

**Antwort
der Bundesregierung**

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gerd Andres, Hans Gottfried Bernrath, Hans Büttner (Ingolstadt), Konrad Gilges, Günther Heyenn, Dr. Uwe Holtz, Lothar Ibrügger, Renate Jäger, Regina Kolbe, Ulrike Mascher, Adolf Ostertag, Manfred Reimann, Renate Rennebach, Ottmar Schreiner, Dr. Peter Struck, Hans-Eberhard Urbanik, Barbara Weiler, Hans-Ulrich Klose und der Fraktion der SPD

— Drucksache 12/2959 —

Die sozialpolitische und rechtliche Bedeutung der Normen der Internationalen Arbeitsorganisation sowie ihrer sonstigen Aktivitäten auf internationaler und innerstaatlicher Ebene

Die Internationale Arbeitsorganisation (IAO) mit Sitz in Genf ist die für Sozialpolitik zuständige Sonderorganisation der Vereinten Nationen. Sie hat durch ihren dreigliedrigen Charakter, d. h. mit der Beteiligung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern neben den Regierungsdelegierten eine herausragende Bedeutung für die Entwicklung der Sozialpolitik. Durch ihre normsetzende Tätigkeit hat sie nicht nur Leitbildfunktion für nicht industrialisierte Staaten; sie hat auch für die industrialisierten Länder eine Reihe von völkerrechtlich verbindlichen Normen gesetzt, die die nationale Sozialpolitik beeinflußt haben. Gerade angesichts der zunehmenden Bedeutung der UNO wird die restriktive Haltung der Bundesregierung in bezug auf die IAO-Übereinkommen und -Empfehlungen zunehmend fragwürdig. Sie sollte statt dessen die Chancen einer internationalen Sozialpolitik nutzen.

- I. Die sozialpolitischen Grundsatzfragen
- A. Auf internationaler Ebene
1. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß sich die Internationale Arbeitsorganisation als Wächter über die grundlegenden Menschenrechte in der Arbeitswelt große Verdienste in Industrie- und Entwicklungsländern gleichermaßen erworben hat? Welche Schritte unternimmt sie, um die IAO in diesen Bemühungen so zu unterstützen, daß diese Funktion auch in Zukunft wirksam wahrgenommen werden kann?

Die Bundesregierung teilt diese Auffassung.

In den letzten Jahren hat die Bundesregierung wesentliche Schritte unternommen, um die IAO in der oben beschriebenen Funktion zu unterstützen.

Dies geschah vor allem durch die finanzielle und politische Förderung in drei Bereichen, die sich inzwischen zu Schwerpunkten der IAO-Tätigkeit entwickelt haben:

1. Programm zur Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC):

Die Bundesregierung hat dieses Programm initiiert und finanziert es zunächst für fünf Jahre mit jährlich 10 Mio. DM, insgesamt also mit 50 Mio. DM. Die IAO hat 1991 ein umfassendes, auf mehrere Jahre angelegtes Gesamtkonzept für die Durchführung des Programms vorgelegt. Die ersten 100 Projekte in zunächst sechs ausgewählten Ländern (Indien, Indonesien, Thailand, Kenia, Brasilien und Türkei) sind bereits angelaufen und werden zwischen Juli 1992 und Dezember 1993 durchgeführt.

Die Ziele des Programms sind:

- Herauslösen der Kinder aus ihren oft gefährlichen Arbeiten
- Heranführen an eine Schulausbildung und regelmäßigen Schulbesuch bis zum Abschluß
- Vorbereitung auf die spätere Berufstätigkeit der Kinder.

Auf der diesjährigen Internationalen Arbeitskonferenz äußerten sich mehrere Minister und Delegierte, vor allem aus Entwicklungsländern, positiv über dieses Programm. Es wurde als konkretes Beispiel für die Förderung grundlegender Menschenrechte und sozialer Gerechtigkeit bezeichnet.

2. Soziale Flankierung des Reformprozesses und der demokratischen und wirtschaftlichen Umstrukturierung in den Ländern Mittel- und Osteuropas (MOE):

Deutschland war das erste Land, das der IAO bereits 1990 Sondermittel für die Durchführung von Projekten zur Verfügung stellte, die den wirtschaftlichen und demokratischen Reformprozeß in den MOE-Staaten sozial begleiten sollen. Erst durch diese Sondermittel wurde die IAO überhaupt in die Lage versetzt, ihre Kompetenz zur Gestaltung der Reformprozesse mit einbringen zu können, weil freie sonstige Haushaltsmittel ihr nicht zur Verfügung standen. Inzwischen haben sich einige westliche Geberländer unserem Beispielangeschlossen.

An die IAO sind bisher von der Bundesrepublik Deutschland zur Unterstützung des Reformprozesses folgende Mittel geflossen:

1990: 1 Mio. DM für die ehemalige Sowjetunion und 150 000 US-Dollar für andere MOE-Staaten

1991: 1,207 Mio. DM für Mittel- und Osteuropa

1992: bisher rd. 840 000 DM für Mittel- und Osteuropa.

3. Technische Hilfe in den Entwicklungsländern:

Die Bundesregierung finanziert seit vielen Jahren Projekte der Technischen Hilfe in den Ländern der Dritten Welt, die von Experten der IAO in Zusammenarbeit mit der Bundesregierung konzipiert und durchgeführt werden. Eines dieser Projekte wird derzeit in Chile durchgeführt mit dem Ziel, das chilenische Arbeitsrecht zu novellieren (Mittelvolumen: 1,4 Mio. DM). Der chilenische Arbeitsminister Cortazar bewertete diese Hilfe in der Weise, daß sie bereits verabschiedeten Gesetzentwürfe zur Reform des chilenischen Arbeitsrechts ohne die deutsche Förderung über die IAO nicht denkbar gewesen wären.

Durch die gleichzeitige Bereitstellung von Mitteln der Technischen Hilfe für Entwicklungsländer ebenso wie für die Staaten Mittel- und Osteuropas werden die manchmal geäußerten Besorgnisse der Dritten Welt entkräftet, die neuen Aufgaben in Mittel- und Osteuropa könnten zu einer Vernachlässigung der Probleme der Entwicklungsländer führen.

2. Wie wird die Bundesregierung bisher tätig, um dazu beizutragen, daß die verabschiedeten IAO-Übereinkommen auf internationaler, europäischer und EG-Ebene als Mindestnormen durchgesetzt werden?

Ist für die Zukunft eine Intensivierung dieser Aktivitäten geplant?

Grundsätzlich mißt die Bundesregierung der normensetzenden Tätigkeit der IAO große Bedeutung für eine weltweite Verbesserung und Sicherung des arbeitsrechtlichen und sozialen Schutzes der Arbeitnehmer bei. Das kommt schon darin zum Ausdruck, daß Deutschland zu den zehn Prozent der insgesamt 160 IAO-Mitgliedstaaten mit der höchsten Zahl an Ratifikationen von Übereinkommen gehört.

Allerdings ist eine differenzierte Bewertung der seit 1919 angenommenen 173 Übereinkommen erforderlich. Eine Reihe von Übereinkommen schützen nur bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern und Personen (z. B. Plantagenarbeiter, Eingeborene oder in Stämmen lebende Völker), die es in Deutschland (und anderen Industriestaaten) nicht gibt, oder betreffen nur außerhalb des Mutterlandes gelegene Gebiete. Andere Übereinkommen sind durch später angenommene Normen überholt und stehen teilweise für eine Ratifikation nicht mehr offen. Schließlich gibt es Übereinkommen, die entweder wegen eher zweitrangiger technischer Detailregelungen oder aber wegen ihrer grundsätzlichen sozialpolitischen Ausrichtung mit dem rechtlichen und sozialen System in Deutschland nicht zu vereinbaren sind; in diesen Fällen erlaubt die Nichtratifikation keine Rückschlüsse auf das Niveau des sozialen Schutzes, sondern belegt lediglich, daß in Deutschland ein anderer Weg beschritten wurde. Im übrigen wird über die Mehrzahl der einzelnen Bestimmungen der von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Übereinkommen in den jeweiligen Konferenzausschüssen nicht im Konsens, sondern in kontroversen Abstimmungen entschieden, an denen Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter aus derzeit 160 Mitgliedstaaten mit teilweise unterschiedlichem Arbeits- und Sozialsystem beteiligt sind.

Deshalb ist die Anzahl ratifizierter IAO-Übereinkommen auch kein verlässlicher Indikator für die Qualität des Arbeitslebens und der Sozialen Sicherheit in einem Staat. Die Bundesregierung hält es für wünschenswert und arbeitet darauf hin, daß die Regierungen der anderen Mitgliedstaaten mit der gleichen Ernsthaftigkeit wie sie selbst die Ratifizierbarkeit der Übereinkommen prüfen. Es ist dann die souveräne Entscheidung dieser Staaten, bestimmte Übereinkommen zu ratifizieren oder nicht.

Aus den vorstehend dargelegten Gründen eignen sich die Übereinkommen der IAO nicht ohne Einschränkung als Vorbild für das arbeits- und sozialrechtliche Regelwerk anderer supranationaler oder internationaler Organisationen – Europäische Gemeinschaft, Europarat, Vereinte Nationen. Hinzu kommt, daß die mitgliedschaftliche Zusammensetzung dieser Organisationen sowie die Verbindlichkeit ihrer Normen zum Teil von der der IAO abweichen und daß hinsichtlich des Überwachungs- und Durchsetzungssystems der

verschiedenen Organisationen erhebliche Unterschiede bestehen.

Obwohl also von den IAO-Übereinkommen abweichende Vertragsinhalte im Regelwerk anderer internationaler Organisationen durchaus sinnvoll sein können, prüft die Bundesregierung bei der Annahme neuer oder der Änderung bestehender Normen dieser Organisationen stets, ob eine Angleichung an vergleichbare IAO-Übereinkommen gerechtfertigt ist, und setzt sich hierfür ein, wenn diese Prüfung zu einem positiven Ergebnis führt. Dies wird sie auch künftig mit der gleichen Intensität wie bisher tun.

- 2.1 Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung, um die Bestimmungen des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte den inzwischen weiterentwickelten IAO-Normen anzupassen?

Aus den eingangs dargestellten Gründen besteht nach Auffassung der Bundesregierung kein Bedarf, die Bestimmungen des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte dem jeweiligen Entwicklungstand der IAO-Normen anzupassen. Der Bundesregierung sind zudem keine Bestrebungen bekannt, die auf eine Revision von Bestimmungen dieses Paktes hinauslaufen.

- 2.2 Die inhaltlichen Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta (ESC) und des Zusatzprotokolls liegen teilweise unter IAO-Niveau.

Welche Schritte unternimmt die Bundesregierung, um diese Teilebereiche zumindest auf IAO-Niveau anzuheben?

Die IAO-Normen und die Europäische Sozialcharta haben unterschiedliche Funktionen. Die IAO-Normen bedeuten eine umfassende Kodifikation des Arbeits- und Sozialrechts. Die Europäische Sozialcharta (ESC) hat demgegenüber eine wesentlich begrenztere Funktion. Der Europarat ist eine Gemeinschaft von Staaten mit gleichen Grundwerten. Es würde über die Zielsetzungen der ESC hinausgehen, wenn alle Details von IAO-Übereinkommen übertragen werden sollten, zumal diese Übereinkommen nur im Falle ihrer Ratifikation für den jeweiligen Staat verbindlich werden. Gegenwärtig werden beim Europarat die Möglichkeiten zur Verbesserung und Aufwertung der ESC durch einen Ad-hoc-Ausschuß geprüft, wobei auch die Frage eine Rolle spielt, ob und in welchem Umfang IAO-Übereinkommen hierbei eine Vorbildfunktion zu kommt.

- 2.3 Die Gemeinschaftscharta sozialer Grundrechte der Arbeitnehmer geht in ihrer Präambel davon aus, „sich von den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation... leiten zu lassen“.

Auf welche Art und Weise trägt die Bundesregierung dazu bei, dies bei der Umsetzung der Gemeinschaftscharta in rechtliche Vorschriften sicherzustellen?

Wie werden die IAO-Normen bei den übrigen Rechtssetzungsakten der Gemeinschaft berücksichtigt, und wie wird sichergestellt, daß deren Niveau nicht unterschritten wird?

Die EG-Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer beinhaltet politisch bindende Erklärungen von elf Mitgliedstaaten, die in der Charta genannten grundlegenden Arbeitnehmerrechte auf Gemeinschaftsebene oder in den elf Mitgliedstaaten zu garantieren. Da viele Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation zum sozialen Besitzstand der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zählen, liegt es nahe, sich bei der Umsetzung der Gemeinschaftscharta an ihnen zu orientieren. Die Formulierung in der Gemeinschaftscharta („leiten lassen“) weist allerdings darauf hin, daß eine formelle Übernahme der IAO-Übereinkommen wegen der unterschiedlichen Strukturen der Organisation (von der Mitgliedzahl bis zu den Mechanismen der Normüberwachung) nicht in Frage kommen kann.

Die Umsetzung der Gemeinschaftscharta erfolgt durch einzelne konkrete Vorhaben, die nach dem üblichen Verfahren in den EG-Gremien beraten und beschlossen werden. Die Initiative für die Normsetzung liegt dabei – wie auch sonst – ausschließlich bei der EG-Kommission.

Soweit IAO-Normen in den betreffenden Bereichen bestehen und von den Mitgliedstaaten ratifiziert sind, wird im Beratungsverfahren darauf geachtet, daß die EG-Vorhaben dem entsprechen.

- Welche EG-Richtlinien und -Verordnungen gewähren einen geringeren Schutzstandard als IAO-Übereinkommen?

Welche EG-Richtlinien und -Verordnungen einen geringeren Schutzstandard gewähren als IAO-Übereinkommen, läßt sich wegen des unverhältnismäßig hohen Prüfaufwands im Rahmen einer parlamentarischen Anfrage nicht beantworten. Grundsätzlich dürfte gelten, daß IAO-Übereinkommen wegen der größeren Zahl von Mitgliedstaaten und der noch größeren Unterschiede bei den sozialen Standards dieser Staaten ein geringeres Schutzniveau als entsprechende EG-Regelungen aufweisen.

- Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, daß die EG-Verordnung Nr. 3820/85 Lkw- und Busfahrern längere Arbeits- und Lenkzeiten zumentet als die völkerrechtlichen Normen des IAO-Übereinkommens Nr. 153?

Die Bundesregierung teilt diese Einschätzung nicht.

Arbeitszeiten sind Gegenstand der VO (EWG) Nr. 3820/85 nur soweit, wie es sich um Lenkzeiten handelt.

Die Tageslenkzeit darf neun Stunden bzw. zweimal wöchentlich zehn Stunden nicht überschreiten (Artikel 6 Abs. 1 VO-EWG Nr. 3820/85). Insgesamt sind während eines Zweiwochenzeitraumes aber nur 90 Stun-

den Lenkzeit zulässig (Absatz 2). Dies bedeutet, daß die EG-Regelung bei Zugrundelegung von wöchentlich fünf bzw. sechs Arbeitstagen pro Tag nur neun bzw. 7,5 Stunden Lenkzeit erlaubt, also jedenfalls nicht mehr Lenkzeit als nach Artikel 6 Abs. 1 und 2 des IAO-Übereinkommens Nr. 153 (durchschnittlich neun Stunden).

Entsprechendes gilt für die höchstzulässigen Lenkzeiten für eine Woche. Aus der 90-Stunden-Begrenzung der EG-Regelung (Zweiwochenzeitraum) folgt, daß pro Woche durchschnittlich nicht mehr als 45 Stunden gefahren werden darf. Demgegenüber läßt Artikel 6 Abs. 1 und 2 des IAO-Abkommens Nr. 153 pro Woche durchschnittlich 48 Stunden Lenkzeit zu.

- Welche Aktivitäten ergreift die Bundesregierung, um darauf hinzuwirken, daß bei der geplanten Änderung der Verordnung 3820/85 die internationalen Mindestnormen des Übereinkommens Nr. 153 eingehalten werden?

Eine „geplante Änderung“ der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85 ist im EG-Rat nicht zum Zuge gekommen. Voraussetzung für eine Diskussion im EG-Rat wäre eine erneute Initiative der EG-Kommission.

- 3. Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung zu einer Weiterentwicklung der internationalen Sozialpolitik durch erweiterte normsetzende Tätigkeit der IAO?

Die Bundesregierung ergreift Maßnahmen im Rahmen des ihr zustehenden Vorschlagsrechts, Gegenstände auf die Tagesordnung der Allgemeinen Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation zu setzen. Des weiteren ist sie als ständiges Mitglied im Verwaltungsrat, der die Tagesordnung der Allgemeinen Konferenz festlegt, bei der Auswahl der dort eingebrachten Vorschläge beteiligt. Sie wirkt ferner mit in den Sitzungen der Konferenzausschüsse zur Ausarbeitung der internationalen Normen und bei der Annahme dieser Normen in der Schlußabstimmung der Allgemeinen Konferenz.

- 3.1 Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung, um die Vorschläge der Arbeitsgruppe über Internationale Arbeitsnormen (1987) für neue Normtexte möglichst zügig auf die Tagesordnung der nächsten Internationalen Arbeitskonferenzen zu bringen?
Welche Prioritäten (mit welchem Zeitplan) verfolgt sie dabei?

Die genannte Arbeitsgruppe des Verwaltungsrates der Internationalen Arbeitsorganisation stellte fest, daß sich 25 bestehende Urkunden für eine Abänderung und 27 Themen für neue Urkunden eignen. Sie betonte dabei, der Verwaltungsrat solle diesen Vorschlägen nur hinweisenden Charakter beimessen und in ihnen

keine Prioritätenfolge sehen, sondern Beschlüsse über die in die Tagesordnung der Konferenz aufzunehmenden Gegenstände unter Berücksichtigung der sich verändernden Gegebenheiten fassen.

Seither hat die Konferenz auf Vorschlag des Verwaltungsrates unter aktiver Beteiligung der Bundesregierung im Rahmen der ihr zustehenden (vgl. I. A. 3.) Möglichkeiten zu 13 der im Arbeitsgruppenbericht aufgeführten älteren Urkunden Neufassungen und zu drei der dort genannten Themen neue Urkunden angenommen; ein weiteres der Themen steht auf der Tagesordnung der Konferenz für 1993.

Da nach Ansicht der Bundesregierung die Zahl der durch Übereinkommen und Empfehlungen geregelten Themen allein kein Maßstab für die Effizienz der internationalen Sozialpolitik ist, richten sich die Prioritäten nach dem Bedarf unter Berücksichtigung der sich verändernden Gegebenheiten. Die normsetzenden Aktivitäten der Internationalen Arbeitsorganisation sollen bei den mittlerweile 160 Mitgliedstaaten auf materielle Akzeptanz stoßen und der Weiterentwicklung und Verbesserung der Normen oder des Normenkatalogs auf dem Gebiet der internationalen Arbeits- und Sozialpolitik dienen. Priorität hat dabei für die Bundesregierung der Ausbau und die Verbesserung des Schutzes der Arbeitnehmer. Hierbei sind den technischen Entwicklungen, den neu gewonnenen wissenschaftlichen Erkenntnissen und den wirtschaftlichen Möglichkeiten ebenso Rechnung zu tragen wie den politischen Veränderungen in der Welt. Ein starrer Zeitplan würde dem Gebot, in diesem Rahmen flexibel agieren und reagieren zu können, zuwiderlaufen.

- 3.2 Sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit oder die Zweckmäßigkeit darüber (Nummer 3.1) hinausgehender normsetzender Aktivitäten?

Wie erwähnt, sah die Arbeitsgruppe ihre Vorschläge weder als allein maßgebend noch als abschließend an. Dementsprechend hat die Konferenz seit 1987 auch zu drei Themen, die in diesen Vorschlägen nicht erwähnt waren, unter Mitwirkung der Bundesregierung Urkunden angenommen bzw. in erster Lesung behandelt. Auch die Aktivitäten der Bundesregierung konzentrieren sich nicht nur auf die genannten Vorschläge. So versucht die Bundesregierung beispielsweise seit der 251. Tagung des Verwaltungsrates (November 1991), eine auch von den Sozialpartnern grundsätzlich begrüßte Revision des Übereinkommens Nr. 27 aus dem Jahr 1929 über die Gewichtsbezeichnungen an schweren, auf Schiffen beförderten Frachtstücken zu erreichen. Dieses Übereinkommen wurde zu einer Zeit geschaffen, als der Gütertransport in Containern noch nicht bekannt war. In Übereinstimmung mit dem Sachverständigenausschuß für die Anwendung der Übereinkommen und Empfehlungen hält es die Bundesregierung im Interesse des Arbeitnehmerschutzes für wünschenswert, dieses Übereinkommen den tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen.

4. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, der weltweiten Geltung vor allem von grundlegenden IAO-Übereinkommen (Vereinigungsfreiheit, Verbot der Zwangsarbeit, Diskriminierungsverbot, Verbot von Kinderarbeit, Mindest-Arbeitsbedingungen einschließlich Höchstarbeitszeit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz) zur tatsächlichen Geltung zu verhelfen?

Insbesondere: Tritt die Bundesregierung dafür ein, und welche Maßnahmen ergreift sie bejahendefalls, damit

- 4.1 Handelsbeziehungen nur unter Berücksichtigung dieser Normen aufgenommen und aufrechterhalten werden dürfen,

setzt sie sich für entsprechende „Sozialklauseln“ in Handelsverträgen ein,

welche Schritte in diese Richtung unternimmt sie, soweit die Europäische Gemeinschaft die Außenhandelskompetenz besitzt;

- 4.2 staatliche Bürgschaften, sonstige Subventionen oder ähnliche Absicherungen für Auslands-Investitionen nur bei Einhaltung dieser Normen vergeben werden dürfen?

Setzt sie sich für ein Beschwerdeverfahren – auch für nicht unmittelbar Betroffene wie Gewerkschaften – zur Überprüfung der Vergabepraxen in bezug auf diese grundlegenden Normen ein?

Die Bundesregierung setzt sich mit Nachdruck dafür ein, grundlegenden IAO-Übereinkommen weltweit zur tatsächlichen Geltung zu verhelfen. Beispielsweise ist das Programm zur Beseitigung der Kinderarbeit in Entwicklungs- und Schwellenländern (siehe Antwort zu I. A. 1.) auf Initiative der Bundesregierung zustande gekommen und wird von ihr im wesentlichen allein finanziert. Eine solche praktische Hilfestellung ist in vielen Fällen die Voraussetzung, grundlegende IAO-Übereinkommen einhalten zu können.

Darüber hinaus unterstützt die Bundesregierung die innerhalb der IAO vertretene Auffassung, daß bei der Gewährung Technischer Hilfe die Aufmerksamkeit auch darauf gerichtet werden muß, ob das Land grundlegende IAO-Übereinkommen einhält. Damit ist allerdings keine simple Sanktionspolitik gegenüber den Ländern verbunden, die gegen grundlegende IAO-Übereinkommen verstößen, um nicht letztlich die unter Rechtsverletzungen leidenden Menschen in den entsprechenden Ländern doppelt zu bestrafen. Unsere Auffassung versteht sich vielmehr als positiver Ansatz, gerade die technische Hilfe für die Beseitigung von Schwierigkeiten bei der Einhaltung grundlegender IAO-Normen in den jeweiligen Ländern gezielt einzusetzen.

Die Bundesregierung ist sich der wirtschaftlichen, handelspolitischen, wettbewerbsrechtlichen und sozialen Aspekte der weltweiten Geltung von grundlegenden IAO-Übereinkommen bewußt. Sie tritt mit Nachdruck für die weltweite Geltung dieser Grundsätze sowie die Anhebung und Harmonisierung nationaler Standards ein. Sie ist jedoch der Auffassung, daß die Durchsetzung von IAO-Übereinkommen durch die in der Verfassung der IAO vorgesehenen Mechanismen erreicht werden muß.

Die Thematik „Sozialklauseln in Handelsverträgen“ wurde auf der 248. Tagung des IAO-Verwaltungsrates im November 1990 in einer informellen Arbeitsgruppe, bestehend aus zwölf Regierungs- und je sechs Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern, erörtert. Hierbei ergaben sich bereits so starke Differenzen auch zwischen Regierungen, daß ein weiteres Gespäch über diese Thematik bislang nicht stattgefunden hat. Wegen dieser Schwierigkeiten hält die Bundesregierung das gegenwärtig sehr behutsame Vorgehen des Internationalen Arbeitsamtes zu dieser Thematik für sinnvoll.

Grundsätzlich ist bei der Verknüpfung von Wirtschaftsbeziehungen und sozialpolitischen Normen und Standards jeweils eine gewisse Zurückhaltung geboten. Vor allem Entwicklungsländer sehen in solchen Ansätzen eine besonders subtile Form des Protektionismus durch Industriestaaten. Im übrigen ist zu berücksichtigen, daß der Ausbau von Handelsbeziehungen Wohlfahrtseffekte haben und damit Voraussetzungen schaffen kann, sozialpolitischen Normen und Standards zu größerer Geltung zu verhelfen.

Für deutsche Auslandsinvestoren gilt grundsätzlich das Recht des Gastlandes. Ein Einwirkungsrecht in die Gesetzgebungshoheit des Partnerlandes, wozu auch die Arbeitsschutzbestimmungen gehören, besitzt die Bundesregierung nicht. Sie ist jedoch der Auffassung, daß deutsche Unternehmen auch im Ausland Grundstandards des internationalen Arbeitsschutzes einhalten sollen, so wie es der Verhaltenskodex für in Südafrika engagierte Unternehmen beispielhaft demonstriert.

Die Notwendigkeit für die Einrichtung eines gesonderten Beschwerdeverfahrens zur Überprüfung der Einhaltung von Tarifbestimmungen und IAO-Übereinkommen in Unternehmen, die Auftragnehmer der öffentlichen Hand sind, wird nicht gesehen. Arbeitsgerichte sowie Gewerbeaufsicht verfügen über ausreichende Instrumente zur Überprüfung dieser Normen – auch im Zusammenhang mit der Vergabe von öffentlichen Aufträgen.

5. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß bei internationalen Anpassungs- und Entschuldungsprogrammen soziale Aspekte größere Bedeutung erlangen müssen?

5.1 Welche Aktivitäten hat die Bundesregierung bisher in bezug auf den Internationalen Währungsfonds (IWF) und die Weltbank ergriffen, um auf die Einhaltung grundlegender IAO-Übereinkommen bei wirtschaftlichen Anpassungsprogrammen hinzuwirken?

5.2 Welche diesbezüglichen Aktivitäten sollen in Zukunft gegenüber dem IWF und der Weltbank ergriffen werden?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung, daß Stabilisierungs- und Strukturanpassungsprogramme den sozialen Bedingungen in den Empfängerländern Rechnung tragen und entsprechend sozialverträglich ausgestaltet sein müssen. Im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgabenbereiche erkennen auch Weltbank und Inter-

nationaler Währungsfonds diesen Zusammenhang zunehmend an. Die Bundesregierung begrüßt und unterstützt dies ausdrücklich.

Dabei ist zu beachten, daß derartige Strukturanpassungsprogramme zwar unter Zuhilfenahme des Sachverständes von IWF und Weltbank, letztlich jedoch in eigener Verantwortung der einzelnen Länder formuliert werden. Ob und inwieweit diese es für nötig und machbar halten, im Rahmen von (in der Regel) makroökonomisch orientierten Anpassungsprogrammen auch spezifische Normen wie IAO-Übereinkommen zu verwirklichen, hängt von den Umständen des Einzelfalles ab und kann von der Bundesregierung nicht direkt beeinflußt werden.

- 5.3 Wieweit läßt sich die Bundesregierung im Rahmen ihrer Entwicklungspolitik davon leiten, ob die Empfängerländer die grundlegenden Übereinkommen der IAO einhalten oder nicht?
- 5.4 Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung für die Ausgestaltung ihrer Entwicklungspolitik, falls die Empfängerländer die grundlegenden Übereinkommen der IAO nicht anerkennen oder dagegen verstößen?

Die Vergabe von Entwicklungshilfe ist an allgemeine Kriterien gebunden, zu denen auch die Qualität der Regierungsführung in den Empfängerländern gehört. Wenn der Bundesregierung Verstöße gegen internationale Übereinkommen bekannt werden, so berücksichtigt sie dies im Rahmen der Gesamtbewertung aller Kriterien, die für Art und Umfang ihrer Entwicklungshilfe maßgebend sind.

B. Auf innerstaatlicher Ebene

1. Bundespräsident Dr. Richard von Weizsäcker hat auf der Internationalen Arbeitskonferenz 1986 sein Bedauern darüber zum Ausdruck gebracht, daß in vielen Staaten „noch umfangreiche Ratifikationen ausstehen“, und die Mitgliedstaaten aufgefordert, „die innerstaatlichen Voraussetzungen politischer und rechtlicher Art zu schaffen, um die fehlenden Ratifizierungen vorzunehmen“.

- 1.1 Welche Aktivitäten hat die Bundesregierung seitdem ergriffen, um diesem internationalen Appell des Bundespräsidenten Rechnung zu tragen?

Seit 1986 hat Deutschland vier IAO-Übereinkommen ratifiziert. Die Bundesregierung hat überdies im laufenden Jahr dem Bundesrat und dem Deutschen Bundestag Vertragsgesetzentwürfe zu drei weiteren IAO-Übereinkommen zugeleitet, deren abschließende Lösung im Plenum des Deutschen Bundestages bevorsteht.

- 1.2 Wie viele der seit 1982 in Genf verabschiedeten IAO-Übereinkommen hat die Bundesrepublik Deutschland zwischenzeitlich ratifiziert?

Von den 15 zwischen 1982 und 1991 von der Internationalen Arbeitsorganisation angenommenen Übereinkommen hat Deutschland zwei ratifiziert und Vertragsgesetzentwürfe zu zwei weiteren den Gesetzgebungsorganen zugeleitet.

- 1.3 Wie viele Übereinkommen wurden in den vorangegangenen Dekaden von der IAO verabschiedet, und wie viele von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert?

Die Antwort ergibt sich aus der nachstehenden Übersicht. Sie umfaßt die Dekaden ab 1952. Da die in einer bestimmten Dekade angenommenen Übereinkommen nicht zwangsläufig auch in derselben Dekade von Deutschland ratifiziert wurden, ist in Spalte (3) angegeben, wie viele der in der jeweiligen Dekade angenommenen Übereinkommen Deutschland (in der gleichen oder einer späteren Dekade) ratifiziert hat, während Spalte (4) ausweist, wie viele Übereinkommen insgesamt (unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Annahme) Deutschland in der betreffenden Dekade ratifiziert hat.

Dekade (1)	von der IAO angenommene Übereinkommen (2)	hiervon (Sp. 2) von Deutschland ratifiziert (3)	von Deutschland in der jeweiligen Dekade ratifizierte Übereinkommen (4)
1952 bis 1961	16	9	18
1962 bis 1971	20	14	6
1972 bis 1981	20	9 (1)	20
1982 bis 1991	15	2 (2)	5 (3)

(1) Vertragsgesetzentwurf zu einem weiteren Übereinkommen eingebracht.

(2) Vertragsgesetzentwürfe zu zwei weiteren Übereinkommen eingebracht.

(3) Vertragsgesetzentwürfe zu drei weiteren Übereinkommen eingebracht.

2. Prüft die Bundesregierung bei Gesetzgebungsprojekten auf sozialpolitischem Gebiet deren Vereinbarkeit sowohl mit den ratifizierten als auch den – noch – nicht ratifizierten Übereinkommen sowie den Empfehlungen der IAO?

Bei Gesetzesvorhaben auf sozialpolitischem Gebiet prüft die Bundesregierung deren Vereinbarkeit mit IAO-Normen. Dabei versteht es sich, daß eingegangene internationale Verpflichtungen bei der nationalen Normsetzung berücksichtigt werden. Gesetzesvorhaben in Bereichen, in denen die Bundesrepublik Deutschland keiner internationalen Bindung unterliegt, führen regelmäßig zur Prüfung, ob bestehenden internationalen Normen durch eine Ratifikation beigetreten werden kann.

Wird die Bundesregierung ihrer Pflicht zur Umsetzung von internationalen Arbeits- und Sozialnormen künftig dadurch besser gerecht werden, daß sie in den Gesetzesbegründungen sowohl die einschlägigen Arbeitsnormen sowie die zur Anwendung dieser Normen erfolgten Aussagen der zuständigen Kontrollgremien ausdrücklich aufnimmt?

Die Bundesrepublik Deutschland ist zur Umsetzung von internationalen Arbeits- und Sozialnormen verpflichtet, wenn sie das entsprechende Übereinkommen ratifiziert hat. In der Denkschrift zum Vertragsgesetz kommt regelmäßig zum Ausdruck, durch welche innerstaatlichen Normen oder Maßnahmen man die internationalen Verpflichtungen erfüllt.

Die Bundesregierung ist nicht der Ansicht, daß man durch das Zitieren der einschlägigen internationalen Arbeitsnormen in einer Gesetzesbegründung bei nationalen Vorhaben auf sozialpolitischem Gebiet der Pflicht zur Umsetzung dieser Arbeitsnormen besser gerecht werden kann. Vollständig ungeeignet ist eine generelle Aufnahme der Aussagen der IAO-Kontrollgremien in solche Gesetzesbegründungen, wenn diese Aussagen die Situation in anderen Mitgliedstaaten der IAO betreffen, die mit der in Deutschland häufig nicht zu vergleichen ist. Dennoch prüft die Bundesregierung in geeigneten Fällen, ob die Spruchpraxis der IAO-Kontrollgremien hinsichtlich vergleichbarer Regelungen in anderen Ländern den Schluß nahelegt, daß eine geplante innerstaatliche Regelung möglicherweise im Widerspruch zu Verpflichtungen aus ratifizierten IAO-Übereinkommen steht. Als Ergebnis dieser Prüfung kann es sinnvoll sein, dies in die Gesetzesbegründung aufzunehmen.

Wenn die Spruchpraxis der IAO-Kontrollgremien die rechtliche oder tatsächliche Situation in Deutschland betrifft und unmittelbar oder mittelbar Anlaß für ein Gesetzesvorhaben ist, wird dies in der Gesetzesbegründung in der Regel erwähnt.

3. Wie fließen die Vorgaben mit finanziellen Auswirkungen aus ratifizierten IAO-Übereinkommen (insbesondere Schaffung ausreichender Haushaltsposten) vor allem im Bereich der Arbeitsverwaltung im weitesten Sinn und der Arbeits-(Gewerbe-)Aufsicht in die Finanzplanungen bzw. Haushaltsvoranschläge ein?

In der Regel entsprechen die gesetzlichen Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland bereits vor der Ratifizierung den Regelungen der ratifizierten IAO-Übereinkommen, so daß zur Umsetzung keine besonderen Maßnahmen zu ergreifen sind. Allerdings belegt der Zuwachs des Personalbestandes der Bundesanstalt für Arbeit in eindrucksvoller Weise das Bemühen um die Schaffung ausreichender Haushaltsposten:

Personalbestand der Bundesanstalt für Arbeit – angegeben ist die Zahl für Beamte und Angestellte (ohne Beschäftigungsmöglichkeiten für befristete Kräfte, Arbeiter und Nachwuchskräfte):

1982:	46 669
1983:	49 169
1984:	49 613
1985:	50 567
1986:	52 617
1987:	53 094
1988:	53 138
1989:	53 860
1990:	54 787 (ab 3. Oktober 1990: 72 104)
1991:	74 913
1992:	77 017

Für die Gewerbeaufsicht gilt:

Die Sach- und Personalkosten der Arbeits-(Gewerbe-)Aufsicht werden in den Finanzplanungen und Haushalten der Bundesländer ausgewiesen, die allein für die Gewerbeaufsicht zuständig sind. Die Bundesregierung hat keinen Einfluß auf die Gestaltung der Länderhaushalte. In den Ländern bestehen 94 Gewerbeaufsichtsämter mit über 4 000 Mitarbeitern, die Aufsichtstätigkeiten ausführen.

4. Welche Aktivitäten ergreift die Bundesregierung, um auch die Länder zur Umsetzung der sie betreffenden ratifizierten Übereinkommen anzuhalten (insbesondere bei allen Übereinkommen, bei denen der Bund nicht die ausschließliche Gesetzgebungs-kompetenz hat)?

Bei der Ratifizierung von IAO-Übereinkommen werden die Bundesländer entsprechend ihrer Gesetzgebungskompetenz in dem Bereich, der Gegenstand der jeweiligen Übereinkommen ist, in der hierfür im Grundgesetz vorgesehenen Form beteiligt. Auch bei der Berichterstattung über ratifizierte Übereinkommen erfolgt dann eine Beteiligung der Länder, wenn dies nach dem Inhalt des zu erstattenden Berichtes erforderlich und möglich ist. Die Bundesregierung unterrichtet die Länder sodann regelmäßig über den Sachstand und den Inhalt der zu den jeweiligen Übereinkommen mit den Gremien der IAO geführten Erörterungen. Weitergehende Aktivitäten sind wegen der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland nicht möglich.

5. Sieht sich die Bundesregierung politisch verpflichtet, die IAO-Empfehlungen bei allen sonstigen politischen Maßnahmen zumindest ihrer Zielsetzung nach zu berücksichtigen, beispielsweise

- die Empfehlung Nr. 162 betreffend ältere Arbeitnehmer,
- die Empfehlung Nr. 165 betreffend die Chancengleichheit und die Gleichbehandlung männlicher und weiblicher Arbeitnehmer; Arbeitnehmer mit Familienpflichten,
- die Empfehlung Nr. 169 betreffend die Beschäftigungspolitik?

Empfehlung Nr. 162 betreffend ältere Arbeitnehmer:

Für die Bundesregierung ist es selbstverständlich, daß sie die IAO-Empfehlung Nr. 162, deren Hauptanliegen in der Bundesrepublik Deutschland erfüllt sind, bei ihren politischen Maßnahmen in ihrer Zielsetzung berücksichtigt. Sie hat die notwendigen gesetzlichen Voraussetzungen geschaffen, daß auch ältere Arbeitnehmer soweit wie möglich am Arbeitsleben teilnehmen können. So ist der geforderte ungehinderte und gleichberechtigte Zugang älterer Arbeitnehmer zur Berufs- (Arbeits-)Beratung, Arbeitsvermittlung sowie zur Fortbildung und Umschulung in der Bundesrepublik Deutschland durch das Arbeitsförderungsgesetz gewährleistet.

Dieses Gesetz sieht außerdem eine Vielzahl von finanziellen Hilfsmöglichkeiten vor, so z.B. Leistungen zur Förderung der Arbeitsaufnahme (Bewerbungs-, Reise- und Umzugskosten, Arbeitsausrüstung, Trennungs- und Überbrückungsbeihilfe) sowie die Gewährung von Lohnkostenzuschüssen zur Beschäftigung von älteren Arbeitnehmern, zur Gewährung von Einarbeitungszuschüssen und Eingliederungsbeihilfen an Arbeitgeber, die ältere schwer vermittelbare Arbeitsuchende einstellen. Außerdem stehen die von der Bundesanstalt für Arbeit eingerichteten kostenlosen Beratungs- und Vermittlungsdienste den älteren Arbeitnehmern im Einzelfall zur Verfügung.

Darüber hinaus wirbt die Bundesregierung bei Arbeitgebern darum, in älteren Arbeitnehmern wegen ihrer größeren beruflichen Erfahrungen, ihrer erhöhten Verantwortungsbereitschaft und ihrer Zuverlässigkeit wertvolle Mitarbeiter zu erkennen.

Eine immer wichtiger werdende Bedeutung bekommen auch Maßnahmen zur Vorbereitung älterer Menschen auf den Ruhestand. Die „Orientierung und Vorbereitung älterer Menschen auf die nachberufliche Phase“ wurde daher auch in den Zielkatalog des 1992 eingerichteten Bundesaltenplans aufgenommen.

Schließlich wurden mit dem Rentenreformgesetz '92 rentenrechtliche Regelungen zur Flexibilisierung des Eintritts in den Ruhestand getroffen. In diesem Zusammenhang ist insbesondere auf die Regelungen für Inanspruchnahme von Teilrenten (§ 42 SGB VI) zu verweisen. Flankiert wird diese rentenrechtliche Regelung durch eine besondere Kündigungsschutzregelung, wonach die Berechtigung zum Bezug einer Voll- oder Teilrente wegen Alters nicht zur Kündigung bzw. Aufhebung des Arbeitsverhältnisses berechtigt (§ 41 Abs. 4 SGB VI).

Empfehlung Nr. 165 betreffend die Chancengleichheit und die Gleichbehandlung männlicher und weiblicher Arbeitnehmer; Arbeitnehmer mit Familienpflichten:

Die Politik der Bundesregierung ist im Rahmen des geltenden Verfassungsrechts auf die tatsächliche Chancengleichheit der Frauen sowie die Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Erwerbsleben gerichtet. Dies schließt die Arbeitnehmer – Männer wie Frauen – mit Familienpflichten ein. Vorrangiger Schwerpunkt ist dabei die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Dieses Ziel soll u. a. erreicht werden durch die familienfreundliche Gestaltung des Arbeitslebens (z. B. qualifizierte Teilzeitarbeit, Elternurlaub). Dabei sind schon beachtliche Fortschritte erzielt worden und entsprechende weitere Maßnahmen vorgesehen.

- Nach dem Beschäftigungsförderungsgesetz (in Kraft getreten am 1. Mai 1985) wird Teilzeitarbeit der Vollzeitarbeit arbeitsrechtlich gleichgestellt, falls nicht sachliche Gründe eine unterschiedliche Behandlung rechtfertigen.
- Erziehungsurlaub mit Arbeitsplatzgarantie und Erziehungsgeld
- Bezahlte Arbeitsfreistellung zur Betreuung erkrankter naher Angehöriger
- Berücksichtigung von Schwangerschafts- und Erziehungszeiten im Rentenrecht
- Sonderprogramme zur Wiedereingliederung von Frauen in das Erwerbsleben nach familienbedingter Unterbrechung
- Die Förderungsvoraussetzungen für den Personenkreis, der nach einer Familienphase wieder die Erwerbsfähigkeit aufnehmen will, wurden im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG) entscheidend verbessert.
- Die Bundesregierung unterstützt zudem nachhaltig alle Bemühungen auf EG-Ebene, Regelungen zu schaffen, um Berufs- und Familienpflichten besser zu vereinbaren. In diesem Zusammenhang ist insbesondere die EG-Empfehlung zur Kinderbetreuung vom 3. Dezember 1991 zu erwähnen. Diese empfiehlt den Mitgliedstaaten, Maßnahmen auszuarbeiten, die es Frauen und Männern ermöglichen, ihre beruflichen und familiären Verpflichtungen, die sich aus der Kinderbetreuung und -erziehung ergeben, miteinander in Einklang zu bringen. Dazu gehören insbesondere folgende Maßnahmen: Bereitstellung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten; Urlaubsvereinbarungen für erwerbstätige Eltern; Gestaltung von Umgebung, Struktur und Organisation des Arbeitsplatzes in der Weise, daß sie den Bedürfnissen der Betreuer von Kindern entsprechen; Teilung der familiären Pflichten zwischen Mann und Frau.

Empfehlung Nr. 169 betreffend die Beschäftigungspolitik:

Die politisch bedeutsame Empfehlung von 1984 füllt das von der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1971 ratifizierte Übereinkommen Nr. 122 über Beschäftigungspolitik aus. Die detaillierten sozial-, wirtschafts- und finanzpolitischen Vorschläge zur

Erreichung des Ziels der „vollen, freien und produktiven Beschäftigung“ berücksichtigen die weltwirtschaftliche Entwicklung seit Annahme des Übereinkommens. Diese Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungs- und Produktionssteigerung sind in der Bundesrepublik Deutschland in allen wesentlichen Punkten bereits verwirklicht.

6. Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung, um IAO-Normen, die (nur) von der ehemaligen DDR ratifiziert worden waren, für die gesamte Bundesrepublik Deutschland zu ratifizieren?

Mit der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands am 3. Oktober 1990 ist die von der ehemaligen DDR vorgenommene Ratifikation von insgesamt elf IAO-Übereinkommen, welche die Bundesrepublik Deutschland nicht ratifiziert hatte, völkerrechtlich gegenstandslos geworden. Demgegenüber haben 44 IAO-Übereinkommen, die vor dem 3. Oktober 1990 von der Bundesrepublik Deutschland, nicht jedoch von der ehemaligen DDR, ratifiziert worden waren, mit der Herstellung der staatlichen Einheit Deutschlands auch für das Gebiet der neuen Bundesländer Gültigkeit erlangt.

Bereits vor dem 3. Oktober 1990 hat die Bundesregierung geprüft, ob sie einzelne der genannten elf Übereinkommen, die nur von der ehemaligen DDR ratifiziert worden waren, ratifizieren kann. Im Februar 1992 hat hierüber dann ein Gespräch mit Vertretern der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und des Deutschen Gewerkschaftsbundes stattgefunden. Aufgrund dieser Überlegungen und Gespräche ist die Bundesregierung – teilweise in Übereinstimmung mit beiden Sozialpartnern – zu dem Ergebnis gekommen, daß die bereits früher festgestellten Ratifikationshindernisse zu zehn der elf vorgenannten IAO-Übereinkommen unverändert fortbestehen. Lediglich zu einem der Übereinkommen – es handelt sich um das Übereinkommen Nr. 161 über die betriebsärztlichen Dienste – ergab die Prüfung, daß eine Ratifikation wahrscheinlich möglich ist.

II. Die rechtlichen Grundsatzfragen

1. Welche rechtliche (völkerrechtliche und innerstaatliche) Bedeutung mißt die Bundesregierung den in der Präambel der Verfassung der IAO verankerten Grundsätzen, insbesondere dem Grundsatz der Vereinigungsfreiheit, bei?

Handelt es sich ihrer Auffassung nach bei dem Grundsatz der Vereinigungsfreiheit um eine allgemeine Regel des Völkerrechts im Sinne von Artikel 25 GG?

Der damalige Bundeskanzler Dr. Konrad Adenauer hat im Aufnahmeantrag an das Internationale Arbeitsamt am 12. Mai 1951 erklärt: „Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland bekennt sich zu den in der Verfassung der IAO dargelegten Zielen und Aufgaben dieser Organisation“ und „Die Regierung der Bundesrepublik Deutschland übernimmt hiermit die sich aus der Verfassung der IAO ergebenden Verpflichtungen“.

Hierdurch und durch die am 12. Juni 1951 erfolgte Aufnahme als Mitglied der IAO verpflichtete sich die Bundesregierung völkerrechtlich und innerstaatlich verbindlich, ihren Beitrag „zur Erreichung der in dieser Präambel aufgestellten Ziele“ zu leisten.

Für die Bundesregierung ist es auch weiterhin eine völkerrechtliche und innerstaatliche Verpflichtung, eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen durch die Anerkennung der in der Präambel der IAO-Verfassung verankerten Grundsätze, insbesondere des Grundsatzes der Vereinigungsfreiheit, zu erreichen.

Eine weitere rechtliche (völkerrechtlich und innerstaatlich) Bedeutung kommt diesem Grundsatz bei der Auslegung der IAO-Normen zu, da diese als völkerrechtliche Verträge nach den hierfür entwickelten Grundsätzen und dem politischen Willen der Vertragspartner auszulegen sind (BVerfGE 4, 157/168).

Allgemeine Regeln des Völkerrechts im Sinne von Artikel 25 GG sind das universell geltende Völkergewohnheitsrecht sowie die anerkannten allgemeinen Rechtsgrundsätze (BVerfGE 31, 145/177). Allgemeine Regeln des Völkerrechts müssen auf einer allgemeinen, gefestigten Übung der Staaten beruhen, die in der Rechtsüberzeugung geübt wird, daß dieses Verhalten rechtens sei (BVerfGE 66, 39/64 f.). Völkervertragliche Regelungen gehören zu den allgemeinen Regeln, wenn sie allgemein Anerkennung gefunden haben (BVerfGE 15, 25/34). Der von den Staaten geübte Brauch kann vornehmlich aus der Praxis ihrer Gerichte, aber auch aus den Versuchen, das hier in Rede stehende Völkerrecht zu kodifizieren, sowie aus den Lehren anerkannter Autoren ermittelt werden (BVerfGE a.a.O. S. 35).

Der Grundsatz der Vereinigungsfreiheit ist in verschiedenen Ausformungen z. B. in

- der Präambel der IAO-Verfassung (für alle der derzeit 160 Mitgliedstaaten in Kraft),
- der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Europarats (von 22 Staaten ratifiziert; Stand: 31. Dezember 1991),
- der Europäischen Sozialcharta (von 18 der 20 Vertragsstaaten sind die Artikel über den Grundsatz der Vereinigungsfreiheit angenommen),
- dem internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (von 93 Staaten ratifiziert; Stand: 31. Dezember 1991) und
- dem internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (von 87 Staaten ratifiziert; Stand: 31. Dezember 1991)

enthalten.

Des weiteren haben derzeit das IAO-Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechts 101 und das IAO-Übereinkommen Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen 116 Mitgliedstaaten der IAO ratifiziert.

Damit steht fest, daß die Mehrheit der Staaten den hinter den einschlägigen Bestimmungen der genannten völkerrechtlichen Verträge stehenden Grundsatz

der Vereinigungsfreiheit – wenn auch in verschiedenen Ausformungen – durch Ratifikationen anerkennen.

Ob dies ausreicht, um den Grundsatz der Vereinigungsfreiheit als allgemeine Regel des Völkerrechts im Sinne von Artikel 25 GG anzuerkennen, insbesondere unter Berücksichtigung der genannten weiteren Voraussetzungen und der Frage der konkreten Ausgestaltung, kann dahinstehen. In der Bundesrepublik Deutschland ist durch Artikel 9 GG die Vereinigungsfreiheit als Grundrecht anerkannt; sie hat eine konkretere Ausgestaltung erfahren, als sie durch die vorweggenommene generelle Geltungsanordnung des Artikels 25 GG bekommen würde (vgl. ähnlich BVerfGE 58, 233/255 für IAO-Ü Nr. 87 in bezug auf Artikel 9 Abs. 3 GG).

2. Welche rechtliche (völkerrechtliche und innerstaatliche) Wirkung muß die Bundesregierung den von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten Übereinkommen bei?

IAO-Übereinkommen sind multilaterale Verträge mehrere Völkerrechtssubjekte. Ihre völkerrechtliche Wirkung besteht darin, daß die einem multilateralen Völkerrechtsvertrag beigetretenen Völkerrechtssubjekte untereinander an diesen Vertrag gebunden sind. Die Bindungskraft der völkerrechtlichen Verträge beruht nach einhelliger Auffassung auf der völkerrechtlichen Maxime „pacta sunt servanda“.

Die von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten IAO-Übereinkommen bedurften nach Artikel 59 Abs. 2 Satz 1 des Grundgesetzes der Zustimmung der gesetzgebenden Körperschaften und wurden erst nach Vorliegen dieser Zustimmung (Vertragsgesetz) durch den Bundespräsidenten ratifiziert.

Das Vertragsgesetz transformiert den völkerrechtlichen Vertrag nach der innerstaatlichen Verkündung seines Wortlauts und seines völkerrechtlichen Zustandekommens zum Zeitpunkt seines völkerrechtlichen Inkrafttretens (vgl. BVerfGE 1, 396/400; 42,263/284) in innerstaatliches Recht (vgl. BVerfGE 30, 284) mit der Geltungskraft eines Bundesgesetzes (vgl. BVerfGE 6,290/294).

- 2.1 Welche dieser Übereinkommen (oder zumindest welche konkreten Bestimmungen) hält sie für unmittelbar anwendbar („self-executing“) über das
 - Übereinkommen Nr. 19 über die Gleichbehandlung einheimischer und ausländischer Arbeitnehmer in der Entschädigung bei Betriebsunfällen und
 - insbesondere Artikel 8 (Ausweisungsschutz) des Übereinkommens Nr. 97 über Wanderarbeiter (Neufassung vom Jahr 1949)
 hinaus?

Nach Auffassung der Bundesregierung ist die Anwendbarkeit der Bestimmungen eines völkerrecht-

lichen Vertrages von der innerstaatlichen Geltung zu unterscheiden. Um anwendbar zu sein, müssen die Vertragsbestimmungen zur Anwendung bestimmt und geeignet sein. Besteht kein Anwendungsvorbehalt durch das nationale Recht und auch nicht durch den völkerrechtlichen Vertrag, indem er z.B. dem innerstaatlichen Gesetzgeber bestimmte konkrete Maßnahmen aufgibt oder die Durchsetzung der völkerrechtlichen Normen auf die völkerrechtliche Ebene und das dort vorgesehene Überwachungs- und Kontrollverfahren beschränkt, ist von der Anwendbarkeit auszugehen.

Bei der Anwendungsfähigkeit ist die mittelbare und die unmittelbare (self-executing) Anwendbarkeit zu unterscheiden. Die mittelbare Anwendbarkeit völkerrechtlicher Vertragsbestimmungen besteht in ihrer objektiv-rechtlichen Bedeutung für die Rechtsanwendung. Sie sind Bestandteil des Bundesrechts und als Staatenverpflichtung je nach Regelungssubjekt, Regelungsinhalt und innerstaatlicher Tragweite von allen rechtsetzenden und rechtsanwendenden Organen der Bundesrepublik Deutschland als Normen objektiven Rechts zu beachten und anzuwenden, so daß sie ebenso wie sonstiges objektives Recht in der Regel als Vorfrage für ein rechtliches Begehr oder für eine rechtliche Verpflichtung auch eines einzelnen entscheidungserheblich sein können (vgl. ähnlich BVerfGE 46, 342, 363 zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts im Sinne von Artikel 25 GG; das BSG wendet das Ü Nr. 19 gegenüber Staatsangehörigen anderer Ratifikationsstaaten für einen Ausschluß des § 625 Abs. 1 RVO an, vgl. BSGE 41, 108 ff., BSGE 30, 226).

Für die unmittelbare Anwendbarkeit (self-executing) eines völkerrechtlichen Vertragssatzes ist entscheidend, ob er nach Inhalt, Zweck und Fassung geeignet und hinreichend bestimmt ist, wie eine innerstaatliche Vorschrift subjektive Rechte und Pflichten einzelner erkennen zu lassen (vgl. BGHZ 52, 371, 383), also dafür keiner weiteren normativen Ausführung bedarf (vgl. BVerfGE vom 28. Mai 1991, 1 C 20.89, zu Artikel 8 des IAO-Ü Nr. 97).

Nach Ansicht der Bundesregierung müssen die einzelnen Bestimmungen der siebzig von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten Übereinkommen (Stand: 31. Dezember 1991) an diesen Maßstäben gemessen werden.

Eine Zuordnung aller Einzelnormen aus von Deutschland ratifizierten Übereinkommen würde wegen des damit verbundenen Prüfungs- und Darstellungsumfangs den Rahmen einer parlamentarischen Anfrage sprengen. Im übrigen ist durch die unabhängige Rechtsprechung sichergestellt, daß die Bestimmungen der ratifizierten IAO-Übereinkommen anhand dieser Kriterien bei der Rechtsfindung herangezogen werden.

- 2.2 Welchen rechtlichen Stellenwert haben die von der Bundesregierung nicht für unmittelbar anwendbar gehaltenen Übereinkommen insbesondere für die

- Legislative (Weiterentwicklung insbesondere bei sogenannten „Förder-Übereinkommen“),
- Judikative (ist die Judikative nach ihrer Auffassung verpflichtet, innerstaatliches Recht völkerrechtskonform nach diesen Übereinkommen auszulegen),
- Exekutive [(Sicherstellung der) Anwendung der Bestimmungen in der Praxis]?

Die von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten IAO-Übereinkommen, die nicht unmittelbar anwendbar (in obigem Sinne) sind, binden Legislative, Judikative und Exekutive gleichermaßen, sofern sich nicht aus den Vertragsbestimmungen, dem Vertragsgesetz, dessen Materialien oder dem Grundgesetz etwas anderes ergibt.

- Die Legislative ist gemäß Artikel 20 Abs. 3 GG nur an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden.

Mit der Ratifikation sogenannter „Förder-Übereinkommen“ verpflichtet der Gesetzgeber sich und die sonstige staatliche Gewalt gegenüber den anderen ratifizierenden Staaten, die Zielvorgaben dieser Übereinkommen im Rahmen der ihnen immanenten Flexibilität schrittweise zu verwirklichen. Solange diese Bindung besteht und sie nicht gegen Verfassungsrecht verstößt, ist der Gesetzgeber völkerrechtlich verpflichtet, bei weiteren legislativen Akten auf die übereinkommenskonforme Normsetzung zu achten.

- Die Judikative ist gemäß Artikel 20 Abs. 3 GG an Gesetz und Recht gebunden.

Ratifizierte IAO-Übereinkommen haben den Rang von Bundesgesetzen und sind von der Rechtsprechung bei der Rechtsfindung wie sonstige Gesetze zu beachten. Unter Beachtung der allgemeinen Regeln (z. B. lex posterior und lex specialis derogat legi generali) ist nach der Auffassung der Bundesregierung die unabhängige Rechtsprechung unter anderem auch dem Verfassungsgebot der völkerrechtsfreundlichen Auslegung bei der Gesetzesanwendung verpflichtet.

- Die Exekutive ist gemäß Artikel 20 Abs. 3 GG an Gesetz und Recht gebunden.

Ratifizierte IAO-Übereinkommen, die nicht unmittelbar anwendbar (im obigen Sinne) sind, müssen daher auch für die vollziehende Gewalt z. B. als Interpretationshilfe oder im Rahmen einer Ermessensausübung nach Maßgabe ihres Regelungsgehaltes und ihrer inhaltlichen Tragweite Beachtung finden.

- 2.3 Sind die sog. „Menschenrechts-Übereinkommen“, insbesondere die von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten Übereinkommen zur

- Vereinigungsfreiheit (Nr. 87, 98, 135, 141),
 - Zwangsarbeit (Nr. 29, 105) und
 - Diskriminierung (Nr. 100, 111),
- bei der Auslegung nicht nur von einfachem Gesetzesrecht, sondern auch von Verfassungsrecht zu berücksichtigen?

Die unter I.A.3.1. genannte Arbeitsgruppe des Verwaltungsrats der Internationalen Arbeitsorganisation teilte die bestehenden IAO-Übereinkommen und Empfehlungen und die möglichen Gegenstände neuer Urkunden in 18 Themenbereiche ein, wobei der Themenbereich „Grundlegende Menschenrechte“ die drei in der Frage genannten Gebiete betrifft.

Die zu diesem Themenbereich von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten IAO-Übereinkommen gehören zum einfachen innerstaatlichen Recht und stehen daher im Rang unter der Verfassung (vgl. BVerfGE 58, 233/255). Grundsätzlich unterliegen diese Vertragsgesetze der verfassungsrechtlichen Überprüfung. Für den umgekehrten Fall, nämlich für die Auslegung von Verfassungsrecht, können sie lediglich im Wege einer systematischen Interpretation Bedeutung erlangen. Eine Ausstrahlung internationaler Menschenrechtsvereinbarungen hat das Bundesverfassungsgericht für die Europäische Menschenrechtskonvention anerkannt (BVerfGE 74, 358/370; vgl. auch BVerfGE 19, 343/347 und 27, 71/82); in bezug auf Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation ist dies bisher offen geblieben (vgl. BVerfGE 58, 233/253 und 255).

3. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, die auf der IAK 1986 in Genf erklärt wurde: „Zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensverhältnisse ist es wichtig, daß die Mitgliedstaaten die Normenüberwachungen durch die Internationale Arbeitsorganisation anerkennen.“?

Die Bundesregierung teilt die Einschätzung, die auf der IAK 1986 in Genf von Bundespräsident Richard von Weizsäcker gegeben wurde (Bulletin der Bundesregierung Nr. 71/Seite 597 (599) vom 16. Juni 1986). Die Bundesregierung hat immer wieder erklärt, daß sie das auf Dialog ausgerichtete System der Normenüberwachung durch die Internationale Arbeitsorganisation anerkennt.

4. Hält die Bundesregierung die Schlußfolgerungen und Empfehlungen der IAO-Gremien (insbesondere die Auslegung der IAO-Normen)
 - 4.1 eines in einem Klageverfahren gemäß Artikel 26 ff. der IAO-Verfassung eingerichteten Untersuchungsausschusses,
 - 4.2 eines in einem Beschwerdeverfahren nach Artikel 24 und 25 der IAO-Verfassung eingesetzten Prüfungs-Ausschusses,
 - 4.3 des Sachverständigenausschusses und
 - 4.4 des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit in bezug auf den Grundsatz der Vereinigungsfreiheit
- für völkerrechtlich und innerstaatlich verbindlich?

Der Untersuchungsausschuß nach Artikel 26 ff. der IAO-Verfassung wird durch den Verwaltungsrat eingerichtet, um eine strittige Frage aufgrund einer beim Internationalen Arbeitsamt gegen ein Mitglied eingebrachten Klage zu prüfen und darüber zu berichten. Der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes teilt diesen Bericht dem Verwaltungsrat und jeder an

dem Streitfall interessierten Regierung mit und veranlaßt seine Veröffentlichung (Artikel 29 der IAO-Verfassung).

Das Bundesverwaltungsgericht hat in mehreren Entscheidungen (z. B. E. v. 16. September 1987 – 1 D 122/86 u. v. 1. Februar 1989 – 1 D 2/86) festgestellt, daß der Bericht des Untersuchungsausschusses nach Artikel 29 der IAO-Verfassung nicht etwa die verbindliche Feststellung völkerrechtlicher Pflichten der Bundesrepublik Deutschland enthalte, die auch bei der Anwendung und Auslegung innerstaatlichen Rechts zu beachten wäre. Ihm komme vielmehr die Wirkung einer Empfehlung an die Regierung des betreffenden Mitgliedstaates zu, die die empfohlene Maßnahme treffen könne, wobei es ihr im Fall der Ablehnung freistehে, ob sie den Streitfall dem Internationalen Gerichtshof (IGH) unterbreiten will oder nicht (Artikel 29 Abs. 2 der IAO-Verfassung).

(vgl. auch Antwort zu II.4.3.)

Gemäß Artikel 6 der Verfahrensordnung für die Behandlung von Beschwerden nach Artikel 24 und 25 der IAO-Verfassung hat der Ausschuß die Beschwerde zu prüfen und dem Verwaltungsrat einen Bericht vorzulegen, in dem er die zur Prüfung der Beschwerde getroffenen Maßnahmen beschreibt, seine Schlußfolgerungen zu den darin aufgeworfenen Fragen darlegt und seine Empfehlungen zu den im Verwaltungsrat zu treffenden Beschlüssen unterbreitet. Weder die Schlußfolgerungen noch die Empfehlungen des Beschwerdeausschusses sind verbindlich (vgl. im weiteren Antwort zu II.4.3.).

Der Sachverständigenausschuß ist ein Expertenkomitee, das aus zwanzig anerkannten Fachleuten des Arbeitsrechts und der Praxis besteht und vom Verwaltungsrat auf drei Jahre ernannt wird. Er hat die Aufgabe, anhand der von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 22 der IAO-Verfassung vorgelegten jährlichen Berichte über die Maßnahmen zur Durchführung der Übereinkommen, denen sie beigetreten sind, die nationalen Rechtsordinungen und Praktiken auf ihre Übereinstimmung mit den ratifizierten Übereinkommen zu überprüfen. Der vom Sachverständigenausschuß hierfür abgefaßte Bericht dient dem Konferenzausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen zur Prüfung der Anwendung der Übereinkommen in den Mitgliedstaaten.

Zur völkerrechtlichen und innerstaatlichen Verbindlichkeit seiner Berichte führt der Sachverständigenausschuß in seinem Bericht für die 78. IAK (1991) folgendes aus:

„Mit der Feststellung, daß seine Auffassungen – sofern diesen nicht vom IGH widersprochen wird – als gültig und allgemein anerkannt angesehen werden müssen, vertritt der Sachverständigenausschuß nicht die Ansicht, daß diese Auffassungen als Urteile anzusehen sind, die im Sinne des res judicata bindend sind, da der Ausschuß kein Gerichtshof ist. Wie er bereits mehrfach zum Ausdruck gebracht hat, hat er überdies seine Ansichten nie als bindende Entscheidungen angesehen, die sich auf eine definitive Auslegung der Übereinkommen gründen, deren Anwendung durch die Mitgliedstaaten er überprüft.“

Diese Bewertung findet sich auch im Bericht des Generaldirektors des Internationalen Arbeitsamtes auf der 70. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz, 1984: Nach der Auffassung der IAO ist das System der verschiedenen Aufsichtsverfahren ein geschlossenes Ganzes, bei dem sich die einzelnen Teile gegenseitig ergänzen. Die regelmäßige, routinemäßige Kontrolle der Anwendung der verschiedenen IAO-Übereinkommen erfolgt durch den Sachverständigen- und den Konferenzausschuß. Die Stellungnahmen und Beschlüsse beider Gremien sind nicht bindend und haben keine gesetzesgleiche Wirkung. Sie sind vielmehr „Meinungäußerungen von Überzeugungen mit moralischem Wert“. Die betroffenen Staaten können nicht gezwungen werden, „die Auffassungen des Sachverständigenausschusses oder des Konferenzausschusses zu akzeptieren und danach zu handeln“. Für besonders wichtige Fragen und Probleme bei der Durchführung ratifizierter Übereinkommen, die den Rahmen der regelmäßigen und routinemäßigen Aufsicht überschreiten, gibt es besondere Beschwerde- und Klageverfahren sowie die Möglichkeit, die entsprechenden Fragen an den Internationalen Gerichtshof zu überweisen. Wegen ihrer Zusammensetzung und ihrer Untersuchungsbefugnisse verfügen die Untersuchungsausschüsse über die erforderlichen Voraussetzungen, um auch „komplizierte Sach- und Rechtsfragen“ behandeln zu können. Aber auch hier können die Schlußfolgerungen und Empfehlungen keine verbindliche Kraft entwickeln. Der Generaldirektor unterstreicht in seinem Bericht mehrfach, daß eine verbindliche Entscheidung bzw. Auslegung der Übereinkommen nur vom Internationalen Gerichtshof in dem dafür vorgesehenen Verfahren getroffen werden kann. Ob diese Verfahren zur Regelung seit längerer Zeit ungelöster wesentlicher Fragen im Zusammenhang mit der Durchführung ratifizierter Übereinkommen in Anspruch genommen würden, sei eine Ermessensfrage. Es besteht auch für die betroffene Regierung keine Verpflichtung, nach Artikel 29 Abs. 2 der IAO-Verfassung den Internationalen Gerichtshof anzu rufen, wenn sie die Empfehlungen eines Untersuchungsausschusses nicht annehmen will oder kann.

In der Antwort des Generaldirektors auf die Aussprache zu seinem Bericht auf der 70. IAK wird hervorgehoben, daß alle Überwachungsgremien einschließlich des Untersuchungsausschusses nach Artikel 26 der IAO-Verfassung keine Gerichte (tribunals) sind; sie sind also keine Gremien, die mit verbinderlicher Kraft eine mögliche Verletzung eines Übereinkommens feststellen können. Vielmehr bieten diese Überwachungsgremien „die Gelegenheit zu einem Dialog, um soweit wie möglich die Einschlagung des Rechtsweges zu vermeiden“. Aus dem Dialogcharakter aller Überwachungsverfahren, die auch von der Bundesregierung voll und ganz akzeptiert werden, folgt, daß diese Verfahren nicht in eine verbindliche Entscheidung völkerrechtlicher oder innerstaatlicher Art münden.

In Ergänzung zu den allgemeinen Verfahren zur Überwachung der Durchführung ratifizierter Übereinkommen beschloß der Verwaltungsrat im Jahr 1950, besondere Verfahren zur Prüfung behaupteter Verletzung gewerkschaftlicher Rechte zu schaffen.

Der hierfür zuständige Ausschuß für Vereinigungsfreiheit besteht aus neun vom Verwaltungsrat eingesetzten Mitgliedern (je drei Regierungs-, Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter). Er kann auch das Verhalten von Staaten prüfen, die die grundlegenden Übereinkommen zur Vereinigungsfreiheit nicht ratifiziert haben, und er kann auch zu Aspekten der Ausübung gewerkschaftlicher Rechte, die in den Übereinkommen nicht ausdrücklich behandelt sind, Stellung beziehen.

Wie sich aus den Grundlagen zum Verfahren dieses Ausschusses ergibt, überprüft er die behaupteten Verletzungen, zieht Schlußfolgerungen, schlägt dem Verwaltungsrat Empfehlungen vor, wie z. B. die betroffene Regierung um Sachstands- und Fortschrittsberichte zu bitten, überprüft diese und bewertet den Fortschritt, richtet aber keine Beschuldigungen oder Verurteilungen an Regierungen. Demzufolge sind weder seine Schlußfolgerungen noch Empfehlungen verbindlich.

5. Wenn die Bundesregierung die Auffassung eines IAO-Gremiums nicht teilt, welche rechtlichen Schritte unternimmt sie zur Klärung dieser Streitfragen, insbesondere
 - 5.1 warum hat sie – wie in der IAO-Verfassung vorgesehen – den Internationalen Gerichtshof in Den Haag auch bei bisherigen Streitfragen nicht angerufen,
 - 5.2 wenn sie nicht den Internationalen Gerichtshof anruft, welche konkreten rechtlichen Schritte unternimmt sie dann, um eine unabhängige Entscheidung über die entsprechende Streitfrage zu erreichen?

Wie bereits dargelegt, ist das Normüberwachungsverfahren der Internationalen Arbeitsorganisation auf Dialog ausgerichtet. Teilt die Bundesregierung die Auffassung eines IAO-Gremiums nicht, so ist sie weiterhin bemüht, zur Klärung der Streitfrage beizutragen. Soweit die IAO-Gremien selbst nicht der Auffassung sind, daß der Dialog beendet ist, sind rechtliche Schritte zumindest durch die Bundesregierung nicht geeignet, eine Streitfrage zu klären.

Bisherige Streitfragen wurden von der Bundesregierung nicht dem Internationalen Gerichtshof in Den Haag vorgelegt, weil die Bundesregierung der Auffassung ist, daß der Dialog mit den IAO-Gremien noch nicht beendet ist.

In einem Fall (Verfassungstreue im öffentlichen Dienst) ist der eingesetzte Untersuchungsausschuß mit einem Mehrheitsvotum von 2 : 1 seiner Mitglieder zu einem von der Auffassung der Bundesregierung teilweise abweichenden Ergebnis gekommen. Der Sachverständigenausschuß für die Anwendung der Normen hat jedoch bei der weiteren Behandlung des Falls eine positive Entwicklung festgestellt.

Aus diesem Grund und weil auch die Mehrheit des Untersuchungsausschusses die Verfassung und die Gesetze der Bundesrepublik Deutschland für übereinkommenskonform hält und lediglich die Praxis – insbesondere die Regelanfrage, die inzwischen generell abgeschafft ist – beanstandet hat, besteht für die Bundesregierung kein Anlaß, den IGH anzurufen.

In einem weiteren Fall (Lehrerstreiks) hat der Ausschuß für die Vereinigungsfreiheit Empfehlungen ausgesprochen, die ebenso wie die Antworten der Bundesregierung vom Sachverständigenausschuß für die Anwendung der Normen aufgegriffen und zum Gegenstand eines weiteren Dialogs gemacht wurden. Die Bundesregierung wurde vom Internationalen Arbeitsamt aufgefordert, im Rahmen der jährlichen Berichtspflicht, zu diesem Fall bis zum 15. Oktober 1992 zu berichten. Auch in diesem Fall besteht daher kein Grund, die Anrufung des IGH zu erwägen.

Abgesehen von der Fortsetzung des Dialogs mit den IAO-Gremien und der Möglichkeit, den IGH anzurufen, sieht die Bundesregierung keinen Bedarf, durch konkrete rechtliche Schritte eine unabhängige Entscheidung über die entsprechende Streitfrage zu erreichen.

6. Welche Bedeutung kommen den genannten Normen in bezug auf den öffentlichen Dienst und hier insbesondere auf die Beamten zu?
Schließt sich die Bundesregierung der Auffassung verschiedener IAO-Gremien, insbesondere des unabhängigen Sachverständigenausschusses, an, daß unter dem in IAO-Normen verwendeten Begriff „Arbeitnehmer“ grundsätzlich auch „Beamte“ nach deutschem Recht zu verstehen sind?

Für den öffentlichen Dienst sind vor allem die Übereinkommen Nr. 87, 98 und 151 von Bedeutung.

Die Bundesrepublik Deutschland hat das Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes im Jahr 1956 ratifiziert. Ausweislich des Wortlauts des Übereinkommens bezieht sich der Regelungsgehalt auf das Verhältnis zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern. In diesem Bereich ist das Übereinkommen in der Bundesrepublik Deutschland voll erfüllt. Auf Beamte dagegen findet das Übereinkommen keine Anwendung. Beamte sind durch den Begriff „Arbeitnehmer“ nicht erfaßt. Dieses Verständnis gründet sich in der Verwendung des Arbeitnehmerbegriffs im Arbeitsrecht. Danach ist Arbeitnehmer, wer aufgrund eines privatrechtlichen Vertrages im Dienst eines anderen zur Arbeit verpflichtet ist. Die Arbeitspflicht der Beamten beruht jedoch nicht auf einem privatrechtlichen Vertrag, sondern auf einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis. Für diese Auffassung, daß das Übereinkommen Nr. 87 auf Beamte keine Anwendung findet, spricht auch die ausdrückliche Bezugnahme auf dieses Übereinkommen in der Präambel des Übereinkommens Nr. 151, das den Schutz des Vereinigungsrechts speziell für den öffentlichen Dienst regelt.

Das gleichfalls ratifizierte Übereinkommen Nr. 98 über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen findet im Bereich des öffentlichen Dienstes lediglich auf die Arbeitnehmer Anwendung. Dagegen läßt das Übereinkommen gemäß Artikel 6 die Stellung der öffentlichen Beamten unberührt.

Auch das nicht ratifizierte Übereinkommen Nr. 151 ist in der Bundesrepublik Deutschland für Angestellte

und Arbeiter, deren Beschäftigungsbedingungen durch Tarifverträge geregelt werden, erfüllt. Artikel 7 und 8 des Übereinkommens sehen vor, daß die Beschäftigungsbedingungen der Mitarbeiter im öffentlichen Dienst ausgehandelt und Streitigkeiten z. B. in Schlichtungs- oder Schiedsverfahren beigelegt werden. Hinsichtlich der Beamten, deren Beschäftigungsbedingungen aufgrund verfassungsrechtlicher Bestimmung (Artikel 33 GG) durch den Gesetzgeber geregelt werden, ist nicht auszuschließen, daß die zuständigen Gremien der IAO Artikel 7 und 8 des Übereinkommens in einer Weise interpretieren, die zu dem Ergebnis führt, daß diese Bestimmungen mit der innerstaatlichen Rechtslage nicht vereinbar sind. Aus diesem Grund kann das Übereinkommen Nr. 151 nicht ratifiziert werden.

Im übrigen ist bei den weiteren genannten Übereinkommen – soweit sie auch den öffentlichen Dienst erfassen – unter den besonderen Aspekten der jeweiligen Regelungsmaterie zu entscheiden, ob sie auch für Beamte Anwendung finden können.

Aus Vorstehendem ergibt sich, daß „Beamte“ nach deutschem Recht grundsätzlich nicht in allen Fällen unter den in IAO-Normen verwendeten Begriff „Arbeitnehmer“ zu subsumieren sind.

III. Die Erfüllung von allgemeinen Verpflichtungen aus der IAO-Verfassung und weiteren Vorgaben

1. Wie rechtfertigt die Bundesregierung den seit langerem von dem Sachverständigenausschuß festgestellten Verstoß gegen die IAO-Verfassung, die eine 12-Monatsfrist (und in Ausnahmefällen 18-Monatsfrist) zur Vorlage der von der Internationalen Arbeitskonferenz verabschiedeten Übereinkommen und Empfehlungen an die für die Ratifizierung „zuständige Stelle“ vorsieht?

Was gedenkt die Bundesregierung zu tun, um diese Fristen zukünftig einzuhalten?

Für die Verzögerung bei der Vorlage der von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Urkunden an die deutschen gesetzgebenden Körperschaften sind mehrere Umstände ursächlich.

Bevor die Vorlage in Angriff genommen werden kann, muß zunächst die zwischen Österreich, der Schweiz, Deutschland und dem Internationalen Arbeitsamt abgestimmte deutsche Sprachfassung der Urkunden vorliegen. Diese wird auf einer Übersetzungskonferenz im Herbst der Annahme der Urkunden erarbeitet und dann vom Internationalen Arbeitsamt den beteiligten Mitgliedstaaten etwa im Februar des folgenden Jahres zugeleitet. Würde die Bundesregierung innerhalb der dann noch verbleibenden vier bzw. zehn Monate die Urkunden dem Bundesrat und dem Deutschen Bundestag vorlegen, könnte – abgesehen von wenigen Ausnahmefällen – diese Vorlage keine endgültige Aussage zur Ratifizierbarkeit der vorgelegten Übereinkommen und zur Möglichkeit der innerstaatlichen Umsetzung der Empfehlungen enthalten. Dieses Verfahren wurde bis etwa 1972 angewandt. Es hatte zur Folge, daß im Falle der Ratifizierung von Übereinkommen das Bundeskabinett sowie der Bundesrat und der

Deutsche Bundestag sich zweimal mit dem jeweiligen Übereinkommen befassen mußten, wobei die erste Bevollmächtigung (Vorlage) für die Gesetzgebungskörperschaften unbefriedigend war, da eine eindeutige Aussage der Bundesregierung zur Ratifizierbarkeit fehlte.

Die Bundesregierung prüft deshalb seither bei Vorliegen der amtlichen deutschen Übersetzung zunächst die Ratifizierbarkeit der Übereinkommen und entscheidet dann, ob den Gesetzgebungskörperschaften ein Vertragsgesetzentwurf zugleitet oder die jeweiligen Übereinkommen ihnen lediglich zur Kenntnisnahme vorgelegt werden.

Die Entscheidung über die Ratifizierbarkeit erfordert insbesondere dann einen erheblichen Zeitaufwand, wenn der Gegenstand der Übereinkommen in die Zuständigkeit der Bundesländer fällt, oder EG-Recht berührt oder wenn Zweifelsfragen eine Interpretationsanfrage beim Internationalen Arbeitsamt erfordern.

Die Bundesregierung hat in ihrem dem Internationalen Arbeitsamt 1991 zugeleiteten Bericht über die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen die vorstehend aufgezeigten Schwierigkeiten dargestellt. Der Sachverständigenausschuß hat diese Darstellung mit Interesse zur Kenntnis genommen.

Trotz der dargestellten Schwierigkeiten ist die Bundesregierung weiterhin bemüht, die von der IAO-Verfassung vorgegebenen Termine zur Vorlage der von der Konferenz angenommenen Urkunden so weitgehend wie möglich einzuhalten.

2. Was versteht die Bundesregierung unter der verfassungsmäßigen Pflicht (Artikel 19 Abs. 5 Buchstabe d IAO-Verfassung), die „erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung“ von ratifizierten Übereinkommen zu ergreifen, und welche Schritte unternimmt sie tatsächlich?

Insbesondere:

- 2.1 Teilt die Bundesregierung die Auffassung verschiedener Überwachungsgremien, daß zu den „erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung“ von ratifizierten Übereinkommen
 - eine effektive Aufsicht,
 - Sanktionen zur Ahndung und Verhinderung von Verstößen und
 - Wiedergutmachungsmaßnahmen für den Fall von Verstößen
 gehören?

Die „erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung“ ratifizierter Übereinkommen sind in den jeweiligen Übereinkommen niedergelegt. Je nach der Natur der Übereinkommen handelt es sich dabei z. B. um die Regelung durch den Gesetz- oder Verordnungsgeber, die zur Verfügungstellung von Freiräumen für die Tarifvertragsparteien, die Schaffung und Nutzung von Konsultations- und Beteiligungsverfahren mit den Sozialpartnern und die Einrichtung, den Ausbau und die Förderung von geeigneten Diensten.

Nur dort, wo in einzelnen Übereinkommen Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen, strafrechtliche Sanktionen

und Entschädigungsleistungen bei Verstößen ausdrücklich vorgesehen sind, gehören solche Maßnahmen zu denen, die zur Durchführung des jeweiligen Übereinkommens erforderlich sind.

- 2.2 Wie stellt sie die „erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung“ der ratifizierten Übereinkommen ansonsten sicher?

Soweit das innerstaatliche Recht keine über das Erfordernis der jeweiligen Übereinkommen hinausgehenden Regelungen vorsieht, stellt die Bundesregierung die „erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung“ der von ihr ratifizierten Übereinkommen dadurch sicher, daß sie die in den einzelnen Übereinkommen vorgesehenen Maßnahmen (vgl. Antwort auf Frage III. 2.1) ergreift, beibehält und erforderlichenfalls ausbaut.

- 2.3 Welche konkreten Maßnahmen hat sie für die fünf neuen Bundesländer ergriffen, um die Erfüllung dieser verfassungsmäßigen Pflicht sicherzustellen, insbesondere welche Schritte zum Aufbau einer effektiven Arbeitsaufsicht wurden ergriffen?

Die Geltung des innerstaatlichen Rechtes der Bundesrepublik Deutschland nach dem Gebietsstand vor dem 3. Oktober 1992 in den fünf neuen Bundesländern ist im Einigungsvertrag geregelt. Damit ist sichergestellt, daß auch in diesen Ländern die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung der von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten IAO-Übereinkommen wirksam werden. Insbesondere hat die Bundesregierung die neuen Länder beim Aufbau der Gewerbeaufsicht vor allem durch Informationen über die Rechtsvorschriften und andere Regelungen im Arbeitsschutz sowie durch modellhafte Schulung des Personals unterstützt.

3. Was gedenkt die Bundesregierung zu tun, um den verschiedenen Entschlüsseungen und sonstigen Aufruforderungen der Internationalen Arbeitskonferenz sowie sonstiger Ausschüsse bzw. Konferenzen zur Prüfung bzw. zur Einleitung von Ratifizierungsverfahren für bestimmte Übereinkommen nachzu kommen:
- Übereinkommen Nr. 77 und 78 [Ärztliche Untersuchung Jugendlicher (Gewerbe und nicht gewerbliche Arbeit), 1946],
 - Übereinkommen Nr. 90 (Nachtarbeit Jugendlicher, Neufassung, 1948),
 - Übereinkommen Nr. 94 (Arbeitsklauseln – öffentliche Verträge, 1949),
 - Übereinkommen Nr. 143 (Wanderarbeitnehmer – Ergänzende Bestimmungen, 1975),
 - Übereinkommen Nr. 151 (Arbeitsbeziehungen öffentlicher Dienst, 1978),
 - Übereinkommen Nr. 154 (Kollektivverhandlungen, 1981),
 - Übereinkommen Nr. 155 (Arbeitsschutz, 1981),
 - Übereinkommen Nr. 156 (Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981),
 - Übereinkommen Nr. 157 (Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1982),
 - Übereinkommen Nr. 158 (Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch den Arbeitgeber)?

– Die Übereinkommen Nr. 77 und 78 sehen vor, daß Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren für Arbeit in einem gewerblichen Betrieb oder zu nichtgewerblichen Arbeiten nicht zugelassen werden dürfen, ohne nach gründlicher ärztlicher Untersuchung für die betreffende Arbeit geeignet befunden worden zu sein. Kinder und Jugendliche bleiben für die von ihnen ausgeübte Arbeit bis zur Erreichung des 18. Lebensjahres unter ärztlicher Überwachung. Ihre Beschäftigung darf nur unter der Bedingung fortgesetzt werden, daß die ärztliche Untersuchung wenigstens einmal im Jahr wiederholt wird.

Das wesentliche Ratifikationshindernis ist für die Bundesregierung insbesondere die Tatsache, daß das Jugendarbeitsschutzgesetz vom 12. April 1976 in den §§ 34 bis 46 Vorschriften über die gesundheitliche Betreuung enthält, die von den Bestimmungen der Übereinkommen Nr. 77 und 78 abweichen. So hängt im Gegensatz zu den Übereinkommen die Aufnahme und Fortsetzung einer Beschäftigung nicht von der Tauglichkeitserklärung des Arztes ab, vielmehr bezieht sich die Untersuchung nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz allgemein auf den Gesundheits- und Entwicklungsstand des Jugendlichen. Weiter ist nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz nur eine Nachuntersuchung vorgeschrieben. Außer dieser ersten Nachuntersuchung kann sich der Jugendliche weiteren jährlichen Untersuchungen freiwillig unterziehen, während nach den Übereinkommen diese wenigstens einmal im Jahr zu wiederholen sind (Pflichtuntersuchungen).

Eine Angleichung des innerstaatlichen Rechts an die Übereinkommen würde nach Ansicht der Bundesregierung die Beschäftigung Jugendlicher bürokratisch erschweren, ohne ihren Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz wirklich zu verbessern.

– Die Bundesregierung sieht sich durch folgende Bestimmungen daran gehindert, das Übereinkommen Nr. 90 zu ratifizieren:

Nach Artikel 2 Nr. 1 des Übereinkommens gilt als Nacht ein Zeitraum von mindestens zwölf Stunden. In § 14 Abs. 1 des Jugendarbeitsschutzgesetzes ist als Nachtruhe nur die Zeit von 20.00 Uhr bis 6.00 Uhr festgelegt.

Nach Artikel 3 Nr. 3 ist Jugendlichen, soweit sie ausnahmsweise nachts beschäftigt werden dürfen, zwischen zwei Arbeitsschichten eine Ruhezeit von mindestens 13 aufeinanderfolgenden Stunden zu gewähren. Nach § 13 des Jugendarbeitsschutzgesetzes ist zwischen zwei Arbeitsschichten lediglich eine Freizeit von zwölf Stunden vorgeschrieben.

– Das Übereinkommen Nr. 94 der IAO behandelt im wesentlichen die Aufnahme von Klauseln in die bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zwischen der öffentlichen Hand und privaten Unternehmen abzuschließenden Verträge.

Diese Klauseln sollen den beteiligten Arbeitnehmern die Einhaltung der in Tarifverträgen, Schiedssprüchen, Gesetzen oder auf andere Weise festge-

legten Löhne und Arbeitsbedingungen gewährleisten, um unlauteren Wettbewerb auf Kosten der Arbeitnehmer zwischen den sich um einen öffentlichen Auftrag bewerbenden Unternehmen auszuschalten.

Die Zielsetzung des Übereinkommens wird von der Bundesregierung bejaht, jedoch weichen die von der IAO vorgeschlagenen Mittel vom deutschen Recht und den nationalen bzw. internationalen Vergaberegelungen ab.

So ist es in der Bundesrepublik Deutschland Aufgabe der Arbeitsgerichtsbarkeit, der Gewerbeaufsicht und nicht zuletzt der Gewerkschaften, Wettbewerb auf Kosten der Arbeitnehmer auch bei der Vergabe von öffentlichen Aufträgen zu verhindern.

Abgesehen davon ist die in dem Übereinkommen geforderte staatliche Kontrolle der Einhaltung der Tarifbestimmungen mit dem in der Bundesrepublik Deutschland bestehenden System der unabhängigen Festlegung und Wahrung der Arbeits- und Lohnbedingungen durch die Arbeitnehmer und Arbeitgeber (Tarifautonomie) nur schwer zu vereinbaren.

Darüber hinaus würde die staatliche Pflicht zur tarif- und arbeitsrechtlichen Überprüfung von sich um öffentliche Aufträge bewerbenden Unternehmen einen – auch angesichts der zunehmenden Internationalisierung des öffentlichen Auftragswesens – enormen zusätzlichen Verwaltungsaufwand nötig machen. Hinzu kommt, daß die Überprüfung konsequenterweise auch während der Ausführungszeit eines öffentlichen Auftrages erfolgen müßte.

All diese Argumente haben letztendlich dazu geführt, daß nach den nationalen Vergabebestimmungen (z. B. VOL/B § 4, Nr. 1 Abs. 2) allein der Auftragnehmer für die Erfüllung der gesetzlichen, behördlichen und berufsgenossenschaftlichen Verpflichtungen gegenüber seinen Arbeitnehmern verantwortlich ist.

Aus den dargelegten Gründen beabsichtigt die Bundesregierung gegenwärtig nicht, das Übereinkommen Nr. 94 der IAO in das deutsche Recht bzw. Vergabewesen zu übernehmen.

- Die generellen Zielsetzungen des Übereinkommens Nr. 143 der IAO, Wanderarbeitnehmer vor Mißbräuchen durch die Bekämpfung der illegalen Beschäftigung zu schützen und die Herstellung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von ausländischen Arbeitnehmern zu fördern, sind von der Bundesregierung bei der Annahme des Übereinkommens begrüßt worden und inzwischen fester Bestandteil ihrer Ausländerpolitik. Das Übereinkommen enthält jedoch Vorschriften, die mit unverzichtbaren Bestimmungen im Bereich der Ausländerbeschäftigung, insbesondere dem Vorrang deutscher und ihnen gleichgestellter ausländischer Arbeitnehmer am Arbeitsmarkt, kollidieren. So ist es angesichts der aktuellen Arbeitsmarktlage – mehr als drei Millionen Arbeitslose in Ost- und Westdeutschland – und der noch zu bewältigenden

Aufbauarbeit in den neuen Bundesländern insbesondere nicht vertretbar, ausländischen Arbeitnehmern – wie in Artikel 14 Buchstabe a) des Übereinkommens vorgesehen – grundsätzlich spätestens schon nach zwei Jahren rechtmäßigen Aufenthalts das Recht auf freie Wahl der Beschäftigung und auf geographische Freizügigkeit zu geben, oder schon früher, wenn die erste Arbeitserlaubnis eine kürzere Geltungsdauer hatte.

Mit dem Grundsatz des Vorranges deutscher und ihnen gleichgestellter ausländischer Arbeitnehmer ist auch die in Artikel 8 des Übereinkommens geforderte Gleichbehandlung arbeitsloser Ausländer bei der Bereitstellung einer anderweitigen Beschäftigung nicht vereinbar.

Weitere Bedenken ergeben sich im Hinblick auf die in Artikel 10 des Übereinkommens geforderte Gleichbehandlung in bezug auf individuelle und kollektive Freiheiten und in diesem Zusammenhang bedingt auch in bezug auf gewerkschaftliche Rechte. Ausländische Arbeitnehmer werden zwar von den deutschen Gewerkschaften gleichbehandelt. Nach dem Betriebsverfassungsgesetz und den Mitbestimmungsgesetzen haben sie auch dieselben Rechte wie deutsche Staatsangehörige. Eine völlige Gleichstellung kommt jedoch dort nicht in Frage, wo die Gewerkschaften ihre Vertreter in bestimmten Gremien öffentlich-rechtlicher Institutionen entsenden können und für die Mitgliedschaft in diesen Gremien die deutsche Staatsangehörigkeit Voraussetzung ist.

- Zum Übereinkommen Nr. 151 wird auf die Antwort zu Frage II. 6 verwiesen.

Das grundsätzlich für alle im öffentlichen Dienst Beschäftigte geltende Übereinkommen ist für Angestellte und Arbeiter, deren Beschäftigungsbedingungen durch Tarifverträge geregelt werden, erfüllt.

- Eine Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 154 ist nicht möglich. Nach einer Kernbestimmung des Übereinkommens müssen die Vertragsstaaten Kollektivverhandlungen schrittweise auf alle Gegenstände des Arbeitsrechts ausdehnen. In der Bundesrepublik Deutschland ist die Festlegung der Arbeitsbedingungen in einem denkbar weiten Umfang den Tarifvertragsparteien zur freien eigenverantwortlichen Gestaltung zugewiesen. Dementsprechend erhalten arbeitsrechtliche Gesetze im Regelfall Mindestvorschriften, so daß die Vereinbarung günstigerer Regelungen durch die Tarifvertragsparteien zulässig ist. Der Gesetzgeber kann sich jedoch nicht gänzlich der Befugnis begeben, für besondere arbeitsrechtliche Materien eine abschließende Regelung zu treffen, die eine Abweichung auch durch Tarifvertrag nicht zuläßt. Im geltenden Recht bilden Beispiele für derartige – nicht tarifdispositive – Rechtsvorschriften die Mitbestimmungsgesetze oder die Organisationsvorschriften des Betriebsverfassungsgesetzes.
- Die Zielsetzung des Übereinkommens Nr. 155 ist in der Bundesrepublik Deutschland weitgehend er-

füllt. Einer Ratifizierung stehen Abweichungen des innerstaatlichen Rechts zu einigen Einzelvorschriften des Übereinkommens entgegen. Die Bundesregierung bereitet zur Zeit den Entwurf eines Gesetzes über die Sicherheit und den Gesundheitsschutz bei der Arbeit (Arbeitsschutz-Rahmengesetz) vor. Nach Inkrafttreten dieses Gesetzes wird sie prüfen, ob das Übereinkommen dann ratifiziert werden kann.

- Die Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 156 ist aus folgenden Gründen nicht möglich:

Die deutsche Verfassung stellt in Artikel 6 Grundgesetz die Familie – insbesondere die Pflege und Erziehung der Kinder sowie den Anspruch der Mutter auf Schutz und Fürsorge der Gemeinschaft – unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung. Auch das deutsche Kündigungsrecht und die dazu ergangene Rechtsprechung tragen diesem Verfassungsrecht Rechnung. Ein besonderer Kündigungsschutz besteht nach dem Gesetz zum Schutz der erwerbstätigen Mutter (Mutterschutzgesetz) und dem Gesetz über die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub (Bundeserziehungsgeldgesetz).

Darüber hinaus berücksichtigt auch der allgemeine Kündigungsschutz das besondere Schutzbedürfnis von Arbeitnehmern mit Familienpflichten. Bereits nach geltendem Kündigungsschutzgesetz können Familienpflichten als solche, wie auch kurzfristige familienbedingte Fehlzeiten des Arbeitnehmers bei der Arbeit (§ 616 Abs. 1 BGB) eine Kündigung durch den Arbeitgeber nicht rechtfertigen. Familienstand und Familienpflichten sind zudem im Rahmen der bei betriebsbedingten Kündigungen erforderlichen Sozialauswahl der zu kündigenden Arbeitnehmer entscheidungsrelevante Kriterien. Zwar sind Kleinstbetriebe (bis zu fünf Arbeitnehmer) und kurzfristige Arbeitsverhältnisse (bis zu sechs Monaten) vom Kündigungsschutzgesetz ausgenommen; dies bedeutet jedoch nicht, daß Kündigungen wegen Familienpflichten in diesem Bereich stets zulässig wären. Vielmehr können diese Kündigungen wegen Sittenwidrigkeit oder Verstoßes gegen Treu und Glauben unwirksam sein.

Zwar genügt der gesetzliche Kündigungsschutz den Anforderungen des Artikels 8 des Übereinkommens nicht in vollem Umfang; allerdings ist der Kündigungsschutz über den gesetzlichen Wortlaut hinaus durch die Rechtsprechung – insbesondere des Europäischen Gerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts – weiter ausgebaut worden, die unmittelbare Auswirkung auf die Rechtsprechung der Arbeitsgerichte hat.

- Das Übereinkommen Nr. 157 über die Einrichtung eines internationalen Systems zur Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit sieht die Schaffung eines Systems der Koordinierung der Sozialversicherungssysteme der Mitgliedstaaten vor.

Im einzelnen ist u. a. die Zusammenrechnung von Versicherungszeiten, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten zurückgelegt wurden, für den Erwerb,

die Wahrung oder das Wiederaufleben von Leistungsansprüchen vorgesehen sowie ein uneingeschränkter Leistungsexport. Diese Exportverpflichtung besteht auch, wenn sich ein Staatsangehöriger eines Mitgliedstaates in einem Land aufhält, das dieses Übereinkommen nicht ratifiziert hat. Das Übereinkommen hat damit Bedeutung für Personen, die nacheinander in mehreren Mitgliedstaaten versicherungspflichtig gearbeitet haben bzw. sich als Rentenempfänger in einem anderen als dem Staat aufhalten, aus dem die Rentenleistung erbracht wird.

Die Verpflichtung zum uneingeschränkten Export von Renten bei Alter, Invalidität und Hinterbliebenen sowie bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten wird aus dem Übereinkommen unmittelbar begründet. Diese Verpflichtung kann auch nicht durch bilaterale Abkommen modifiziert werden.

Die Ratifikation des Übereinkommens hätte ganz erhebliche Auswirkungen auf das deutsche Recht; sie ist daher nicht beabsichtigt.

Die Bestimmungen des Übereinkommens stehen besonders im Widerspruch zum deutschen Auslandsrentenrecht sowie zu den Ruhensbestimmungen der Unfallversicherung.

Renten werden an Ausländer nach deutschem Recht ins Ausland nur in Höhe von 70 Prozent der Inlandsrenten gezahlt. Leistungen aufgrund des Fremdrentenrechts hingegen können nur zu sehr eingeschränkten Voraussetzungen ins Ausland erbracht werden. Diese Leistungen müßten jedoch nach den Bestimmungen des Übereinkommens ohne Einschränkung an die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, und zwar unabhängig von ihrem Wohnort, ins Ausland exportiert werden. Damit geht das Übereinkommen weit über die Bestimmungen bilateraler Abkommen und des EG-Rechts hinaus. Die finanziellen Auswirkungen einer solchen Exportpflicht insbesondere für Leistungen nach dem Fremdrentenrecht wären erheblich.

Die Bundesregierung hat zur Wahrung der Rechte von Wanderarbeitnehmern im Bereich der Sozialen Sicherheit zahlreiche Vereinbarungen mit anderen Staaten geschlossen und wird derartige Vereinbarungen auch mit weiteren Staaten schließen, sofern dies erforderlich wird. Dabei können die Besonderheiten der jeweiligen Rechtsordnungen berücksichtigt werden. Durch eine Ratifikation des Übereinkommens Nr. 157 würde jedoch das Interesse anderer Staaten, bilaterale oder auch mehrseitige Vereinbarungen mit Deutschland zu schließen, reduziert, da wegen der unmittelbar anwendbaren Exportverpflichtung aus dem Übereinkommen selbst keine Notwendigkeit mehr bestünde, derartige Vereinbarungen abzuschließen.

- Ziel des Übereinkommens Nr. 158 ist ein umfassender Schutz des Arbeitnehmers vor ungerechtfertigter Kündigung. Das deutsche Arbeitsrecht erfüllt die Anforderungen des Übereinkommens weitgehend und geht zum Teil sogar darüber hinaus (z. B. sieht § 102 BetrVG die Anhörung des Betriebs-

rats vor jeder Kündigung vor und geht damit weiter als Artikel 13 des Übereinkommens). Gleichwohl sieht die Bundesregierung nach wie vor Schwierigkeiten, die sie daran hindern, die Ratifizierung dieses Übereinkommens vorzuschlagen.

Da der Kündigungsschutz nach dem Kündigungsschutzgesetz für Arbeitnehmer in Kleinbetrieben mit in der Regel weniger als sechs Arbeitnehmern nicht gilt (§ 23 Abs. 1 Kündigungsschutzgesetz), müßten diese Arbeitnehmer von der Anwendung des Übereinkommens ausgenommen werden. Ferner ist nicht auszuschließen, daß sich die in Artikel 13 vorgesehenen Beteiligungsrechte der Arbeitnehmervertreter (z. B. Sozialplan) auch auf die leitenden Angestellten beziehen. Dieser Personenkreis untersteht wegen seiner Sonderstellung aber nicht dem Schutz des Betriebsverfassungsgesetzes.

Es ist sehr zweifelhaft, ob für die Arbeitnehmer in Kleinbetrieben und die leitenden Angestellten insoweit die Ausnahmeregelung in Artikel 2 Abs. 5 des Übereinkommens eingreift. Wie sich bei den Beratungen des Übereinkommens in Genf ergibt, waren gerade diese Fragen zwischen Arbeitnehmervertretern und Arbeitgebervertretern besonders umstritten. Im Falle einer Ratifizierung müßte die Bundesregierung deshalb einen Streit über die Notwendigkeit der Ausweitung des bestehenden Kündigungsschutzrechtes auf Kleinbetriebe befürchten.

Die Herausnahme der Kleinbetriebe aus dem Geltungsbereich des Kündigungsschutzgesetzes ist aber notwendig, um das Funktionieren einer kleinen Betriebseinheit überhaupt zu gewährleisten. Darüber hinaus wird dadurch die geringere verwaltungsmäßige und wirtschaftliche Belastbarkeit der Kleinbetriebe berücksichtigt sowie ihre größere Flexibilität bei Schwankungen in der Auftragslage, die besonders in Kleinbetrieben existenzbestimmend sein kann. Eine gesetzliche Ausweitung des geltenden Kündigungsschutzes auf Kleinbetriebe wäre politisch nicht vertretbar, da sie in dem besonders sensiblen klein- und mittelständischen Bereich beschäftigungsfeindliche Auswirkungen hätte und damit auch der Zielsetzung des Übereinkommens zuwiderliefe.

Nach Artikel 5 des Übereinkommens sind u. a. Familienstand und Familiengründungen nicht als triftige Gründe für eine Kündigung anzusehen. Wie sich aus den vorstehenden Ausführungen zum Übereinkommen Nr. 156 ergibt, ist der Arbeitnehmer auch in diesen Fällen nach dem innerstaatlichen Recht zwar grundsätzlich gegen eine Kündigung geschützt, jedoch gelten die dort genannten Ausnahmen.

Darüber hinaus besteht keine gesetzlich normierte Pflicht, einen Arbeitnehmer vor der Beendigung des Arbeitsverhältnisses anzuhören, wie dies Artikel 7 des Übereinkommens vorschreibt. Allerdings räumen Arbeitgeber in der Praxis den Arbeitnehmern eine solche Verteidigungsmöglichkeit häufig ein.

4. Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung, um die von den Internationalen Arbeitskonferenzen, den (Europäischen) Regionalkonferenzen und sonstigen Konferenzen sowie von den Industrieausschüssen und sonstigen Ausschüssen verabschiedeten Schlußfolgerungen und Entschließungen zu Einzelthemen (neben den Aufforderungen zur Ratifizierung) umzusetzen?

Die Schlußfolgerungen und Empfehlungen der genannten Organe und Einrichtungen dienen den unterschiedlichsten Zwecken. Sie können u. a. den Anlaß für konkrete Maßnahmen bilden, der Steuerung und Intensivierung von begonnenen Arbeiten dienen, Schlußfolgerungen zu beendeten Projekten darstellen oder politische Appelle beinhalten. Je nach Themenlage und Dringlichkeit stellen sie auch für die Bundesregierung Anregungen für nationale oder internationale politische Entscheidungen oder sonstigen Handlungsbedarf dar. Sowohl die Sozialpartner als auch die im Bereich der Bundesregierung betroffenen Ressorts sind zur Berücksichtigung im Rahmen des Möglichen aufgerufen. Weitere Maßnahmen zur Umsetzung ergreift die Bundesregierung durch ihre intensive Mitarbeit und -hilfe bei der Verwirklichung verschiedenster Projekte des Internationalen Arbeitsamtes.

5. Wie stellt die Bundesregierung – außer durch die Erfüllung ihrer Berichtspflicht – die Verwirklichung der in der Dreigliedrigen Grundsatzklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (1977) enthaltenen Ziele und Maßnahmen sicher?

Die Grundsätze, die in der „Dreigliedrigen Grundsatzklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik“ vom 16. November 1977 enthalten sind, werden von den in Deutschland tätigen multinationalen Unternehmen auf der Basis der deutschen Gesetze beachtet und angewendet.

Darüber hinaus halten sich die Unternehmen an die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen (von Juni 1976), die alle wichtigen Aspekte im Verhalten der Unternehmen erfassen, aber sich auf einen engen geographischen Bereich als die IAO-Grundsätze erstrecken.

Die Bundesregierung unterstützt im Rahmen ihrer internationalen Kontakte die weltweite Berücksichtigung der genannten Grund- und Leitsätze.

6. Welche Bedeutung mißt die Bundesregierung der IAO/UNESCO-Empfehlung über den Status der Lehrer aus dem Jahr 1966 bei?

Welche Schritte hat sie zusammen mit den Ländern unternommen, um diese Empfehlung sowie die weiteren Empfehlungen des speziell zur Überwachung dieser Empfehlung eingesetzten IAO/UNESCO-Sachverständigenausschusses umzusetzen?

Bei der Verabschiedung der IAO/UNESCO-Empfehlung im Jahr 1966 waren die darin enthaltenen Empfehlungen in der Bundesrepublik Deutschland bereits

weitgehend erfüllt. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Ausbildung, der Arbeitsbedingungen und des Status der Lehrer.

Soweit in der Bundesrepublik Deutschland Lehrer als Angehörige des öffentlichen Dienstes Beamte sind (dies ist überwiegend der Fall), werden ihre Rechte und Pflichten auch gesetzlich geregelt (Artikel 33 Abs. 4 des Grundgesetzes, § 2 Beamtenrechtsrahmen-gesetz, Landesbeamten-gesetze).

Lehrer sind – wie in der entsprechenden Empfehlung gefordert – insbesondere auch für den Fall der Arbeitslosigkeit sozial gesichert, wobei Beamte auf Lebenszeit und Angestellte – letztere nach einer bestimmten Beschäftigungszeit – ohnehin unkündbar sind und deshalb nur in Ausnahmefällen auf diese Sicherung bei Arbeitslosigkeit angewiesen sind.

Lehrer, die im Angestelltenverhältnis mehr als kurzzeitig tätig sind, sind grundsätzlich durch die Arbeitslosenversicherung geschützt. Sie erhalten Arbeitslosengeld, wenn sie innerhalb der letzten drei Jahre vor der Arbeitslosmeldung mindestens 360 Kalendertage als Arbeitnehmer eine die Beitragspflicht nach dem Arbeitsförderungsgesetz begründende Beschäftigung ausgeübt und die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt haben. Angestellte Lehrer, die diese Anwartschaftszeit nicht erfüllen und beamtete Lehrer sind bei Arbeitslosigkeit durch die Arbeitslosenhilfe gesichert, wenn sie u. a. innerhalb des letzten Jahres vor der Arbeitslosigkeit mindestens 150 Tage in einer die Beitragspflicht nach dem Arbeitsförderungsgesetz begründenden Beschäftigung bzw. in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis als Beamter gestanden haben und bedürftig sind.

Entsprechend den Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern ist es das aktive Bemühen der Bundesregierung, die entsprechende Empfehlung umzusetzen. Hierzu wird auf der Grundlage der von IAO/UNESCO erstellten Fragebögen an alle national zu beteiligenden Stellen unter der Federführung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung ein Gesamtbericht erstellt. Der letzte Bericht stammt aus dem Jahr 1990.

IV. Die Herstellung einer vollkommenen Übereinstimmung der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis mit ratifizierten IAO-Übereinkommen

A. Allgemeine Fragen des Streikrechts

- Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, daß die IAO „mit ihrem Eintreten für das Recht auf Vereinigungsfreiheit Maßstäbe für die Verwirklichung der Freiheit gesetzt hat“?

Welche Konsequenzen insbesondere für das durch das Recht auf Vereinigungsfreiheit gewährleistete Streikrecht zieht sie daraus?

Die Bundesregierung teilt die im ersten Teil der Frage wiedergegebene Einschätzung des Bundespräsidenten anlässlich seiner Ansprache vor der 72. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz am 11. Juni 1986.

In dem IAO-Übereinkommen Nr. 87 ist die Vereinigungsfreiheit und der Schutz des Vereinigungsrechts

festgelegt. Diese Freiheitsrechte sind in der Bundesrepublik Deutschland gewährleistet. In dem Übereinkommen ist jedoch ebensowenig wie in anderen Übereinkommen der IAO ein Streikrecht gewährleistet. Die Bundesregierung hält es für rechtlich äußerst bedenklich, daß bestimmte Gremien der IAO aus dem Übereinkommen Nr. 87 über dessen Wortlaut hinaus Schlußfolgerungen zu einer bestimmten Ausgestaltung des Arbeitskampfs herleiten, die die ratifizierenden Staaten binden sollen. Gegenstand der Ratifizierung eines IAO-Übereinkommens kann nur der Übereinkommenstext selbst sein. Nach Auffassung der Bundesregierung sind auch Ausschüsse und Sachverständigengremien der IAO an die Prinzipien des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit gebunden. Diese Grundsätze verbieten Auslegungsschritte, die sich völlig von dem festgelegten Text einer IAO-Urkunde lösen.

- Welche konkreten Maßnahmen hat die Bundesregierung bisher getroffen, um die bereits mehrfachen Schlußfolgerungen und Empfehlungen des Sachverständigenausschusses zum Recht auf Proteststreik in der Bundesrepublik Deutschland umzusetzen?

Die Bundesregierung versteht unter Proteststreiks im Sinne der Anfrage Arbeitsniederlegungen, deren Ziel es ist, Kritik an der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Regierung oder an Gesetzgebungsvorhaben der parlamentarischen Körperschaften zum Ausdruck zu bringen.

Die Bundesregierung hat keine konkreten Maßnahmen zur Umsetzung eines angeblichen Rechts auf Proteststreik getroffen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesarbeitsgerichts ist in Deutschland die Freiheit des Arbeitskampfes gewährleistet. Allerdings zählen zu den durch das Grundgesetz geschützten Koalitionsmitteln nur solche Arbeitskampfmaßnahmen, die auf den Abschluß von Tarifverträgen gerichtet sind (vgl. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Juni 1991 – 1 BvR 779/85). Hierzu rechnen Proteststreiks nicht.

Die Bundesregierung teilt nicht die Schlußfolgerungen, die der Sachverständigenausschuß der IAO zum Proteststreik gezogen hat. Wenn schon die einschlägigen IAO-Übereinkommen keine Normen arbeitskampfrechtlicher Natur enthalten, sind die IAO-Gremien nach Auffassung der Bundesregierung erst recht nicht befugt, den Mitgliedstaaten Vorschriften zur Ausgestaltung des Arbeitskampfrechts in Einzelfragen zu machen.

- Was gedenkt die Bundesregierung zu tun, um die Sprachpraxis des Sachverständigenausschusses bzw. des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit zur Zulässigkeit des Rechts auf
 - Solidaritätsstreiks und
 - friedliche Betriebsbesetzung
 zu verwirklichen?

Auf die Antwort zur vorhergehenden Frage wird Bezug genommen.

Im übrigen sind der Bundesregierung auf Deutschland bezogene Äußerungen der genannten IAO-Gremien zu einem Recht auf friedliche Betriebsbesetzung nicht bekannt.

4. Wie stellt die Bundesregierung sicher, daß die Vorgaben von Artikel 69 i des Übereinkommens Nr. 102 (Mindestnormen der Sozialen Sicherheit) in bezug vor allem auf die Neufassung von § 116 AFG eingehalten werden?

Nach Auffassung der Bundesregierung steht die Neufassung des § 116 AFG aus dem Jahr 1986 im Einklang mit Artikel 69 (i) des IAO-Übereinkommens Nr. 102. Auch der Sachverständigenausschuß geht in seinen bisherigen Bemerkungen zur Neufassung des § 116 AFG im Zusammenhang mit Artikel 69 (i) des Übereinkommens Nr. 102 nicht von einem Widerspruch zwischen beiden Bestimmungen aus. Er hat die Bundesregierung lediglich um Angaben zur politischen Umsetzung des § 116 AFG, insbesondere über Entscheidungen des Neutralitätsausschusses, gebeten. Sobald entsprechende Erfahrungen vorliegen, wird die Bundesregierung die zuständigen IAO-Gremien unterrichten. Besondere Maßnahmen zur Gewährleistung der Einhaltung der „Vorgabe von Artikel 69 (i) des Übereinkommens Nr. 102“ sind nach Ansicht der Bundesregierung nicht erforderlich.

B. Beamten(streik)rechtsfragen

1. Welche konkreten Maßnahmen hat die Bundesregierung bisher getroffen, um die mehrfachen Schlußfolgerungen und Empfehlungen des Sachverständigenausschusses der IAO zu
 - der Zulässigkeit des Beamtenstreiks für weite Kategorien von Beamten insbesondere im Postbereich,
 - dem Verbot des zwangswise Einsatzes von Beamten im Fall des Streiks von Arbeitnehmern umzusetzen?

Für den Fall, daß bisher noch keine Umsetzungsmaßnahmen getroffen wurden:

Warum hat die Bundesregierung bisher noch nichts unternommen, diesen internationalen Vorgaben zu entsprechen?

Zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gemäß Artikel 33 Abs. 5 GG gehört, daß Beamten aufgrund der Besonderheiten des öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisses ein Streikrecht nicht zusteht. Der Staat als Dienstherr ist in seiner Funktion als Gesetzgeber für die Regelung des Rechtsverhältnisses allein zuständig und verantwortlich. Ein Streik von Beamten würde deshalb die Entscheidungsfreiheit des demokratisch gewählten Parlaments beeinträchtigen. Der einzelne Beamte hat keine unmittelbaren Möglichkeiten, auf die nähere Ausgestaltung seines Rechtsverhältnisses einzuwirken; ebensowenig ist er nach den in der Verfassung festgeschriebenen Grundsätzen des Berufsbeamtentums befugt, zur För-

derung gemeinsamer Berufsinteressen kollektive wirtschaftliche Kampfmaßnahmen zu ergreifen. Dies ist u. a. deshalb gerechtfertigt, weil der Gesetzgeber nach Artikel 33 Abs. 5 des Grundgesetzes bei der Gestaltung der Beschäftigungsbedingungen der Beamten an die Grundsätze und Stukturprinzipien des Berufsbeamtentums – und damit insbesondere an das Fürsorge- und Alimentationsprinzip – gebunden ist. Mit dem Beteiligungsverfahren nach § 94 Bundesbeamtenge setz ist sichergestellt, daß bei der beamtenrechtlichen Gesetzgebung über die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften die Interessen der Beamten bei der Gestaltung der sie betreffenden Regelungen einfließen. Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage II. 6 Bezug genommen.

Das sich aus dem Grundgesetz ergebende Streikverbot gilt für alle Beamten, unabhängig davon, welche Aufgaben sie wahrnehmen. Durch den verfassungsrechtlichen Funktionsvorbehalt für Beamte wird die kontinuierliche und zuverlässige Erfüllung der wesentlichen öffentlichen Aufgaben im Interesse der Bürger und der staatlichen Gemeinschaft gewährleistet. Deshalb kann die Rechtsstellung der Beamten nicht nach Tätigkeitsbereichen unterschiedlich ausgestaltet sein. Die Verfassung sieht das Berufsbeamtentum als Einheit.

Insofern besteht für die Bundesregierung kein Raum, die Bemerkungen des Sachverständigenausschusses der IAO umzusetzen.

Der Einsatz von Beamten auf bestreikten Arbeitsplätzen wird vom Bundesverwaltungsgericht und vom Bundesarbeitsgericht für zulässig gehalten. Die gegen das Urteil des Bundesarbeitsgerichts gerichtete Verfassungsbeschwerde der Deutschen Postgewerkschaft ist zur Zeit vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig. Die Bundesregierung hat sich in ihrer Stellungnahme dahin gehend eingelassen, daß die Verfassungsbeschwerde unbegründet ist, weil die angegriffene Entscheidung die Beschwerdeführerin nicht in ihren Grundrechten verletzt. An dieser Rechtsauffassung hält die Bundesregierung nach wie vor fest. Sie sieht auch keinen Anlaß, ihre Rechtsauffassung zu den Rechten und Pflichten von Beamten im Falle eines Streiks und der sich daraus ergebenden Zulässigkeit ihres Einsatzes auf bestreikten Arbeitsplätzen zu ändern.

2. Welche konkreten Maßnahmen beabsichtigt die Bundesregierung innerhalb welchen Zeitraums zu ergreifen?
Insbesondere:
 - 2.1 Wird sie Gesetzesinitiativen ergreifen, ggf. welche?
 - 2.2 Wie wird sie auf die Landesregierungen zur Sicherstellung des Beamtenstreikrechts im Länder- und Kommunalbereich einwirken?
 - 2.3 Welche Vorgaben wird sie in bezug auf das Disziplinarrecht bzw. den Bundesdisziplinaranwalt formulieren?
 - 2.4 Wird sie in dem Rechtsstreit vor dem Bundesverfassungsgericht wegen des zwangswise Einsatzes von Beamten im Streikfall eine den IAO-Vorgaben entsprechende Stellungnahme abgeben?

- 2.5 Wie wird sie den bisherigen Erlaß oder die sonstigen Verwaltungsvorschriften zu Arbeitskämpfen im öffentlichen Dienst ändern?

Aus der Antwort zu Frage IV. B. 1 ergibt sich, daß die Bundesregierung keinen Anlaß für konkrete Maßnahmen in diesem Bereich sieht.

3. Welche (weiteren) konkreten Maßnahmen beabsichtigt die Bundesregierung zu treffen, um die Empfehlungen des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit des Verwaltungsrats des Internationalen Arbeitsamtes (IAA) vom Februar 1991 aufgrund der Beschwerde des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) zur Garantie des Streikrechts der Lehrerinnen und Lehrer (unabhängig davon, ob sie Beamte oder Angestellte sind) umzusetzen?

Welchem Zeitplan folgt sie dabei?

Zum Streikrecht für Lehrer, die in einem Beamtenverhältnis stehen, wird auf die Ausführungen zu Fragen IV. B. 1 und 2 verwiesen.

Soweit es sich um angestellte Lehrerinnen und Lehrer handelt, unterliegen diese dem allgemeinen Arbeitsrecht sowie den einschlägigen tariflichen Bestimmungen. Für diesen Personenkreis gilt damit auch das Streikrecht im Rahmen des Artikels 9 Abs. 3 des Grundgesetzes und der durch die höchstrichterliche Rechtsprechung festgelegten Regeln.

4. Das Übereinkommen Nr. 98 normiert die Pflicht zur Förderung freier Verhandlungen über Arbeitsbedingungen mit dem Ziel des Abschlusses von Gesamtarbeitsverträgen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Diese Verpflichtung besteht auch gegenüber Beamten, die nicht in der Verwaltung des Staates beschäftigt sind.

Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung, um diesen Beamten und ihren Gewerkschaften dieses Recht zu gewährleisten?

Nach § 94 Bundesbeamtengesetz und den entsprechenden Regelungen in den Landesbeamtengesetzen (§ 58 Beamtenrechtsrahmengesetz) sind bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse die Spitzenorganisationen der zuständigen Gewerkschaften zu beteiligen. Bundesregierung und Gewerkschaftsseite befinden sich derzeit in einem intensiven Dialog, um auf der Basis der geltenden gesetzlichen Beteiligungsregelungen Verbesserungen des Verfahrens zu erzielen. Für die Bundesregierung steht dabei fest, daß die Beamten und ebenso die Richter und Soldaten einen Anspruch darauf haben, bei der Gestaltung der sie betreffenden Normen mitzuwirken. Da die Beschäftigungsbedingungen für die öffentlich-rechtlichen Statusverhältnisse durch Gesetz bzw. durch Rechtsverordnung und Verwaltungsvorschrift aufgrund vom Parlament abgeleiteter Rechtssetzungsbefugnis gestaltet werden, wären echte Verhandlungsrechte der Gewerkschaften erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken ausge-

setzt. Das Beteiligungsverfahren bietet den wirksamen und vielfach bewährten Ausgleich für das Fehlen von tariflichen Verhandlungs- und Streikrechten im Bereich der von der Verfassung gewährleisteten öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnisse.

5. Welche Maßnahmen ergreift die Bundesregierung, um Beamten, denen nach der Spruchpraxis der IAO-Gremien kein Streikrecht zusteht, einen effektiven Ausgleich in Form eines angemessenen unparteiischen und schnellen Schlichtungs- oder Schiedsverfahrens zur Verfügung zu stellen, bei dem die Parteien in jeder Phase teilnehmen können und dessen Ergebnisse für beide Parteien bindende Wirkung haben, verbunden mit der Pflicht zur schnellen und vollständigen Umsetzung?

Den effektiven Ausgleich für das im Beamtenbereich bestehende Streikverbot bietet das Beteiligungsverfahren nach § 94 Bundesbeamtengesetz (§ 58 Beamtenrechtsrahmengesetz). Aufgrund der Regelungszuständigkeit und -verantwortung des Gesetzgebers kommen dem Tarifvertragssystem entlehnte Strukturen wie Schlichtungs- oder Schiedsverfahren im Beamtenbereich nicht in Betracht.

6. Wie stellt die Bundesregierung die Vorgaben aus dem Übereinkommen Nr. 111 (Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung) allgemein und insbesondere im Hinblick auf die geforderte
- 6.1 Differenzierung der verfassungsmäßigen Treuepflicht nach den jeweils ausgeübten Funktionen,
 - 6.2 Wiedereinstellung der vom Radikalenerlaß Betroffenen sicher?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die in der Bundesrepublik Deutschland getroffenen Maßnahmen zur Erhaltung eines verfassungstreuen öffentlichen Dienstes, die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auf ein zwingendes Gebot des Grundgesetzes zurückgehen, vereinbar sind mit dem Übereinkommen 111 über Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Grundsatzentscheidung vom 22. Mai 1975 – 2 BvL 13/73 – ausdrücklich bestätigt, daß dem Beamten eine besondere politische Treuepflicht gegenüber dem Staat und seiner Verfassung obliegt; zugleich hat es ausgeführt, daß die Treuepflicht einer Differenzierung je nach der Art der dienstlichen Obliegenheiten des Beamten nicht zugänglich ist.

Diese Rechtsauffassung hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Nichtannahmebeschuß vom 7. August 1990 – 2 BvR 2034/89 – noch einmal ausdrücklich bekräftigt.

Eine Wiedereinstellung der betroffenen Personen kommt dann in Betracht, wenn sie sich glaubhaft von den Zielen der von ihnen unterstützten verfassungsfeindlichen Organisation losgesagt und dies durch eine

Handlung nach außen (z. B. durch Austritt) kundgetan haben.

7. Welche Überlegungen stellt die Bundesregierung an, um die durch die Spruchpraxis der IAO-Gremien konkretisierten Vorgaben in bezug auf
- das Streikrecht aus dem Grundsatz der Vereinigungsfreiheit in der IAO-Verfassung und dem Übereinkommen Nr. 87,
 - Verhandlungsrechte der Gewerkschaften aus dem Übereinkommen Nr. 98 und
 - die Diskriminierungsverbote aus dem Übereinkommen Nr. 111

durch entsprechende Neuregelungen im Beamtenrecht (Verbot von Disziplinar- und anderen einschränkenden Maßnahmen bei Streikteilnahme; Verhandlungs- anstelle von Anhörungsrechten; Differenzierung der Treuepflicht nach Funktionen) zu erfüllen?

Wird sie dies zum Anlaß nehmen, ein in den Grundsätzen einheitliches öffentliches Personalrecht für alle drei Beschäftigtengruppen im öffentlichen Dienst (Arbeiter, Angestellte und Beamte) zu schaffen?

Zum ersten Teil der Frage wird auf die Ausführungen zu Fragen IV. B. 1 und 2 verwiesen.

Die Gliederung des öffentlichen Dienstes in Beamten- und Arbeitnehmerverhältnisse ist in der Verfassung festgeschrieben (Artikel 33 des Grundgesetzes). Sie hat sich nach der Überzeugung der Bundesregierung bewährt. Die Unterscheidung der Statusgruppen der Beamten und Arbeitnehmer schließt es nicht aus, daß gleiche oder ähnliche Regelungen für die unterschiedlichen Statusverhältnisse dort angestrebt und erzielt werden, wo dies geboten und rechtlich möglich ist.

Soweit die Rechte und Pflichten der Beamten von den Beschäftigungsbedingungen der Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes abweichen, ist dies durch die verfassungsmäßigen Aufgaben des Berufsbeamtentums und durch die Ausgestaltung des Beamtenverhältnisses als öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis bedingt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes ist im Berufsbeamtentum eine Institution zu sehen, die, gegründet auf Sachwissen, fachliche Leistung und loyale Pflichterfüllung, eine stabile Verwaltung sichern und damit einen ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen soll. Das Grundgesetz weist damit dem Berufsbeamtentum einen hohen Stellenwert und eine große Verantwortung für die freiheitliche, rechts- und sozialstaatliche Demokratie zu.

Deshalb und auch vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der ehemaligen DDR, in der das Berufsbeamtentum zugunsten eines von Parteinteressen steuerbaren Staatsapparates abgeschafft worden war, bestimmt der Einigungsvertrag in Artikel 20 Abs. 2, daß die Wahrnehmung von öffentlichen Aufgaben sobald wie möglich Beamten zu übertragen ist. In der Denkschrift der Bundesregierung zu dieser Vorschrift wird davon ausgegangen, daß Beamte in den Aufgabenbereichen eingesetzt werden, wie es sich in der Bundesrepublik Deutschland bewährt hat.

Die in der Verfassung festgeschriebenen Grundstrukturen des öffentlichen Dienstes, durch die seine Leistungsfähigkeit zum Wohle des Bürgers und der staatlichen Gemeinschaft gewährleistet werden soll, sind hierdurch zu Recht eindeutig bestätigt worden.

C. Sonstige Fragen

1. Wie stellt die Bundesregierung sicher, daß die Vorgaben des Übereinkommens Nr. 3 (Beschäftigung der Frauen vor und nach der Niederkunft) eingehalten werden, insbesondere
 - 1.1 das absolute Kündigungsverbot gemäß Artikel 4 während der Schutzfristen für Schwangere und Wöchnerinnen [also auch keine Ausnahmegenehmigung gemäß § 9 Abs. 3 Mutterschutzgesetz (MuSchG)] – wird sie diese Vorgabe im Rahmen der geplanten Änderung von § 9 MuSchG umsetzen –,
 - 1.2 eine „Unterstützung, die ausreicht, um sie und ihr Kind in guten gesundheitlichen Verhältnissen zu erhalten“ gemäß Artikel 3 Buchstabe b (also nicht nur einen Höchstbetrag von 400 DM nach § 13 Abs. 2 MuSchG)?

Nach § 9 Absatz 1 des Mutterschutzgesetzes besteht ein grundsätzliches Kündigungsverbot gegenüber einer Frau von Beginn der Schwangerschaft bis zum Ablauf von vier Monaten nach der Entbindung. Von diesem grundsätzlichen Kündigungsverbot kann nur mit Ausnahmegenehmigung der Behörden gemäß § 9 Abs. 3 des Mutterschutzgesetzes abgewichen werden. Auf die besondere Bedeutung des Ausnahmearkters dieser Vorschrift hat der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung bereits mit Rundschreiben vom 26. Juli 1968 an die Arbeitsminister und Senatoren für Arbeit der Länder hingewiesen. In diesem Rundschreiben ist insbesondere darauf hingewiesen worden, daß die Möglichkeit besteht, eine von den Behörden ausnahmsweise für zulässig erklärte Kündigung mit der Bedingung zu versehen, daß sie erst wirksam werden soll, nachdem der in Artikel 4 des Übereinkommens Nr. 3 genannte Zeitraum abgelaufen ist.

Probleme mit der Einhaltung dieses Rundschreibens sind in den vergangenen Jahren nicht bekanntgeworden. Insgesamt läßt sich aus den beim Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, später beim Bundesminister für Frauen und Jugend eingegangenen Berichten der Länder zur Durchführung des § 9 Abs. 3 Mutterschutzgesetz auch zahlenmäßig belegen, daß während des gesamten Zeitraums nach § 9 Abs. 1 Mutterschutzgesetz die Kündigung als äußerster Notfall und Ausnahmefall angesehen wird. Damit ist festzustellen, daß in der Praxis die Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 3, insbesondere Artikel 4, eingehalten werden.

Die Aufnahme einer entsprechenden Formulierung in den Gesetzestext wird derzeit geprüft. Nachdem zur Zeit auf EG-Ebene eine Richtlinie zum Schutz von schwangeren Arbeitnehmerinnen, Wöchnerinnen und Stillenden am Arbeitsplatz erarbeitet wird, bleibt der endgültige Text des auch in dieser Richtlinie vorgesehenen Kündigungsschutzes abzuwarten, um dann

ggfs. insgesamt einen Änderungsbedarf für das Mutterschutzgesetz festzustellen.

Nach Auffassung der Bundesregierung werden die Vorgaben des Artikels 3 Buchstabe c (die Angabe Artikel 3 Buchstabe b in der Frage C. 1.2 stellt offensichtlich ein Versehen dar) des Übereinkommens Nr. 3 auch nach der Neufassung des § 13 Abs. 2 Mutterschutzgesetz durch das Kostendämpfungs-Ergänzungsgesetz vom 22. Dezember 1981 eingehalten. Die Begrenzung des Mutterschaftsgeldes auf höchstens 400 DM stellt weder für Frauen mit einem versicherungsfreien Beschäftigungsverhältnis noch für abhängig beschäftigte Frauen mit einem Einkommen oberhalb der Versicherungspflichtgrenze der Krankenversicherung eine Verletzung des Artikels 3 Buchstabe c des Übereinkommens Nr. 3 dar.

Für Frauen mit einem versicherungsfreien Beschäftigungsverhältnis trifft es zwar zu, daß die Begrenzung des Mutterschaftsgeldes auf 400 DM im Einzelfall dazu führt, daß das Mutterschaftsgeld niedriger ist als der erzielte Arbeitslohn. Der genannte Personenkreis ist aber bei einem versicherungsfreien Verdienst von derzeit höchstens monatlich 500 DM in der Regel auf weitere Einkünfte, meistens über den Ehepartner oder die Familie, angewiesen. Reicht deren Unterstützung nicht aus, wird der Verpflichtung in Artikel 3 Buchstabe c durch Leistungen auch dem Bundessozialhilfegesetz ausreichend Rechnung getragen.

Frauen mit einem Einkommen oberhalb der Versicherungspflichtgrenze der gesetzlichen Krankenversicherung, die nicht freiwillig in der gesetzlichen Krankenversicherung weiterversichert sind, erhalten einen Zuschuß von ihrem Arbeitgeber gemäß der Regelung in § 14 Abs. 1 des Mutterschutzgesetzes in Höhe des Unterschiedsbetrages zwischen 25 DM und dem Nettoarbeitsentgelt für jeden Tag der Schutzfristen. Die finanzielle Einbuße bei diesen Frauen durch die Festlegung des Mutterschaftsgeldes auf höchstens 400 DM beschränkt sich daher auf die Differenz zwischen dem Mutterschaftsgeld nach § 200 Reichsversicherungsordnung, § 13 I Mutterschutzgesetz, wie es der Berechnung des Zuschusses nach § 14 Abs. 1 des Mutterschutzgesetzes zugrunde liegt, und dem tatsächlich gezahlten Mutterschaftsgeld in Höhe von 400 DM. Im Regelfall sind dies zwischen 2 000 DM und 2 100 DM für die gesamte Dauer der Schutzfrist. Insgesamt – wegen des Zuschusses des Arbeitgebers – erhalten auch diese Frauen eine Unterstützung, die ausreicht, um sie und ihr Kind in guten gesundheitlichen Verhältnissen zu erhalten.

2. Verschiedene Überwachungsgremien, der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit und vor allem der Sachverständigenausschuß haben sich mit Fragen der Vereinbarkeit von IAO-Normen mit den Normen zum Internationalen („Zweiten“) Schiffsregister befaßt.
 - 2.1 Ist die Bundesregierung der Auffassung, daß mit der gesetzlichen Einführung und praktischen Anwendung des „Zweiten Schiffsregisters“ die Anwendung des Übereinkommens Nr. 22 (Heuervertrag der Schiffsleute) für viele Besatzungsmitglieder außer Kraft gesetzt wurde und wird?

Grundsätzlich unterliegen die Arbeitsverhältnisse auf Schiffen, die die Bundesflagge führen, der deutschen Gesetzgebung und insoweit auch der Anwendung des Übereinkommens Nr. 22. Wird auf Arbeitsverhältnisse gemäß Artikel 30 EGBGB i. V. m. § 21 Abs. 4 Flaggenrechtsgesetz das Arbeitsrecht eines anderen Staates angewendet, ist, soweit es die privatrechtliche Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses betrifft, eine Einflußnahme der deutschen Gesetzgebung im Sinne des Übereinkommens Nr. 22 nicht möglich. Die zwingenden (öffentliche-rechtlichen) Bestimmungen des deutschen Rechts, insbesondere der Schiffssicherheitsvorschriften, des Arbeitsschutzrechts, der Betriebsverfassung und des Sozialversicherungsrechts, gelten dagegen uneingeschränkt.

Im übrigen besteht die Möglichkeit der Anwendung ausländischen Rechts nicht erst seit Einführung des ISR, sondern bereits auf der Grundlage des Artikels 30 EGBGB, der aus Artikel 6 des Europäischen IPR-Übereinkommens (BGBl. 1986 II, S. 809) übernommen wurde. In § 21 Abs. 4 Satz 1 Flaggenrechtsgesetz wird lediglich eine Anwendungsregel zu Artikel 30 EGBGB aufgestellt.

- 2.2 Überprüft die Bundesregierung durch die Durchführung der IAO-Übereinkommen
 - Nr. 22 (Heuervertrag der Schiffsleute),
 - Nr. 23 (Heimschaffung der Schiffsleute),
 - Nr. 87 (Vereinigungsfreiheit und Schutz des Vereinigungsrechts),
 - Nr. 98 (Vereinigungsrecht und Recht zu Kollektivverhandlungen),
 - Nr. 111 (Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf),
 - Nr. 147 (Mindestnormen auf Handels Schiffen)

auch für jene Schiffsleute, die vom Internationalen Schiffsregister betroffen sind?

- 2.3 Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung treffen, um die volle Einhaltung aller ratifizierten und insbesondere der unter Frage 2.2 genannten Übereinkommen einzuhalten, die sich auf alle Beschäftigten beziehen?

Der Gesetzgeber hat die Übereinkommen Nr. 22, 23, 87, 89, 111 und 147 in die innerstaatliche Rechtsordnung aufgenommen und insoweit auch auf deutschen Schiffen, die in das ISR eingetragen sind, anwendbar gemacht.

Im Falle der Beeinträchtigung ihrer Rechte können auch Schiffsleute auf deutschen Schiffen, die in das ISR eingetragen sind, deutsche Gerichte um Rechtsschutz anrufen. Die Einhaltung der zwingenden öffentlich-rechtlichen Bestimmungen des deutschen Rechts obliegt darüber hinaus der Aufsicht der zuständigen deutschen Stellen, z.B. der Seemannsämter und der Seeberufsgenossenschaft.

3. Was gedenkt die Bundesregierung zu tun, um die vom unabhängigen Sachverständigenausschuß kritisierten Beschäftigungsbedingungen von Strafgefangenen (insbesondere hinsichtlich der

Entlohnung und der Sozialversicherung) und von Sozialhilfeempfängern in Übereinstimmung mit dem Übereinkommen Nr. 29 (Zwangarbeit) zu bringen?

Die Bundesregierung ist im Rahmen ihrer Möglichkeiten weiterhin bemüht, eine Regelung, die den Verpflichtungen aus Artikel 2, Absatz 2 c des Übereinkommens 29 (Beschäftigungsbedingungen der Strafgefangenen) in noch größerem Maße als bisher gerecht wird, langfristig anzustreben. Dies heißt auch, den § 41 Abs. 3 Strafvollzugsgesetz über die Zustimmungsbedürftigkeit der Gefangenendarbeit in Unternehmerbetrieben in Kraft zu setzen, das Arbeitsentgelt der Gefangenen zu erhöhen und die Gefangenen in die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung einzubeziehen. Im Rahmen dieser Bemühungen hat das Bundesministerium der Justiz die Justizminister und -senatoren der Bundesländer um Stellungnahme zu diesen Gesetzgebungsmaßnahmen gebeten.

Die Auswertung dieser Umfrage hat ergeben, daß ein Teil der Landesjustizverwaltungen keine Bedenken mehr gegen das Inkrafttreten der Bestimmung über die Zustimmung der Gefangenen zur Arbeit in Unternehmerbetrieben vorbringt. Ein Teil der Länder stimmt auch einer Erhöhung des Arbeitsentgelts der Gefangenen um etwa 20 Prozent zu. Der überwiegende Teil der Länder sieht sich jedoch weiterhin außerstande, diese Änderungen zu verwirklichen.

Darüber hinaus muß die Bundesregierung berücksichtigen, daß in den neuen Bundesländern durch den Aufbau des dortigen Justizvollzuges und der Sanierung der Anstalten ein zusätzlicher erheblicher Finanzbedarf zu Tage getreten ist, so daß wegen der angespannten Lage der Länderhaushalte ein Gesetzgebungsvorhaben in dieser Richtung derzeit keine Aussicht auf Erfolg hat.

Hinsichtlich des Arbeitsentgelts der Gefangenen hat sich folgende Entwicklung ergeben:

Aufgrund der Regelung nach § 200 Abs. 1 des Strafvollzugsgesetzes ist der Tagessatz der Eckvergütung (§ 43 Abs. 1 Satz 3) von 6,86 DM im Jahr 1986 auf 7,78 DM im Jahr 1990, also in fünf Jahren um 13,4 Prozent angestiegen. In den einzelnen Jahren betrug die Steigerungsrate zwischen 2,9 Prozent und 3,8 Prozent. Der Index der Lebenshaltungskosten aller Privathaushalte stieg in demselben Zeitraum nur um insgesamt 7,1 Punkte an: Die Steigerungsrate der Gefangenendarbeit lohnung liegt damit höher als die Steigerung der Lebenshaltungskosten in den letzten Jahren.

Zur Problematik der Sozialhilfeempfänger (Asylbewerber):

Durch das Gesetz zur Änderung arbeitsförderungsrechtlicher und anderer sozialrechtlicher Vorschriften vom 21. Juni 1991 ist die Wartezeit für Asylbewerber ab 1. Juli 1991 aufgehoben worden. Soweit der Asylbewerber keinen aufenthaltsrechtlichen Beschränkungen unterliegt, besteht damit im gesamten Bundesgebiet die Möglichkeit zur Arbeitsaufnahme.

Die Arbeitserlaubnis ist nach § 19 des Arbeitsförderungsgesetzes nach Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes unter Berücksichtigung der Verhältnisse des einzelnen Falles zu erteilen. Die Entscheidung treffen die Arbeitsämter, die – der gesetzlichen Regelung entsprechend – gehalten sind, bevorzugt deutsche und gleichgestellte ausländische Arbeitnehmer (z.B. Staatsangehörige eines Mitgliedstaates der Europäischen Gemeinschaften) auf freie Arbeitsplätze zu vermitteln.

Darüber hinaus gilt in der Bundesrepublik Deutschland nach der Konzeption des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) grundsätzlich, daß Asylbewerber, die auf dem regulären Arbeitsmarkt keine Arbeit finden, Hilfe zur Arbeit gewährt werden kann, um ihre Arbeits- und Vermittlungsfähigkeit zu erhalten und zu fördern. Diese Hilfe zur Arbeit ist Ausdruck der grundlegenden Konzeption des Bundessozialhilfegesetzes, daß die Hilfe den Betreffenden soweit als möglich befähigen soll, unabhängig von ihr zu leben; hierbei muß er nach seinen Kräften mitwirken. Erhält der Hilfesuchende keine Gelegenheit zur Arbeit – aus welchem Grunde auch immer –, so soll nach Möglichkeit eine Arbeitsgelegenheit geschaffen werden (§ 18 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 BSHG), für die § 19 Abs. 2 BSHG zwei Formen der Arbeitsgelegenheit neben anderen möglichen Formen benennt und ausgestaltet.

Die dargestellte Aufhebung der Wartezeit für Asylbewerber und die für sie in Frage kommenden möglichen Formen der Arbeitsgelegenheit wurden dem Sachverständigenausschuß mitgeteilt. Daraufhin stellten die Sachverständigen in einer direkten Anfrage fest, daß die Angelegenheit nunmehr erledigt und übereinkommenskonform ist.

4. Wie stellt die Bundesregierung sicher, daß eine den Vorgaben von Artikel 10 des Übereinkommens Nr. 81 (Arbeitsaufsicht) entsprechende Zahl von qualifizierten Aufsichtsbeamten in den Gewerbeaufsichtsämtern vorhanden ist?

Wie verhindert sie die zu beobachtende Tendenz, daß die Gewerbeaufsicht mit zusätzlichen Aufgaben (Umweltschutz) betraut wird, ohne daß sich der Personalstand entsprechend dieser Aufgabenvermehrung erhöhen würde?

Die Aufgabe der Gewerbeaufsicht liegt allein in der Verantwortung der Bundesländer. Die Bundesregierung hat unmittelbar keinen Einfluß auf die Qualifizierung und die Zahl des Aufsichtspersonals. Die Anforderungen an Gewerbeaufsichtsbeamte und ihre Ausbildung sind in Rechtsvorschriften der Länder festgelegt. In der Gewerbeaufsicht der Länder sind über 4 000 Personen mit Aufsichtstätigkeiten beschäftigt. Bei einer Bewertung des Aufsichtspersonals ist zu berücksichtigen, daß neben der Gewerbeaufsicht über 2 600 technische Aufsichtsbeamte der Unfallversicherungsträger Aufsichtstätigkeit hinsichtlich der Unfallverhütung und Ersten Hilfe durchführen.

Bislang haben die Kontrollgremien der IAO keinen Widerspruch zwischen der Situation in Deutschland und der Verpflichtung aus Artikel 10 des Übereinkommens festgestellt.

5. Nachdem die Bundesregierung bereits mehrfach – im Rahmen der Überprüfung der Durchführung von Übereinkommen Nr. 87 (Vereinigungsfreiheit) – aufgefordert wurde, Gewerkschaftsbeauftragten das Zutrittsrecht zu allen Betrieben und Verwaltungen (einschließlich kirchlicher Einrichtungen) sicherzustellen, wird die Bundesregierung gefragt, mit welchen Aktivitäten sie diesen Vorgaben nachkommt?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß sie aufgrund des IAO-Übereinkommens Nr. 87 nicht verpflichtet ist sicherzustellen, daß betriebsexterne Gewerkschaftsvertreter Zugang zum Betrieb haben. Eine dahin gehende Rechtspflicht ist dem Text des Übereinkommens Nr. 87 nicht zu entnehmen. Die Bundesregierung hält es auch in dieser Frage für rechtlich äußerst bedenklich, daß IAO-Gremien Schlußfolgerungen ziehen, für die sich im Wortlaut des betreffenden IAO-Übereinkommens keine Rechtsgrundlage findet. Insofern wird auf die Antwort zur Frage IV.A.2 Bezug genommen.

Darüber hinaus ist die Bundesregierung der Auffassung, daß die Frage eines Zutrittsrechts für Gewerkschaftsvertreter nach dem Grundsatz der Spezialität dem Regelungsbereich des von der Bundesrepublik Deutschland ratifizierten Übereinkommens Nr. 135 über Schutz und Erleichterungen für Arbeitnehmervertreter im Betrieb und der dieses Übereinkommen ergänzenden Empfehlung Nr. 143 zuzuordnen ist. Im Normengeflecht dieses einschlägigen Übereinkommens und der dazugehörigen Empfehlung ist die Frage des Zutrittsrechts von Gewerkschaftsvertretern nicht als Bestandteil des Übereinkommens und damit als den Vertragsstaat bindende Norm geregelt. Vielmehr ergibt sich aus dem die Zutrittsfrage ausdrücklich behandelnden Absatz 17 der Empfehlung Nr. 143, daß die IAO insofern lediglich eine Vorschrift empfehlenden Charakters hat schaffen wollen und geschaffen hat.

Im übrigen ist die Frage eines Zutrittsrechts betriebsexterner Gewerkschaftsvertreter für die Bundesrepublik Deutschland im wesentlichen ohne praktische Relevanz. Denn nach dem Betriebsverfassungsgesetz und den Personalvertretungsgesetzen des Bundes und der Länder existieren Zutrittsrechte für externe Gewerkschaftsvertreter, mögen diese auch auf die Wahrnehmung von Aufgaben nach diesen Gesetzen beschränkt sein. Auch für darüber hinausgehende Aufgaben ist – weder in der Privatwirtschaft noch im Bereich des öffentlichen Dienstes – der Zugang externer Gewerkschaftsvertreter Anlaß für Auseinandersetzungen zwischen der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmerseite.

6. Welche Maßnahmen trifft die Bundesregierung, um entsprechend dem Übereinkommen Nr. 96 (Büros für entgeltliche Arbeitsvermittlung) entgeltliche private Arbeitsvermittlungsbüros (einschließlich der „Unternehmensberatungs“-Büros) zu unterbinden bzw. durch eine angemessene Vermittlung im Rahmen der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung hinfällig werden zu lassen?

Die Bundesanstalt für Arbeit hat, entsprechend dem geltenden Recht, für eine begrenzte Zahl von Berufen

und Personengruppen Aufträge zur gewinnorientierten Arbeitsvermittlung erteilt (ganz überwiegend bei künstlerischen Berufen). Insbesondere wegen der Verknüpfung von Vermittlung mit anderen Leistungen der Betreuung ist die Auftragserteilung nach § 23 AFG in diesen Fällen zweckmäßig. Die in der Bundesrepublik Deutschland herrschende Praxis entspricht damit voll dem Übereinkommen Nr. 96, dessen Artikel 5 ausdrücklich in Ausnahmefällen auf Gewinn gerichtete Arbeitsvermittlung zuläßt.

Auch die Beratungstätigkeit von Unternehmensberatern, sofern sie sich auf die Unterstützung der Auftraggeber bei der Suche nach Führungskräften beschränkt, verstößt nicht gegen das Übereinkommen Nr. 96. Die Bundesrepublik Deutschland ist allerdings aufgrund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs gehalten, die Arbeitsvermittlung für Führungskräfte der Wirtschaft durch Vermittlungsbüros künftig zuzulassen.

Die Bundesregierung hat am 10. Juli 1992 – aufgrund eines Beschlusses der Koalition und nach Konsultation der Sozialpartner – das Übereinkommen Nr. 96, Teil II gekündigt. Diese Kündigung wird am 10. Juli 1993 in Kraft treten. Die Kündigung erfolgte – wegen der jeweils zehnjährigen Bindungsfrist des Übereinkommens – vorsorglich, damit zukünftig weitere Möglichkeiten der Gestaltung des Rechts der Arbeitsvermittlung offen gehalten werden.

Die Bundesregierung prüft, inwieweit die Arbeitsvermittlung durch Dritte in einem stärkeren Umfang als bisher zugelassen werden soll. Die Prüfung ist noch nicht abgeschlossen. Die Bundesregierung zieht damit nicht in Zweifel, daß auch in Zukunft eine leistungsfähige öffentliche Arbeitsvermittlung unverzichtbar ist.

7. Wie trägt die Bundesregierung der Verpflichtung aus dem Übereinkommen Nr. 97 (Wanderarbeiter) Rechnung, die eine Ausweisung infolge einer Berufsunfähigkeit untersagt?

Die Berufsunfähigkeit ist in § 46 des Ausländergesetzes (AuslG) nicht als spezieller Ausweisungsgrund normiert. Eine Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder sonstiger erheblicher Interessen der Bundesrepublik Deutschland, die darüber hinaus nach § 45 Abs. 1 AuslG eine Ausweisung zur Folge haben kann, wird durch die Berufsunfähigkeit ausländischer Arbeitnehmer ohne das Hinzutreten weiterer Umstände nicht verursacht.

8. Der Schutz vor Diskriminierungen aufgrund von Gewerkschaftszugehörigkeit und gewerkschaftlicher Betätigung gemäß dem Übereinkommen Nr. 98 verlangt nach der Spruchpraxis des Sachverständigenausschusses im Fall der Verletzung aus Effektivitätsgründen nach einer zivil- und strafrechtlichen Sanktion.

Wie ist im Recht der Bundesrepublik Deutschland die civil-, vor allem aber die strafrechtliche Sanktion sichergestellt?

Zunächst wird Bezug genommen auf die Antwort zu Frage III. 2.1, in der dargelegt ist, daß nach Auffassung

der Bundesregierung Sanktionen im Fall des Verstoßes nur dann zu den Maßnahmen zählen, die zur Durchführung von IAO-Übereinkommen erforderlich sind, wenn das jeweilige Übereinkommen dies ausdrücklich vorschreibt. Das Übereinkommen Nr. 98 enthält keine entsprechende Bestimmung.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesarbeitsgerichts schützen Artikel 9 Abs. 3 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes die Koalitionsfreiheit des einzelnen und zugleich die Koalitionen als solche in ihrem Bestand und in ihrer Betätigung.

Die genannten Bestimmungen des Grundgesetzes werden vom Schrifttum und von der höchstrichterlichen Rechtsprechung als Schutzgesetze im Sinne des § 823 Abs. 2 BGB angesehen; daraus folgt, daß die betroffene Gewerkschaft sich gegen einen rechtswidrigen Angriff auf ihr Koalitionsbetätigungsrecht mit einer zivilrechtlichen Unterlassungsklage wehren kann. Strafrechtlich wird im Fall von Diskriminierungen aufgrund von Gewerkschaftszugehörigkeit und gewerkschaftlicher Betätigung im Einzelfall zu prüfen sein, ob der Tatbestand der Nötigung (§ 240 StGB) erfüllt ist. Für die Schaffung eines besonderen Straftatbestandes des Eingriffs in das Recht auf Gewerkschaftszugehörigkeit und gewerkschaftlicher Betätigung sieht die Bundesregierung keine Notwendigkeit.

9. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß der Verfall von Urlaubsansprüchen am 31. Dezember des Urlaubsjahres bzw. am 31. März des Folgejahres gemäß Artikel 9 des Übereinkommens Nr. 132 [Bezahlter Urlaub (Neufassung)] nicht eintritt, wenn der Arbeitnehmer unverschuldet (z. B. Krankheit) seinen Urlaub nicht nehmen konnte?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß Artikel 9 des Übereinkommens 132 nicht die Frage der Verfallbarkeit des Urlaubsanspruchs regelt. Ein solcher Regelungsgegenstand ergibt sich weder aus dem Wortlaut noch aus den Beratungsunterlagen zur Konferenz. Gegenstand des Artikels 9 ist vielmehr die Frage, bis zu welchem Zeitpunkt der Urlaub spätestens zu gewähren und zu nehmen ist, nicht aber die Frage, welche Konsequenzen ein nicht gewährter oder nicht genommener Urlaub hat.

10. Was unternimmt die Bundesregierung, daß den Vorgaben des Übereinkommens Nr. 140 (bezahlter Bildungsurwahl) in der Bundesrepublik Deutschland voll entsprochen wird, insbesondere in den Ländern, in denen bisher kein Anspruch auf Bildungsurwahl besteht?

Der bezahlte Bildungsurwahl ist in der Bundesrepublik Deutschland durch Gesetze der Bundesländer geregelt. Außerdem bestehen noch tarifvertragliche Regelungen. Damit besteht für eine große Zahl von Arbeitnehmern die Möglichkeit der Teilnahme an Bildungsveranstaltungen bei Lohnfortzahlung.

Druck: Thenée Druck, 5300 Bonn, Telefon 23 19 67

Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51, Telefax (02 28) 36 12 75
ISSN 0722-8333