

Arbeitsvölkerrecht

Herausgegeben von
Monika Schlachter, Johannes Heuschmid
und Daniel Ulber

Mohr Siebeck

Digitaler Sonderdruck mit Genehmigung des Verlags.

Mitwirkende

Susanne Baer ist Richterin im Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe und Professorin für Öffentliches Recht und Geschlechterstudien an der Humboldt Universität zu Berlin.

François Biltgen ist Richter am Europäischen Gerichtshof in Luxemburg.

Gabriele Buchholtz ist Wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Verwaltungswissenschaft und Rechtsvergleichung von Prof. Dr. Hermann Pünder an der Bucerius Law School in Hamburg.

Wolfgang Däubler ist em. Professor für Deutsches und Europäisches Arbeitsrecht, Bürgerliches Recht und Wirtschaftsrecht an der Universität Bremen.

Johannes Heuschmid ist Rechtsanwalt bei dka Rechtsanwälte in Berlin, Lehrbeauftragter Europa-Universität Viadrina.

Robert Rächle ist Referatsleiter im Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Berlin.

Monika Schlachter ist Inhaberin des Lehrstuhls für Internationales und Europäisches Arbeitsrecht und Bürgerliches Recht an der Universität Trier, Direktorin des IAAEU.

Benedikt Schmidt ist Richter am Arbeitsgericht Berlin.

Jürgen Treber ist Vorsitzender Richter am Bundesarbeitsgericht in Erfurt und Honorarprofessor an der Universität Trier.

Daniel Ulber ist Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, Unternehmensrecht und Arbeitsrecht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

Reingard Zimmer ist Inhaberin des Lehrstuhls für Deutsches, europäisches und internationales Arbeitsrecht an der Hochschule für Wirtschaft und Recht in Berlin.

ISBN 978-3-16-154852-9 / eISBN 978-3-16-156186-3

DOI 10.1628/978-3-16-156186-3

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und von der Buchbinderei Spinner in Ottersweier gebunden.

Printed in Germany.

Inhaltsverzeichnis

§ 1	Einleitung (Johannes Heuschmid/Monika Schlachter/Daniel Ulber)	1
§ 2	Die Entwicklung des Arbeitsvölkerrechts (Wolfgang Däubler)	5
§ 3	Erscheinungsformen arbeitsvölkerrechtlicher Normen (Wolfgang Däubler)	21
§ 4	Das Arbeitsvölkerrecht im Bereich der Vereinten Nationen (Robert Rächle/Benedikt Schmidt/Monika Schlachter)	37
§ 5	Internationale Arbeitsorganisation (ILO) (Reingard Zimmer)	117
§ 6	Europarat (Monika Schlachter/Daniel Ulber)	201
§ 7	Arbeits- und sozialrechtliche Bezüge in Handels- und Investitionsschutzabkommen (Gabriele Buchholtz)	405
§ 8	Internationale Rahmenabkommen (IFAs) (Reingard Zimmer)	433
§ 9	Schutz von Arbeits- und Sozialstandards im Rahmen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und G7/G20 (Gabriele Buchholtz/Robert Rächle/Benedikt Schmidt)	449
§ 10	Rezeption des Arbeitsvölkerrechts im Rahmen der EMRK (Gabriele Buchholtz)	465
§ 11	Rezeption des Arbeitsvölkerrechts im Rahmen der ESC (Monika Schlachter)	491

Inhaltsverzeichnis

§ 12	Rezeption im Rahmen des Rechts der Europäischen Union (François Biltgen)	499
§ 13	Rezeption des Arbeitsvölkerrechts im Rahmen des nationalen Rechts (Susanne Baer/Jürgen Treber)	533
§ 14	Geltung und Wirkung von Arbeitsvölkerrecht in unterschiedlichen Rechtsordnungen – ein rechtsvergleichender Blick (Johannes Heuschmid)	583
§ 15	Arbeitsvölkerrecht in der (gerichtlichen) Praxis (Wolfgang Däubler/Johannes Heuschmid)	593
	Anhang: Übersicht Rechtsquellen	605
	Stichwortverzeichnis	609

§ 2 Die Entwicklung des Arbeitsvölkerrechts

I. Der Zeitraum bis zum Ersten Weltkrieg	6
II. Versailler Vertrag und Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation	8
III. Die Entwicklung bis zum Zweiten Weltkrieg und der Neuanfang nach dessen Ende	10
IV. Sozialklauseln in Handelsverträgen	12
V. Völkerrechtliche Maßnahmen, die den Abbau von Schutzstandards vorsehen – „Anti-Arbeitsrecht“	16
1. Die Memoranden von EU und IWF in Bezug auf bestimmte Mitgliedstaaten der EU	16
2. Projekte mit Finanzierung durch die Weltbank	18

Literatur

Adamy/Bobke/Lörcher, Einleitung zum Recht der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO), in: Däubler/Kittner/Lörcher (Hrsg.), Internationale Arbeits- und Sozialordnung, 2. Aufl., Köln 1994, S. 177; *Bartels*, Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union. Studie im Auftrag des Deutschen Instituts für Menschenrechte und von Misereor, Berlin/Aachen 2014; *Böhmert*, Das Recht der ILO und sein Einfluss auf das deutsche Arbeitsrecht im Zeichen der europäischen Integration, Baden-Baden 2002; *Brinkmann*, Der Anfang des internationalen Arbeitsrechts – Die Berliner Internationale Arbeitsschutzkonferenz von 1890 als Vorläufer der Internationalen Arbeitsorganisation, in: BMAS/BDA/DGB (Hrsg.), Weltfriede durch soziale Gerechtigkeit. 75 Jahre Internationale Arbeitsorganisation, Baden-Baden 1994, S. 14; *Däubler*, Lenin als Arbeitsrechtler?, in: Roggan/Busch (Hrsg.), Das Recht in guter Verfassung?, Festschrift für Martin Kutschka, Baden-Baden 2013, S. 63; *Däubler*, Das Arbeitsrecht 1, 16. Aufl., Reinbek 2006; *Däubler*, Wiederaufbau statt Deregulierung in Griechenland. Working Paper Nr. 9 des Hugo Sinzheimer – Instituts, Frankfurt am Main 2016, abrufbar unter <http://www.hugo-sinzheimer-institut.de/veroeffentlichungen/hsi-working-paper.html>; *Däubler/Däubler-Gmelin*, Freihandel und Investorenschutz – verbindliche und effektive soziale Korrekturen?, Frankfurt am Main 2016, abrufbar unter <http://www.hugo-sinzheimer-institut.de/veroeffentlichungen/hsi-working-paper.html>; *Däubler/Kittner/Lörcher* (Hrsg.), Internationale Arbeits- und Sozialordnung, 2. Aufl., Köln 1994; *Dombois*, Sozialklauseln in US-Freihandelsabkommen – ein wirksames Mittel internationaler Arbeitsregulierung?, Industrielle Beziehungen 13, 2006, S. 238; *Ebert*, Kohärenz der Politik der Weltbank mit den arbeitsrechtlichen Mindeststandards der Internationalen Arbeitsorganisation, in: Däubler/Zimmer (Hrsg.), Arbeitsvölkerrecht, FS Lörcher, Baden-Baden 2013, S. 72; *Ebert/Posthuma*, Labour Provisions in Trade Agreements: Current Trends und Perspectives, International Institute for Labour Studies, ILO, Genf 2011; *Fischer-Lescano*, Troika in der Austerität, KJ 2014, S. 2; *Hachez*, „Essential Elements“ Clauses in EU Trade Agreements Making Trade Work in a Way That Helps Human Rights?, Leuven Centre for Global Governance Studies,

Working Paper No. 158, Leuven 2015; *Hepple* (Hrsg.), *The Making of Labour Law in Europe. A Comparative Study of Nine Countries up to 1945*, London 1986; *Herdegen*, *Internationales Wirtschaftsrecht*, 10. Aufl., München 2014; *Kern*, *Zur Wirkungsgeschichte der Arbeitsschutzkonferenz im internationalen Bereich*, *ZfA* 1991, 323; *Ioannou*, *Recasting Greek Industrial Relations: Internal Devaluation in Light of the Economic Crisis and European Integration*, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 28 (2012), p. 199; *Monteiro Fernandes*, *Direito do Trabalho*, 17a edição, Lisboa 2014; *O'Higgins*, „Il lavoro non è una merce“. Un contributo irlandese al diritto del lavoro, *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, anno XVIII (1996), No 2, p. 295; *Ojeda Avilés*, *Derecho transnacional del Trabajo*, Valencia 2013; *Rödl/Callsen*, *Kollektive soziale Rechte unter dem Druck der Währungsunion. Schutz durch Art. 28 EU-Grundrechtecharta*, HSI-Schriftenreihe Band 13, Frankfurt am Main 2015; *Schneider*, *Streit um Arbeitszeit. Geschichte des Kampfes um Arbeitszeitverkürzung in Deutschland*, Köln 1984; *Seifert*, *Bedeutung des Arbeitsrechts bei der Entstehung der Europäischen Gemeinschaften*, AuR 2015, G9; *Servais*, *Normes Internationales du Travail*, Paris 2004; *Travlos-Tzanetatos*, *Die Tarifautonomie in kritischer Wende – das Beispiel Griechenlands*, in: Joost/Oetker/Paschke (Hrsg.), *FS Säcker*, München 2011, S. 325; *Valticos/v. Potobsky*, *International Labour Law*, 2nd edition, Deventer/Boston 1995; *Van den Putte/Orbie*, *EU Bilateral Trade Agreements and the Surprising Rise of Labour Provisions*, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 31 (2015), p. 263; *Waas*, *Tarifvertragsrecht in Zeiten der Krise*, in: Schubert (Hrsg.), *Anforderungen an ein modernes kollektives Arbeitsrecht*, *FS Kempen*, Baden-Baden 2013, S. 43; *Zimmer*, *Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen. Sicherung internationaler Mindeststandards durch Verhaltenskodices?*, Baden-Baden 2008; *Zimmer*, *Sozialklauseln im Nachhaltigkeitskapitel des Freihandelsabkommens der Europäischen Union mit Kolumbien und Peru*, in: Scherrer/Hänlein (Hrsg.), *Sozialkapitel in Handelsabkommen. Begründungen und Vorschläge aus juristischer, ökonomischer und politologischer Sicht*, Baden-Baden 2012, S. 146.

I. Der Zeitraum bis zum Ersten Weltkrieg

- 1 Die ersten arbeitsrechtlichen Normen sind in Europa **innerhalb der Nationalstaaten** entstanden.¹ In Deutschland wird üblicherweise auf das preußische Kinderarbeitsregulativ von 1839 verwiesen.² Die englische Fabrikgesetzgebung zur Begrenzung des Normalarbeitstags hat eingehende Darstellung erfahren,³ ebenso die einige Jahrzehnte später liegende Gesetzgebung des zaristischen Russland.⁴
- 2 Die Vorstellung, einheitliche Normen für eine Vielzahl von Staaten zu schaffen, wurde zunächst von Einzelpersonen entwickelt, deren Initiativen jedoch erfolglos blieben. **Robert Owen**, ein schottischer Industrieller, trat im Jahre 1816 als erster mit einer derartigen Forderung hervor. Während er sich primär auf humanitäre Überlegungen, d.h. die Beseitigung unmenschlicher Arbeitsbedingungen stützte,

1 Überblick bei *Hepple* (Hrsg.), *The Making of Labour Law in Europe. A Comparative Study of Nine Countries up to 1945*, 1986.

2 Dazu *Kuczynski*, *Die Geschichte der Lage der Arbeiter unter dem Kapitalismus*, Bd. 1, 1961, S. 314 und Bd. 9, 1968, S. 88 ff.

3 *Karl Marx*, *Das Kapital*, Marx-Engels-Werke, Bd. 23, S. 294 ff.

4 Dazu *Däubler*, *Lenin als Arbeitsrechtler?*, *FS Kutscha*, 2013, S. 63 ff.

fügten **Charles Hindley**, ein britischer Unternehmer und Unterhausabgeordneter, sowie **Georges Lee**, Fabrikant aus Manchester, die Erwägung hinzu, der internationale Wettbewerb zwinge die britischen Unternehmer zu einer so langen Arbeitszeit, dass die Gesundheit der Beschäftigten leide.⁵ Dies könne durch eine einheitliche Regelung für alle vergleichbaren Staaten verhindert werden. Dem schloss sich 1840 der elsässische Unternehmer **Daniel Legrand** an und verlangte in einem Appell an die deutschen Regierungen und an die Schweiz, u. a. das Kinderarbeitsregulativ auf alle deutschen Staaten und die Schweiz zu erstrecken.⁶

Bei der nachfolgenden Diskussion unter **Politikern und Wissenschaftlern**, in der erstmals auch die Arbeiterbewegung ihre Stimme erhob, wurden **weitere Gesichtspunkte** genannt: Bessere Arbeitsbedingungen würden die Produktivität fördern; auch sei die staatliche Ordnung weniger gefährdet, wenn man hier Abhilfe schaffen würde.⁷ Ein gewichtige Rolle spielte weiter das Argument, es gebe angesichts der gesundheitlichen Belastungen im Arbeitsprozess nicht mehr genügend gesunde Rekruten, so dass die militärische Schlagkraft leide; es fand nicht nur in Preußen Anerkennung.⁸

Die **Regierungen** nahmen dies alles zur Kenntnis, kamen aber über **höchst bescheidene Maßnahmen** im innerstaatlichen Bereich nicht hinaus.⁹ Legrands Appell führte dazu, dass sich der preußische König Friedrich Wilhelm IV. an die englische Regierung wandte, um dort eine internationale Regelung anzuregen; die Regierung wollte jedoch nichts ohne Frankreich unternehmen, das seinerseits Bedingungen stellte, die die anderen nicht erfüllen konnten.¹⁰ Der **Aufstand der Pariser Kommune von 1871** schuf bei den Regierungen einige Beunruhigung; eine Initiative Bismarcks, gemeinsam mit Österreich-Ungarn durch präventive Maßnahmen künftig solche Unruhen zu verhindern, verlief jedoch im Sande.¹¹ Im Jahre 1881 unternahm die **Schweiz** einen erfolglosen Versuch, andere europäische Industriestaaten zu einer Konferenz einzuladen, deren Ziel der Abschluss internationaler Abkommen über die Fabrikarbeit gewesen wäre. Im Jahre 1889 unternahm sie eine erneute Initiative, wonach die Konferenz allerdings nur „Vorschläge“ erarbeiten sollte, die sich auf bestimmte Sachgebiete wie die Sonntagsarbeit oder die Kin-

5 Darstellung nach *Brinkmann*, in: BMAS/BDA/DGB (Hrsg.), S. 14 ff.; s. auch die Skizzierung bei *Böhmert*, Das Recht der ILO und sein Einfluss auf das deutsche Arbeitsrecht im Zeichen der europäischen Integration, 2002, S. 27 ff. (beide auch zum Folgenden).

6 Weitere Initiativen bei *Servais*, Normes Internationales du Travail, 2004, S. 3 ff.

7 *Brinkmann* (Fn. 5), S. 14.

8 In Preußen war es das maßgebende Argument für den Erlass des Kinderarbeitsregulativs gewesen, s. oben Fn. 2.

9 Das Kinderarbeitsregulativ verbot beispielsweise lediglich die Beschäftigung von Kindern unter 9 Jahren in Bergwerken und Fabriken (nicht aber in der damals noch dominierenden Landwirtschaft); Kinder zwischen 9 und 16 Jahren durften in der Industrie höchstens 10 Stunden werktäglich (also 60 Stunden pro Woche) arbeiten. Dazu *Michael Schneider*, Streit um Arbeitszeit. Geschichte des Kampfes um Arbeitszeitverkürzung in Deutschland, 1984, S. 25; der Text des Kinderarbeitsregulativs findet sich dort auf S. 195 ff.

10 *Brinkmann*, S. 15.

11 *Brinkmann*, S. 16, auch zum Folgenden.

der- und Frauenarbeit beziehen sollten. Der auf den 5.5.1890 terminierten Einladung kam der deutsche Kaiser Wilhelm II. mit einer eigenen Initiative zuvor; der **Kaiserliche Erlass vom 4.2.1890** betonte insbesondere die Aufgabe, „gleichmäßige“ Anforderungen an die Tätigkeit der Arbeiter zu stellen und deshalb bei den Regierungen aller Staaten, „deren Industrie mit der unsrigen den Weltmarkt beherrscht“, den Zusammentritt einer Konferenz anzuregen.¹² Nachdem die Schweiz aufgrund diplomatischer Interventionen von Seiten Deutschlands ihre Einladung zurückgezogen hatte, lud der Kaiser zum 15.3.1890 nach Berlin ein.

- 5 An der **Berliner Konferenz** nahmen insgesamt 14 europäische Staaten teil, zu denen neben Deutschland u.a. Frankreich, Großbritannien, Österreich-Ungarn, Schweden und Spanien gehörten.¹³ Wie schon aus der Einladung deutlich wurde, wollte man nicht zu bindenden Vereinbarungen kommen. Vielmehr ging es allein um unverbindliche Resolutionen zu einer Reihe von Einzelpunkten. Sie kamen effektiv zustande; ob darin aber ein Beitrag zu einem besseren Arbeitnehmerschutz lag, wurde nach Ende der Konferenz unterschiedlich eingeschätzt.¹⁴ Dazu kam, dass trotz der rechtlichen Unverbindlichkeit bestimmte wichtige Fragen wie eine allgemeine Obergrenze für die tägliche und wöchentliche Arbeitszeit gar nicht angesprochen wurden.¹⁵ Gleichwohl wird die Konferenz als Auslöser für weitere Veranstaltungen dieser Art sowie auch dafür gesehen, dass sich in verschiedenen Ländern Fortschritte im Bereich des Arbeitsschutzrechts ergaben.¹⁶ Im Jahre 1906 kamen auf einer Konferenz **in Bern zwei Übereinkommen** zustande, die das Verbot der **Nacharbeit von Frauen** in der Industrie sowie das **Verbot des weißen Phosphors** bei der Herstellung von Zündhölzern betrafen.¹⁷ Auch Deutschland ratifizierte diese ersten Regelungen des internationalen Arbeitsrechts.¹⁸ Ob es sich dabei wirklich um eine „Fernwirkung“ der Berliner Konferenz handelte, lässt sich heute nicht mehr mit Sicherheit feststellen.

II. Versailler Vertrag und Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation

- 6 Der Versailler Friedensvertrag vom 28.6.1919¹⁹ enthält einen **Teil XIII** mit der Überschrift „Arbeit“. Als völkerrechtlicher Vertrag, der von den Siegermächten ausgehandelt wurde und von Deutschland zu unterzeichnen war, legte er bestimmte Ziele für die „Organisation der Arbeit“ fest, indem er bestimmte:

12 Wortlaut veröffentlicht im Deutschen Reichsanzeiger vom 5. Februar 1890.

13 *Brinkmann*, S. 17 f.

14 *Kern*, ZfA 1991, S. 323 f.

15 Einzelheiten bei *Kern*, ZfA 1991, S. 323 (325 f.).

16 *Kern*, ZfA 1991, S. 324; *Brinkmann*, S. 22 ff.

17 *Servais*, S. 6.

18 RGBl 1911, S. 5, 17.

19 Nachlesbar unter <http://www.documentarchiv.de/wr/vv13.html> (31.3.2017).

„Da der Völkerbund die Begründung des Weltfriedens zum Ziele hat, und ein solcher Friede nur auf dem Boden der sozialen Gerechtigkeit aufgebaut werden kann, da ferner Arbeitsbedingungen bestehen, die für eine große Anzahl von Menschen mit so viel Ungerechtigkeit, Elend und Entbehrungen verbunden sind, dass eine den Weltfrieden und die Welteintracht gefährdende Unzufriedenheit entsteht,

und da eine Verbesserung dieser Bedingungen dringend erforderlich ist, zum Beispiel hinsichtlich der Regelung der Arbeitszeit, der Festsetzung einer Höchstdauer der Arbeitstage und der Arbeitswoche, der Regelung des Arbeitsmarkts, der Verhütung der Arbeitslosigkeit, der Gewährleistung von Löhnen, welche angemessene Lebensbedingungen ermöglichen, des Schutzes der Arbeiter gegen allgemeine und Berufskrankheiten sowie gegen Arbeitsunfälle, des Schutzes der Kinder, Jugendlichen und Frauen, der Alters- und Invalidenunterstützung, des Schutzes der Interessen der im Ausland beschäftigten Arbeiter, der Anerkennung des Grundsatzes der Freiheit gewerkschaftlichen Zusammenschlusses, der Gestaltung des beruflichen und technischen Unterrichts und ähnlicher Maßnahmen, da endlich die Nichtannahme einer wirklich menschlichen Arbeitsordnung durch irgendeine Regierung die Bemühungen der anderen, auf die Verbesserung des Loses der Arbeiter in ihrem eigenen Lande bedachten Nationen hemmt, haben die *Hohen vertragschließenden Teile*, geleitet sowohl von den Gefühlen der Gerechtigkeit und Menschlichkeit als auch von dem Wunsche, einen dauernden Weltfrieden zu sichern, folgendes vereinbart:“

Die folgenden Art. 387 bis 426 enthielten recht präzise **Vorgaben für** die Schaffung und die Aufgaben einer **Internationalen Arbeitsorganisation**. Festgelegt wurde u. a., dass innerhalb dieser Organisation völkerrechtliche Verträge abgeschlossen werden sollten, die von den Mitgliedstaaten zu befolgen waren; für Kolonien und Protektorate blieben jedoch Ausnahmen möglich. Allerdings wurde keine Einheitlichkeit um jeden Preis erstrebt. In Art. 427 fand vielmehr die Verschiedenheit der Staaten Berücksichtigung, indem betont wurde, Klima, Sitten und Gebräuche, wirtschaftliche Zweckmäßigkeit und industrielle Überlieferung würden die sofortige Herbeiführung der vollständigen Einheitlichkeit in den Arbeitsverhältnissen erschweren. Allerdings drückten die Verfasser des Vertrages die Überzeugung aus, dass die **Arbeit nicht als bloße Handelsware** betrachtet werden dürfe und dass sich Verfahren und Grundsätze für die Regelung der Arbeitsverhältnisse finden ließen, die zu erreichen sich alle Beteiligten bemühen sollten.

Anschließend wurde eine Art Sofortprogramm formuliert, in dem Gegenstände mit inhaltlicher und zeitlicher Priorität aufgeführt waren. Dazu gehörten neben dem Grundsatz „Die Arbeitskraft ist keine Handelsware“ u. a. die Vereinigungsfreiheit auf Arbeitnehmer- wie auf Arbeitgeberseite, die Bezahlung eines Lohnes, der eine angemessene Lebensführung ermöglicht, die Realisierung des **Acht-Stunden-Tags** oder der 48-Stunden-Woche, eine wöchentliche **Ruhezeit von 24 Stunden**, die nach Möglichkeit den Sonntag einschließen solle, sowie die **Lohnleichheit von Mann und Frau** bei „Arbeit von gleichem Werte“.

Im Oktober 1919 trat die **Internationale Arbeitskonferenz in Washington** zusammen, um den Verwaltungsrat zu ernennen und die ersten Konventionen zu beschließen (zu den Organen der ILO vgl. § 5 Rn. 8f.).²⁰ Die Art. 387 bis 426 des

²⁰ *Valticos/v. Potobsky*, International Labour Law, 2nd edition, 1995, S. 19.

Versailler Vertrages wurden wie eine „Verfassung“ behandelt. Vertreten waren insgesamt 45 Mitgliedstaaten, zu denen neben den Siegermächten auch Deutschland und Österreich sowie 13 weitere Staaten gehörten, die dem Völkerbund beitreten wollten.²¹

- 12 Nicht nur der Friedensvertrag von Versailles enthielt arbeitsrechtliche Bestimmungen; auch **andere völkerrechtliche Abkommens** nahmen sich zu jener Zeit dieses Gegenstands an. Erwähnenswert ist dabei insbesondere das deutsch-polnische Abkommen über Oberschlesien vom 11.6.1922,²² das in seinen Artikeln 159ff. ausdrücklich die Anforderungen für die Anerkennung als Gewerkschaft regelte und auch Bestimmungen über Tarifverträge enthielt.
- 13 Die Entstehung erster Normen des Arbeitsvölkerrechts war einmal das Ergebnis **erstarkter Gewerkschaften** und sozialer Bewegungen in den industrialisierten Ländern Europas, die in Deutschland sogar den Sturz der Monarchie bewirkt hatten. Zum andern machte sich auch bei Arbeitgeberverbänden und eher konservativen Regierungen die Erkenntnis breit, dass ein gewisses **Entgegenkommen** gegenüber den Forderungen der Arbeiterbewegung **im Interesse der inneren Stabilität** lag.²³ Konzessionen auf internationaler Ebene waren dabei leichter zu verkraften als im einzelstaatlichen Rahmen gemachte, weil letztere ggf. die Position im internationalen Handel gegenüber anderen Ländern mit weniger „Soziallasten“ verschlechtert hätten. Auch konnte man darauf hoffen, dass sich das auf internationaler Ebene Vereinbarte allenfalls mittel- bis langfristig in der Realität durchsetzen würde. Aktiv zu werden erschien den Regierungen schließlich auch deshalb geboten, weil angesichts der **Oktober-Revolution in Russland** die Gefahr eines fundamentalen Umsturzes auch in anderen Ländern deutlich gestiegen war.²⁴

III. Die Entwicklung bis zum Zweiten Weltkrieg und der Neuanfang nach dessen Ende

- 14 Die Internationale Arbeitsorganisation machte sich mit Schwung an die Arbeit; bis 1932 kamen insgesamt **33 Übereinkommen** zustande. Zu Beginn war man der Zeit voraus, da das Übereinkommen Nr.1 den **Acht-Stunden-Tag** bzw. die 48-Stunden-Woche garantierte (was nur in wenigen Ländern anerkannt war), und das Übereinkommen Nr.2 die Mitgliedstaaten verpflichtete, ein wirksames System der **Arbeitslosenversicherung** einzuführen.²⁵ Später flachte die Kurve ab. Rechtliche Auseinandersetzungen entstanden im Zusammenhang mit dem personellen Gel-

21 Mitgeteilt bei *Adamy/Bobke/Lörcher*, in: Däubler/Kittner/Lörcher, Internationale Arbeits- und Sozialordnung, 2. Aufl., 1994, S. 179.

22 RGBl II 1922, S. 237.

23 Zu ähnlichen Überlegungen im Vorfeld des Stinnes-Legien-Abkommens vom 15.11.1918 s. die Nachweise bei *Däubler*, Das Arbeitsrecht 1, 16. Aufl., 2006, Rn. 90.

24 So auch *Brinkmann*, S. 26.

25 *Adamy/Bobke/Lörcher*, S. 179.

tungsbereich einzelner Übereinkommen; sie waren Gegenstand von insgesamt vier Entscheidungen des Ständigen Internationalen Gerichtshofs.²⁶ So wurde das Übereinkommen Nr. 4 über das Nacharbeitsverbot für Frauen auch auf solche Arbeitnehmerinnen erstreckt, die keine körperliche Arbeit verrichteten oder Leitungsfunktionen erfüllten. In einer anderen Entscheidung wurde die Zuständigkeit der ILO ausdrücklich auf die landwirtschaftliche Arbeit erstreckt. Im Übrigen stand der Arbeitsschutz sowie das Verbot der Kinderarbeit im Mittelpunkt der (durchaus erfolgreichen) Bemühungen, die Mitgliedstaaten zur Unterschrift unter neue Konventionen zu veranlassen.

Im Sommer 1933 wurde auf der Internationalen Arbeitskonferenz (dem „Grundorgan“ der ILO) das Recht der „Deutschen Arbeitsfront“ (DAF) in Zweifel gezogen, die in Deutschland tätigen Arbeitnehmer zu repräsentieren. Die deutsche Delegation zog sich daraufhin demonstrativ zurück; das **Reich erklärte** im Oktober 1933 seinen **Austritt** aus der ILO und zugleich aus dem Völkerbund.²⁷ Während des Zweiten Weltkrieges wurde der Sitz der Organisation von Genf nach Montreal in Kanada verlegt; die Arbeit konnte nur auf kleiner Flamme fortgesetzt werden.²⁸

Noch während des Zweiten Weltkrieges nahm die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation **am 10.5.1944** die sog. **Erklärung von Philadelphia** an, die als Anhang Teil der ILO-Verfassung wurde.²⁹ Darin bekennt sich die ILO zu vier Prinzipien:

- Die Arbeit ist keine Ware. Gemeint ist damit die Überlegung, dass die Lohnhöhe nicht dem Markt überlassen werden darf, sondern so bestimmt werden muss, dass der Einzelne davon anständig leben kann.³⁰
- Die Freiheit der Meinungsäußerung und die Vereinigungsfreiheit sind wesentliche Voraussetzungen beständigen Fortschritts.
- Armut gefährdet den Wohlstand aller.
- Der Kampf gegen die Not muss innerhalb jeder Nation und durch ständiges gemeinsames internationales Vorgehen „unermüdlich“ weitergeführt werden, wobei sich Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber in freier Aussprache mit der Regierung zusammenfinden, um das Gemeinwohl zu fördern. Darin lag ein deutliches Bekenntnis zu einem korporatistischen Lösungsmodell von Konflikten, das in den Nachkriegsjahren durchaus seine Unterstützer fand.

In den Folgejahren entwickelte die ILO ein hohes Maß an Aktivitäten. Die weitere Entwicklung ist an anderer Stelle (§ 5) geschildert.

Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg brachte mit der 1945 erfolgten Gründung der **Vereinten Nationen** (UN) eine weitere **Arena**, in der Arbeitnehmerinteressen auf völkerrechtlicher Ebene zur Geltung kommen konnten. Nach Art. 1 Nr. 3 der

²⁶ *Servais*, S. 9, auch zum Folgenden.

²⁷ *Adamy/Bobke/Lörcher*, S. 180.

²⁸ *Servais*, S. 10.

²⁹ Text abgedruckt in deutscher Übersetzung bei *Däubler/Kittner/Lörcher*, S. 237.

³⁰ Zur Herkunft dieser Forderung und zu den Versuchen ihrer Operationalisierung s. *O’Higgins*, *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali* XVIII (1996), S. 295 ss.

UN-Charta ist es eine Aufgabe der Vereinten Nationen, internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen „und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen.“ Dies war die Grundlage für eine Reihe völkerrechtlicher Abkommen, die auch die abhängige Arbeit betrafen. Zu nennen sind dabei insbesondere der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966³¹ und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, gleichfalls vom 19.12.1966.³² Welche Gegenstände auf diese Weise geregelt wurden und welche praktische Wirksamkeit die getroffenen Vereinbarungen entfalten oder entfalten können, wird an späterer Stelle (§ 4) erörtert.

- 19 Eine **weitere Arena** zum Schutz von Menschenrechten, die auch die abhängige Arbeit umfassten, entwickelte sich **auf europäischer Ebene**.³³ Der am 5.5.1949 gegründete Europarat verfolgte ähnliche Ziele wie die wirtschaftliche Integration durch die EGKS („Montanunion“),³⁴ durch die EWG und durch EURATOM: Schaffung einer größeren Einheit mit mehr Gewicht in der Staatengemeinschaft, Sicherung des Friedens insbesondere durch Einbindung der Bundesrepublik als Schutz gegen eine Entwicklung wie nach 1933, Stärkung des Westens in der Systemauseinandersetzung. Die **Europäische Menschenrechtskonvention** vom 4.11.1950 und die Europäische Sozialcharta vom 18.10.1961 sind die wichtigsten völkerrechtlichen Übereinkommen, die im Rahmen des Europarats geschlossen wurden (ausf. vgl. § 6). Keinen völkerrechtlichen, sondern einen supranationalen Charakter haben die Rechtsakte der Europäischen Union, die deshalb kein zentraler Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind.
- 20 Auch in der **OECD** spielt der Arbeitnehmerschutz eine gewisse Rolle, doch werden keine verbindlichen Festlegungen erarbeitet (vgl. § 9 Rn. 6ff.). Am bekanntesten sind die Leitsätze für multinationale Unternehmen, die derzeit in der Fassung von 2011 gelten.³⁵

IV. Sozialklauseln in Handelsverträgen

- 21 UN und ILO waren nicht die einzigen Institutionen, in deren Rahmen völkerrechtliche Verträge zum Schutz der abhängigen Arbeit entstanden. Nach dem Zweiten Weltkrieg bestand unter den nicht-sozialistischen Staaten des Westens Einverständnis darüber, die in der Zwischenkriegszeit praktizierten protektionis-

31 BGBl 1973 II S. 1534.

32 BGBl 1973 II S. 1570.

33 Derartige regionale Entwicklungen vollzogen sich auch in Nord- und Südamerika sowie im Rahmen der Afrikanischen Union.

34 Zu ihrer arbeitsrechtlichen Dimension s. *Seifert*, AuR 2015, G 9.

35 https://www.bmfwf.gv.at/Aussenwirtschaft/investitionspolitik/Documents/OECD-Leits%C3%A4tze%202011_deutsch.pdf (23.5.2017).

tischen Maßnahmen abzuschaffen und stattdessen einen freien Welthandel zu ermöglichen. Dieser Konsens war die Grundlage für die Konferenz von **Bretton Woods im Jahre 1944**, wo u. a. das Abkommen über den Internationalen Währungsfonds (**IWF**) abgeschlossen wurde.

In der Konferenz von Havanna wurde **1947** ein umfassender rechtlicher Rahmen für die Schaffung einer Weltwirtschaftsordnung entworfen. Diese sog. **Havanna-Charta**³⁶ enthielt neben zahlreichen Vorschriften, die den freien Welthandel durch den Abbau von Hindernissen fördern wollten, auch eine Reihe von Bestimmungen zur abhängigen Arbeit, deren Schutz zum integrierenden Bestandteil der vorgesehenen Ordnung werden sollte. So bestimmte etwa Art. 2 Abs 1 der Charta, dass die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung nicht allein eine nationalstaatliche Aufgabe sei; vielmehr sei sie Bedingung für eine prosperierende Weltwirtschaft unter Einschluss einer Expansion des Welthandels. Art. 7 spricht sich für **faire Arbeitsstandards** aus, was eine volle Beachtung internationaler Abkommen und Erklärungen über Arbeitnehmerrechte in sich schließe. Bemerkenswert ist die Feststellung, dass unfaire Arbeitsbedingungen, insbesondere bei der exportorientierten Produktion, den internationalen Handel beeinträchtigen würden; jeder Mitgliedstaat müsse daher die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um solche Bedingungen auf seinem Territorium nicht zuzulassen oder wieder zu beseitigen.

Die Havanna-Charta ist **nie in Kraft getreten**, weil der US-Kongress den Regelungen hätte zustimmen müssen und weil weite Kreise der US-Wirtschaft Bedenken gegen so weitreichende Bindungen hatten.³⁷ Stattdessen verständigte man sich gewissermaßen auf eine kleine Lösung, die darin bestand, das am 31.10.1947 unterzeichnete Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade – **GATT**), das an sich Teil der Havanna-Charta werden sollte, mit Wirkung vom 1.1.1948 vorläufig in Kraft zu setzen. Angesichts seines vorläufigen Charakters konnte der US-Präsident insoweit ohne Zustimmung des Kongresses handeln. Das GATT sah Regeln über den Abbau von Zöllen und anderen Handelshindernissen vor, über deren konkrete Umsetzung in Abständen von mehreren Jahren insgesamt acht „Runden“ stattfanden.³⁸ Zu abhängiger Arbeit enthielt es außer einer Regelung zur Arbeit von Strafgefangenen keine relevanten Bestimmungen.

Von den im Rahmen der UN abgeschlossenen Menschenrechtspakten abgesehen, wurde der Arbeitnehmerschutz auf globaler Ebene erst bei der **Gründung der WTO im Jahre 1994**³⁹ wieder zum Thema. Dabei ging es um die Frage, ob be-

³⁶ https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf (21.9.2016).

³⁷ *Herdegen*, § 10 Rn. 1.

³⁸ *Herdegen*, § 10 Rn. 2 und 5.

³⁹ Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation (WTO) vom 15.4.1994, BGBl 1994 II S. 1625. Dazu kamen das reformierte GATT sowie zahlreiche weitere Abkommen – Überblick bei <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Handelspolitik/wto,did=615546.html> (21.9.2016).

stimmte Sozialstandards (wie z. B. die Koalitionsfreiheit, die Höchstdauer der Arbeitszeit, der Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz und Diskriminierungsverbote) auch im Rahmen eines freien Welthandels Bestand haben sollten. Eine solche Festlegung – **abgekürzt „Sozialklausel“** genannt – konnte in den WTO-Vertrag nicht aufgenommen werden, da zahlreiche Entwicklungsländer unter Führung von Indien ihre Zustimmung verweigerten, weil sie die Gefahr eines neuen Protektionismus der Industrieländer sahen. Gewissermaßen als Ersatz wurde auf der WTO-Ministerkonferenz im Dezember 1996 in Singapur ein Beschluss gefasst, der in Ziffer 4 unter der Überschrift „core labour standards“ im Einzelnen ausführte:

- 25 „We renew our commitment to the observance of internationally recognized core labour standards. The International Labour Organization (ILO) is the competent body to set and deal with these standards, and we affirm our support for its work in promoting them. We believe that economic growth and development fostered by increased trade and further trade liberalization contribute to the promotion of these standards. We reject the use of labour standards for protectionist purposes, and agree that the comparative advantage of countries, particularly low-wage developing countries, must in no way be put into question. In this regard, we note that the WTO and ILO Secretariats will continue their existing collaboration.“
- 26 Die Anerkennung der ILO-Kompetenz erscheint überzeugend, hat jedoch den Nachteil, dass die **ILO nicht** über die **Mittel** verfügt, die in ihrem Rahmen vereinbarten **Standards** auch dann **durchzusetzen**, wenn das die Gewinnchancen von Unternehmen auf dem Markt verringern oder ihre Handlungsmöglichkeiten einengen würde.⁴⁰ Auch ist in dem Beschluss von einer Zusammenarbeit von WTO und ILO als einem anerkannten Faktum die Rede, was verbreiteter Einschätzung nach nicht den Realitäten entspricht. Irgendwelche konkreten Konsequenzen des Singapur-Beschlusses zugunsten eines besseren Arbeitnehmerschutzes sind nicht ersichtlich.
- 27 In der Folgezeit wurden insbesondere von der EU und ihren Mitgliedstaaten und den USA „Sozialklauseln“ in Handelsverträge mit Entwicklungsländern aufgenommen (vgl. ausf. §7). Dabei lassen sich in Bezug auf die Außenhandelspraxis der EU zwei Phasen unterscheiden.⁴¹
- 28 Die erste betrifft den **Zeitraum von 1992 bis 2003**, in dem sich die Vertragsparteien auf Kooperationspflichten in sozialpolitischen Fragen beschränkten, deren Nichterfüllung schwer zu belegen und überhaupt nicht zu sanktionieren war. In der zweiten **Phase nach 2003** wurden die Sozialklauseln inhaltsreicher, indem etwa auf die Kernarbeitsnormen der ILO (vgl. § 5 Rn. 54ff.) verwiesen wurde oder eine inhaltliche Festlegung in der Richtung erfolgte, es seien die sozialen und gesundheitlichen Interessen der Bevölkerung zu berücksichtigen. Teilweise wurden konkrete Festlegungen wie die Gleichstellung von Wanderarbeitnehmern vorgenommen und ein Verbot ausgesprochen, Schutzstandards im Arbeits- wie im Um-

⁴⁰ Näher zu den Durchsetzungsmöglichkeiten bei ILO-Übereinkommen s. unten § 5 Rn. 19ff.

⁴¹ *Van den Putte/Orbie*, *The Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 31 (2015), p. 263, 265.

weltschutzrecht abzusenken, um dadurch den Interessen von Investoren entgegen zu kommen.⁴² Wird das Vereinbarte nicht umgesetzt, sind jedoch nur Gespräche, im Einzelfall auch mal Expertenkommissionen vorgesehen; **von Sanktionen ist nirgends die Rede**. In der Praxis fehlt jeder Druck auf multinationale Unternehmen, die mit der Einhaltung bestimmter Sozialstandards verbundenen Kosten in Kauf zu nehmen. Im Ergebnis wird die Sozialklausel so zu einem Mittel, die mit dem verstärkten Wettbewerb verbundenen Nachteile in milderem Licht erscheinen zu lassen; sie werden zu einem **Instrument der Legitimationsbeschaffung**.⁴³

Die Vertragspraxis der USA unterscheidet sich von der europäischen durch drei Punkte. Zum einen wird vermieden, direkt auf die Kernarbeitsnormen der ILO zu verweisen, weil diese mehrheitlich von den USA nicht ratifiziert wurden. Stattdessen finden sich in dem 2012 geschaffenen Musterabkommen⁴⁴ Festlegungen, die wie „Vereinigungsfreiheit“, „Recht auf Kollektivverhandlungen“ und „Vermeidung von Zwangsarbeit“ inhaltlich mit den ILO-Kernarbeitsnormen mehr oder weniger übereinstimmen. Zum zweiten wird insbesondere in dem sozialpolitischen „Side-Agreement“ zum NAFTA-Vertrag auf den Gedanken zurückgegriffen, **jeder beteiligte Staat sei zur Einhaltung seines eigenen Arbeitsrechts verpflichtet**; dies könnte im Einzelfall durchaus erhebliche Folgen haben. Schließlich sind im Einzelfall Sanktionen vorgesehen, wenn den Bestimmungen zuwider gehandelt wird, was in einem Verfahren mit verbindlicher Entscheidung festgestellt wird.⁴⁵

In der Praxis nähern sich beide Modelle an: Auch das US-System führt in aller Regel nicht dazu, dass in einem der beteiligten Staaten soziale Veränderungen bewirkt werden; dies hängt u. a. damit zusammen, dass auch im US-System kein seine Verpflichtungen verletzender Staat tatsächlich in Gefahr gerät, Sanktionen ausgesetzt zu sein.

Den Sozialklauseln vergleichbar sind **Bekanntnisse zu Menschenrechten**, wie sie sich beispielsweise in Art. 9 des Partnerschaftsabkommens der EU mit den AKP-Staaten finden.⁴⁶ Auch hier ist die **Praxis defizitär**. Die Menschenrechtsklausel

42 Einzelheiten bei *Däubler/Däubler-Gmelin*, *Freihandel und Investorenschutz – verbindliche und effektive soziale Korrekturen?*, 2016, abrufbar unter <http://www.hugo-sinzheimerinstitut.de/veroeffentlichungen/hsi-working-paper.html>; *Zimmer*, in: Scherrer/Hänlein (Hrsg.), *Sozialkapitel in Handelsabkommen. Begründungen und Vorschläge aus juristischer, ökonomischer und politologischer Sicht*, 2012, S. 146 ff.

43 Näher *Däubler/Däubler-Gmelin*, S. 32 ff.

44 Abrufbar unter <https://ustr.gov/sites/default/files/BIT%20text%20for%20ACIEP%20Meeting.pdf> (25.9.2016).

45 Einzelheiten bei *Däubler/Däubler-Gmelin*, S. 35 ff.; *Ebert/Posthuma*, *Labour provisions in trade agreements: current trends and perspectives*, International Institute for Labour Studies, (ILO) 2011; *Dombois*, *Sozialklauseln in US-Freihandelsabkommen – ein wirksames Mittel internationaler Arbeitsregulierung?*, *Industrielle Beziehungen*, Bd. 13 Heft 3/2006, S. 238 ff., auch zum Folgenden.

46 Offizieller Titel: *Partnerschaftsabkommen zwischen den Mitgliedern der Gruppe der Staaten in Afrika, im Karibischen Raum und im Pazifischen Ozean einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits*, unterzeichnet in Cotonou am 23. Juni 2000 – ABIEG v. 15.12.2000 – Nr. L 317/ 3 – 353. Übliche Bezeichnung: *Abkommen von Cotonou*.

seln werden nur in Extremfällen wie Staatsstreichen und massenhaften Menschenrechtsverletzungen angewandt. Alltägliche, routinemäßig erfolgende Menschenrechtsverletzungen werden ohne Widerspruch hingenommen.⁴⁷ Auch spielt es eine erhebliche Rolle, ob es sich bei dem Menschenrechtsverletzer um einen wirtschaftlich wichtigen oder einen eher am Rande stehenden Staat handelt. Bisher wurde nur gegenüber AKP-Staaten wie Guinea-Bissau, Mauretanien, Liberia und Zimbabwe von der Menschenrechtsklausel Gebrauch gemacht. Oft kam es auch dann nur zu Konsultationen, nicht zu Sanktionen. Soweit diese ausnahmsweise verhängt wurden, betrafen sie nicht etwa Handelsvorteile; vielmehr wurden lediglich Meetings abgesagt und die technische Zusammenarbeit vorübergehend ausgesetzt.⁴⁸

- 32 Sowohl die EU als auch die USA machen den **Umfang von Zollvergünstigungen** gegenüber Entwicklungsländern davon abhängig, dass diese bestimmte Sozialstandards übernommen haben und auch faktisch befolgen. Auch hier ist die Praxis recht bescheiden; Sanktionen werden am ehesten gegenüber „Außenseiterstaaten“ wie (früher) Myanmar verhängt.⁴⁹ Der Sache nach handelt es sich nicht um Arbeitsvölkerrecht, sondern um einen Teil der (nationalen) Außenhandelspolitik der EU bzw. der USA.

V. Völkerrechtliche Maßnahmen, die den Abbau von Schutzstandards vorsehen – „Anti-Arbeitsrecht“

- 33 Mit dem Arbeitsvölkerrecht ist die Vorstellung verbunden, dass es um Arbeitnehmerschutz geht: Die nationalen Regelungen sollen insoweit bestätigt und völkerrechtlich abgesichert, vielleicht auch ein Stück weit verbessert werden. Diese Sicht traf bis in die jüngste Vergangenheit zu, muss sich nun aber deutliche Einschränkungen gefallen lassen: Völkerrechtliche Instrumente wurden (und werden) auch als **Mittel** verwendet, **um** ein erreichtes **Schutzniveau abzusenken**. Dabei geht es insbesondere um den Abbau der Tarifvertragsfreiheit.

1. Die Memoranden von EU und IWF in Bezug auf bestimmte Mitgliedstaaten der EU

- 34 Irland, Portugal und Griechenland waren seit 2010 gezwungen, zur Vermeidung eines wirtschaftlichen Zusammenbruchs EU-Finanzhilfen in Anspruch zu nehmen. Über ihre Gewährung und ihren Umfang wurde mit der EU-Kommission,

⁴⁷ Hachez, „Essential Elements“ Clauses in EU Trade Agreements Making Trade Work in a Way That Helps Human Rights?, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper No. 158, 2015.

⁴⁸ Hachez, S. 17ff. Zum Ganzen s. auch Bartels, Eine menschenrechtliche Modellklausel für die völkerrechtlichen Abkommen der Europäischen Union. Studie im Auftrag des Deutschen Instituts für Menschenrechte und von Misereor, 2014.

⁴⁹ Einzelheiten bei Däubler/Däubler-Gmelin, § 4.

der EZB und dem IWF verhandelt, die in der Alltagssprache als „Troika“ bezeichnet wurden. Zu ihnen trat 2012 der ESM (= Europäischer Stabilitätsmechanismus) hinzu, so dass meist von „Institutionen“, bisweilen auch von „Quadriga“ die Rede ist. Die Gewährung von Finanzhilfen wurde mit zahlreichen Auflagen verbunden, die in einem „Memorandum of Understanding“ (MoU) niedergelegt wurden. Belgien, Italien, Spanien, Luxemburg und Zypern erhielten „Empfehlungen“ des Europäischen Rats, die sich inhaltlich nicht wesentlich unterschieden, die aber hier nur am Rande von Interesse sind, weil sie sich auf Unionsrecht, nicht auf Völkerrecht stützten.⁵⁰

Die Memoranden gingen von der Vorstellung aus, die Wettbewerbsfähigkeit der fraglichen Wirtschaften werde dadurch gestärkt, dass **Sozialstandards abgebaut** werden. Neben einer Senkung des Mindestlohns wurde insbesondere der Abschluss neuer Tarifverträge erschwert, ggf. sogar faktisch unmöglich gemacht. Zu diesem Zweck wandte man in Portugal und Griechenland insbesondere zwei Mittel an.⁵¹

– Zum einen wurde die Möglichkeit zur **Allgemeinverbindlicherklärung** von Tarifverträgen **suspendiert oder aufgehoben**. Dies ist deshalb von besonders großer Bedeutung, weil in beiden Ländern viele Branchen fast nur aus Klein- und Kleinstbetrieben bestehen, die keinem Arbeitgeberverband angehören. Beseitigt man die Allgemeinverbindlicherklärung, so haben die wenigen organisierten Unternehmen einen Wettbewerbsnachteil: Sie müssen die Tariflöhne bezahlen, während ihre Konkurrenten insbesondere in einer allgemeinen Krisensituation dieses Niveau unterbieten können. Anders als dies bei der abweichenden Struktur vieler Branchen in Deutschland der Fall ist, werden die **Tarifverträge zur Ausnahmeerscheinung**, weil sich immer mehr Unternehmen zum Austritt aus dem Verband entschließen oder jedenfalls über die Tarifverträge wegsetzen.

– Zweites Mittel ist die „**Stärkung**“ der **betrieblichen Ebene**: Es wird möglich, dort Tarifverträge zu schließen, die zu Lasten der Arbeitnehmer vom Flächentarif abweichen. Dahinter steht der Gedanke, dass es für den einzelnen Arbeitgeber sehr viel einfacher ist, die im Betrieb vorhandenen Gewerkschaftsmitglieder davon zu überzeugen, sie müssten im Interesse ihrer Arbeitsplätze auf die Rechte nach dem Flächentarif verzichten. In Griechenland bestand die Besonderheit, dass es in vielen Kleinbetrieben keine Gewerkschaftsgruppe gab. Der Gesetzgeber ließ deshalb die Bildung eines Ersatz-Ansprechpartners zu: Drei Fünftel der Belegschaft konnten eine sog. Personenvereinigung bilden, die kraft Gesetzes Tarifverträge abschließen konnte. Davon wurde in weitem Umfang Gebrauch gemacht. Obwohl zu

⁵⁰ Überblick über die vereinbarten bzw. empfohlenen Maßnahmen bei *Waas*, FS Kempen, 2013, S. 43 ff.

⁵¹ Näher zu Griechenland *Däubler*, Wiederaufbau statt Deregulierung in Griechenland, Working Paper Nr. 9 des Hugo-Sinzheimer-Instituts, 2016, abrufbar unter <http://www.hugo-sinzheimer-institut.de/veroeffentlichungen/hsi-working-paper.html> (23.5.2017), mit den Vorschlägen der Expertenkommission zur Neugestaltung der Arbeitsbeziehungen in Griechenland.

Beginn der Krise ca. 90 % aller Arbeitnehmer durch Tarifverträge geschützt waren, wurde das durchschnittliche Lohnniveau um 25 % abgesenkt.⁵²

- 38 Inwieweit EU-Organen bei ihrer (maßgebenden) Mitwirkung an den Memoranden an Grundrechte, insbesondere an die **EU-Grundrechtecharta gebunden** waren, blieb zunächst umstritten.⁵³ Der EuGH vertrat in der **Pringle-Entscheidung**⁵⁴ die Auffassung, die Mitgliedstaaten würden im Rahmen des ESM nicht Unionsrecht ausführen und seien deshalb nicht an die Grundrechtecharta gebunden. In jüngerer Zeit hat er jedoch den Standpunkt vertreten, die Unionsorgane hätten in ihrem gesamten Verhalten, auch in ihrem Handeln als Teil eines internationalen Gremiums, das Unionsrecht zu beachten, doch wurde dies auf der Rechtsfolgenseite abgemildert: Nur bei „qualifizierten Grundrechtsverletzungen“ sind sie zum Schadensersatz verpflichtet. Im Falle Zyperns wurde diese Bedingung als nicht erfüllt angesehen, obwohl die Einlagengläubiger zyprischer Banken auf einen Teil ihres Geldes und damit ihres Eigentums verzichten mussten.⁵⁵ Im vorliegenden Zusammenhang können diese Entscheidungen undiskutiert bleiben, da es in erster Linie um die Feststellung geht, dass mit den Memoranden, und d.h. mit völkerrechtlichen Mitteln, in massiver Form Sozialstandards abgebaut wurden. Etwas pointiert könnte man von einem völkerrechtlichen „**Anti-Arbeitsrecht**“ sprechen.

2. Projekte mit Finanzierung durch die Weltbank

- 39 Finanziert der IFC, ein Unternehmen aus der Weltbankgruppe,⁵⁶ ein Projekt, so legt er grundsätzlich den sog. **Performance Standard** zugrunde, in dessen Teil 2 auch arbeitsrechtliche Vorschriften genannt sind. Sie orientieren sich an den Kernarbeitsnormen der ILO, ohne mit ihnen identisch zu sein.⁵⁷ Arbeitnehmer aus Drittunternehmen, die nur Zulieferer zum Projekt sind, unterliegen diesen Vorgaben allerdings nur eingeschränkt.
- 40 Auf der anderen Seite gab die Weltbank über viele Jahre hinweg einen „**Doing-Business-Index**“ heraus, in dem ein möglichst geringer Schutz von Arbeitnehmern als spezifischer Pluspunkt gewertet wurde.⁵⁸ Dies galt sogar dann, wenn gleichzeitig wesentliche Normen der ILO verletzt waren; ein Land, das sich voll an den

52 Zu Griechenland s. im deutschen Schrifttum *Travlos-Tzanetatos*, FS Säcker, 2011, S. 325, 342; s. weiter *Ioannou*, Recasting Greek Industrial Relations: Internal Devaluation in Light of the Economic Crisis and European Integration, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 28 issue 2 (2012), pp. 199 – 222. Zu Portugal s. *Monteiro Fernandes*, *Direito do Trabalho*, 17a edição, 2014, p. 591 ff.

53 Dafür mit überzeugenden Argumenten *Fischer-Lescano*, KJ 2014, S. 2, 7 ff.; *Rödl/Callsen*, Kollektive soziale Rechte unter dem Druck der Währungsunion. Schutz durch Art. 28 EU-Grundrechtecharta?, HSI-Schriftenreihe Bd. 13, 2015, S. 45 ff.

54 EuGH v. 27.11.2010 – C-370/12, NJW 2013, S. 29 ff. (Tz. 179 – 181).

55 EuGH v. 20.9.2016 – C-8/15 P bis C-10/15 P, JZ 2017, S. 39. Dazu auch *Heuschmid*, in: Däubler (Hrsg.), *Arbeitskampfrecht*, 4. Aufl., 2017, § 11 Rn. 119 ff.

56 IFC steht für International Finance Corporation.

57 Hierzu *Ebert*, FS Lörcher, 2013, S. 72 ff., auch zum Folgenden.

58 *Ebert*, S. 80 ff.

bedeutenderen ILO-Übereinkommen orientierte, konnte nie die Höchstpunktzahl erreichen. Dies war ein gewichtiger Anreiz zur Deregulierung, zumal der Index beträchtliche praktische Bedeutung für die Standortwahl von Unternehmen hatte. Insoweit war die Politik der Weltbank inkonsistent. Mittlerweile ist der Index zwar zurückgezogen, doch wird man nicht davon ausgehen können, dass die Politikberatung durch die Weltbank die darin zum Ausdruck gekommenen Wertungen definitiv aufgegeben hat.

