als dass sie ersetzt werden. 60 % aller Berufe weltweit sind so beschaffen, dass mindestens ein Drittel der Aufgaben, die sie typischerweise umfassen, automatisiert werden könnten.<sup>30</sup> Diese Berufe werden deshalb aber nicht verschwinden, sondern sie werden sich vor allem verändern. Ein gut auf die Bedürfnisse der Sozialpartner abgestimmter Einsatz von Technologie kann mehr Zeitautonomie und eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf erlauben, die Arbeitsproduktivität erhöhen und, günstige makroökonomische Bedingungen vorausgesetzt, somit auch gesündere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne ermöglichen.

## b) Plattformarbeit

Ein typisches Merkmal von digitalen Technologien ist aber auch, dass diese formalisierte Arbeitsbeziehungen durch eine marktförmige, algorithmisch gestützte Allokation von Aufgaben in Unternehmen oder Aufträgen auf Plattformen ersetzen können<sup>31</sup>. Damit begünstigen sie informelle Formen von Arbeit, die für zwei Drittel der arbeitenden Menschen auf der Welt heute Realität sind.

Wie unter einem Brennglas wird diese Tendenz sichtbar in der Plattformökonomie, in der Arbeit als »Gigwork« und »Crowdwork«, also auf Basis von Solo-Selbständigkeit, mehr oder weniger außerhalb des Schutzes von institutionalisierten Arbeitnehmerrechten frei als Ware gehandelt wird. Das widerspricht direkt einer normativen Grundannahme der ILO, nach dem »Arbeit keine Ware ist«<sup>32</sup>. So werden die Risiken auf die einzelnen Plattformarbeiter verlagert, die keine kollektive Vertretung organisieren können, oft unter überlangen Arbeitszeiten und unter unsicheren und ungesunden Arbeitsbedingungen leiden und über keinen oder nur unzureichenden sozialen Schutz verfügen.

Gleichzeitig aber stellt Plattformarbeit für viele einen Zweitjob dar, und für viele überwiegen die Vorteile und überhaupt die Möglichkeit, das eigene Einkommen aufzustoßen, die Nachteile<sup>33</sup>. Dabei ist die Plattformökonomie global noch keine bedeutende Größe im Vergleich zu den rund zwei Milliarden informellen Jobs offline, aber sie geht mit zusätzlichen informellen Arbeitsplätzen auch in Industrie- und Schwellenländern einher.<sup>34</sup>

Auch wenn Plattformen und digitale Ökonomien grundsätzlich die Möglichkeit zu wirtschaftlichen Entwicklungssprüngen (»Leapfrogging«) bieten, verschärfen sie bislang vor allem die globale Ungleichheit. Das hängt zum einen mit der »digitalen Kluft« zusammen: Nur 53,6 % der Haushalte weltweit verfügen über einen Internetzugang; in Entwicklungsländern sind es durchschnittlich nur 15%.<sup>35</sup> Zum anderen ist die Marktmacht in der Digitalökonomie global besonders ungleich verteilt,

27 David, *Journal of economic perspectives* 29 (2015), 3–30.

28 ILO, *Global Wage Report 2018/19 – What lies behind gender pay gaps*, Genf 2018.

29 Chang/Phu, *The Future of Jobs at Risk of Automation in ASEAN*, ILO Working Paper 9 (2016).

30 Manyika/Lund/Chui/Bughin/Woetzel/Batra/Sanghvi, in: McKinsey Global Institute (Hrsg.), *Jobs lost, jobs gained: Workforce transitions in a time of automation*, 2017.

31 Davis, *Seattle University Law Review* 39 (2016), 501.

32 ILO, *Declaration of Philadelphia, 1944*, abrufbar unter: <https://www.ilo.org/legacy/english/inwork/cb-policy-guide/declarationofphiladelphia1944.pdf> (16.3.2020).

33 Berg/Furrer/Harmon/Rani/Silberman, *Digital labour platforms and the future of work. Towards Decent Work in the Online World*, Genf 2018

34 Graham/Hjorth/Lehdonvirta, *Transfer: European Review of Labour and Research* 23 (2017), 135–162.

35 ILO, *Work for a brighter future* (Fn. 2).

sodass ein großer Teil der Wertschöpfung in wenige reiche Regionen fließt<sup>36</sup>.

Letztlich gilt für den aktuellen technologischen Wandel das gleiche wie für vorhergehende Veränderungen: Ob die resultierenden Produktivitätszuwächse zu Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt und Beschäftigungswachstum führen oder zu Rückgängen, hängt vor allem von makroökonomischen, demografischen und auch ökologischen Entwicklungen sowie von der politischen Gestaltung des Wandels ab<sup>37</sup>. Auch hier ist eine sozialpartnerschaftlich ausbalancierte Wirtschafts- und Sozialpolitik entscheidend, um die Produktivitätsgewinne in einer ökonomisch, sozial und ökologisch nachhaltigen Weise zu nutzen.

#### 4. Klimakrise und ökologischer Wandel

Die ökologische Krise im Allgemeinen, die Klimakrise im Besonderen ist eine der wichtigsten Treiber für die Veränderungen in der globalen Arbeitswelt in den nächsten Jahrzehnten.

Zunächst gilt es festzuhalten, dass 1,2 Milliarden Arbeitsplätze (40 % der weltweiten Beschäftigung) direkt von intakten Ökosystemen abhängen<sup>38</sup> – z.B. in Land- und Forstwirtschaft, Transport oder Tourismus – letztendlich aber jegliche wirtschaftliche Tätigkeit indirekt betroffen ist, wenn Ökosysteme zusammenbrechen.

Die unmittelbarste Gefahr geht von der Erhitzung des Planeten durch Treibhausgasemissionen aus. Wenn die Menschheit sich noch einige Jahre weiter auf dem gegenwärtigen Emissionspfad bewegt, wird sie bis Ende des Jahrhunderts auf einem drei bis vier Grad heißeren und damit größtenteils unbewohnbaren Planeten leben. Es ist unklar, wie die Ökosysteme auf diesem Planeten auch nur die Hälfte der heutigen Weltbevölkerung ernähren können.<sup>39</sup>

Hundert Millionen – bis Ende des Jahrhunderts möglicherweise Milliarden – Menschen werden in diesem Szenario allein durch den steigenden Meeresspiegel und die Ausbreitung von Wüsten zur Flucht gezwungen werden.<sup>40</sup>

Das Pariser Abkommen, das die Wahrscheinlichkeit für ein solches Szenario auf ein annehmbares Maß reduzieren soll, erfordert es, bis 2030 die Emissionen zu halbieren und bis 2050 auf Nettonull zu bringen.<sup>41</sup> Deutschland müsste, aus Gründen der Klimagerechtigkeit und weil es besonders günstige Voraussetzungen dafür hat, seine Emissionen noch deutlich schneller reduzieren. Dass dies prinzipiell möglich ist, beweist zum Beispiel Dänemark,

das sich dazu verpflichtet hat, seine Emissionen bis 2030 um 70 % und bis 2050 auf Nettonull zu reduzieren.<sup>42</sup>

Aber auch dann, wenn die Pariser Klimaziele eingehalten werden, sind die Folgen der bisherigen Emissionen bereits beträchtlich und erfordern umfangreiche Anpassungsmaßnahmen. So werden steigende Temperaturen viele Arbeiten ganz unmittelbar anstrengender oder gar unerträglich machen, wodurch bis 2030 jedes Jahr schätzungsweise 2,2 % aller Arbeitsstunden und 2.400 Milliarden USD an Produktivität verloren gehen werden.<sup>43</sup> Das stellt neue Herausforderungen an Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, einem zentralen Aktionsfeld der ILO.

##### a) Klimaschutz und Arbeitsplätze

Wenn die Ziele des Pariser Abkommens erreicht werden sollen, wird dies nur möglich durch Veränderungen in allen Sektoren. Allein in den Sektoren Energie, Transport und Bau kann der Verlust von voraussichtlich sechs Millionen Arbeitsplätzen prognostiziert werden, während durch die gleichen Veränderungen auf der anderen Seite schätzungsweise 24 Millionen neue Jobs in der gesamten Wirtschaft entstehen. Dazu kommen voraussichtlich weitere Arbeitsplatzverluste und -gewinne in besonders betroffenen Branchen wie der Kreislaufwirtschaft, im Infrastrukturbau, in Bildung und Forschung, Gesundheit und Pflege sowie Rüstung und Verteidigung.<sup>44</sup> Im zentralen Sektor Landwirtschaft rechnet die ILO zunächst mit massiven Verlusten von 120 Millionen Jobs durch den Übergang von industriellen auf konservierende Praktiken, bevor dann das Wachstum kleinbäuerlicher Strukturen den Beschäftigungsrückgang ausgleichen kann. Die exak-

36 Blank/Graham/Calvino, *Social Science Computer Review* 36 (2018), 82–102.

37 Acemoglu/Restrepo, *Artificial Intelligence, Automation and Work*, 2018; vgl. auch: David, *Journal of economic perspectives* 29 (2015), 3–30; Acemoglu/Restrepo, *Demographics and automation*, 2018.

38 ILO, *Greening with jobs – World Employment and Social Outlook 2018* (Fn. 10).

39 Springmann/Clark/Mason-D'Croz/Wiebe/Bodirsky/Lassaletta/Jonell, *Nature* 2018, 519.

40 Geisler/Currens, *Land Use Policy* 2017, 322–330.

41 Figueres/Schellnhuber/Whiteman/Rockström/Hobley/Rahmstorf, *Nature News* 2017, 593.

42 Juschten, *Welt* v. 7.12.2019, abrufbar unter: <https://www.welt.de/politik/ausland/article204122124/Umweltschutz-Daenemark-will-per-Gesetz-bis-2050-klimaneutral-werden.html> (16.3.2020).

43 ILO, *Working on a warmer Planet. The effect of heat stress on working hours and productivity*, Genf 2019.

44 ILO, *Greening with jobs – World Employment and Social Outlook 2018* (Fn. 10).

te Größe der Jobverluste und -gewinne ist schwer zu benennen; entscheidend ist aber, dass es bei entschiedenem Handeln noch eine Chance darauf gibt, dass mehr Arbeitsplätze entstehen können als verloren gehen werden. Dieses Handeln müsste unter anderem folgende Maßnahmen beinhalten: den sofortigen Ausstieg aus Kohlekraft, einen massiven Ausbau erneuerbarer Energien und korrespondierender Infrastrukturen etwa für Heizung, Elektrizität und Transport, den Ausbau öffentlicher Verkehrsmittel, einen drastischen Rückbau der Massentierhaltung und die Relokalisierung von Wertschöpfungsketten.

Andererseits gibt es bislang kaum Staaten, die sowohl ihre Emissionen signifikant reduziert haben als auch gleichzeitig menschenwürdige Arbeit geschaffen und Erwerbsarmut reduziert haben<sup>45</sup> (siehe Fig. 3).

Für den Fall, dass sich die Hoffnungen auf grünes Wachstum als unberechtigt herausstellen sollten, werden deshalb auch Strategien diskutiert, die eine Schrumpfung der Wirtschaft in Kauf nehmen. Durch Arbeitszeitreduktion, eine bessere Bewertung von Pflegearbeit und Umverteilung von Einkommen und Vermögen soll in solchen Degrowth-Szenarien noch mehr menschenwürdige Arbeit entstehen.<sup>46</sup>

**Few countries combine an environmentally sustainable footprint with decent work**

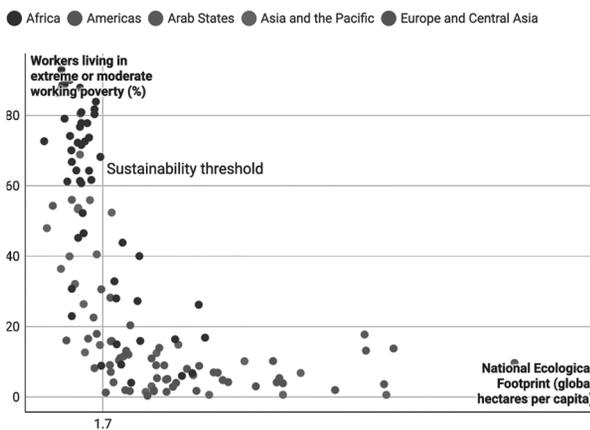


Fig. 3. Produktionsbezogener ökologischer Fußabdruck und menschenwürdige Arbeit. Quelle: ILO, Trends 2016 and Global Footprint Network 2015 National Footprint Accounts. Verfügbar unter: [https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/trends/WCMS\\_549356/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/topics/future-of-work/trends/WCMS_549356/lang--en/index.htm) (3.4.2020).

**b) Ökologie und Landwirtschaft**

Eine weitere Herausforderung neben der Klimakrise – und kausal wechselseitig mit ihr verbunden – ist das massive Artensterben, das als »sechstes Massenaussterben« die globale Nahrungsmittelproduktion bedroht<sup>47</sup>. Dazu kommen die Disruptionen verschiedener Stoffkreisläufe, etwa der Phosphat- und Nitratzyklen<sup>48</sup>, und das weit fortgeschrittene Auslaugen von Böden<sup>49</sup>. Diese ökologischen Krisen machen vor allem eine Abkehr von der gegenwärtigen Praxis intensiver industrieller Landwirtschaft notwendig, die von großflächiger Monokultur, Massentierhaltung, Überdüngung und dem Einsatz chemischer Hochtechnologie und schwerer Maschinen geprägt ist.<sup>50</sup> Eine Abkehr zugunsten der arbeitsintensiveren »nachhaltigen intensiven Landwirtschaft«<sup>51</sup> oder der »Konservationslandwirtschaft« könnte langfristig Millionen Arbeitsplätze schaffen. Die ILO rechnet allerdings damit, dass bei der Abkehr von der industriellen Landwirtschaft zunächst einmal weltweit 120 Millionen Arbeitsplätze verloren gehen werden.<sup>52</sup> Es wird entscheidend sein, kleinbäuerliche Strukturen in einer ökologisch und sozial nachhaltigen Landwirtschaft so zu fördern, dass damit tatsächlich neue Arbeitsplätze entstehen.

All diese ökologischen Entwicklungen haben massive Auswirkungen auf die Zukunft der Arbeit. Die ILO orientiert sich bei ihrer Gestaltung am normativen Rahmen einer »Just Transition«, einer sozial gerechten ökologischen Transformation.<sup>53</sup> Investieren in grüne Jobs ist ein notwendiger und sinnvoller Anfang. Die ILO hat deshalb die »Green Economy« zu einem Schwerpunkt ihrer künftigen Arbeit gemacht.

45 Parrique/Barth/Briens/Kerschner/Kraus-Polk, Decoupling Debunked: Evidence and arguments against green growth as a sole strategy for sustainability, 2019.  
 46 Shelley, More and better jobs in a low carbon future: Provocations and possibilities, 2017, abrufbar unter: <https://uhra.herts.ac.uk/handle/2299/19605> (16.3.2020).  
 47 Ceballos/Ehrlich/Barnosky/García/Pringle/Palmer, Science advances (1) 2015, Nr. 5.  
 48 Rockstrom/Steffen/Noone/Persson/Chapin III/Lambin/Nykqvist, Ecology and Society (14) 2009, 1–33.  
 49 Blum, Boden als Grundlage globaler Nutzung, Berlin/Heidelberg 2019, S. 41–51.  
 50 Springmann/Clark/Mason-D’Croz/Wiebe/Bodirsky/Lassaletta/Jonell, Nature 2018, 519.  
 51 Pretty/Benton/Bharucha/Dicks/Flora/Godfray/Pierzynski, Nature Sustainability 2018, 441.  
 52 ILO, Greening with jobs – World Employment and Social Outlook 2018 (Fn. 10).  
 53 ILO, Guidelines for a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all, Genf 2018.

tigen Arbeit erklärt. Im Szenario von Energiewende und Kreislaufwirtschaft sind 30 Millionen Menschen von massiven Veränderungen ihrer Arbeitsplätze betroffen. Dies bedeutet, dass Umschulungen – »skill-training und training-on-the-job« – essentiell werden. So können ca. 100 Millionen Jobs nur geschaffen werden, wenn passende Ausbildungen und damit verbundene Ausbildungssysteme zur Verfügung stehen. Lebenslanges Lernen und Weiterbildungsoffensiven werden zur entscheidenden Antwort auf ökologisch und technologisch bedingte Veränderungen. Das sind vor allem mittlere Qualifikationen und Soft Skills mit Fokus auf Fähigkeiten, die in der grünen Wirtschaft wichtig sind.

#### IV. Die ILO und die Zukunft der Arbeit

Viele der aufgezeigten Trends sind auch und gerade in den westlichen Industriegesellschaften zu spüren. Allen voran die Verlagerung von Arbeit und Handel in globale Lieferketten. Produkte werden weltweit hergestellt und vertrieben. Für viele Industrieländer – so auch Deutschland – gilt, dass die »schmutzige«, gesundheitlich belastende Arbeit vermehrt ausgelagert ist in Entwicklungs- und Schwellenländer. Kleidung, die wir tragen, Autos, die wir fahren, Geräte, die wir im Haushalt einsetzen, werden in anderen Ländern und Kontinenten hergestellt, oder große Anteile davon. Und nicht nur die Arbeit ist mobil geworden und in Produktionsketten verlagert, sondern auch Menschen verlassen ihre Heimatländer und Regionen, um Arbeit zu finden, die existenzsichernd ist. Migrationsbewegungen bestimmen längst die Arbeitsmärkte. Daneben führen technologischer Wandel und Digitalisierung zu einer Automatisierung von Arbeit und Arbeitsprozessen und einer Fragmentierung des Arbeitsmarktes wie zuvor beschreiben. Und parallel sehen wir die demographischen Veränderungen, die Zunahme der Älteren in den Industrieländern auf der einen Seite mit allen Konsequenzen für die sozialen Sicherungssysteme und die konkrete Versorgung älterer und auch pflegebedürftiger Menschen und die hohen Geburtenraten in Entwicklungs- und Schwellenländern auf der anderen Seite.

Angesichts dieser Megatrends ist in Deutschland wie international längst die Debatte um Arbeitsmarktchancen und Verteilungsgerechtigkeit entbrannt. Damit ist die gesamte Weltgemeinschaft konfrontiert, mit unterschied-

licher Betroffenheit der Länder und Kontinente. Und es ist richtig und notwendig, dass die G7, die G20 und alle internationalen Organisationen gemeinsam an tragfähigen und stabilen Lösungen arbeiten.

Die ILO hat das Jubiläumsjahr 2019 für diese Debatte genutzt, um den Blick in die Zukunft zu richten und damit auf die Frage, mit welchen Strategien die zukünftigen Herausforderungen für die Welt der Arbeit gemeistert werden können.

Die ILO hat mit der Debatte auf unterschiedlichen Ebenen angesetzt:

- Initiierung und Durchführung tripartiter nationaler Dialoge 2016–2017.
- Die von der ILO eingesetzte Globale Kommission zur Zukunft der Arbeit nimmt ihre Arbeit 2017 auf. Unter der Leitung von Cyril Ramaphosa, Staatspräsident der Republik Südafrika, und Stefan Löfven, Schwedischer Ministerpräsident, arbeiten unabhängige Einzelpersonen aus Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft aus allen Regionen der Welt an der Analyse der globalen Arbeitswelt und der Entwicklung von Empfehlungen.
- Die Globale Kommission legt ihren Bericht »Für eine bessere Zukunft arbeiten« im Januar 2019 vor.
- Weltweite Veranstaltungen in nahezu allen Mitgliedsstaaten der ILO mit Analysen und Diskussionen zur Zukunft der Arbeit und der Rolle der ILO im Jubiläumsjahr 2019 zum 100-jährigen Bestehen der ILO.
- Die 108. Internationale Arbeitskonferenz (ILC) verabschiedet im Juni 2019 die »Centenary Declaration for the Future of Work«.

Die ILO Jahrhunderterklärung versteht sich als strategischer Fahrplan für die Mobilisierung von Diskussionen, Strategien und Ressourcen in den Mitgliedsstaaten. Sie markiert zugleich eine inhaltliche Plattform für die Kooperation mit anderen multilateralen Institutionen, allen voran dem Internationalen Währungsfonds, der Weltbank, der Welthandelsorganisation und der OECD.

Die Zukunft der Arbeit ist abhängig davon, wie wir die Welt der Arbeit zukünftig gestalten, welche Leitplanken wir befördern. Davon wird es abhängen, ob

- der Verlust von Arbeitsplätzen etwa durch Automatisierung auf der einen Seite durch die Schaffung neuer menschenwürdiger Arbeitsplätze kompensiert werden kann;

- die Automatisierung von Teilen der Wirtschaft sich positiv auf Entwicklungs- und Industrieländer gleichermaßen auswirkt;
- es gelingt, Menschen mit den notwendigen Fähigkeiten und Kompetenzen auszustatten, um die Veränderungsprozesse zu schultern;
- Sozialpartnerschaft und der soziale Dialog als ein zentrales stabilisierendes und Gerechtigkeit schaffendes Element in der Arbeitswelt auch unter neuen Bedingungen seine positive Wirkung entfalten kann.

Die Analysen der Globalen Kommission sind eindeutig und haben den Geist der Jahrhunderterklärung geprägt. Die Empfehlungen der Jahrhunderterklärung sind eine deutliche Richtschnur, den Herausforderungen und Möglichkeiten des 21. Jahrhunderts und seinen Megatrends zu begegnen.

Die Leitidee ist eine am Menschen orientierte Agenda auf dem Arbeitsmarkt und damit eine Zukunft der Arbeitswelt, die Menschen und ihre Arbeit in den Mittelpunkt der ökonomischen und sozialen Politikansätze stellt.

In der Konsequenz bedeutet dies:

- Investitionen in Menschen und Stärkung ihrer Fähigkeit, ua. durch lebenslanges Lernen, Unterstützung bei Arbeitsmarktübergängen und soziale Absicherung über die Lebensspanne hinweg, aber auch die Orientierung an Geschlechtergerechtigkeit.
- Investitionen in die Institutionen der Arbeitswelt und Stärkung ihrer Wirkmechanismen, ua. durch adäquate

Löhne, Sicherheit und Schutz der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, maximale Arbeitsstunden, Umsetzung der fundamentalen Arbeitsrechte und Herstellung menschenwürdiger Arbeit in der formellen und informellen Wirtschaft.

- Förderung von nachhaltigen, inklusiven Wirtschaftspolitiken und einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum mit menschenwürdiger Arbeit, ua. durch Ausbau von Infrastrukturen in strategischen Wirtschaftszweigen und abgestimmten Strategien zwischen den internationalen Akteuren in der Arbeitswelt.

Für die ILO stellt sich die Frage, ob die Arbeitsstandards eine hinreichende Antwort auf die genannten Herausforderungen sind, an welchen Stellen konkrete Veränderungen vorgenommen werden müssen und ob und wenn ja welche neuen Standards von Nöten sind, um die Ziele zu erreichen und Gefahren für Menschen in der sich wandelnden Welt der Arbeit abzuwenden.

Die Zukunft der Arbeit hat schon begonnen. Die auch in Krisenzeiten über 100 Jahre hinweg bewährten Prinzipien – Sozialpartnerschaft, Interessensausgleich, Gerechtigkeit, Orientierung an menschenwürdigen Arbeitsnormen und soziale Absicherung – bleiben die Richtschnur der ILO, entlang derer konkrete neue Instrumente und Strategien entwickelt werden für eine menschenwürdige Arbeitswelt.

# CSR-Compliance – IAO-Standards und Umsetzung durch Unternehmen in transnationalen Lieferketten

RA Joachim Juette-Overmeyer, Düsseldorf

## I. CSR-»Compliance« – ein Widerspruch?

Vor einigen Jahren kommentierte ein Zuhörer bei einer Präsentation dialektgefärbt wie folgt: »Compliance, wat is dat denn? Wenn's was Wichtiges wäre, gäb's da ein deutsches Wort für!« Mit der Bezeichnung »gesetzes- oder rechtstreu« nähert man sich dem Begriff Compliance zwar an, fraglich ist aber, wozu ein Unternehmen denn konkret »compliant«, also rechtstreu sein soll? Der deutsche Corporate Governance Kodex von 2017 definiert wie folgt: »Der Vorstand hat für die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen und der unternehmensinternen Richtlinien zu sorgen und wirkt auf deren Beachtung durch die Konzernunternehmen hin (Compliance).«<sup>1</sup> In der Präambel wird neben der Legalität zudem auf das Leitbild des ehrbaren Kaufmanns verwiesen, der seinen Handlungen ethisch fundiertes, eigenverantwortliches Verhalten unterstellt.

Gehört damit die soziale unternehmerische Verantwortung, also eine Handlungserwartung ohne eindeutig assoziierte und verbindliche Inhalte, zu den Kernverantwortlichkeiten des Vorstands? Sind globale soziale und ökologische Belange rechtlich verpflichtende und einzuhaltende Vorgaben und Anforderungen oder doch eher freiwillige oder nur moralisch gebotene Verhaltensleitlinien? Welche Regeln existieren und an wen richten sich diese in welcher Verbindlichkeit? Wer normiert die Regeln gegenüber wem und setzt deren Einhaltung zudem global durch? Welche Rolle kommt dabei eigentlich der IAO zu?

Während die EU im Jahre 2001 Corporate Social Responsibility (CSR) noch als »ein Konzept, das den Unternehmen als Grundlage dient, auf freiwilliger Basis soziale Belange und Umweltbelange in ihre Unternehmenstätigkeit [...] zu integrieren«<sup>2</sup> definiert, klingt dieses im Jahre 2011 schon deutlich bestimmter, aber immer noch nicht verbindlich: CSR sei »die Verantwortung von Unternehmen für ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft«.<sup>3</sup>

Wenn von Unternehmen eingefordert wird »CSR compliant« zu sein, um einer ihnen obliegenden Verantwortung in ihren Wertschöpfungsketten gerecht zu werden, bedingt das eine klare Benennung und normative Festlegung für was, für wen und wem gegenüber Unternehmen denn welche Verantwortung für welche Risiken tragen sollen und wie sie dies realistisch mit ihren Möglichkeiten als Private im internationalen Kontext umsetzen sollen. Vor allem interessiert die Frage, für welche »non-compliances« Unternehmen zukünftig sogar haften sollen. Stattdessen sehen sich Unternehmen derzeit einem Sammelsurium unterschiedlich adressierter nationaler, multinationaler und internationaler Rechtsnormen, Standards, Prinzipien, Empfehlungen, Forderungen oder auch nur Erwartungen ausgesetzt. Vereinzelt normiert in Form von selektivem Hard Law, oftmals aber Soft Law, also verhaltenssteuernder Soll-Vorgaben unternehmerischer Verantwortung in Form von Richtlinien und Empfehlungen internationaler oder nationaler Institutionen oder auch nur in Form moralisch oder ideologisch motivierter Erwartungshaltungen und Apelle. Häufig postuliert durch Politik oder gesellschaftliche Interessengruppen, überfordert dieses verwirrende Sammelsurium viele durchaus kooperative Unternehmen. Zudem geht es dabei nicht darum, »ob« ein Unternehmen zu einer Anforderung absolut compliant ist, sondern häufig, »wie weit« oder »wie viel« eine Verantwortung zu tragen ist. Das hängt von dessen tatsächlichen Möglichkeiten ab.

Zum Letzteren zählt ein Begriff, der immer wieder eingebracht wird, nämlich der der Sorgfaltspflicht der Unter-

1 Deutscher Corporate Governance Kodex v. 7.2.2017, S.6, abrufbar unter: [https://www.dcgk.de/files/dcgk/usercontent/de/download/kodex/170424\\_Kodex.pdf](https://www.dcgk.de/files/dcgk/usercontent/de/download/kodex/170424_Kodex.pdf) (6.1.2020).

2 Grünbuch Europäische Rahmenbedingungen für die soziale Verantwortung der Unternehmen, KOM (2001) 366 endgültig.

3 Mitteilung der Kommission: Eine neue EU-Strategie (2011–14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen, KOM (2011) 681 endgültig, S.7.

nehmen (due diligence). Während die Compliance auf die vollständige und umfassende Befolgung der rechtlichen Vorgaben abstellt, ist die geforderte Sorgfalt stark abhängig von den tatsächlichen Möglichkeiten, die ein Unternehmen hat, seine globalen Lieferketten zu kontrollieren und zu beeinflussen. Diese Möglichkeiten wird man gegenüber jedem Unternehmen und bei jedem konkreten Fall prüfen müssen, um festzustellen, ob es den Anforderungen eines Gesetzes entsprochen hat. So haben kleine Unternehmen global bei weitem nicht die Möglichkeiten zur Kontrolle und Einflussnahme auf ihre Vertragspartner und im Weiteren deren Vertragspartner und deren Vorlieferanten.

## II. Rechtsquellen

Schauen wir auf die möglichen Rechtsquellen der CSR, stoßen wir unweigerlich auf die *UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte* (UNGP), die mit 31 Prinzipien einen internationalen Rahmen für unternehmerisches Handeln setzen und in dem Drei-Säulen-Modell »Schutz, Achtung und Abhilfe« konzentriert werden. Zur Implementierung und Verbreitung der UNGP wurde eine Expertengruppe eingesetzt, deren Mandat zwar keine weitere normative Entwicklung der Leitlinien vorsah, jedoch »best practises« für eine nationale Implementierung in Form eines »Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights«<sup>4</sup> erarbeitet hat. Diese Empfehlungen sind die Grundlage nationaler Aktionspläne, wie dem deutschen »Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte«<sup>5</sup>. Ob aus diesem Plan letztlich rechtlich verbindliche nationale Normen erwachsen, ist politisch umstritten. Zumal sich internationale Problemstellungen nur schwerlich rein national regeln lassen, dies Adressaten häufig in der Breite der Erwartungen überfordert und in die Regelungskompetenzen anderen Ländern eingreifen können. Da Unternehmen keine Subjekte des Völkerrechts sind, ist diesen gegenüber die Auferlegung völkerrechtlicher Verpflichtung, wenn überhaupt, nur schwierig möglich. Schließlich sollten wir nicht vergessen, dass die UN-Leitprinzipien für Unternehmen von einer »Respektierung« der Menschenrechte sprechen, während die »Schutzverpflichtung« für Menschenrechte weiterhin eindeutig den Staaten obliegt. Die primäre Kompetenz und Verantwortungszuweisung an die Staaten und die fehlende

rechtliche Verbindlichkeit gegenüber den Unternehmen geht in der öffentlichen und oftmals interessengesteuerten Debatte gerne mal verloren.

Weiterhin zu nennen sind die *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*<sup>6</sup> die einen eigenen Ordnungsrahmen für unternehmerische Verantwortung geschaffen haben. Diese formulieren harmonisierte Erwartungen an das multinationale Wirtschaften. Die Richtlinien sind der derzeit ganzheitlichste Ansatz zum verantwortlichen Unternehmenshandeln. Die Richtlinien geben die entsprechenden Erwartungen der Regierungen an international agierende Unternehmen wieder. Sie decken dabei alle einschlägigen Relevanzbereiche ab, wie zB. Menschenrechte, Arbeitsrechte, Umwelt, Korruptionsbekämpfung, Konsumentenerwartungen, Transparenzerwartungen, Wissenschaft und Technologie, Wettbewerb und Steuern. Die Richtlinien sind dabei nah an anderen Empfehlungen und Standards ausgerichtet, wie insbesondere der »ILO Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy« und den bereits erwähnten »UN-Guiding Principles on Business and Human Rights«. Über nationale, aber international konvergierende Kontaktstellen werden Konfliktlösungs- und Durchsetzungsmechanismen geschaffen. Auch diese sinnvollen und durchaus pragmatischen Standards stellen letztlich nur Soft Law dar, welches jedoch in andere Rechtsbereiche ausstrahlt und so seine Wirkung entfaltet. Die OECD bemüht sich um Bodenhaftung und Realitätsnähe, wie zB. durch das im Februar 2020 bereits zum wiederholten Male stattfindende »Forum on Due Diligence in the Garment and Footwear«<sup>7</sup>. Im intensiven Austausch aller Interessengruppen, unter Einbindung insbesondere auch der Unternehmen, wird miteinander diskutiert, wie Sorgfaltspflichten mit Marktrealitäten in Einklang gebracht werden und gegebenenfalls gesetzlich geregelt werden könnten oder müssten.

4 Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights, abrufbar unter: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG\\_%20NAPGuidance.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Business/UNWG_%20NAPGuidance.pdf) (6.1.2020).

5 Auswärtiges Amt (Hrsg.), Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte 2016–2020, abrufbar unter: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf> (6.1.2020).

6 OECD Guidelines for Multinational Enterprises, 2011, abrufbar unter: <https://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf> (6.1.2020).

7 OECD Forum on Due diligence in the garment and footwear sector, abrufbar unter: <https://mneguidelines.oecd.org/AGENDA-OECD-Garment-Forum-2020.pdf> (6.1.2020).

Neben diesem eher indirekt, aber in seinen Anforderungen und Auswirkungen durchaus substantiell wirkenden Soft-Law, welches mit dem Schlagwort »Soft Law/ Hard Consequences« beschrieben werden kann, gibt es allerdings bereits vereinzelt verbindliche gesetzliche Normen oder solche in Vorbereitung. So bestimmt die »EU Reporting Directive zur Unternehmensberichterstattung«<sup>8</sup> für bestimmte große Unternehmen rechtlich verbindliche Berichterstattungspflichten in den Themengebieten Umwelt, soziale Verantwortung, Menschenrechte, Korruption und Diversity. Zudem existiert eine noch überschaubare Anzahl von rein nationalen Gesetzen zu speziellen Teilbereichen der CSR, wie zB. der UK Bribery Act in Hinsicht auf Korruptionsbekämpfung oder der UK Modern Slavery Act in Hinsicht auf Ausbeutung; der Devoir de Vigilance Act (F) normiert menschenrechtliche und soziale Sorgfaltspflichten in der Lieferkette und Wet Zorgplicht Kinderarbeid (NL) normiert Sorgfaltspflichten zur Vermeidung von Kinderarbeit. In der Schweiz steht die Konzernverantwortungsinitiative vor der Volksabstimmung, nachdem sich der Ständerat nicht auf einen Kompromissvorschlag hat einigen können.<sup>9</sup>

In Deutschland befindet sich bisher eine »geleakte« Gesetzeskizze aus dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) zu einem »Nachhaltige[n] Wertschöpfungskettengesetz zur Regelung menschenrechtlicher und umweltbezogener Sorgfaltspflichten in globalen Wertschöpfungsketten« in der Diskussion, welches Unternehmen massive und streng sanktionierte Sorgfaltspflichten in den internationalen Wertschöpfungsketten auferlegen möchte. Daran wird derzeit insbesondere auf Grund öffentlichen Drucks durch NGOs, Parteien, Religionsgemeinschaften und Gewerkschaften gearbeitet. Im Rahmen des nationalen »Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte«<sup>10</sup> wurde allerdings zunächst eine Erhebung zu bereits bestehenden menschenrechtlichen Compliance-Systemen in Unternehmen durchgeführt, um sich erst einmal über die bereits in den Unternehmen vorhandenen Sorgfaltspflichtsystemen in Hinsicht auf die Einhaltung von Menschen- und Arbeitsrechten in ihren weltweiten Lieferketten einen Überblick zu verschaffen. Erst dann will man über eine gesetzliche Regelungsnotwendigkeit entscheiden. Eine sicherlich sinnvolle Vorgehensweise, um zu sehen, was Unternehmen in diesem Bereich bereits leisten und überhaupt tatsächlich leisten können. Das sieht im Übrigen

auch die Bundeskanzlerin so, die einer ressortübergreifenden entsprechenden Initiative der Minister Müller und Heil Mitte März eine Absage erteilt hat. Wenn man sieht, welchen existentiellen Schaden die »Corona«-Krise nur einige Tage später bei den in den Fokus genommen Handelsunternehmen und deren Mitarbeitern sowie in den wegbrechenden internationalen Lieferketten verursacht hat, hätte dieses die Unternehmen völlig überfordert. Auch die EU hat nun aktuell eine »Studie zu Sorgfaltspflichten in der Lieferkette«<sup>11</sup> veröffentlicht. Auf knapp 500 Seiten fokussiert diese Studie entsprechende Sorgfaltspflichten, um so Menschenrechtsverletzungen, inklusive Kinderrechte und fundamentale Freiheitsrechte, schwerwiegende Gefahren für die Gesundheit und Umweltschäden, auch in Hinsicht auf das Klima, zu identifizieren, zu verhindern, abzuschwächen und zu verantworten.

Also ein sehr weiter Verantwortungsbereich der Unternehmen, den man diesen vorgeben will. Wie das letztlich gesetzlich umgesetzt werden soll, bleibt allerdings noch offen. Man denkt dabei angeblich an eine Art Rahmengesetz, welches dann durch existierende internationale Empfehlungen, Richtlinien und Standards internationaler Organisationen, wie insbesondere auch der Konventionen und Empfehlungen der IAO ausgefüllt werden soll. Wie weitgehend das sein wird, welche Standards und Empfehlungen dann überhaupt einbezogen werden, und wie der gesetzliche Rahmen dazu aussehen soll, ist derzeit weiterhin offen.

## 1. Rechtsquellen der Internationalen Arbeitsorganisation

Welche Rolle spielt denn insbesondere die IAO, die von ihrem Mandat und Selbstverständnis her prädestiniert ist, soziale und menschenrechtliche Standards zu setzen? Ihr Instrumentarium der Übereinkommen, Empfehlungen und Erklärungen bindet zwar nicht direkt private Akteure, wie international agierende Unternehmen, jedoch formu-

8 EU Reporting Directive on Non-Financial Reporting (2014/95/EU), abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/non-financial-reporting\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/company-reporting-and-auditing/company-reporting/non-financial-reporting_en) (6.1.2020).

9 <https://konzern-initiative.ch/> (6.1.2020).

10 Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (Fn. 5).

11 <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ba0a8fd-4c83-11ea-b8b7-01aa75ed71a1/language-en> (6.1.2020).

liert sie Anforderungen, die einen wesentlicher Bestandteil oder zumindest eine Interpretationshilfe für die oben aufgeführten Instrumentarien darstellen.

So gelten zumindest die acht Kernarbeitsnormen der IAO nicht nur als Mindeststandards für menschenwürdige Arbeitsbedingungen – mit Fokus auf deren internationale Ratifizierung und Implementierung in den Mitgliedsstaaten –, sondern auch als integrativer Bestandteil der allgemeinen Menschenrechte. Hinzu kommt, dass die IAO ebenfalls eine Handlungsempfehlung an internationale Unternehmen anhand von »best practices« zur Implementierung von Arbeitsstandards in Form der »Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy«<sup>12</sup> gegeben hat. Das Ziel dieser Empfehlungen an multinationale Unternehmen, Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen in den Bereichen Beschäftigung, Ausbildung, Arbeitsbedingungen und -beziehungen ist es, Leitlinien aufzustellen und Orientierungen zu bieten.

Aber auch hier handelt es sich letztlich lediglich um Empfehlungen, nicht jedoch um einer Compliance zugängliche, verbindliche gesetzliche Normen. Dennoch können auch diese gegenüber Unternehmen als Soft Law zu qualifizierenden Konventionen und Empfehlungen der IAO durch zivilrechtliche Normierung direkte rechtliche Verpflichtungen gegenüber Dritten begründen und damit einer Compliance zugänglich werden.

## 2. Einfallstore

Wo konkret erfolgt diese Drittwirkung der IAO-Leitlinien im Rahmen verbindlicher Regelungen für Unternehmen?

Eine der wirkungsvollsten, da zwischen den Parteien verbindlichen, Implementierung der IAO-Empfehlungen außerhalb der staatlichen Sphäre und dem damit oftmals einhergehenden staatlichen Vollzugsdefizit erfolgt derzeit in den zivilrechtlichen Handelskontrakten die internationale Unternehmen mit ihren globalen Geschäftspartnern entlang der Wertschöpfungskette schließen. Unternehmen verpflichten vertraglich andere Unternehmen auf die Einhaltung dieser Leitlinien und machen diese damit rechtlich verbindlich. Ob als integrativer und verpflichtender Bestandteil dieser Verträge oder als Grundlage der gesamten Geschäftsbeziehung in Form eines Code of Conducts ist dabei im Grunde unerheblich. Durch die Aufnahme menschenrechtlicher und arbeitsrechtlicher Anforderun-

gen, oftmals mit direktem Bezug auf entsprechende internationale Übereinkommen und IAO-Konventionen, werden diese verpflichtend zivilrechtlich in den Verträgen verankert, und damit auch »inter partes« durchsetzbar. Die Einhaltung der Vorgaben durch die Vertragspartner wird mit der vorhandenen wirtschaftlichen Kompetenz eingefordert und Zuwiderhandlungen durch vertragliche Sanktionen oder finanzielle Konsequenzen abgestraft. Dieses Instrument stellt damit eine der wirkungsvollsten internationalen Durchsetzungswerkzeuge von CSR-Anforderungen unabhängig von deren konkreter Rechtsnatur und originären Verbindlichkeit dar.

An dieser privaten Durchsetzbarkeit per Wirtschaftsmacht, gerne als »leverage« bezeichnet, setzen dann auch staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure an. Da die effektive Durchsetzung über die primär verpflichteten Staaten, gerade in Entwicklungsländern wegen schwacher »Governance« Strukturen, oftmals kaum oder nicht vorhanden ist, sieht man in der vertraglichen Durchsetzung mittels Wirtschaftskompetenz der international agierenden Unternehmen eine Alternative. Dabei will man dann allerdings die Einhaltung und Überwachung der vertraglichen Vorgaben gegenüber dem Vertragspartner nicht den internationalen Handelsunternehmen selbst überlassen, sondern fordert für die Unternehmen nationale gesetzliche Vorgaben mit entsprechender staatlicher und gegebenenfalls zivilgesellschaftlicher Überwachung. Bei dann, von wem auch immer, festgestellten unzureichend wahrgenommenen Sorgfaltspflichten drohen öffentliches Campaigning gegen das Unternehmen oder auch die gerichtliche Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen. Es stellt sich die Frage, ob diese immense und komplexe Problematik mit einer Aufgabenverteilung, die man salopp mit »wir fordern und ihr müsst machen« schlagwortartig skizzieren kann, letztlich tatsächlich die Lösung sein kann, um Menschen- und Arbeitsrechten weltweit Geltung zu verschaffen?

Die Unternehmen, mit ihren oben beschriebenen durchaus effektiven privatrechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten, sieht man bei einem derartigen Ansatz der einseitigen Auferlegung gesetzlicher Pflichten leider oftmals weniger als Partner zur Erreichung der gemeinsa-

<sup>12</sup> Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises, abrufbar unter: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---multi/documents/publication/wcms\\_094386.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_094386.pdf) (6.1.2020).

men Ziele, sondern vielmehr als Büttel oder Transmissionsriemen zur Durchsetzung eigener politischer Forderungen, Erwartungen und Weltanschauungen. Zudem bleibt offen, wie dies im Falle fehlender individueller oder wirtschaftlicher Durchsetzungsmöglichkeit von Unternehmen bei ihren globalen Vertragspartnern und deren ebenso globalen Vorlieferanten in anderen Staaten funktionieren soll. Eine Durchsetzung internationaler Standards auf Basis von zivilrechtlichen Verträgen erfolgt dann nämlich nur dort, wo die örtlichen Produzenten auf die internationale Kundschaft angewiesen sind und sich den vertraglichen Vorgaben nicht entziehen können. Zudem führt dies zu einer Zersplitterung der Anforderungen. So gibt es mittlerweile gerade in Fabrikationen in Entwicklungsländern betriebliche CSR-Abteilungen, die versuchen, den häufig zudem unterschiedlichen CSR-Anforderungen ihrer Kunden gerecht zu werden, um ihre Aufträge nicht zu verlieren. Die Unterschiede in den Anforderungen der Unternehmen beruhen auf unterschiedlichen Standards und Vorgaben sind dabei nicht nur graduell, sondern oftmals signifikant unterschiedlich. Die Treppenhäuser und Produktionsräume sind dann mit verschiedenen Codices, Guidelines und internationalen Standards und Handlungsanweisungen gepflastert. Das überfordert nicht nur die Hersteller, die jedem ihrer Kunden gerecht werden müssen, sondern die gute Absicht verpufft quasi durch einen »CSR-Overkill« bei denen, die man eigentlich erreichen und schützen will. Wie sagte der ILO-Generaldirektor *Juam Somavia* im Jahre 2006: »Too much flexibility can destroy long term productivity.«

Dabei gibt es durchaus vernünftige Lösungen, diese Markmacht der Unternehmen sinnvoll und im Rahmen des tatsächlich Möglichen umzusetzen. Dieses Konzept, wirtschaftliche Kompetenz sinnvoll für die Umsetzung von globalen CSR-Standards einzusetzen, nutzen nämlich heute häufig gemeinsame Initiativen von sonst eigentlich miteinander im Wettbewerb stehenden Unternehmen, um gemeinsam mit anderen gesellschaftlichen Akteuren wie zB. Regierungen, Gewerkschaften und NGOs gegen Missstände und Nichteinhaltungen von CSR-Standards und IAO-Leitlinien vorzugehen. Die Beteiligung an diesen Initiativen ist zwar grundsätzlich freiwillig, jedoch nach Beitritt verpflichtend und damit im Innenverhältnis durch einen Ausschluss aus der Initiative sanktionierbar.

In Richtung einer solchen Zusammenarbeit zielen auch die nationalen Aktionspläne zur Umsetzung der UNGP in Umsetzung der »Guidance on National Action Plans on Business and Human Rights«, welche die ILO-Kernarbeitsnormen beinhalten. In Deutschland ist das, wie oben bereits ausgeführt, der »Nationale Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte (NAP)«<sup>13</sup>. Die Bundesregierung formuliert im NAP die Erwartung, dass alle Unternehmen ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht in transnationalen Wertschöpfungsketten nachkommen, indem sie Prozesse etablieren, die nachteilige Auswirkungen ihrer Geschäftstätigkeit ermitteln, verhüten und mindern.

Mittel dazu sind eine unternehmerische Grundsatzklärung, eine CSR-Risikoanalyse, geeignete Maßnahmen und Wirksamkeitskontrollen, transparente Berichterstattung sowie ein Beschwerdemechanismus.

### 3. Durchsetzung

Unternehmen, insbesondere der Textil- und Modebranche arbeiten daher immer häufiger kollektiv in Initiativen und Bündnissen zusammen. Die Bündelung der Aktivitäten in den gemeinsamen Beschaffungsmärkten hat sich als wesentlich effektiver erwiesen als ein singuläres Vorgehen einzelner Unternehmen. Zudem können weitere Organisationen mit ihrem Knowhow einbezogen werden. Ein Beispiel hierfür ist zB. die Better Work Initiative<sup>14</sup> der IAO und des IFC, in der nationale Regierungen, Hersteller, internationaler Handel und Gewerkschaften gemeinsam an der Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Textilindustrie arbeiten. Zu nennen ist weiterhin das EII-Programm für Bangladesch (Employment Injury Insurance Program)<sup>15</sup> zur Schaffung einer Arbeitsunfallversicherung nach der IAO-Konvention C121, in der ebenfalls verschiedene Akteure mit der IAO zusammenarbeiten.

Mit der speziellen Zielsetzung der Anhebung des Lohnniveaus durch das Recht auf Kollektivverhandlungen (ILO-Konvention Nr. 98) arbeiten internationale Unternehmen und Gewerkschaften in der Initiative ACT.<sup>16</sup>

13 Auswärtiges Amt (Hrsg.), Nationaler Aktionsplan für Wirtschaft und Menschenrechte 2016–2020 (Fn. 5).

14 <https://betterwork.org/about-us/the-programme> (6.2.2020).

15 [https://www.ilo.org/dhaka/informationresources/PublicInformation/Pressreleases/WCMS\\_339660/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/dhaka/informationresources/PublicInformation/Pressreleases/WCMS_339660/lang-en/index.htm) (6.2.2020).

16 <https://actonlivingwages.com/fact-sheet> (6.2.2020).

Noch umfassendere Ziele verfolgen oftmals nationale Bündnisse unter Regierungsbeteiligung, wie zB. das deutsche Textilbündnis<sup>17</sup>, die neben den IAO-Kernarbeitsnormen noch weitere auch ökologische Nachhaltigkeitsbereiche einbeziehen. Die Initiative »Grüner Knopf«<sup>18</sup> des BMZ schließt daran mit einem staatlichen MetaSiegel auf Grundlage von menschenrechtlicher Compliance an, worin erneut die IAO-Kernarbeitsnormen einfließen. Die Beteiligung an diesen Initiativen ist zwar freiwillig, entschließt sich ein Unternehmen aber zur Mitwirkung, gibt es klare vertragliche Vorgaben.

Die hinsichtlich einer rechtlichen Bindungswirkung am weitesten gehende Initiative ist der nach der Rana-Plaza-Tragödie initiierte »Accord on Fire and Building Safety in Bangladesh.«<sup>19</sup> Diese seit dem Jahre 2013 in Bangladesch sehr erfolgreich tätige Organisation zur Sanierung der dortigen Textilindustrie fordert und überwacht die Sicherheit der Fabrikationsstätten in Hinsicht auf Feuer-, Elektro- und Struktursicherheit. Bis heute wurden 1.620 Fabrikationsstätten vom Accord in über 37.000 Inspektionen auditiert abgedeckt. Der durchschnittliche Sanierungsfortschritt liegt nach ca. sieben Jahren Tätigkeit bei über 90 % aller festgestellten Mängel. Der Accord informierte zudem bisher über 1,8 Millionen Beschäftigte mittels Sicherheitstrainings über Arbeitssicherheit und trainierte bisher ca. 1.280 Sicherheitskomitees in den Herstellungsbetrieben. Zugleich wurde ein unabhängiges, glaubwürdiges und transparentes Beschwerdesystem nach den Standards der UN Guiding Principles bei Arbeitssicherheitsverstößen für die Beschäftigten der dortigen Textilindustrie geschaffen. Dieses wird sogar darüber hinaus für Arbeitnehmerbeschwerden auch jenseits von Arbeitssicherheit von den Unternehmen genutzt, um den angezeigten Verstößen durch Kontakt zu ihrem Vertragspartner unmittelbar nachgehen zu können.

Der Accord beruht auf einer individuellen vertraglichen Verpflichtung von ca. 200 internationalen Unternehmen der Modebranche gegenüber den internationalen Gewerkschaften IndustriALL und Uni Global, die Lieferanten nicht nur anzuhalten, ihre Fabriken sicher zu machen, sondern dies vertraglich durchzusetzen und auch, soweit erforderlich, finanziell zu unterstützen. Hält sich ein Unternehmen nicht an die vertraglichen Vereinbarungen, kann das internationale Schiedsgericht in Den Haag angerufen werden, diese Verpflichtungen juristisch

gegenüber dem Unternehmen durchzusetzen. Davon wurde aber bisher anfänglich nur zweimal Gebrauch gemacht, da der Erfolg der Initiative auch im ureigenen Interesse der Unternehmen liegt. Den Vorsitz im Steering Committee des Accords hat wiederum die IAO in Genf, die allerdings auch gleichzeitig den Nationalen Aktionsplan, dh. Textilfabriken in Bangladesch ohne internationale Handelskontakte, direkt im Rahmen eines Gebäudesicherheitsprogrammes im sogenannten Nationalen Aktionsplan betreut.

Der bereits einmal verlängerte Accord-Vertrag wird Mitte 2020 in die nationale Initiative RSC (RMG Sustainability Council) überführt. Dort sind dann neben den Unternehmen und Gewerkschaften in Zukunft auch die nationale Textil- und Modeindustrie in einem gemeinsamen konsensualen Vorgehen mit Zustimmung der Regierung von Bangladesch eingebunden. Wenn dieses gelingt, wird die zunächst von außen Bangladesch aufgegebene Initiative national verankert und nachhaltig weitergeführt werden können.

### III. Bewertung

CSR-»Compliance« beschränkt sich deshalb nur vereinzelt auf die Einhaltung von klaren gesetzlichen Bestimmungen. Einen weitaus größeren Einfluss haben internationale Abkommen, Standards und Konventionen als sogenanntes Soft Law, die, wenn auch nicht unmittelbar verbindlich gegenüber den privaten Akteuren, über eine Vielzahl von Einfallstoren ihre Wirkung entfalten. Es verwundert daher nicht, wenn die EU angeblich an eine Art »Framework-Regulierung« denkt. In einer solchen werden lediglich die generellen Vorgaben gesetzlich normiert, während diese dann durch bestehendes Soft Law beispielsweise in Form von Standards, Konventionen und Empfehlungen ausgefüllt und ausgelegt werden. Durch Adaption dieser primär die Staaten verpflichtenden Normen und die Übernahme in zivilrechtliche Vereinbarungen zwischen Handelspartnern sowie in die ihrerseits intern verbindlichen Anforderungen von Brancheninitiativen, können diese eine erhebliche Wirkung

<sup>17</sup> <https://www.textilbuendnis.com/portrait-textilbuendnis> (6.2.2020).

<sup>18</sup> <https://www.gruener-knopf.de/index.html> (6.2.2020).

<sup>19</sup> <https://bangladeshaccord.org> (6.2.2020).

erzielen. Zu problematisieren ist jedoch die demokratischen Legitimierung (die UN, IAO und OECD sind keine vom Souverän gewählten Repräsentanten) dieser eben nicht parlamentarisch zu Stande gekommenen Normen und die teilweise Ersetzung der innerstaatlichen Exekutivgewalt durch eine zivilrechtlich basierende Durchsetzung mittels ausländischer Marktmacht. Zwar wird so das oftmals bestehende innerstaatliche Durchsetzungsdefizit internationaler Normen sehr effektiv vermieden, jedoch birgt dieses auch neue Problematiken in Hinsicht auf die staatliche Souveränität. Es entsteht eine Situation, dass man über die Handelsmacht internationaler Unternehmen in die Souveränität anderer Länder eingreift, um diese so zur Einhaltung ihrer eingegangenen oder auch nicht eingegangenen internationalen Verpflichtungen zu zwingen.

So sehen sich international agierende Unternehmen im Rahmen einer umfassenden politischen Erwartungshaltung heute hinsichtlich ihrer unternehmerischen sozialen Verantwortung mit unterschiedlichsten Formen von Vorgaben und Verbindlichkeiten konfrontiert. Ob durch Hard Law, Soft Law, Initiativen oder privatrechtliche Verträge ist dabei letztlich in der Durchsetzung nicht ausschlaggebend. Dennoch sind die Erwartungen an das, was internationale Unternehmen insoweit leisten sollen, hoch. Wie vorstehend ausgeführt, haben Unternehmen selektiv gegenüber ihren Vertragspartnern die Möglichkeit, Bedingungen nicht nur vertraglich zu verankern, sondern auch durchzusetzen. Selektiv deshalb, weil diese Kompetenz nicht auf alle Vertragspartner zutrifft, sondern nur auf diejenigen, die sich in der wirtschaftlich schwächeren Position befinden. Zwar haben häufig auch diese Staaten UN- und IAO-Konventionen unterzeichnet, deren innerstaatliche Durchsetzung bleibt aber staatliches Monopol und ist ursprünglich nicht die Aufgabe von – zudem ausländischen – Privatparteien. Deshalb ist das Zusammenwirken aller Parteien so wichtig für den Erfolg. Aus dieser Argumentation heraus hat übrigens der Appellate Court von Bangladesch die Tätigkeit des Accords in Bangladesch zum Mai 2020 durch Urteil beendet, jedoch gleichzeitig die Möglichkeit für eine nationale Initiative unter direkter Beteiligung nationaler und internationaler Stakeholder unter Aufsicht der Regierung geöffnet.

Die Macht und der Einfluss internationalen Unternehmen, insbesondere auf Entwicklungsländer mit einer schwachen staatlichen Governance, ist groß, und es ist

legitim, Unternehmen dazu anzuhalten, diesen Einfluss im Sinne der Menschenrechte und IAO-Kernarbeitsnormen zum Wohle der Beschäftigten zu nutzen. Internationale Abkommen, Standards und Initiativen helfen den Unternehmen dabei, diese Aufgabe wahrzunehmen, wenn sich diese einen umfassenden Überblick verschafft und die daraus folgenden Notwendigkeiten für das eigene Vorgehen herausgearbeitet haben. Erfüllen Unternehmen diese Aufgabe im Rahmen ihrer Möglichkeiten, indem sie sich »CSR compliant« verhalten, kann dies erhebliche positive Wirkungen entfalten. Insbesondere dann, wenn die Betroffenen in den Herstellungsländern einbezogen werden. Ein gemeinsames Vorgehen mit den nationalen Stakeholdern der Herstellungsländer ist dabei entscheidend.

Eine abstrakte Compliance-Erwartung flankiert durch die Drohung mit nationalen Sanktionen und Schadensersatzforderungen lediglich gegenüber den internationalen Handelsunternehmen, die diese Vorgaben per Wirtschaftsmacht in der Welt durchdrücken sollen, wird demgegenüber vermutlich scheitern.

Globalisierung erfordert einheitliche Menschen-, Arbeits- und Sozialstandards. Diese lassen sich nicht einfach durch nationale Gesetze und wirtschaftlichen Durchsetzungszwang gegenüber Produktionsländern erreichen, sondern nur in Zusammenarbeit und Einbindung aller nationalen Stakeholder mit letztlich klaren und greifbaren wirtschaftlichen Vorteilen für alle Beteiligten. UN- und IAO-Übereinkommen, aber auch andere Richtlinien bieten ein hilfreiches Normengerüst, um zusammen mit den Betroffenen und mit Hilfe der wirtschaftlichen Kompetenz und der Unterstützung von internationalen Unternehmen an einer konkreten Umsetzung zu arbeiten. Dazu muss es aber auch klare Vorgaben geben, an denen sich alle festhalten lassen und zu denen man sich dann auch compliant verhalten kann. Das beschriebene Sammelsurium unterschiedlichster Vorgaben und Standards in den umfassenden Themenbereich der CSR bietet dazu nicht ansatzweise eine verlässliche Grundlage. Das ist ein schrittweiser Prozess. Dazu sollten vor allem die Gewerkschaften als Sozialpartner, aber auch kompetente Nichtregierungsorganisationen eingebunden werden und zudem – besonders wichtig – insbesondere auch die nationalen Akteure.

Wenn gesetzliche Regelungen zur Schaffung eines »level playing fields« zwischen Unternehmen beitragen,

kann das hilfreich sein, um das kollektive Vorgehen zu gewährleisten. Nur ist die Aufgabe global, so dass ein nationales »level« sinnvollerweise global und nicht national aufzusetzen sein sollte. Diese gemeinsame Aufgabe sanktionsbewehrt als »CSR-Compliance« einseitig den Unternehmen aufzuerlegen, ist nicht zielführend und bedient mehr ideologisch begründeten Erwartungshaltungen. Wie insbesondere der große Erfolg des Accord on Fire and Building Safety zeigt, ist es gerade die pragmatische Zusammenarbeit zwischen allen Beteiligten und die gemeinsame Hebelwirkung, die den entscheidenden Unterschied macht. Bangladesch hat heute mit die sichersten Textilfabriken der Welt, auch wenn es in anderen Bereichen des Schutzes der Menschen- und Arbeitsrechte sicher noch viel zu tun gibt. Die Verantwortung liegt auf den Schultern aller und nicht nur einseitig auf denen der Unternehmen. Deshalb sollte man sehr genau hinsehen,

wo man mit Sanktionen ansetzt und wo Verantwortlichkeiten in Hinblick auf eine mögliche Haftung liegen. Letztlich gilt auch hier der römische Grundsatz »ultra posse, nemo obligatur«, also Unmögliches zu leisten, kann niemand verpflichtet werden (Grundsatz des römischen Rechts).

Die IAO als Tri-Partite-Zusammenschluss zwischen Unternehmen, Gewerkschaften und Regierungen macht es eigentlich vor und zeigt wie diese kollektive Verantwortung gemeinsam wahrgenommen werden kann, um positive Veränderungen zu bewirken.

Um mit einem Zitat der finnischen Präsidentin *Tarja Halonen* zu schließen: »The International Labour Organisation has a key role in the family of the World Organisation – people and decent work agenda are at the centre of your work.«

## Zusammenfassungen

### Zimmer: Vereinigungsfreiheit und Recht auf Kollektivverhandlungen in der Praxis: Die Bedeutung der ILO-Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 für das deutsche Arbeitsrecht

SR 3/2020, S. 85–95

Die Autorin stellt Anwendungsbereich und Regelungsgehalt ausgewählter ILO-Übereinkommen dar, darunter neben den og. bspw. auch Übereinkommen Nr. 135 über Schutz und Erleichterungen für Arbeitnehmervertreter im Betrieb. Durch den unvermeidlich hohen Abstraktionsgrad seien diverse Ausschüsse mit der Auslegung der Übereinkommen betraut. Konflikte, die sich aus der dortigen Spruchpraxis ergäben, könnten aus deutscher Sicht relevant sein oder Deutschland sogar unmittelbar betreffen. Besonderes Augenmerk legt sie schließlich auf das Streikrecht: Neben den zulässigen Begrenzungen des Streikrechts behandelt die Autorin weitere Einzelfragen, wie etwa die fehlende Tarifakzessorität, den Einsatz von Streikbrechern und das Streikverbot für Beamte. Insgesamt hätten ILO-Übereinkommen in der Vergangenheit nur mäßige Beachtung in Deutschland gefunden; hier finde jedoch mittlerweile ein Umdenken statt. Gegebenenfalls bedürfe es allerdings immer noch ein wenig »Nachhilfe« aus Straßburg.

## Abstracts

### Zimmer: Freedom of association and the right to collective bargaining in practice: The significance of ILO Convention No 87 and No 98 for German labour law

SR 3/2020, pp. 85–95

The author presents the scope of application and regulatory content of selected ILO conventions, including the above-mentioned conventions as well as Convention No. 135 on the Protection and Facilitation of Workers' Representatives at Work. Due to the inevitably high degree of abstraction, various committees are entrusted with the interpretation of the conventions. Conflicts arising from the jurisprudence of these committees could be relevant from a German perspective or even directly affect Germany. Finally, special attention is paid to the right to strike: In addition to the permissible limitations of the right to strike, the author deals with further issues, such as the lack of collective bargaining accessoriness, the use of strike breakers and the ban on strikes by civil servants. Overall, ILO conventions have received only moderate attention in Germany in the past; in the meantime, however, there is a welcome trend to take a closer look at them and to rethink about it. If necessary, a little »tutoring« from Strasbourg is still needed.

**Trebilcock: Alternative Methoden zur Umsetzung von ILO Standards – Einbettung, praktische Anwendung und Feedback Funktionen**

SR 3/2020, S. 96–104

Die von der ILO verabschiedeten Konventionen haben bindende Wirkung wie internationale Verträge, wenn sie ratifiziert und in nationale Gesetzgebung, Rechtsprechung und Praxis umgesetzt werden. Die Empfehlungen der ILO, die die Konventionen ergänzen oder für sich alleine stehen, böten eine Orientierungshilfe, seien aber keine verbindlichen Instrumente. Die Autorin geht der Frage nach, welche Auswirkungen diese Instrumente durch andere Methoden auch ohne Ratifizierung entfalten können. Dies geschehe insbesondere durch drei Funktionen: die Funktion der »Einbettung«, bei der die ILO-Standards Teil anderer Regime würden, die Funktion der »praktischen Anwendung« zur technischen Zusammenarbeit zwischen der ILO und ihren Mitgliedstaaten und die Funktion der »Rückkoppelungsschleife«, mit der sowohl Hindernisse für die Ratifizierung als auch Bedarf an neuen, überarbeiteten oder konsolidierten Normen ermittelt werden.

**Niederfranke/Olk: Globale Trends in der Arbeitswelt – Herausforderungen für die Internationale Arbeitsorganisation**

SR 3/2020, S. 105–114

Die ILO habe das Jubiläumsjahr ihres 100-jährigen Bestehens genutzt, um den Blick in die Zukunft zu richten und damit auf die Frage, mit welchen Strategien die zukünftigen Herausforderungen – technologischer Wandel, demographische Veränderungen, Klimawandel und Globalisierung – für die Welt der Arbeit gemeistert werden können. Das Mandat der ILO für menschenwürdige Arbeit und soziale Gerechtigkeit soll dabei in das neue Jahrhundert transformiert werden. Die ILO-Jahrhundertklärung verstehe sich als strategischer Fahrplan, um Strategien und Ressourcen innerhalb der und für die Arbeitswelt auf den Weg zu bringen. Gefordert werde eine am Menschen orientierte Agenda auf dem Arbeitsmarkt. In der Konsequenz bedeute dies Investitionen in Menschen und Stärkung ihrer Fähigkeiten, Förderung der Institutionen der Arbeitswelt sowie die Unterstützung von nachhaltigen, inklusiven Wirtschaftspolitiken für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum mit menschenwürdiger Arbeit für alle.

**Trebilcock: Alternative means of giving effect to ILO standards – embedding, practical application and feedback functions**

SR 3/2020, pp. 96–104

The conventions adopted by ILO have the same legal force as international treaties if they are ratified and implemented in national legislation, jurisprudence and practice. The ILO's recommendations, which supplement the conventions or stand on their own, provide guidance but are not binding instruments. The author explores the question of what effects these instruments could have through other methods even in the absence of ratification. In particular, the conventions and recommendations adopted by the International Labour Organization can have important legal and policy implications through three functions: the »embedding« function, whereby ILO standards would become part of other regimes; the »practical application« function for technical cooperation between the ILO and its Member States; and the »feedback loop« function, which identifies both obstacles to ratification and the need for new, revised or consolidated standards.

**Niederfranke/Olk: Global trends in the world of work – Challenges for the International Labour Organization**

SR 3/2020, pp. 105–114

The ILO marks its Centenary 2019 at a time of transformative change and challenges in the world of work, driven by technological innovations, demographic shifts, climate change and globalization. These changes affect the very nature and future of work and the place and dignity of people in it. Therefore, the question arises on how to cope with these future challenges and which strategies may be useful. The anniversary gives a unique platform to reaffirm the relevance of the ILO's social justice mandate and decent work agenda. The ILO Millennium Declaration can be considered as a strategic roadmap for launching strategies and resources within and for the world of work, and for meeting new challenges. It provides guidance for dealing with the challenges and opportunities of the 21st century, including technological change, climate change, demographic shifts and the need for new skills. Its guiding principle is that the future of work must be human-centered. A just and sustainable future means investing in people and strengthening their skills, investing in the institutions of the labour market and adopting policies that promote sustainable and inclusive economic growth and decent work for all.

### Juette-Overmeyer: CSR-Compliance – IAO-Standards und Umsetzung durch Unternehmen in transnationalen Lieferketten

SR 3/2020, S. 115–122

Die Abhandlung befasst sich mit der Frage, welche Anforderungen an Unternehmen gestellt werden, um ihre Corporate Social Responsibility (CSR) zu erfüllen. Durch ein Sammelsurium verschiedener Regelungen – seien sie unverbindlich oder verbindlich, national oder multi- bzw. international – würden viele durchaus kooperative Unternehmen verwirrt. Der eigentliche Gedanke dieser Regelungen und Erwartungen verkehre sich damit ins Gegenteil. Der Autor zeigt die relevanten Rechtsquellen auf und widmet sich dabei auch solchen der ILO. Entscheidend sei zum einen das Ausfindigmachen von Einfallstoren, wie die Wirkung von ILO-Leitlinien für Unternehmen verbindlich werde, und zum anderen die Durchsetzung entsprechender Vorgaben. Trotz der praktischen Wichtigkeit des internationalen Soft Laws müsse aber kritisch betrachtet werden, dass die ILO kein vom Souverän gewählter Repräsentant sei und es deshalb an ihrer demokratischen Legitimierung fehle.

### Juette-Overmeyer: CSR-Compliance – ILO standards and implementation by undertakings in transnational supply chains

SR 3/2020, pp. 115–122

The paper deals with the question, which requirements are placed on companies in order to fulfil their Corporate Social Responsibility (CSR). Due to a conglomeration of different regulations, whether they are non-binding or binding, national, multinational or international, many thoroughly cooperative companies are confused. The actual idea of these regulations and expectations is thus reversed. The author points out the relevant legal sources and also devotes himself to the legal sources of the ILO. What is decisive is, on the one hand, the identification of entry points, ie. how the third-party effect of ILO guidelines becomes binding for companies, and, on the other hand, the enforcement of corresponding regulations. Despite the practical importance of international soft law, however, it must be problematized that the ILO is not a representative elected by the sovereign and therefore lacks democratic legitimacy.

**Vorschau** | In einer der nächsten Ausgaben von »Soziales Recht« werden Sie voraussichtlich lesen:

#### Abhandlungen

- *Eberhard Eichenhofer: Zukunft des Sozialrechts – Sozialrecht der Zukunft*
- *Thomas Geiser: Europäer als Arbeitnehmer in der Schweiz*
- *Marc Schietinger: Auswirkungen des digitalen Wandels auf die Arbeitswelt*

#### Rezensionsaufsatz

- Seifert ua. (Hrsg.), *Karl Korsch zwischen Rechts- und Sozialwissenschaft* (Thilo Scholle)



Däubler / Deinert / Zwanziger (Hrsg.)

## KSchR – Kündigungsschutzrecht

Kommentar für die Praxis inklusive Online-Zugang

11., überarbeitete Auflage

2020. 2.232 Seiten, gebunden

€ 220,-

ISBN 978-3-7663-6862-1

[www.bund-verlag.de/6862](http://www.bund-verlag.de/6862)

# Erfolgreich gegen Kündigungen Beschäftigte wirksam schützen

Wer Arbeitnehmern beim Kündigungsschutz kompetent zur Seite stehen will, kommt an diesem Kommentar nicht vorbei. Er behandelt detailliert alle Gesetze, die Schutz gegen Kündigungen bieten. Dazu gehören neben dem KSchG und dem BGB auch zahlreiche Bestimmungen, die unter dem Stichwort »Sonderkündigungsschutz« zusammengefasst sind. Die Auflösung des Arbeitsverhältnisses wirft zahlreiche Fragen des Sozialversicherungs- und des Steuerrechts auf – auch sie sind umfassend erläutert. Zu den Besonderheiten bei Kündigungen im öffentlichen Dienst gibt es ein eigenes Kapitel.

### Schwerpunkte der Neuauflage

- › Die Reform des SGB IX und ihre Auswirkungen auf den Sonderkündigungsschutz für Schwerbehinderte
- › Die Änderungen im Mutterschutzgesetz (MuSchG)
- › Datenschutz und Verwertungsverbote im Prozess
- › Die Änderungen im Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG)
- › Der § 611a BGB mit der Legaldefinition des Arbeitsvertrags
- › Kündigungsschutz von Leiharbeitnehmern

### Vorteile auf einen Blick

- › Fokussiert auf die Schutzrechte und Interessen der Beschäftigten
- › Berücksichtigt die Rechtsprechung aller Instanzen und zeigt Argumentationslinien
- › Inklusive Online-Ausgabe mit Volltext und zitierter Rechtsprechung

### Einfach online bestellen:

1. Einsteigen auf [www.bund-verlag.de/6862](http://www.bund-verlag.de/6862) 2. Daten eingeben 3. Absenden  
oder Coupon ausfüllen und abschicken:

Expl.	Best.-Nr. 978-3-7663-	Autor / Kurztitel	Preis / €
	6862-1	Däubler / Deinert / Zwanziger (Hrsg.) KSchR – Kündigungsschutzrecht	220,-

Absender:  Frau  Herr

Name / Vorname:

Firma / Funktion:

Straße / Nr.:

PLZ / Ort:

Telefon:

E-Mail:

Datum / Unterschrift:



**BUND  
VERLAG**

Bund-Verlag GmbH  
60424 Frankfurt am Main

Infotelefon:  
069 / 79 50 10-20

Fax:  
069 / 79 50 10-11

E-Mail:  
kontakt@bund-verlag.de

[www.bund-verlag.de](http://www.bund-verlag.de)

### Immer topaktuell informiert sein

- Ja, ich möchte den kostenlosen Newsletter für **Betriebsräte** nutzen.  
 Ja, ich möchte den kostenlosen Newsletter für **Personalräte** nutzen.  
 Den Newsletter kann ich jederzeit wieder abbestellen.

NEU



# Däublers Ratgeber »Arbeitsrecht« mit Corona-Dossier

In keinem Rechtsgebiet herrscht derzeit so viel Dynamik wie im Arbeitsrecht. Kaum verwunderlich, denn die Corona-Pandemie und ihre Auswirkungen auf das wirtschaftliche Leben sind so massiv, dass Gesetzgeber und Exekutive fast täglich mit neuen Verordnungen, Gesetzen und Initiativen reagieren. Da erscheint die Neuauflage des bewährten Ratgebers »Arbeitsrecht« von Wolfgang Däubler genau zur richtigen Zeit. Denn der Band vermittelt nicht nur das nötige Rüstzeug, um auch ohne juristisches Vorwissen arbeitsrechtliche Probleme erkennen und einschätzen zu können, sondern berücksichtigt zudem die neuesten arbeitsrechtlichen Entwicklungen in Folge der Corona-Krise.

**Befristet bis zum 30.6.2020** wird die neue Auflage mit einem »Extra« ausgeliefert – dem brandneuen Dossier »Arbeitsrecht in Zeiten des Corona-Virus«.

Wolfgang Däubler behandelt darin umfassend alle in der Corona-Krise relevanten arbeitsrechtlichen Aspekte. Insbesondere geht er auf die Handlungsmöglichkeiten von Betriebsräten ein. Mit dem Dossier verbunden ist der **Online-Zugang zur PDF-Version**, die vom Autor regelmäßig aktualisiert und mit Checklisten, Muster-Betriebsvereinbarungen und Praxisfällen angereichert wird.

Der seit vielen Jahren bewährte Ratgeber ist übersichtlich gegliedert und stellt alle Wichtigen Bereiche des Arbeitsrechts dar. Ein ausführliches Stichwortregister ermöglicht den gezielten Zugriff auf die umfangreichen Inhalte. Weitere Schwerpunkte der Neuauflage:

- > Brückenteilzeit
- > Aufhebungsverträge ohne psychischen Druck
- > Verändertes Unionsrecht durch die Rechtsprechung des EuGH
- > Angemessener Mindestlohn
- > Offene und heimliche Überwachung durch Videokameras
- > Arbeit in der Plattformökonomie?

Däubler

## Arbeitsrecht

Ratgeber für Beruf – Praxis – Studium  
13., überarbeitete, aktualisierte Auflage

**Bis zum 30. Juni 2020 inkl. Dossier  
»Arbeitsrecht in Zeiten des Corona-Virus«**

2020. 630 Seiten, kartoniert

€ 29,90

ISBN 978-3-7663-6987-1

[www.bund-verlag.de/6987](http://www.bund-verlag.de/6987)

### Einfach online bestellen:

1. Einsteigen auf [www.bund-verlag.de/6987](http://www.bund-verlag.de/6987) 2. Daten eingeben 3. Absenden  
oder Coupon ausfüllen und abschicken:

Expl.	Best.-Nr. 978-3-7663-	Autor / Kurztitel	Preis / €
	6987-1	Däubler Arbeitsrecht	29,90

Absender:  Frau  Herr

Name / Vorname:

Firma / Funktion:

Straße / Nr.:

PLZ / Ort:

Telefon:

E-Mail:

Datum / Unterschrift:



Bund-Verlag GmbH  
60424 Frankfurt am Main

Infotelefon:  
069 / 79 50 10-20

Fax:  
069 / 79 50 10-11

E-Mail:  
kontakt@bund-verlag.de

[www.bund-verlag.de](http://www.bund-verlag.de)

#### Immer topaktuell informiert sein

- Ja, ich möchte den kostenlosen Newsletter für **Betriebsräte** nutzen.  
 Ja, ich möchte den kostenlosen Newsletter für **Personalräte** nutzen.  
 Den Newsletter kann ich jederzeit wieder abbestellen.