



## Verwaltungsrat

338. Tagung, Genf, 12.–26. März 2020

GB.338/INS/5

Institutionelle Sektion

INS

Datum: 02. März 2020

Original: Englisch

### FÜNFTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

## Die Normeninitiative: Vorschläge für weitere Schritte zur Gewährleistung von Rechtssicherheit sowie Informationen zu anderen Aktionspunkten des Arbeitsplans für die Stärkung des Aufsichtssystems

#### Zweck der Vorlage

Das Dokument fasst die Ergebnisse der informellen dreigliedrigen Konsultationen zusammen, die im Januar 2020 stattfanden. Sie umfassten einen dreigliedrigen Meinungs austausch über Vorschläge zur Prüfung weiterer Schritte zur Gewährleistung von Rechtssicherheit auf der Grundlage eines Papiers des Amtes über die Elemente und Bedingungen für die Tätigkeit eines unabhängigen Organs gemäß Artikel 37 Absatz 2 der Verfassung und andere auf Konsens beruhende Optionen sowie über das Verfahren nach Artikel 37 Absatz 1. Des Weiteren enthält das Dokument Informationen über Fortschritte bei der Umsetzung ausgewählter Vorschläge des Arbeitsplans zur Stärkung des Aufsichtsmechanismus (siehe den Beschlussentwurf in Absatz 74).

**Einschlägiges strategisches Ziel:** Alle vier strategischen Ziele.

**Einschlägige Ergebnisvorgabe:** Ergebnisvorgabe 2: Internationale Arbeitsnormen und verbindliche und wirksame Aufsicht und Ergebnisvorgabe B: Effektive und effiziente Leitung der Organisation.

**Grundsatzpolitische Konsequenzen:** Keine zum jetzigen Zeitpunkt.

**Rechtliche Konsequenzen:** Keine zum jetzigen Zeitpunkt.

**Finanzielle Konsequenzen:** Keine zum jetzigen Zeitpunkt.

**Erforderliche Folgemaßnahmen:** Hängen von der Entscheidung des Verwaltungsrats ab.

**Verfasser:** Büro des Rechtsberaters (JUR) und Hauptabteilung Internationale Arbeitsnormen (NORMES).

**Verwandte Dokumente:** GB.337/INS/5; GB.337/PV; GB.335/INS/5; GB.335/PV; GB.334/INS/5; GB.334/PV; GB.332/INS/5(Rev.); GB.332/PV; GB.331/INS/5; GB.331/INS/3; GB.331/POL/2; GB.331/PFA/5; GB.331/PV; GB.329/INS/5; GB.329/INS/5(Add.)(Rev.); GB.329/PV; GB.328/LILS/2/2; GB.328/INS/6; GB.328/PV; GB.326/LILS/3/1; GB.326/PV; GB.323/INS/5; GB.323/PV.



**Inhaltsverzeichnis**

	<i>Seite</i>
Einleitung.....	1
Rechtssicherheit, Auslegung der internationalen Arbeitsübereinkommen und die Verfassungsordnung der IAO .....	1
Frühere dreigliedrige Diskussionen .....	1
Der Grundsatz der Rechtssicherheit .....	3
Hauptmerkmale von nach Artikel 37 Absatz 1 eingeleiteten gutachterlichen Verfahren des Internationalen Gerichtshofes.....	4
Beschreibung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die mögliche Errichtung eines Gerichts nach Artikel 37 Absatz 2.....	10
Die Rolle dreigliedriger auf Konsens beruhender Modalitäten .....	15
Abschließende Erwägungen.....	16
Überarbeiteter Arbeitsplan für die Stärkung des Aufsichtssystems – aktuelle Informationen zu ausgewählten Punkten des Arbeitsplans .....	18
Leitfaden für bewährte Praktiken im Aufsichtssystem und Kodifizierung des Verfahrens nach Artikel 26 (Maßnahmen 1.1 und 2.1).....	18
Beschlussentwurf .....	19
 <b>Anhänge</b>	
I. Beschlüsse des Verwaltungsrats über die Stärkung des Aufsichtsmechanismus.....	21
II. Arbeitsplan und Zeitplan für die Diskussionen des Verwaltungsrats über die Stärkung des Aufsichtssystems.....	24



## Einleitung

1. Der vom Verwaltungsrat im März 2017 gebilligte überarbeitete Arbeitsplan für die Stärkung des Aufsichtssystems<sup>1</sup> sieht unter Maßnahme 2.3 zum Thema Rechtssicherheit vor, dass der Verwaltungsrat um Leitlinien für die Modalitäten eines möglichen künftigen dreigliedrigen Meinungsaustauschs über Artikel 37 Absatz 2 der Verfassung und über die Elemente und Bedingungen ersucht wird, die für die Arbeit eines unabhängigen Organs zur Auslegung internationaler Arbeitsübereinkommen erforderlich sind. Auf seiner 335. Tagung (März 2019) beschloss der Verwaltungsrat „in Bezug auf den Vorschlag, weitere Schritte zur Gewährleistung von Rechtssicherheit zu erwägen, im Januar 2020 informelle Konsultationen abzuhalten, und ersuchte das Amt, zur Erleichterung dieses dreigliedrigen Meinungsaustauschs ein Papier über die Elemente und Bedingungen, die für die Arbeit eines unabhängigen Organs gemäß Artikel 37 Absatz 2 und jeder anderen auf Konsens beruhenden Option sowie gemäß dem Verfahren nach Artikel 37 Absatz 1 erforderlich sind, zu erarbeiten“.<sup>2</sup>
2. Im Januar 2020 förderte das Amt den dreigliedrigen Meinungsaustausch über weitere Schritte zur Gewährleistung von Rechtssicherheit auf der Grundlage eines Papiers, das Klarstellungen in Bezug auf die inhaltliche Bedeutung von Rechtssicherheit und ihre Auswirkungen auf die Auslegung von Übereinkommen bot. Der dreigliedrige Meinungsaustausch ermöglichte es, die gemeinsamen Auffassungen zu bekräftigen, dass i) Artikel 37 der einzige verfassungsmäßige Mechanismus ist, der Rechtssicherheit in Fragen der Auslegung von Übereinkommen gewährleistet; und ii) die gegenwärtige Verfassungsordnung der Organisation eine Verpflichtung für ihre dreigliedrigen Mitgliedsgruppen beinhaltet, jede Frage oder Streitigkeit im Zusammenhang mit der Auslegung von Übereinkommen dem Internationalen Gerichtshof (IGH) oder möglicherweise einem organisationsinternen Gericht vorzulegen.
3. Das vorliegende Dokument geht weiter auf das Papier ein, das als Grundlage für den dreigliedrigen Meinungsaustausch diente, und versucht, zur Klärung von Fragen beizutragen, die im Laufe dieses Austauschs deutlich wurden. Des Weiteren bietet die Vorlage eine aktualisierte vorläufige Zusammenfassung ausgewählter Maßnahmen im überarbeiteten Arbeitsplan zur Stärkung des Aufsichtsmechanismus.

## Rechtssicherheit, Auslegung der internationalen Arbeitsübereinkommen und die Verfassungsordnung der IAO

### Frühere dreigliedrige Diskussionen

4. Zu den Bedingungen und Modalitäten eines möglichen Rückgriffs auf die in Artikel 37 der Verfassung dargelegten Möglichkeiten für die Lösung von Fragen oder Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Auslegung von Übereinkommen wurden bereits umfassende Diskussionen und Konsultationen durchgeführt. Im Verwaltungsrat fanden zwei fundierte Beratungen statt.

<sup>1</sup> GB.329/INS/5(Add.)(Rev.).

<sup>2</sup> GB.335/INS/5, Abs. 84 g), in der vom Verwaltungsrat abgeänderten Fassung.

5. Die erste Beratung erfolgte auf seiner 256. Tagung im Jahr 1993 auf der Grundlage eines Papiers, in dem zunächst der Ursprung und der Zweck von Artikel 37 Absatz 2 in Erinnerung gerufen wurde, gefolgt von der Frage, wie das Problem der Auslegung angegangen worden ist, und was die Grenzen des Ansatzes waren. Schlussendlich wurde darin geprüft, ob ein Gericht nach Artikel 37 Absatz 2 eine nützliche Ergänzung des bestehenden Systems sein könnte.<sup>3</sup> Das Papier wurde zwar von den Mitgliedern des Verwaltungsrats begrüßt, mündete jedoch nicht in eine ausführliche Diskussion, und es wurde allgemein die Auffassung vertreten, dass die Errichtung eines Gerichts nach Artikel 37 Absatz 2 weiterer Überlegungen bedürfe.<sup>4</sup>
6. Zuletzt ersuchte der Verwaltungsrat auf seiner 320. Tagung (März 2014) den Generaldirektor, eine Vorlage auszuarbeiten, in der die möglichen Modalitäten, der Umfang und die Kosten von Maßnahmen nach Artikel 37 der Verfassung der IAO aufgeführt werden, um eine Streitigkeit oder Frage im Zusammenhang mit der Auslegung eines IAO-Übereinkommens anzugehen. Das Papier des Amtes wurde der 322. Tagung (Oktober–November 2014) des Verwaltungsrats vorgelegt und befasste sich nacheinander mit Artikel 37 Absatz 1 und 2. Der erste Teil war Artikel 37 Absatz 1 gewidmet und erläuterte die Haupteigenschaften und verfahrensrechtliche Aspekte der gutachterlichen Funktion des IGH. Die in jener Vorlage enthaltenen rechtlichen und praktischen Informationen sind weiterhin vollumfänglich gültig und aktuell.<sup>5</sup> Der zweite Teil des Papiers von Oktober 2014 enthielt einen Entwurf einer Satzung für die Errichtung eines organisationsinternen Gerichts gemäß Artikel 37 Absatz 2. Im Anschluss an eine Aussprache beschloss der Verwaltungsrat, die weitere Behandlung der möglichen Errichtung eines Gerichts gemäß Artikel 37 Absatz 2 der Verfassung zurückzustellen.<sup>6</sup>
7. Die Diskussionen des Verwaltungsrats im November 2018 und März 2019 spiegeln eine allgemeine Verständigung über die Notwendigkeit der Gewährleistung von Rechtssicherheit in normenbezogenen Angelegenheiten und insbesondere in Bezug auf die Beilegung von Streitigkeiten bei der Auslegung internationaler Arbeitsnormen wider.<sup>7</sup> In diesem Zusammenhang erbatene einige Mitgliedsgruppen Erklärungen zur Bedeutung und zum Nutzen des Grundsatzes der Rechtssicherheit.<sup>8</sup> Diesbezüglich wird daran erinnert, dass die Arbeitnehmer- und die Arbeitgebergruppe in ihrer gemeinsamen Position zum Aufsichtsmechanismus der IAO vom 13. März 2017 angemerkt hatten, dass „unterschiedliche Auffassungen und Streitigkeiten über die Auslegung von Übereinkommen weiterhin Realität sind“.<sup>9</sup>
8. Aufbauend auf allen früheren Diskussionen und unter Berücksichtigung des jüngsten dreigliedrigen Meinungs austauschs besteht der Zweck der vorliegenden Analyse darin, die Hauptmerkmale des Verfassungsrahmens für die maßgebliche und endgültige Beilegung von Auslegungsstreitigkeiten zu beschreiben und das Maß an Ermessensspielraum der

<sup>3</sup> GB.256/SC/2/2.

<sup>4</sup> GB.256/11/22, Abs. 10-15 und GB.256/PV(Rev.), S. VI/3 und VI/4.

<sup>5</sup> GB.322/INS/5.

<sup>6</sup> GB.322/INS/5(Add.2), Abs. 1(6), in der vom Verwaltungsrat abgeänderten Fassung.

<sup>7</sup> GB.335/PV, Abs. 240.

<sup>8</sup> GB.334/PV, Abs. 254.

<sup>9</sup> GB.329/PV, Anhang II, Gemeinsame Position der Arbeitnehmer- und der Arbeitgebergruppe zum Aufsichtsmechanismus der IAO, S. 192.

dreigliedrigen Mitgliedsgruppen innerhalb dieses Verfassungsrahmens zu klären. Die folgende Analyse geht in drei Teilen vor. Im ersten Teil werden die Modalitäten für die Einholung eines Gutachtens beim Internationalen Gerichtshof dargestellt. Im zweiten Teil werden wichtige Parameter für die Errichtung und die Tätigkeit eines organisationsinternen Gerichts geklärt, und der dritte Teil enthält einige Erwägungen zur Rolle der dreigliedrigen auf Konsens beruhenden Modalitäten für die Förderung der Rechtssicherheit.

## Der Grundsatz der Rechtssicherheit

9. Rechtssicherheit lässt sich wie folgt definieren: „Klarheit, Unzweideutigkeit und Stabilität in einem Rechtssystem, die es den Personen im System erlauben, ihr Verhalten gemäß den Geboten des Rechtes zu regulieren“. <sup>10</sup> Rechtssicherheit ist ein Kernelement des Grundsatzes der Rechtsstaatlichkeit <sup>11</sup> und erfüllt eine Dreifachfunktion durch die Förderung von Klarheit (*certitudo*), Sicherheit (*securitas*) sowie Treu und Glauben (*fides*) bei der Schaffung, Auslegung und Anwendung von Recht. <sup>12</sup>
10. Im Zusammenhang mit der Auslegung internationaler Arbeitsübereinkommen impliziert Rechtssicherheit die Fähigkeit, unzweideutige und endgültige Entscheidungen über den Geltungsbereich und die Bedeutung von Bestimmungen von Übereinkommen zu erhalten, damit die Staaten, die Vertragsparteien sind, oder Staaten, die eine Ratifizierung in Erwägung ziehen, die Art und den Umfang der aus der Ratifizierung entstehenden Pflichten vollumfänglich einschätzen und die nationale Gesetzgebung und Praxis entsprechend anpassen können.
11. In diesem Sinne würde die Inanspruchnahme der gutachterlichen Funktion des IGH und/oder die Errichtung eines organisationsinternen Gerichts die Stabilität und Vorhersehbarkeit bezüglich des Verständnisses der Bedeutung von Übereinkommen verbessern, was wiederum positive Auswirkungen auf die Ratifizierung und Umsetzung von Übereinkommen und allgemeiner auf die Glaubwürdigkeit der IAO sowie die Wirksamkeit und Transparenz des Systems für die Überwachung der Normen haben könnte. Die Verfügbarkeit vollumfänglich funktionsfähiger Verfahren für eine rasche und endgültige Beilegung von Auslegungstreitigkeiten würde die Wahrnehmung des IAO-Normenwerks als integriertes und kohärentes „Internationales Arbeitsgesetzbuch“ in der Tat stärken.
12. Mit Blick auf die wachsende Zahl internationaler Vereinbarungen und Streitbeilegungsmechanismen, die sich auf internationale Arbeitsnormen auswirken, jedoch außerhalb der Organisation angesiedelt sind, würde die Nutzung und Einhaltung der verfassungsrechtlichen Vorschriften von Artikel 37 die Organisation außerdem in die Lage versetzen, mittels eines den Mitgliedsgruppen bekannten und von ihnen beherrschten Verfahrens ein Gegengewicht zu diesen Phänomenen zu schaffen, sie zu kontrollieren oder auf andere Weise zu

<sup>10</sup> *Black's Law Dictionary*, 10. Auflage.

<sup>11</sup> Mit den Worten des UN-Generalsekretärs: „Rechtsstaatlichkeit [...] bezieht sich auf ein Prinzip der Regierungsführung, bei dem alle Personen, Institutionen und Einrichtungen [...] gegenüber öffentlich bekanntgemachten, gleichförmig angewendeten und unabhängig entschiedenen Gesetzen rechenschaftspflichtig sind [...] Sie erfordert Maßnahmen, um die Einhaltung der Grundsätze des Rechtsprimats, der Gleichheit vor dem Gesetz, der Rechenschaftspflicht gegenüber dem Recht, der Fairness bei der Anwendung des Rechts, [...] der Rechtssicherheit, der Vermeidung von Willkür sowie der verfahrensrechtlichen und rechtlichen Transparenz zu gewährleisten“; siehe *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, S/2004/616, Abs. 6.

<sup>12</sup> Siehe beispielsweise Robert Kolb, „La sécurité juridique en droit international: aspects théoriques“, *African Yearbook of International Law*, 2002, Bd. 10, S.103.

beeinflussen. Maßgebliche und verbindliche Auslegungen, die durch den Weltgerichtshof gemäß Artikel 37 Absatz 1 oder durch ein organisationsinternes Rechtsorgan gemäß den in Artikel 37 Absatz 2 genannten Bedingungen erwirkt werden, würden die Integrität des IAO-Normenwerks schützen und bewahren und wirksam das Risiko mindern, dass IAO-Normen von Stellen außerhalb der Organisation ohne jede Einflussmöglichkeit für die IAO „ausgelegt“ werden. Folglich ist Artikel 37 der Schlüssel zur Gewährleistung von Rechtssicherheit und zur Vermeidung einer fragmentierten Auslegung von IAO-Übereinkommen.

## **Hauptmerkmale von nach Artikel 37 Absatz 1 eingeleiteten gutachterlichen Verfahren des Internationalen Gerichtshofes**

### ***Verfassungstheorie und -praxis***

13. Artikel 37 Absatz 1 der Verfassung der IAO sieht vor, dass „alle Fragen oder Schwierigkeiten“, die sich aus der Auslegung der Verfassung oder eines von Mitgliedstaaten nach den Bestimmungen dieser Verfassung angenommenen internationalen Arbeitsübereinkommens ergeben, dem Internationalen Gerichtshof „zur Entscheidung“ vorgelegt werden. Die englischen Begriffe „question“ und „dispute“ wurden direkt aus Artikel 14 der Völkerbundsatzung bezogen und von der Kommission für internationale Arbeitsfragen in den späteren Artikel 37 der IAO-Verfassung eingefügt (in der deutschen Übersetzung der IAO-Verfassung wurden hingegen die Begriffe „Fragen“ und „Schwierigkeiten“ verwendet, abweichend von der amtlichen Übersetzung der Völkerbundsatzung, wo es heißt: „Dieser Gerichtshof ... erstattet ferner gutachtliche Äußerungen über jede ihm vom Rate oder der Bundesversammlung vorgelegte Streitfrage oder sonstige Angelegenheit“; im weiteren Verlauf des vorliegenden Dokuments werden zur besseren Lesbarkeit die beiden Terme „Frage“ für „question“ und „Streitigkeit“ für „dispute“ verwendet, da sie die Intention des Textes am besten wiedergeben). Es scheint, dass mit der Verwendung beider Begriffe in der Völkerbundsatzung die Absicht verfolgt wurde, den Umfang der gutachterlichen Funktion des Ständigen Internationalen Gerichtshofes nicht zu beschränken. Während beispielsweise unter „Streitigkeit“ völkerrechtlich „eine Uneinigkeit über eine Rechtsfrage oder eine Tatsache, widersprüchliche Rechtsauffassungen oder Interessen zwischen zwei Personen“ verstanden wird,<sup>13</sup> ist der Begriff „Frage“ weit genug gefasst, um dem Gerichtshof jegliches Auslegungsersuchen vorzulegen.<sup>14</sup> Dies bedeutet natürlich nicht, dass dem Gerichtshof jede beliebige Frage vorgelegt werden würde oder sollte. Über das Vorliegen einer Streitigkeit oder Frage, die normalerweise zu einem Ersuchen um ein Gutachten führen sollte, entscheidet der Verwaltungsrat. Zurzeit ist eine strittige Auslegung anhängig, welche das Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, betrifft.
14. Auslegungstreitigkeiten lassen sich von bloßen oder gelegentlichen Meinungsverschiedenheiten über die Bedeutung internationaler Arbeitsnormen und von an das Amt zur Beratung gerichteten Klärungsersuchen unterscheiden. Es kann zu Meinungsverschiedenheiten über den Geltungsbereich oder die inhaltliche Bedeutung gewisser Bestimmungen kommen, ohne dass zwingend die Gültigkeit von Kommentaren, Schlussfolgerungen oder Empfehlungen von Aufsichtsorganen in Frage gestellt wird oder ihre Befugnis zur Formulierung solcher

<sup>13</sup> The Mavrommatis Palestine Concessions, Gerichtliche Entscheidung, Serie A, Nr. 2, S. 11.

<sup>14</sup> Der Begriff „question“ („sonstige Angelegenheit“ in der amtlichen deutschen Übersetzung) in Artikel 14 der Völkerbundsatzung wird gemeinhin so verstanden, dass er sich auf andere Sachverhalte als auf Streitfragen oder spezifische Aspekte von Streitfragen bezieht, die gesondert betrachtet werden, oder auf Rechtsfragen, die außerhalb eines Streitfalls entstehen; siehe Robert Kolb (Hrsg.), *Commentaire sur le Pacte de la Société des Nations*, 2014, S. 593.

Kommentare, Schlussfolgerungen oder Empfehlungen beeinträchtigt wird. An das Amt gerichtete Ersuchen sollen dazu dienen, Klarstellungen über die Bedeutung konkreter Bestimmungen zu erhalten, hauptsächlich durch eine sorgfältige Überprüfung der Vorbereitungsarbeiten.

15. In Bezug auf Verfassungstheorie und -praxis wurde Artikel 37 Absatz 1 stets so verstanden, dass er den auf dieser Grundlage eingeholten Gutachten eine verbindliche und maßgebliche Wirkung verleiht. In den ersten Jahren ihrer Tätigkeit hat die IAO – tatsächlich handelte der Völkerbund auf Ersuchen der Organisation – zwischen 1922 und 1932 bei sechs Gelegenheiten die gutachterliche Funktion des Ständigen Internationalen Gerichtshofes (Vorläufer des IGH) in Anspruch genommen auf der Grundlage der in die Verfassung von 1919 eingefügten Bestimmung – die fast identisch mit dem gegenwärtigen Artikel 37 Absatz 1 ist. Der Ständige Internationale Gerichtshof gab bei fünf Gelegenheiten Gutachten zur Auslegung der Verfassung und ein Gutachten zum Übereinkommen (Nr. 4) über die Nacharbeit der Frauen, 1919, ab. Alle sechs Gutachten wurden unverzüglich akzeptiert und umgesetzt. Beispielsweise beschloss die Konferenz nach der Auslegung von Übereinkommen Nr. 4 durch den Ständigen Internationalen Gerichtshof, dass es notwendig sei, das Übereinkommen Nr. 4 neu zu fassen, und nahm folglich das Abgeänderte Übereinkommen (Nr. 41) über die Nacharbeit der Frauen, 1934, an.<sup>15</sup>
16. Alle sechs Gutachten lieferten wertvolle Anregungen und Orientierungshilfe im Hinblick auf das Mandat, den Tätigkeitsbereich und die normensetzende Funktion der Organisation. Das erste Gutachten zu Artikel 3 Absatz 5 der Verfassung hat zur Klärung der Frage der Methode für die Ernennung nichtstaatlicher Delegierter auf der Konferenz beigetragen – und wird dies auch weiterhin tun. Das Gutachten zur Nacharbeit von Frauen führte zur Neufassung des Übereinkommens Nr. 4, während die drei Gutachten zur Zuständigkeit der IAO bestätigten, dass die Normensetzung der IAO auf die Arbeit in der Landwirtschaft ausgedehnt und dadurch die Tätigkeiten der Arbeitgeber geregelt werden konnten. Was das Gutachten über die Freie Stadt Danzig betrifft, so wurde festgestellt, dass die Fähigkeit einer Gebietskörperschaft (Entität), sich frei an den Tätigkeiten der IAO zu beteiligen, beispielsweise internationale Arbeitsübereinkommen zu ratifizieren, eine Voraussetzung für die Staatlichkeit und damit auch eine Voraussetzung für die Aufnahme in die Mitgliedschaft der IAO ist.
17. Seitdem der IGH an die Stelle des Ständigen Internationalen Gerichtshofes getreten ist, hat die IAO keine Auslegungsfrage mehr zur Begutachtung vorgelegt. In Bezug auf die Gründe, warum seit 1932 kein Rückgriff auf Artikel 37 erfolgte, ist daran zu erinnern, dass die ursprüngliche, 1919 geschaffene Verfassungsordnung zwischen drei normenbezogenen Funktionen unterschied, nämlich der Annahme internationaler Arbeitsnormen, der Kontrolle ihrer Durchführung und ihrer Auslegung. Nach und nach, und insbesondere nach der Verfassungsreform von 1946, übernahmen die Aufsichtsorgane im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Aufgaben eine bedeutendere Rolle bei der „Auslegung“ der internationalen Arbeitsnormen. Lange Zeit wurden ihre Ansichten insgesamt als ausreichend angesehen, um Rechtssicherheit zu gewährleisten. Die Erfahrungen in der jüngeren Zeit zeigen jedoch, dass in den Fällen, in denen die Bemerkungen oder Schlussfolgerungen der Aufsichtsorgane nicht als ausreichend für die Wahrung der Rechtssicherheit angesehen werden, ein Rückgriff auf Artikel 37 Absatz 1 erforderlich ist, um zu verhindern, dass eine Auslegungsstreitigkeit ein Maß an juristischer Kontroverse und Unsicherheit erzeugt, das die harmonische Ausübung der normensetzenden Tätigkeiten der Organisation beeinträchtigt.

<sup>15</sup> *Interpretation of the Convention of 1919 concerning Employment of Women during the Night* (Gutachten Nr. 25; Ständiger Internationaler Gerichtshof, Serie A/B, Nr. 50), [Oxford Public International Law](#).

18. Es wird daran erinnert, dass die IAO für eine Auslegung einer Frage oder Streitigkeit gemäß Artikel 37 Absatz 1 oder für „Rechtsfragen, die in den Rahmen ihrer Tätigkeit fallen“, gemäß Artikel IX Absatz 2 der Vereinbarung über die gegenseitigen Beziehungen zwischen den Vereinten Nationen und der IAO von 1946 ein solches Gutachten einholen könnte.

### **Rechtsnatur des Artikels 37**

19. Artikel 37 der IAO-Verfassung ist ein typisches Beispiel für eine so genannte „Streitbeilegungsklausel“, das heißt eine Bestimmung, die die Methode, die Technik oder das Verfahren zur Lösung künftiger Differenzen vorschreibt, die sich aus der Durchführung oder Auslegung eines völkerrechtlichen Vertragswerkes ergeben. Eine Streitbeilegungsklausel sieht ihrem Wesen nach daher eher ein obligatorisches als ein fakultatives Vorgehen vor; sie schreibt mehr oder weniger detailliert eine bestimmte rechtliche Lösung unter Ausschluss anderer vor.
20. Im Fall von Artikel 37 verstärkt die uneingeschränkte Formulierung explizit noch die Vorstellung einer unmittelbaren rechtlichen Verpflichtung; „alle“ Auslegungstreitigkeiten „werden“ dem IGH zur Entscheidung vorgelegt (*toutes les questions seront soumises*). Wäre die Absicht gewesen, einen Ermessensspielraum zu lassen, hätten die Autoren vorgesehen, dass eine Frage dem IGH „vorgelegt werden kann“ (*peut être soumise*), oder sie hätten die Anrufung von der Unfähigkeit abhängig gemacht, das Problem mit anderen Mitteln zu lösen. Dies ist zum Beispiel der Fall beim Abkommen über die Vorrechte und Befreiungen der Sonderorganisationen, in dessen Abschnitt 32 vorgesehen ist, dass alle Differenzen an den IGH verwiesen werden, „sofern nicht die Parteien im Einzelfall ein anderes Beilegungsverfahren vereinbaren“. <sup>16</sup>
21. In dem von den Autoren der IAO-Verfassung geschaffenen in sich geschlossenen Rechtsrahmen erscheint die Inanspruchnahme der gutachterlichen Funktion des IGH unter allen Umständen zwingend. Während – verfahrensrechtlich gesehen – eine Anrufung von dem entsprechenden Organ erörtert und beschlossen werden muss, werden das Forum und die Art und Weise der Beilegung speziell in Artikel 37 Absatz 1 festgelegt. Was Artikel 37 Absatz 2 im Jahr 1946 zu diesem Rahmen hinzugefügt hat, ist die Möglichkeit, eine separate gerichtliche Instanz für die rasche Beilegung von Streitigkeiten über die Auslegung von Übereinkommen zu schaffen, wenn „die strittigen Punkte von so äußerst genauer Art sind, dass ein Rückgriff auf das wichtigste Justizorgan der internationalen Gemeinschaft nicht gerechtfertigt ist“. <sup>17</sup> Solange diese Möglichkeit nicht in Kraft gesetzt wird, bleibt die Anrufung des IGH zur Abgabe eines Gutachtens gemäß Artikel 37 Absatz 1 bis heute die einzige verfassungsmäßige Möglichkeit, eine Auslegungstreitigkeit autoritativ zu lösen. Daher ist die Nichtanwendung von Artikel 37 trotz des Bestehens einer allgemein anerkannten Auslegungstreitigkeit aus verfassungsrechtlichen Gründen kaum zu rechtfertigen.

<sup>16</sup> Siehe auch Artikel 75 der Verfassung der Weltgesundheitsorganisation (WHO), der vorsieht, dass jede Streitfrage bezüglich der Auslegung oder Anwendung der Verfassung, die „nicht auf dem Verhandlungsweg oder durch die Gesundheitskonferenz geregelt werden kann“, dem Internationalen Gerichtshof zu unterbreiten ist, „es sei denn, dass die beteiligten Parteien sich auf eine andere Regelung einigen“. In ähnlicher Weise sieht Artikel XVII der Verfassung der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) vor, dass jede Frage oder Streitigkeit über die Auslegung der Verfassung, „wenn sie nicht durch die Konferenz geregelt wird“, an den IGH zu verweisen ist.

<sup>17</sup> IAA: Bericht IV(1), Internationale Arbeitskonferenz, 27. Tagung, 1945, S. 108.

## **Einleitung des Verfahrens**

22. Das gutachterliche Verfahren kann mit einem schriftlichen Ersuchen des Amtes, gerichtet an den Kanzler des IGH, eingeleitet werden. Dabei muss das Amt eine genaue Formulierung der Frage – wie vom Verwaltungsrat beschlossen –, zu der ein Gutachten erforderlich ist, unterbreiten und ihr alle Dokumente beifügen, die die Frage wahrscheinlich erhellen könnten. Diese Unterlagen sollten alle Hintergrundinformationen über die zugrunde liegende Streitigkeit enthalten.<sup>18</sup>

## **Zuständigkeit und Zulässigkeit**

23. Damit der Gerichtshof zuständig ist, muss die Frage in direktem Zusammenhang mit den Tätigkeiten der Organisation stehen, die um das Gutachten ersucht, und sich auf Gegenstände beziehen, die in ihren Zuständigkeits- oder Fachbereich fallen. Damit sie zulässig ist, muss die dem Gericht vorgelegte Frage juristischer Natur sein. Der Umstand, dass die Frage politische Dimensionen haben kann oder abstrakt oder unklar ist, reicht grundsätzlich nicht dafür aus, dass der Gerichtshof die Abgabe eines Gutachtens ablehnt. Es ist zu beachten, dass der Gerichtshof zum Zweck der Abgabe seines Gutachtens die Frage neu formulieren oder auslegen kann, wie er es für angemessen hält.

## **Inkenntnissetzung, Einladung zur Teilnahme am Verfahren**

24. Damit der Gerichtshof seine Rechtsprechungsfunktion erfüllen kann, hat er stets besonderen Wert darauf gelegt, dass die ihm zur Verfügung stehenden Informationen in ausreichendem Maß umfassend und angemessen sind. Alle Staaten, die berechtigt sind, vor dem Gerichtshof aufzutreten, und internationale Organisationen, die nach Einschätzung des Gerichtshofes wahrscheinlich in der Lage sind, Informationen zu der Frage zu liefern, werden eingeladen, schriftliche oder mündliche Erklärungen abzugeben, sind aber nicht dazu verpflichtet.
25. Dementsprechend ist es wahrscheinlich, dass im Falle eines Ersuchens um ein Gutachten über die Auslegung eines IAO-Übereinkommens alle Mitgliedstaaten – unabhängig davon, ob sie das betreffende Übereinkommen ratifiziert haben oder nicht – die Möglichkeit hätten, aktiv am Verfahren teilzunehmen und dem Gerichtshof einschlägige Informationen zu übergeben.

## **Beteiligung internationaler Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände**

26. Die Frage, ob die Sozialpartner an einem gutachterlichen Verfahren teilnehmen könnten, stand im Mittelpunkt der Debatte über die mögliche Verweisung einer Streitigkeit über die Auslegung eines Übereinkommens an den IGH.
27. Es mag fragwürdig sein, welche „internationalen Organisationen“ Schriftsätze einreichen oder vor dem Gerichtshof auftreten dürfen, und eigentlich schließt dieser Begriff die Beteiligung nichtstaatlicher Organisationen prinzipiell aus. Dennoch ist es unwahrscheinlich, dass

<sup>18</sup> Beispielsweise legte die IAO, als sie um das Gutachten zur Auslegung des Übereinkommens Nr. 4 ersuchte, Auszüge aus wortgetreuen Aufzeichnungen der IAK, Protokollen des Verwaltungsrats, Entwürfen von Übereinkommen, Berichten des Amtes und schriftlichen Stellungnahmen von Mitgliedsgruppen vor.

der Gerichtshof diesen Begriff in Bezug auf die mögliche Beteiligung internationaler Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände an von der IAO angestregten gutachterlichen Verfahren eng auslegen würde.

28. De facto wurde jedes Mal, wenn im Zeitraum 1922–32 ein Gutachten betreffend die IAO beantragt wurde, internationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden die Teilnahme an den Verfahren gestattet.<sup>19</sup> Der derzeitige Artikel 66 Absatz 2 des Statutes des IGH gibt Artikel 73 der Geänderten Verfahrensordnung des Ständigen Internationalen Gerichtshofes wieder.
29. Darüber hinaus stützt die neuere Rechtsprechung die Auffassung, dass der Gerichtshof bereit ist, seine gutachterlichen Verfahren für andere Akteure als Staaten und internationale zwischenstaatliche Organisationen zu öffnen, wann immer die Beteiligung solcher Akteure in Anbetracht des konkreten Kontextes des Falles, in Anbetracht von Fairness- und Gerechtigkeitserwägungen, aber auch unter Berücksichtigung der Notwendigkeit, möglichst umfassende Informationen zu erhalten, materiell und verfahrensrechtlich unerlässlich ist.<sup>20</sup> Mittlerweile wird weithin anerkannt, dass der Gerichtshof einen pragmatischen Ansatz verfolgt, um sicherzustellen, dass alle beteiligten Interessen zum Ausdruck gebracht werden können, und eine gewisse Flexibilität zeigt, um andere Akteure als Staaten anzuhören.
30. In jedem Fall könnte das Amt im Falle einer eventuellen Anrufung in das „Dossier“, das zusammen mit dem Ersuchen eingereicht werden muss, alle Schriftsätze, Positionspapiere oder andere Dokumente aufnehmen, die die Arbeitgebergruppe und die Arbeitnehmergruppe dem Gerichtshof zur Kenntnis bringen möchten.

<sup>19</sup> 1922 lud der Gerichtshof in dem gutachterlichen Verfahren über die *Benennung des Arbeitnehmerdelegierten für die Niederlande auf der dritten Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz* die International Association for the Legal Protection of Workers, die International Federation of Christian Trade Unions und die International Federation of Trade Unions ein. Zu dem gutachterlichen Verfahren betreffend die *Zuständigkeit der IAO in Bezug auf die internationale Regelung der Arbeitsbedingungen der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen* lud der Gerichtshof die folgenden sechs Organisationen zur Teilnahme ein: die International Federation of Agricultural Trade Unions, die International League of Agricultural Associations, die International Federation of Christian Trade Unions of Landworkers, die International Federation of Landworkers, die International Federation of Trade Unions und die International Association for the Legal Protection of Workers. An dem gutachterlichen Verfahren von 1926 über die *Zuständigkeit der Internationalen Arbeitsorganisation für die Regelung der persönlichen Arbeit des Arbeitgebers* konnten drei Organisationen teilnehmen: die International Organization of Industrial Employers, die International Federation of Trade Unions und die International Confederation of Christian Trade Unions. In dem Gutachten von 1932 zur Auslegung des *Übereinkommens von 1919 über die Nachtarbeit der Frauen* gaben die International Federation of Trade Unions und die International Confederation of Christian Trade Unions schriftliche und mündliche Stellungnahmen ab.

<sup>20</sup> Beispielsweise hat das Gericht im Zusammenhang mit gutachterlichen Verfahren in der jüngeren Zeit (*Rechtliche Folgen des Baus einer Mauer in den besetzten palästinensischen Gebieten, Verordnung vom 19. Dezember 2003, I.C.J. Reports 2003*, S. 429 und *Völkerrechtliche Vereinbarkeit der einseitigen Unabhängigkeitserklärung der provisorischen Selbstverwaltungsinstitutionen des Kosovo, Verordnung vom 17. Oktober 2008, I.C.J. Reports 2008*, S. 410) akzeptiert, Eingaben von anderen Stellen als Staaten und öffentlichen internationalen Organisationen entgegenzunehmen. Siehe auch Dinah Shelton, „The participation of non-governmental organizations in international judicial proceedings“, *American Journal of International Law*, Bd. 88, 1994, S. 623.

### **Schriftliche Erklärungen und mündlich vorgetragene Argumente**

31. Der Gerichtshof legt durch Beschluss die Frist für die Einreichung schriftlicher Erklärungen derjenigen Staaten und internationalen Organisationen fest, die zur Teilnahme eingeladen wurden. Das Statut des Gerichtshofes sieht die Möglichkeit vor, den an gutachterlichen Verfahren teilnehmenden Organen das Recht einzuräumen, auf die von anderen Organen vorgelegten Erklärungen zu antworten. Der Gerichtshof kann nach eigenem Ermessen entscheiden, öffentliche Anhörungen mündlich vorgetragener Argumente durchzuführen.

### **Eilanträge**

32. Das Gericht kann ein Gutachten nach einem abgekürzten Verfahren abgeben, wenn ein Eilantrag in diesem Sinne gestellt wird (beispielsweise mit kürzeren Fristen für schriftliche Eingaben und/oder ohne Anhörungen). Die Notwendigkeit der raschen Erledigung wird vom Gericht im Einzelfall geprüft.

### **Kosten**

33. Ersuchen um Gutachten sind mit keinen anderen Kosten verbunden als denjenigen, die sich aus der Teilnahme des Amtes an der mündlichen Verhandlung vor dem Gericht ergeben. Die Tätigkeit des IGH wird vollständig von den Vereinten Nationen (UN) finanziert. Die einzigen Kosten würden letztlich durch die Vervielfältigung des „Dossiers“ in der von der Kanzlei geforderten Anzahl von Exemplaren und durch die Dienstreisekosten des Vertreters der ersuchenden Organisation entstehen, der an der mündlichen Verhandlung teilnehmen kann.

### **Rechtswirkung eines Gutachtens und institutionelle Folgemaßnahmen**

34. Zwar sind Gutachten *per se* nicht bindend, können jedoch als solche akzeptiert werden, beispielsweise wenn eine entsprechende Klausel hinzugefügt wird. Der Gerichtshof hat immer zwischen dem gutachterlichen Charakter seiner Aufgabe und der besonderen Wirkung unterschieden, die die Parteien eines bestehenden Streitfalls einem Gutachten zuschreiben möchten. Die IAO hat im Rahmen der verfassungsrechtlichen Praxis Gutachten stets als bindend angesehen. Auf einer praktischen Ebene wird es Sache der Exekutivorgane der IAO sein, die notwendigen – rechtlichen, politischen, administrativen oder anderen – Maßnahmen zu beschließen und durchzuführen, um den Rechtsspruch in vollem Umfang umzusetzen. Beispielsweise sei daran erinnert, dass die Neufassung des Übereinkommens Nr. 4, die schlussendlich zur Annahme des Übereinkommens Nr. 41 in Bezug auf die Nacharbeit von Frauen führte, in Anwendung des Gutachtens des Ständigen Internationalen Gerichtshofes bezüglich der Auslegung von Artikel 3 des Übereinkommens Nr. 4 eingeleitet wurde.<sup>21</sup>
35. Was die institutionellen Folgemaßnahmen betrifft, so hat der Gerichtshof stets die Auffassung vertreten, dass der praktische Nutzen des Gutachtens ausschließlich von dem ersuchenden Organ zu prüfen ist und dass es nach seiner Entscheidung dem Organ, das das Ersuchen eingeleitet hat, obliegt, die Schlussfolgerungen aus den Feststellungen des Gerichtshofes zu ziehen.

<sup>21</sup> Siehe Fußnote 14.

36. Bei den sechs auf Ersuchen der IAO abgegebenen Gutachten wurden diese alle im Official Bulletin veröffentlicht, und im Bericht des Generaldirektors an die Konferenz wurde darauf Bezug genommen. Sie wurden auch unverzüglich in die Praxis umgesetzt. Beispielsweise beschloss der Verwaltungsrat 1933 nach dem Gutachten des Gerichtshofes zur Auslegung des Übereinkommens Nr. 4 die Neufassung des Übereinkommens vorzuschlagen, was schlussendlich zur Annahme des Übereinkommens Nr. 41 im Jahr 1934 führte.<sup>22</sup>

## **Beschreibung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die mögliche Errichtung eines Gerichts nach Artikel 37 Absatz 2**

### ***Verfassungsrechtliche Parameter***

37. Artikel 37 Absatz 2 der Verfassung lautet wie folgt: „Ungeachtet der Bestimmungen von Absatz 1 dieses Artikels kann der Verwaltungsrat Regeln aufstellen und der Konferenz zur Genehmigung unterbreiten für die Errichtung eines Gerichts zur raschen Erledigung von Fragen oder Schwierigkeiten, die sich aus der Auslegung eines Übereinkommens ergeben und dem Gericht vom Verwaltungsrat oder nach den Bestimmungen dieses Übereinkommens vorgelegt werden können. Für jedes aufgrund dieses Absatzes geschaffene Gericht sind die Urteile und Gutachten des Internationalen Gerichtshofes bindend. Jeder Rechtspruch eines solchen Gerichts wird den Mitgliedern der Organisation mitgeteilt, und jede Bemerkung der Mitglieder hierzu wird der Konferenz vorgelegt.“
38. Dieser Artikel gibt eine begrenzte Orientierungshilfe zur Organisation und Arbeitsweise des Gerichts und räumt daher dem Verwaltungsrat einen erheblichen Ermessensspielraum bei der Gestaltung des Gerichts entsprechend Bedarf und Präferenzen ein. Die Verfassung definiert jedoch in uneingeschränkter Weise bestimmte Schlüsselp Parameter, die den Rahmen festlegen, in dem der Verwaltungsrat sein Ermessen bei der Errichtung eines solchen Gerichts ausüben kann.
39. Erstens kann die zu schaffende unabhängige Institution gemäß Artikel 37 Absatz 2 nur ein Gericht sein und keine andere Art von Expertengremium, selbst wenn es gerichtsähnliche Funktionen ausüben sollte. Ein Gericht wird definiert als „Gerichtshof oder anderes Rechtssprechungsorgan“<sup>23</sup> oder als „ein gerichtliches Organ, das eingerichtet wird, um Streitigkeiten durch verbindliche Entscheidungen auf der Grundlage von Rechtsnormen zu regeln“.<sup>24</sup> In diesem Sinne ist auch zu beachten, dass das Gericht Rechtssprüche zu erlassen hat, die „gerichtliche Handlungen sind, die darauf abzielen, definitiv und verbindlich zu entscheiden“.<sup>25</sup> Daraus ergibt sich, dass sich das in Artikel 37 Absatz 2 genannte Gericht aus Richtern zusammensetzen soll, die hohe Standards an juristischem Fachwissen, Integrität und Unparteilichkeit erfüllen sollten. Die an dem dreigliedrigen Meinungsaustausch im Januar 2020 teilnehmenden Mitgliedsgruppen hoben hervor, wie wichtig es sei, dass die Richter diese Standards erfüllen, und waren allgemein der Ansicht, dass eine dreigliedrige Zusammensetzung eines Gerichts nicht angemessen sei.

<sup>22</sup> Siehe *Minutes of the Governing Body*, 64. Tagung, 1933, S. 20; und *Record of Proceedings*, Internationale Arbeitskonferenz, 18. Tagung, 1934, S. 196, 202.

<sup>23</sup> *Black's Law Dictionary*, 10. Auflage.

<sup>24</sup> Emile Bruylant, *Dictionnaire de droit international public*, 2001.

<sup>25</sup> Ebd.

40. Wie durch die vorbereitenden Arbeiten bestätigt wurde,<sup>26</sup> implizieren die in Artikel 37 Absatz 2 verwendeten Begriffe „Gericht“ und „Rechtsspruch“ eine gerichtliche Entscheidung und lassen keinen Zweifel daran, dass die Rechtssprüche des Gerichts für alle verbindlich und anwendbar wären, nur vorbehaltlich einer einschlägigen Entscheidung oder eines Gutachtens des IGH.<sup>27</sup>
41. Zweitens soll das Gericht die „rasche Erledigung“ von Streitigkeiten oder Fragen im Zusammenhang mit der Auslegung eines Übereinkommens sicherstellen. Dies bedeutet, dass von einem organisationsinternen Gericht erwartet wird, dass bestimmte Auslegungsfragen zügig behandelt werden. In den Diskussionen der Konferenz, die der Verfassungsänderung von 1946 vorausgingen, wurde die Art der Fragen, die dem Gericht vorgelegt werden könnten, von denen unterschieden, die an den IGH verwiesen werden sollten. Während im Prinzip – sollte ein Gericht errichtet werden – jede Frage oder Streitigkeit nach dem Ermessen des Verwaltungsrats einem der beiden Gerichte vorgelegt werden könnte, wurde allgemein anerkannt, dass manche Fragen über den Geltungsbereich oder die Bedeutung von Bestimmungen internationaler Arbeitsübereinkommen es nicht rechtfertigen, vor das wichtigste Rechtsorgan der UN gebracht zu werden.<sup>28</sup> Dementsprechend kann davon ausgegangen werden, dass Fragen mit umfassenderen systemischen Konsequenzen für die Organisation und darüber hinaus dem IGH vorgelegt werden könnten, während Fragen rein technischer Art mit begrenzten Rückwirkungen außerhalb der Grenzen des betreffenden Übereinkommens zunächst an das organisationsinterne Gericht weitergeleitet werden könnten.
42. Drittens werden die Regeln zur Errichtung des Gerichts – zu denen ein Statut als Gründungsurkunde und Verfahrensregeln gehören würden – vom Verwaltungsrat aufgestellt und von der Konferenz genehmigt. Das Amt könnte bei der Ausarbeitung dieser Regeln Unterstützung leisten und sich dabei auf die Praxis anderer internationaler Gerichte stützen, die mit der Auslegung internationaler Verträge betraut sind.
43. Viertens kann die Verweisung einer Auslegungsstreitigkeit oder -frage an ein Gericht nur vom Verwaltungsrat oder in Übereinstimmung mit den Bestimmungen des betreffenden Übereinkommens erfolgen. Beim gegenwärtigen Stand der Dinge könnten nur Auslegungsfragen, die vom Verwaltungsrat an das Gericht verwiesen werden, von dem Gericht behandelt werden. Sollte ein Gericht errichtet werden, könnte eine Standardklausel in die Schlussbestimmungen künftiger Übereinkommen aufgenommen werden, die die Verweisung jeder Auslegungsstreitigkeit an dieses Gericht vorsieht.
44. Fünftens werden anwendbare Urteile oder Gutachten des Internationalen Gerichtshofes für das Gericht bindend sein, was bedeutet, dass vom Gericht erlassene Rechtssprüche möglicherweise angefochten werden könnten, indem beim IGH ein „Rechtsmittel“ eingelegt wird.
45. Sechstens werden die Entscheidungen des Gerichts an die Mitglieder der Organisation verteilt, damit diese eventuellen Bemerkungen abgeben können, die der Konferenz vorgelegt

<sup>26</sup> Die Dreigliedrige Konferenzdelegation für Verfassungsfragen, die 1946 den Artikel 37 Absatz 2 erörterte, betonte die Notwendigkeit einer einheitlichen Auslegung und vertrat die Ansicht, dass jeder Rechtsspruch des Gerichts für alle Mitgliedstaaten verbindlich sein sollte.

<sup>27</sup> Siehe Artikel 37 Absatz 2. Der IGH ist kein reguläres Berufungsgericht für internationale Gerichte (vgl. <https://www.icj-cij.org/en/frequently-asked-questions>). Allerdings würden der Konferenz Bemerkungen zu den Rechtssprüchen des Gerichts vorgelegt (Artikel 37 Absatz 2). Sollte der Rechtsspruch des Gerichts nicht akzeptiert werden, könnte immer noch ein Gutachten des Internationalen Gerichtshofes gemäß Artikel 37 Absatz 1 eingeholt werden.

<sup>28</sup> IAA: Bericht IV(1), Internationale Arbeitskonferenz, 27. Tagung, 1945, S. 107-108.

würden. Es scheint, dass die Autoren die Absicht hatten, sicherzustellen, dass alle IAO-Mitgliedstaaten über den Rechtsspruch des Gerichts informiert werden und die Möglichkeit erhalten würden, ihre Ansichten gegenüber der Konferenz zum Ausdruck zu bringen. Die Übermittlung von Bemerkungen der Mitgliedstaaten an die Konferenz würde im Prinzip nicht zur Wiedereröffnung der inhaltlichen Interpretation führen, es sei denn, die Mitgliedsgruppen wollten gegen den Rechtsspruch „Berufung“ einlegen und versuchen, die Angelegenheit zur endgültigen Entscheidung vor den IGH zu bringen. Der Schwerpunkt lag daher sowohl auf dem öffentlichen Charakter des Verfahrens als auch auf der Möglichkeit für IAO-Mitglieder und die Konferenz, entsprechende Konsequenzen aus einer bestimmten Auslegung des Gerichts zu ziehen, einschließlich einer Neufassung des jeweiligen vom Gericht ausgelegten Übereinkommens. In Übereinstimmung mit der Praxis anderer internationaler Gerichtshöfe und Tribunale könnte das Verfahren öffentlich gemacht werden, möglicherweise innerhalb der vom Verwaltungsrat oder dem Gericht selbst festgelegten Grenzen.

46. Innerhalb dieser verfassungsrechtlichen Parameter wäre es nützlich, die besonderen Merkmale eines organisationsinternen Gerichts herauszustellen. Ein Gericht könnte die Rolle der Dreigliedrigkeit in Auslegungsfragen stärken und würde eine wichtige Schutzvorkehrung für die Mitgliedsgruppen in Bezug auf Entscheidungen darstellen, die bindende Wirkung haben und für alle Mitgliedstaaten gelten würden. Zum einen würden die Entwicklung und Annahme von Regeln für die Errichtung eines Gerichts nach Artikel 37 Absatz 2 die Mitgliedsgruppen befähigen, die Einrichtung eines verbindlichen Auslegungsmechanismus und seine Einbindung in das Gesamtsystem der Überwachung der Normen zu gestalten. Darüber hinaus würden Regeln, die ein kontradiktorisches Verfahren und die Möglichkeit einer mündlichen Verhandlung vorsehen, den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen gestatten, aktiv an der Entwicklung eines Korpus von Auslegungen zu wichtigen Fragen im Zusammenhang mit Normen mitzuwirken.
47. Es sollte auch daran erinnert werden, dass der Zweck des Gerichts vor allem darin bestünde, eine rasche Lösung jeglicher Fragen oder Streitigkeiten bezüglich der Auslegung von Übereinkommen zu ermöglichen. Die rasche Durchführung des Verfahrens würde dadurch gewährleistet, dass das Gericht auf Abruf zur Verfügung stünde und sich ausschließlich mit Auslegungsersuchen befassen müsste, die ihm vom Verwaltungsrat vorgelegt werden, im Gegensatz zum IGH, der jedes Jahr zahlreiche strittige Fälle und Ersuchen um Gutachten zu prüfen hat. Ein weiteres wichtiges Merkmal des Gerichts ist, dass der Verwaltungsrat die Kontrolle über seine Struktur und sein Verfahren behält und es somit eine größere Flexibilität im Vergleich zum IGH bietet. Darüber hinaus könnte das Gericht, wie bereits erwähnt, mit all jenen Auslegungsfragen betraut werden, die nicht als geeignet für eine Befassung des höchsten Gerichtsorgans der UN angesehen würden.

### ***Struktur und Zusammensetzung***

48. Der Verwaltungsrat müsste entscheiden, ob er eine ständige Struktur einrichten will oder nicht. Dies würde vor allem von der voraussichtlichen Arbeitsbelastung des Gerichts abhängen. Da die genaue Zahl der künftigen Auslegungsersuchen nicht genau vorhergesehen werden kann, könnte es ratsam sein, die Einrichtung eines Mechanismus auf Abruf oder eines Mechanismus für eine Probezeit von drei bis fünf Jahren in Erwägung zu ziehen.
49. Weil Artikel 37 Absatz 2 über die Zusammensetzung eines internen Gerichts (das heißt Anzahl/Qualifikationen der Richter) nichts aussagt, wäre es Sache des Verwaltungsrats, die Anzahl der Richter (möglicherweise zwischen drei und sieben) und die Auswahlkriterien festzulegen. Die Zusammensetzung internationaler Gerichte trägt in der Regel zwei Geboten Rechnung: Es werden Richter mit hohem moralischen Ansehen und herausragenden beruflichen Qualifikationen ausgewählt und es wird ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Geschlechtern sowie geografische Ausgewogenheit sichergestellt. Der Verwaltungsrat könnte auch die Ernennung von Beisitzern in Erwägung ziehen, die von der Arbeitgeber-

und der Arbeitnehmergruppe ausgewählt werden und speziell damit beauftragt sind, fachliche Beiträge zu leisten, ohne über eine Entscheidungsbefugnis zu verfügen. Das Statut des Gerichts müsste auch Regeln für eine Reihe von Fragen im Zusammenhang mit Richtern vorsehen, beispielsweise zu Unvereinbarkeiten, Rücktritt, Interessenskonflikten sowie Ablehnung, Absetzung und Honoraren.

### **Auswahl und Amtszeit von Richtern**

50. Der Verwaltungsrat müsste die einschlägigen Regeln für die Auswahl und Ernennung von Richtern festlegen, die beispielsweise die Suche nach geeigneten Kandidaten durch das Amt, die Vorlage von Empfehlungen durch den Generaldirektor, die Prüfung ernennbarer Kandidaten durch den Verwaltungsrat und die Bestätigung durch die Konferenz betreffen würden.
51. Die Dauer der Amtszeit der Richter sollte im Statut des Gerichts festgelegt werden. Die diesbezügliche Praxis internationaler Gerichtshöfe und Tribunale unterscheidet sich erheblich, sowohl hinsichtlich der Anzahl der Jahre als auch hinsichtlich der Möglichkeit einer Verlängerung. Angesichts des Umstands, dass die Arbeitsbelastung nicht vorhersehbar ist, und weil es wichtig ist, die richterliche Unabhängigkeit sicherzustellen, könnte eine relativ lange Amtszeit von fünf bis zehn Jahren ins Auge gefasst werden.

### **Verwaltungsvorkehrungen und Kosten**

52. Der Sitz des Gerichts würde sich am Hauptsitz der IAO in Genf befinden. Der Generaldirektor wäre dafür verantwortlich, administrative Vorkehrungen für die Tätigkeit des Gerichts zu treffen. Der Verwaltungsrat sollte entscheiden, ob eine ständige Kanzlei erforderlich wäre oder nicht. Für den Fall, dass ein Ad-hoc- oder Abrufmechanismus eingerichtet wird, könnten IAA-Bedienstete, die für das Verwaltungsgericht der IAO tätig sind, bei Bedarf zur Unterstützung des Gerichts im Sekretariatsbereich abgeordnet werden.
53. Die Kosten würden von der Art der Struktur (ständig oder auf Abruf) und anderen Modalitäten (ständige Geschäftsstelle oder zeitweilige Abordnung von Bediensteten), die vom Verwaltungsrat festgelegt werden, sowie von der Anzahl der dem Gericht vorgelegten Fälle abhängen. Die Kosten könnten relativ niedrig gehalten werden. Es könnte zum Beispiel entschieden werden, dass die Richter keine Honorare erhalten, es sei denn, sie würden für einen Sitz in einem Gremium ausgewählt, oder dass Unterstützungs- und Geschäftsstellendienstleistungen nur bei Bedarf angefordert werden.<sup>29</sup>

### **Beziehung zu den Aufsichtsorganen**

54. In früheren Diskussionen wurden oft Bedenken hinsichtlich der Auswirkungen eines organisationsinternen Gerichts auf den Status und die Autorität der Aufsichtsorgane geäußert. Letztlich liegt diese Frage bei den Mitgliedsgruppen und müsste in den Regeln für die Errichtung eines Gerichts geklärt werden. Diese Regeln könnten die notwendigen Verfah-

<sup>29</sup> Es wurde 2014 geschätzt, dass ein Gericht, das ständig für die Entgegennahme und Prüfung von Auslegungsersuchen zur Verfügung stehen soll, aber nur dann tagen würde, wenn ihm eine Frage oder eine Streitigkeit vom Verwaltungsrat vorgelegt wird, und somit nur dann in Funktion wäre, wenn ein Gremium zur Verhandlung eines Falles gebildet wird, maximal zwischen 124.100 Schweizer Franken und 139.100 Schweizer Franken pro Fall kosten würde (siehe GB.322/INS/5, Abs. 100).

rensgarantien enthalten, um sicherzustellen, dass die Funktionen und Zuständigkeiten des Gerichts in Abgrenzung zu denen der Aufsichtsorgane angemessen formuliert werden.<sup>30</sup>

### **Verfahrensregeln – Einleitung des Verfahrens**

55. Gemäß Artikel 37 Absatz 2 ist es das Vorrecht des Verwaltungsrats, Auslegungsersuchen vorzulegen. Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Auslegungsersuchen gestellt werden soll, kann der Verwaltungsrat alle praktischen, rechtlichen und politischen Umstände berücksichtigen, die er für angemessen hält. Bei der Ausarbeitung der Regeln könnte der Verwaltungsrat auch Kriterien für die Annehmbarkeit vorsehen (beispielsweise fehlgeschlagene Versuche, eine Auslegungsfrage durch auf Konsens beruhende Modalitäten zu lösen oder ein spezifisches Ersuchen, das von Aufsichtsorganen oder von externen Stellen oder Organisationen eingeht). Wie bereits erwähnt, könnten die Regeln es den Aufsichtsorganen – oder anderen Stellen, die dann noch festgelegt werden müssten – ermöglichen, ein Ersuchen um Anrufung des Gerichts in einer Auslegungsfrage an den Verwaltungsrat zu richten. In der Tat ist daran zu erinnern, dass der Sachverständigenausschuss und der Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen den Verwaltungsrat in den ersten Jahren auf eine Reihe von Schwierigkeiten bei der Auslegung von Übereinkommen aufmerksam gemacht haben.<sup>31</sup>

### **Ablauf des Verfahrens**

56. Im Falle eines Ersuchens um eine Auslegung durch den Verwaltungsrat gäbe es streng genommen keine „Streitparteien“. Das Statut oder die Regeln des Gerichts könnten eine umfassende dreigliedrige Beteiligung an dem Verfahren vorsehen. Das Statut oder die Regeln könnten es jeder Regierung eines Mitgliedstaates sowie der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmergruppe ermöglichen, dem Gericht ihre Position zu unterbreiten. In Anlehnung an die Praxis anderer internationaler Gerichte könnte der Verwaltungsrat beschließen, Organisationen mit allgemeinem Beraterstatus, öffentlichen internationalen Organisationen oder internationalen nichtstaatlichen Organisationen zu gestatten, Schriftsätze, die allgemein als *amicus curiae* bekannt sind, einzureichen, oder dem Gericht zu gestatten, diese Organisationen aufzufordern, ihm alle relevanten Informationen zu übermitteln.
57. Die vom Verwaltungsrat aufgestellten Regeln sollten allgemeine Fristen, Form und Umfang schriftlicher Eingaben und die Länge mündlicher Ausführungen vorsehen. Diese Fragen oder manche Details davon könnten alternativ dem Gericht zur Entscheidung überlassen werden.

### **Auslegungsmittel**

58. Der Verwaltungsrat kann auch beschließen, Bestimmungen zu erlassen, die die vom Gericht anzuwendenden Auslegungsmittel festlegen. So könnte beispielsweise in Betracht gezogen werden, dass das Gericht bei der Entscheidung über Streitigkeiten oder Fragen im Zusammenhang mit der Auslegung eines internationalen Arbeitsübereinkommens neben dem betreffenden Übereinkommen jede andere einschlägige Regel des Völkerrechts (was einschlägige internationale Übereinkommen, internationales Gewohnheitsrecht wie die Regeln für die Auslegung des Wiener Übereinkommens von 1969 über das Recht der Verträge, allgemeine Grundsätze und die Rechtsprechung internationaler Gerichtshöfe und Tribunale

<sup>30</sup> Siehe auch Gemeinsamer Bericht der Vorsitzenden des CEACR und des CFA, [GB.326/LILS/3/1](#), Abs. 131-136.

<sup>31</sup> Vermerk zur Anwendung von Artikel 423 des Friedensvertrags, Ausschuss für die Geschäftsordnung, 15. Oktober 1931, S. 1.

einschließen könnte) sowie die Vorbereitungsarbeiten (*travaux préparatoires*) zu dem betreffenden Übereinkommen und Kommentare, Berichte oder Schlussfolgerungen von Aufsichtsorganen der IAO anwenden sollte.

### **Annahme von Entscheidungen**

59. Der Verwaltungsrat müsste über die Beschlussfähigkeit des Gerichts für die Gültigkeit der Rechtssprüche und die erforderliche Mehrheit entscheiden. In der Praxis fassen die meisten internationalen Gerichtshöfe und Tribunale Mehrheitsbeschlüsse und räumen dem Präsidenten eine ausschlaggebende Stimme ein. Der Verwaltungsrat könnte wählen zwischen einem zivilrechtlichen Ansatz, bei dem ein Rechtsspruch vom Gericht erlassen wird, ohne den Richtern die Möglichkeit zu lassen, übereinstimmende, getrennte oder abweichende Meinungen hinzuzufügen, und der Praxis in Ländern des Gewohnheitsrechtes – die auch bei internationalen Gerichtshöfen wie dem IGH befolgt wird –, wo eine solche Möglichkeit besteht.

### **Die Rolle dreigliedriger auf Konsens beruhender Modalitäten**

60. Die Verfassung der IAO sieht zwei spezifische Verfahren vor, um zu maßgeblichen und verbindlichen Auslegungen internationaler Arbeitsübereinkommen zu gelangen. Wenn Rechtssicherheit in Fragen der Auslegung als die Fähigkeit verstanden wird, eine endgültige Entscheidung über den Geltungsbereich und die inhaltliche Bedeutung von Übereinkommensbestimmungen zu erhalten, sind wie oben erwähnt die einzigen beiden Mechanismen, die diese Sicherheit bieten können, explizit in Artikel 37 dargelegt.
61. In diesem Kontext können auf Konsens beruhende Modalitäten nur als Möglichkeit in Betracht gezogen werden, um entweder i) zu versuchen, unterschiedliche Auffassungen mittels einer dreigliedrigen Diskussion in Einklang zu bringen, bevor die Angelegenheit dem IGH oder einem organisationsinternen Gericht zur Auslegung vorgelegt wird, oder ii) dem Gutachten des IGH oder dem Urteil eines internen Gerichts nachzukommen.
62. Die erste Möglichkeit – also eine auf Konsens beruhende Modalität mit dem Ziel, unterschiedliche Auffassungen in Einklang zu bringen, bevor die Auslegungsfrage dem Verfahren nach Artikel 37 unterzogen wird – wurde 2014–15 verfolgt und gipfelte in der Dreigliedrigen Tagung über das Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, in Bezug auf das Streikrecht und die Modalitäten und Praktiken von Streikmaßnahmen auf nationaler Ebene. Die Dreigliedrige Tagung erarbeitete eine Gemeinsame Erklärung der Sozialpartner über ein Paket von Maßnahmen mit dem Ziel, aus der festgefahrenen Situation im Aufsichtssystem einen Ausweg zu finden, und schuf die Grundlage für die Normeninitiative.<sup>32</sup>
63. Die Erfahrung mit der angesetzten Dreigliedrigen ad-hoc-Tagung legt nahe, dass Mechanismen, die zwar keine Auslegungen im Sinne der oben beschriebenen Kriterien der Rechtssicherheit bieten, aber einen „politischen“ Konsens erzeugen, der stark genug ist, um die Auswirkungen einer Rechtsstreitigkeit zu mildern, ohne diese zu lösen, von ihrer Funktion her stichhaltig sind. Damit solche „dreigliedrigen Vereinbarungen“ innerhalb ihrer Grenzen institutionell zweckmäßig sind, müsste die jeweilige Tagung als Mindestvoraussetzung vom Verwaltungsrat mit einem klaren Mandat einberufen werden und einen ausreichend großen

<sup>32</sup> Dokument [TMFAPROC/2015/2](#).

Querschnitt der IAO-Mitgliedschaft vertreten.<sup>33</sup> Die regelmäßigen Gespräche zwischen den Aufsichtsorganen, die als Maßnahme in den Arbeitsplan für die Stärkung des Aufsichtssystems eingeflossen sind,<sup>34</sup> könnten die gegenseitige Verständigung und Konsensbildung rund um die Arbeitsmethoden der Aufsichtsorgane weiterhin fördern, einschließlich der inhaltlichen Bedeutung, die sie dem Wortlaut eines Übereinkommens zuschreiben, wenn sie seine Durchführung durch einen Mitgliedstaat überwachen. Wenn die Unterschiede der zugeschriebenen inhaltlichen Bedeutung jedoch fortbestehen und nicht beigelegt werden können, entsteht eine rechtliche Auslegungstreitigkeit, bei der der Verwaltungsrat die Pflicht hat, eine Lösung gemäß Artikel 37 anzustreben.

64. Die zweite Möglichkeit – das heißt ein auf Konsens beruhendes Vorgehen, um dem Gutachten oder Rechtsspruch nachzukommen – wurde genutzt, um den vom Ständigen Internationalen Gerichtshof erteilten Gutachten zur Auslegung des weiter oben bereits erwähnten Übereinkommens Nr. 4 Folge zu leisten, indem das Übereinkommen Nr. 41 als Neufassung von Übereinkommen Nr. 4 angenommen wurde.<sup>35</sup>
65. Schlussendlich bleibt das standardmäßige Normensetzungsverfahren mit Konsensbildung im Vorfeld der Annahme von Übereinkommen, Protokollen und Empfehlungen jederzeit verfügbar, um Auslegungstreitigkeiten beizulegen. Beispielsweise wurde mit dem Protokoll von 2014 zum Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangs- oder Pflichtarbeit, 1930, klargestellt, dass die ursprünglich im Übereinkommen Nr. 29 vorgesehene, aber nicht definierte Übergangszeit für den anhaltenden Gebrauch von Zwangsarbeit unter bestimmten Bedingungen formell abgelaufen war. Ein auf Konsens beruhendes Vorgehen mit Normensetzung erzeugt jedoch nicht die in Artikel 37 der IAO-Verfassung verankerte Rechtssicherheit und kann sie auch nicht erzeugen. Empfehlungen bieten von ihrem Wesen her kein völkerrechtlich verbindliches Ergebnis. Das auf Konsens beruhende Ergebnis eines Übereinkommens oder Protokolls wäre nur für diejenigen Mitgliedstaaten verbindlich, die es letztlich ratifiziert haben. In Bezug auf die Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen, das Gegenstand einer Rechtsstreitigkeit ist, ratifiziert haben, würde die Rechtsunsicherheit weiter bestehen, solange sie nicht in der Lage sind, das neu angenommene Übereinkommen oder Protokoll zu ratifizieren.

## Abschließende Erwägungen

66. Zusammenfassend könnte sich die Diskussion zu Artikel 37 der IAO-Verfassung von den folgenden Erwägungen leiten lassen:
- 1) Unterschiedliche Auffassungen oder eine Streitigkeit über den Geltungsbereich und die inhaltliche Bedeutung von Bestimmungen eines Übereinkommens stellen eine rechtliche Frage dar und verlangen als solche nach einer über rechtliche Mittel zu erwirkenden rechtlichen Antwort.
  - 2) Die Formulierung von Artikel 37 lässt keinen Zweifel daran, dass die Organisation, das heißt ihre dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und ihre Leitungs- und Beratungsorgane, verpflichtet sind, Auslegungstreitigkeiten über die Inanspruchnahme gerichtlicher

<sup>33</sup> Die Dreigliedrige Tagung fand im Anschluss an einen vom Verwaltungsrat auf seiner 322. Tagung (GB.322/INS/5(Add.2)) gefassten Beschluss statt und führte Teilnehmer von 32 Regierungen von IAO-Mitgliedstaaten sowie je 16 von der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmergruppe des Verwaltungsrats ernannte Arbeitgeber- und Arbeitnehmerteilnehmer zusammen.

<sup>34</sup> Siehe Anhang II, Maßnahme I.2.

<sup>35</sup> Siehe Fußnote 12.

Mittel zu lösen, und dass die Befugnis für die Erteilung definitiver und verbindlicher Auslegungen zurzeit ausschließlich beim IGH liegt. Die langjährige Praxis der informellen Stellungnahmen des Amtes könnte die Gültigkeit dieser verfassungsrechtlichen Pflichten nicht berühren und tut dies auch nicht, weil die informellen Stellungnahmen des Amtes immer unter dem Standardvorbehalt abgegeben wurden, dass der IGH das einzig zuständige Organ für die Auslegung internationaler Arbeitsübereinkommen ist. Die Organisation nutzt selbst Organe, die im Rahmen der Erfüllung ihres Mandats, das in der Überwachung der Durchführung von Bestimmungen in Recht und Praxis der Mitgliedstaaten besteht, völkerrechtlichen Bestimmungen eine inhaltliche Bedeutung zuschreiben und darlegen, wie sie die Bestimmungen verstehen.

- 3) Weil eine rechtliche Auslegung letztlich die Form einer endgültigen, nicht rechtsmittel-fähigen gerichtlichen Entscheidung annimmt, stellen die in Artikel 37 verankerten Mechanismen die einzigen Methoden dar, um Rechtssicherheit gewährleisten zu können. Rechtssicherheit ist das Gefühl des Vertrauens, das zu einem Bestand an klar formulierten und einheitlich angewandten Regeln führt. Rechtssicherheit, die in vielerlei Hinsicht gleichbedeutend mit den Idealen von Sicherheit, Stabilität, Vorhersehbarkeit sowie Treu und Glauben ist, stellt eine unabdingbare Voraussetzung für das Funktionieren und die Glaubwürdigkeit einer internationalen Normensetzungsorganisation dar.
  - 4) Artikel 37 Absatz 1 verknüpft die Beilegung von Auslegungsstreitigkeiten mit der gutachterlichen Funktion des IGH, die im Statut und der Geschäftsordnung des Gerichts geregelt ist. Dabei handelt es sich um ein erprobtes, hoch angesehenes und kostenfreies Verfahren, das in der Vergangenheit mehrfach von den UN und von Sonderorganisationen genutzt wurde.
  - 5) Artikel 37 Absatz 2 enthält eine eindeutige Anforderung an ein Organ gerichtlicher Natur, das folglich aus Richtern nach den höchsten Normen der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit zusammengesetzt ist, bietet aber einen großen Ermessensspielraum hinsichtlich seines organisatorischen Aufbaus und seiner Verfahrensregeln (beispielsweise Anzahl der Richter, Zulassungskriterien, Auswahl- und Ernennungsverfahren, Geschäftsstelle, anwendbares Recht usw.).
  - 6) Wenn bei Auslegungsstreitigkeiten nicht im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorschriften gehandelt wird, entsteht der fälschliche Eindruck, dass rechtliche Mittel zur Beilegung dieser Streitigkeiten entweder nicht verfügbar sind oder versagt haben.
  - 7) Rechtsunsicherheit beeinträchtigt nicht nur die Glaubwürdigkeit der Normen und des Aufsichtssystems, sondern stellt auch eine Herausforderung für die Gesamtführung der Organisation dar.
  - 8) Auf Konsens beruhende Modalitäten würden nur eine Rolle spielen, um entweder i) zu versuchen, unterschiedliche Auffassungen mittels einer dreigliedrige Diskussion in Einklang zu bringen, bevor erwogen wird, die Angelegenheit dem IGH oder einem internen Gericht zur Auslegung vorzulegen, oder ii) dem Gutachten des IGH oder dem Rechtsspruch eines organisationsinternen Gerichts nachzukommen.
67. Der dreigliedrige Meinungsaustausch vom Januar 2020 hat gezeigt, dass einhellige Übereinstimmung über die Notwendigkeit besteht, bei der Auslegung von Normen Rechtssicherheit gemäß den geltenden Verfassungsbestimmungen zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang und unter Berücksichtigung des Umstands, dass einige Gruppen lediglich vorläufige Positionen artikulierten, fand die Möglichkeit der Anrufung des Internationalen Gerichtshofs gemäß Artikel 37 Absatz 1, wenn eine Frage oder eine Streitigkeit in Bezug auf die Auslegung eines Übereinkommens auftritt, eine Grundlage für Unterstützung. Im Hinblick auf die Umsetzung von Artikel 37 Absatz 2 wurden Fragen aufgeworfen, die eine

weitere Prüfung erfordern. Insbesondere wurde um Klärung der Frage der Notwendigkeit eines Gerichts und der Modalitäten für seine Errichtung gebeten.

68. Infolgedessen könnte der Verwaltungsrat auf seiner 340. Tagung (Oktober–November 2020) einen möglichen verfahrenstechnischen Rahmen für die Verweisung von Auslegungsstreitigkeiten an den IGH zur Abgabe eines Gutachtens nach Artikel 37 Absatz 1 und zusätzliche Aspekte der Umsetzung von Artikel 37 Absatz 2 unter Berücksichtigung der Leitlinien des Verwaltungsrats prüfen.

## **Überarbeiteter Arbeitsplan für die Stärkung des Aufsichtssystems – Aktuelle Informationen zu ausgewählten Punkten des Arbeitsplans**

69. Es war von Anfang an geplant, dass die Umsetzung des Arbeitsplans vom Verwaltungsrat im Einklang mit seiner Leitungsfunktion überwacht wird. Der Verwaltungsrat könnte auf seiner 341. Tagung (März 2021) alle Maßnahmen des Arbeitsplans überprüfen, der weiterhin wie beschlossen umgesetzt wird, einschließlich der Erprobung einer fakultativen freiwilligen Schlichtung oder anderer Maßnahmen auf nationaler Ebene, deren Aufnahme in die Funktionsweise des Beschwerdeverfahrens nach Artikel 24 der Verfassung er auf seiner 334. Tagung (Oktober–November 2018) beschlossen hat (siehe Anhang I).

## **Leitfaden für bewährte Praktiken im Aufsichtssystem und Kodifizierung des Verfahrens nach Artikel 26 (Maßnahmen 1.1 und 2.1)**<sup>36</sup>

70. Auf seiner 335. Tagung (März 2019) erinnerte der Verwaltungsrat „in Bezug auf den Vorschlag zur Kodifizierung des Verfahrens nach Artikel 26 an den Beschluss, die Schritte zu prüfen, die zu unternehmen sind, wenn der Leitfaden zum Aufsichtssystem den Mitgliedsgruppen zur Verfügung steht, und ersucht das Amt, ihm hierzu im März 2020 weitere Informationen vorzulegen“ (siehe Anhang I).
71. Auf seiner 331. Tagung (Oktober–November 2017) hatte der Verwaltungsrat die Erarbeitung eines Leitfadens gebilligt. Dieser soll „eine benutzerfreundliche und klare Anleitung für das Aufsichtssystem sein, nützliche Informationen zusammenstellen und gleiche Wissensvoraussetzungen gewährleisten. Konkret soll er auf bestehenden Beschreibungen des Aufsichtssystems und seiner Verfahren aufbauen.“<sup>37</sup>
72. Der Vorschlag, eine mögliche Kodifizierung des in den Artikeln 26 bis 34 der Verfassung vorgesehenen Klageverfahrens zu erwägen, ist darauf zurückzuführen, dass das Verfahren für den Zeitraum zwischen der Einreichung einer Klage und dem Beschluss des Verwaltungsrats, entweder einen Untersuchungsausschuss einzusetzen oder das Verfahren ohne Einsetzung eines Untersuchungsausschusses abzuschließen, nach der Gepflogenheit und nicht nach kodifizierten Regeln erfolgt. Der Verwaltungsrat hatte einen Konsens über einen abgestuften Ansatz erzielt, bei dem in einem ersten Schritt mithilfe des Leitfadens über bewährte Praktiken die Klärung bestehender Regeln und Praktiken sowie die Verbindungen zu anderen Verfahren behandelt würden. Falls sich dieser Ansatz nicht als ausreichend

<sup>36</sup> [GB.329/INS/5](#).

<sup>37</sup> [GB.329/INS/5](#), Abs. 15.

erweisen sollte, könnte zu einem späteren Zeitpunkt eine dreigliedrige Aussprache über eine mögliche Kodifizierung des Verfahrens nach Artikel 26 fortgesetzt werden.

73. Das Amt hat in Zusammenarbeit mit dem Internationalen Ausbildungszentrum der IAO in Turin einen Entwurf des Leitfadens in den drei Amtssprachen ausgearbeitet, der ein internetgestütztes Instrument und eine speziell für Tablets und Smartphones angepasste Anwendung umfasst. Im Januar 2019 wurde den Verwaltungsratsmitgliedern eine Beta-Version des Instruments und der Anwendung vorgestellt, und im April 2019 wurde eine Vorveröffentlichung des Textes in einem herunterladbaren Format an die Mitgliedsgruppen zur Stellungnahme verteilt. Das Amt erhielt bis Ende 2019 von allen Mitgliedsgruppen umfassende Stellungnahmen. Die endgültige Freigabe des Instruments und der Anwendung wird jetzt vor der 109. Tagung der Konferenz erwartet, sodass der Verwaltungsrat in der Lage sein wird, die Notwendigkeit einer dreigliedrigen Aussprache über die mögliche Kodifizierung des Verfahrens nach Artikel 26 auf einer seiner nächsten Tagungen zu prüfen.

## **Beschlussentwurf**

74. *Der Verwaltungsrat ist der Ansicht, dass die Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Auslegung internationaler Arbeitsübereinkommen gemäß Artikel 37 der IAO-Verfassung von grundlegender Bedeutung für die wirksame Überwachung der internationalen Arbeitsnormen ist und ersuchte das Amt:*
- a) *Vorschläge für einen verfahrenstechnischen Rahmen für die Verweisung von Fragen oder Streitigkeiten bezüglich der Auslegung internationaler Arbeitsübereinkommen zur Entscheidung an den Internationalen Gerichtshof gemäß Artikel 37 Absatz 1 auszuarbeiten;*
  - b) *unter Berücksichtigung der Leitlinien des Verwaltungsrats und der bei dem dreigliedrigen Meinungsaustausch geäußerten Ansichten zusätzliche Vorschläge zur Umsetzung von Artikel 37 Absatz 2 auszuarbeiten;*
  - c) *auf seiner 340. Tagung (Oktober–November 2020) über die Herausgabe des Leitfadens über bewährte Praktiken im Aufsichtssystem Bericht zu erstatten und auf seiner 341. Tagung (März 2021) eine Überprüfung der Umsetzung des Arbeitsplans zur Prüfung vorzulegen.*



## Anhang I

### Beschlüsse des Verwaltungsrats über die Stärkung des Aufsichtsmechanismus

#### 334. Tagung (Oktober–November 2018)

Der Verwaltungsrat, ausgehend von den in den Dokumenten GB.334/INS/5 und GB.332/INS/5 und den während der Diskussion und den dreigliedrigen Konsultationen gegebenen weiteren Orientierungen,

- 1) billigt die nachstehenden Maßnahmen hinsichtlich der Funktionsweise des Beschwerdefahrens nach Artikel 24 der Verfassung:
  - a) Vorkehrungen, die fakultative freiwillige Schlichtungs- oder sonstige Maßnahmen auf nationaler Ebene ermöglichen und zu einer vorübergehenden, höchstens jedoch sechs Monate dauernden Aussetzung der sachlichen Prüfung einer Beschwerde durch den Ad-hoc-Ausschuss führen. Die Aussetzung würde der vom Beschwerdeführer im Beschwerdeformular bekundeten Zustimmung und der Zustimmung der Regierung unterliegen. Diese Vorkehrungen würden vom Verwaltungsrat nach einer zweijährigen Versuchsperiode überprüft werden.
  - b) Veröffentlichung eines Informationsdokuments über den Stand der anhängigen Beschwerden auf der Tagung des Verwaltungsrats im März bzw. November,
  - c) die Mitglieder der im Zusammenhang mit Artikel 24 gebildeten dreigliedrigen Ad-hoc-Ausschüsse müssen vom Amt alle Informationen und relevanten Dokumente 15 Tage vor ihren Sitzungen erhalten, und die Mitglieder des Verwaltungsrats sollten den Abschlussbericht dieser Ad-hoc-Ausschüsse drei Tage vor der Aufforderung zur Annahme ihrer Schlussfolgerungen erhalten,
  - d) Ratifizierung der betreffenden Übereinkommen als Voraussetzung für die Mitgliedschaft von Regierungen in Ad-hoc-Ausschüssen, es sei denn, dass kein ordentliches oder Ersatz-Regierungsmitglied des Verwaltungsrats die betreffenden Übereinkommen ratifiziert hat,
  - e) Beibehaltung bestehender Maßnahmen und Prüfung weiterer möglicher Maßnahmen, die vom Verwaltungsrat für die Integrität des Verfahrens und zum Schutz der Mitglieder von Ad-hoc-Ausschüssen vor übermäßiger Einmischung zu beschließen sind, und
  - f) verstärkte Integration der Folgemaßnahmen in die Empfehlungen der Ausschüsse und ein regelmäßig aktualisiertes Dokument über die Umsetzung dieser Empfehlungen zur Unterrichtung des Verwaltungsrats sowie fortgesetzte Prüfung von Modalitäten für Folgemaßnahmen zu den Empfehlungen des Verwaltungsrats in Bezug auf Beschwerden.
- 2) billigt die zur Straffung der Berichterstattung über ratifizierte Übereinkommen vorgeschlagenen Maßnahmen hinsichtlich
  - a) einer thematischen Gruppierung für Berichterstattungszwecke nach einem Sechsjahreszyklus für die technischen Übereinkommen unter der Voraussetzung, dass der Sachverständigenausschuss die Kriterien für das Durchbrechen des Berichterstattungszyklus in Bezug auf technische Übereinkommen weiter überprüft, verdeutlicht und gegebenenfalls erweitert, und
  - b) eines neuen Berichtsformulars für vereinfachte Berichte (Anhang II von GB.334/INS/5).

- 3) beschließt, weiterhin konkrete und praktische Maßnahmen zur Verbesserung der Anwendung von Artikel 19 Absatz 5 e) und Absatz 6 d) der Verfassung zu erkunden, auch zu dem Zweck, die Funktionen von Allgemeinen Erhebungen zu stärken und die Qualität der diesbezüglichen Aussprache und Folgemaßnahmen zu verbessern.
- 4) weist den Ausschuss für Vereinigungsfreiheit an, ihm übertragene Beschwerden nach den in der Verfahrensordnung für die Prüfung von Beschwerden nach Artikel 24 festgelegten Verfahren zu prüfen, um sicherzustellen, dass ihm übertragene Beschwerden gemäß den in der Verfahrensordnung festgelegten Modalitäten geprüft werden.
- 5) ermutigt den Sachverständigenausschuss, mit der Prüfung von thematisch zusammenhängenden Fragen in konsolidierten Bemerkungen fortzufahren, und ersucht ihn, Vorschläge zu seinem möglichen Beitrag zur Optimierung der Anwendung von Artikel 19 Absatz 5 e) und Absatz 6 d) der Verfassung zu unterbreiten, insbesondere indem er Maßnahmen zur Verbesserung der Präsentationsweise der Allgemeinen Erhebungen in Erwägung zieht, um sicherzustellen, dass sie ihrem Ansatz und Format nach benutzerfreundlich sind und den größtmöglichen Nutzen für die Mitgliedsgruppen erbringen.
- 6) ersucht den Ausschuss für die Durchführung der Normen, im Wege der informellen dreigliedrigen Konsultationen zu seinen Arbeitsmethoden Maßnahmen zu prüfen, die seine Aussprache über Allgemeine Erhebungen verbessern.
- 7) bittet das Amt, auf seiner 335. Tagung (März 2019) nach Konsultationen mit den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen Folgendes vorzulegen:
  - a) konkrete Vorschläge zur Vorbereitung der Aussprache über Maßnahmen 1.2 (regelmäßige Gespräche zwischen den Aufsichtsorganen) und 2.3 (Erwägung weiterer Schritte zur Gewährleistung von Rechtssicherheit), einschließlich der Organisation eines dreigliedrigen Meinungsaustauschs im zweiten Halbjahr 2019 über Artikel 37 Absatz 2 der Verfassung,
  - b) einen Bericht über Fortschritte im Hinblick auf die Ausarbeitung eines Leitfadens für bewährte Praktiken im Aufsichtssystem unter Berücksichtigung der zu Maßnahme 2.1 (Erwägung der Kodifizierung des Verfahrens nach Artikel 26) erhaltenen Leitlinien,
  - c) weitere detaillierte Vorschläge zur Anwendung von Artikel 19 Absatz 5 e) und Absatz 6 d) der Verfassung, auch in Bezug auf die jährliche Überprüfung im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit,
  - d) einen Bericht über Fortschritte im Hinblick auf die Entwicklung von detaillierten Vorschlägen für einen elektronischen Zugang zu dem Aufsichtssystem für Mitgliedsgruppen (elektronische Berichterstattung, Abschnitt 2.1 von GB.332/INS/5), unter Berücksichtigung der von den Mitgliedsgruppen während der Diskussionen geltend gemachten Bedenken,
  - e) mehr Informationen über ein Pilotprojekt für die Festlegung von Ausgangsdaten für das Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006 (Abschnitt 2.2.2.2 von GB.332/INS/5), und
  - f) einen Bericht über Fortschritte im Hinblick auf die Fertigstellung des vom Verwaltungsrat im März 2017 überarbeiteten Arbeitsplans für die Normeninitiative, einschließlich Informationen über Fortschritte, die die Aufsichtsorgane bei der Überprüfung und bei möglichen weiteren Verbesserungen ihrer Arbeitsmethoden erzielt haben, um Dreigliedrigkeit, Kohärenz, Transparenz und Wirksamkeit zu stärken.

(GB.334/INS/5, Absatz 21, in der vom Verwaltungsrat abgeänderten Fassung).

**335. Tagung (März 2019)**

Der Verwaltungsrat

- a) begrüßte die Anstrengungen aller Mitgliedsgruppen und des Amtes zur Erreichung der festgestellten Fortschritte bei der Umsetzung der beiden Komponenten der Normeninitiative, nämlich des Normenüberprüfungsmechanismus (SRM) und des Arbeitsplans zur Stärkung des Aufsichtssystems;
- b) nahm in Bezug auf die SRM-Komponente Kenntnis von den bereitgestellten Informationen über gewonnene Erkenntnisse und die künftige Ausrichtung, ersuchte die Dreigliedrige Arbeitsgruppe des Normenüberprüfungsmechanismus (SRM TWG), bei der Fortsetzung ihrer Tätigkeit seine Leitlinien zu berücksichtigen und einen Bericht für die zweite Überprüfung der Funktionsweise der SRM TWG durch den Verwaltungsrat im März 2020 vorzulegen, und forderte, um die Wirkung dieser Tätigkeit zu gewährleisten, die Organisation und ihre dreigliedrigen Mitgliedsgruppen erneut auf, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um allen früheren Empfehlungen der SRM TWG nachzukommen;
- c) begrüßte, nach Prüfung des Berichts über die Fortschritte bei der Umsetzung der zehn Vorschläge des Arbeitsplans anhand der allgemeinen Leitgrundsätze für die Stärkung des Aufsichtssystems, die bisher erzielten Fortschritte und ersuchte das Amt, den Arbeitsplan, der im Einklang mit den Leitlinien des Verwaltungsrats aktualisiert werden soll, weiter umzusetzen;
- d) ersuchte, in Billigung des gewählten Ansatzes und der vorgeschlagenen Fristen, das Amt, dafür zu sorgen, dass Maßnahmen ergriffen werden in Bezug auf die Erstellung des Leitfadens über bewährte Praktiken im Rahmen des gesamten Aufsichtssystems, die Funktionsweise des Verfahrens nach Artikel 24, die Straffung der Berichterstattung, den Informationsaustausch mit anderen Organisationen, die Formulierung klarer Empfehlungen der Aufsichtsorgane, die Durchführung systematischer Folgemaßnahmen auf nationaler Ebene und die Prüfung des Potenzials von Artikel 19 Absatz 5 e) und Absatz 6 d);
- e) bat in Bezug auf den Vorschlag zu regelmäßigen Gesprächen zwischen den Aufsichtsorganen den Vorsitzenden des CFA, seinen Jahresbericht dem CAS ab 2019 vorzulegen;
- f) erinnerte in Bezug auf den Vorschlag zur Kodifizierung des Verfahrens nach Artikel 26 an den Beschluss, die Schritte zu prüfen, die dann zu unternehmen sind, wenn der Leitfaden zum Aufsichtssystem den Mitgliedsgruppen zur Verfügung steht, und ersucht das Amt, ihm hierzu im März 2020 weitere Informationen vorzulegen;
- g) beschloss in Bezug auf den Vorschlag, weitere Schritte zur Gewährleistung von Rechtssicherheit zu erwägen, im Januar 2020 informelle Konsultationen abzuhalten, und ersuchte das Amt, zur Erleichterung dieses dreigliedrigen Meinungsaustauschs ein Papier zu erarbeiten, das sich mit den Elementen und Bedingungen, die für die Arbeit eines unabhängigen Organs gemäß Artikel 37 Absatz 2 sowie für jede andere auf Konsens beruhende Option erforderlich sind, und mit dem Verfahren nach Artikel 37 Absatz 1 befasst;
- h) bat in Bezug auf den Vorschlag zur Überprüfung der Arbeitsmethoden durch die Aufsichtsorgane den CAS, den CEACR und den CFA, ihre Arbeitsmethoden weiterhin regelmäßig zu prüfen.

(GB.335/INS/5, Absatz 84, in der vom Verwaltungsrat abgeänderten Fassung).

# Anhang II

## Arbeitsplan und Zeitplan für die Diskussionen des Verwaltungsrats über die Stärkung des Aufsichtssystems

	Verwaltungsrat, März 2018	Verwaltungsrat, Oktober-November 2018	Verwaltungsrat, März 2019	Verwaltungsrat, März 2020	Verwaltungsrat, Oktober-November 2020
<b>getroffene Entscheidungen</b>		GB.334/INS/5, Absatz 21	GB.335/INS/5, Absatz 84		
			<b>Überprüfung der Nomeninitiative</b>		
<b>Schwerpunktbereich 1: Beziehungen zwischen den Verfahren</b>					
1.1 Leitfaden über bewährte Praktiken im Rahmen des gesamten Aufsichtssystems			Bericht über die getroffenen Maßnahmen	Bericht über die getroffenen Maßnahmen	Bericht über die getroffenen Maßnahmen
1.2 Regelmäßige Gespräche zwischen den Aufsichtsorganen			Überprüfung		
<b>Schwerpunktbereich 2: Regeln und Praktiken</b>					
2.1 Erwägung der Kodifizierung des Verfahrens nach Artikel 26	Orientierung zur Möglichkeit einer Verfahrensordnung	Orientierung zur Möglichkeit einer Verfahrensordnung	Bericht über die getroffenen Maßnahmen	Bericht über die getroffenen Maßnahmen	
2.2 Erörterung der Funktionsweise des Verfahrens nach Artikel 24	Diskussion auf der Grundlage der erhaltenen Leitvorgaben	Diskussion auf der Grundlage der erhaltenen Leitvorgaben	Überprüfung		
2.3 Erwägung weiterer Schritte zur Gewährleistung von Rechtssicherheit	Orientierung dazu, ob die Diskussionen fortgesetzt werden sollten	Orientierung zur Möglichkeit eines dreigliedrigen Meinungsaustauschs	Orientierung zur Möglichkeit eines dreigliedrigen Meinungsaustauschs	Erörterung im Anschluss an einen dreigliedrigen Meinungsaustausch	Folgebemaßnahmen zum Verwaltungsratsbeschluss vom März 2020
<b>Schwerpunktbereich 3: Berichterstattung und Information</b>					
3.1 Straffung der Berichterstattung	Fortsetzung der Prüfung der Optionen	Fortsetzung der Prüfung der Optionen	Überprüfung	Information	
3.2 Informationsaustausch mit Organisationen			Überprüfung		
<b>Schwerpunktbereich 4: Reichweite und Umsetzung</b>					
4.1 Klare Empfehlungen der Aufsichtsorgane			Überprüfung		
4.2 Systematische Folgemaßnahmen auf nationaler Ebene			Überprüfung		
4.3 Prüfung des Potenzials von Artikel 19	Weitere Orientierung	Weitere Orientierung	Überprüfung	Information	
<b>Überprüfung der Arbeitsmethoden durch die Aufsichtsorgane</b>					
Ausschuss für die Durchführung der Normen	Informelle dreigliedrige Konsultationen zu den Arbeitsmethoden				
Sachverständigenausschuss	Laufende Diskussionen über die Arbeitsmethoden				
Ausschuss für Vereinigungsfreiheit	Laufende Diskussionen über die Arbeitsmethoden				