

**ZUR DISKUSSION UND ORIENTIERUNG**

## ERSTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

**Maßnahmen im Zusammenhang mit der Vertretung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern auf der Internationalen Arbeitskonferenz: Die Behandlung eines dreigliedrigen Ungleichgewichts innerhalb von Delegationen**

1. Auf seiner 98. Tagung (2009) hat der Vollmachtenausschuss der Internationalen Arbeitskonferenz Fälle untersucht, in denen die Zusammensetzung der Delegationen eine im Vergleich zur Anzahl technischer Berater für die Regierungsdelegierten unverhältnismäßig niedrige Anzahl an technischen Beratern für die Arbeitnehmerdelegierten aufwies. Dies war von den betroffenen Regierungen mit den gegenwärtigen Haushaltsengpässen erklärt worden. Auf Empfehlung des Vollmachtenausschusses hat die Konferenz den Verwaltungsrat ersucht, mögliche Maßnahmen in Erwägung zu ziehen, die zu einer Verbesserung dieser Situation beitragen könnten<sup>1</sup>. Es sei angemerkt, dass diese Frage keineswegs neu ist: Seit 35 Jahren weisen die jeweiligen Vollmachtenausschüsse immer wieder auf das Ungleichgewicht innerhalb der dreigliedrigen Delegationen hin.
2. Zweck dieser Vorlage ist es, die Fakten und den rechtlichen Hintergrund dieser Problematik zu beleuchten, um dem Ausschuss eine Prüfung dieser Frage zu ermöglichen.

**Das Erfordernis ausgewogener dreigliedriger Delegationen**

3. Der Vollmachtenausschuss hat folgende Feststellungen getroffen:

Es gilt der allgemeine Grundsatz, dass die von den Regierungen zur Konferenz entsandten Delegationen kein schwerwiegendes und offenkundiges Ungleichgewicht hinsichtlich der Zusammensetzung ihrer drei Teile aufweisen sollten, damit Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer über eine vergleichbare Ausgangsbasis für ihre aktive Teilnahme an der Arbeit der Konferenz verfügen. Dies lässt sich schon aus dem in der Verfassung der IAO verankerten

<sup>1</sup> IAA: *Provisional Record* Nr. 4C, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009, Abs. 122.

Grundsatz der Dreigliedrigkeit ableiten, insbesondere aus Artikel 3 betreffend die Delegationen der Konferenz und Artikel I d) der Erklärung von Philadelphia von 1944 sowie aus der *Entschließung über die Stärkung der Dreigliedrigkeit in den allgemeinen Tätigkeiten der Internationalen Arbeitsorganisation*, die am 21. Juni 1971 von der Internationalen Arbeitskonferenz verabschiedet wurde <sup>2</sup>.

4. Laut Artikel 3 Absatz 1) und 2) der Verfassung der IAO setzt sich die Konferenz aus je vier Vertretern jedes Mitglieds zusammen; von diesen sind zwei Regierungsdelegierte, und je einer vertritt die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer. Jedem dieser Delegierten können technische Berater zur Seite stehen, wobei jedem Delegierten eine Höchstzahl von zwei technischen Beratern für jeden Gegenstand auf der Tagesordnung zusteht. Aus dem Wortlaut und aus der legislativen Entwicklung des Absatzes 2) geht hervor, dass die Ernennung von Beratern für die Mitglieder nicht verpflichtend ist, gleichzeitig legen diese Bestimmungen jedoch eine gleichmäßige Verteilung der ernannten technischen Berater auf die drei Gruppen oder genauer gesagt auf die vier Delegierten nahe.
5. Der Begriff der Dreigliedrigkeit beinhaltet implizit den Gedanken der „Waffengleichheit“ zwischen den drei Gruppen, auch wenn dieser dadurch abgeschwächt wird, dass die Verfassung den Regierungen für die endgültige Beschlussfassung doppelt so viel Gewicht verleiht wie den anderen beiden Gruppen. Die Erklärung von Philadelphia aus dem Jahr 1944 verpflichtet die IAO in Teil I d) zu einem „ständigen gemeinsamen internationalen Vorgehen, wobei die Vertreter der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber sich gleichberechtigt mit den Vertretern der Regierungen in freier Aussprache und zu demokratischen Entscheidungen zusammenfinden...“. Dieser Passus wurde auch in die vom Vollmachtenausschuss angeführte Entschließung der Konferenz zur Stärkung der Dreigliedrigkeit aus dem Jahr 1971 aufgenommen, in der der Verwaltungsrat unter anderem ersucht wird, „sämtliche Maßnahmen in Erwägung zu ziehen, die erforderlich sind, um die uneingeschränkte Wirksamkeit der dreigliedrigen Struktur für das gesamte Tätigkeitsspektrum der Internationalen Arbeitsorganisation sicherzustellen“.
6. In der Praxis besteht die wesentliche Funktion der technischen Berater darin, im Einklang mit der Geschäftsordnung der Konferenz als ordentliche oder stellvertretende Mitglieder durch ihre Teilnahme an den Sitzungen der entsprechenden Gruppen an der Arbeit der Konferenzausschüsse mitzuwirken. Da in der Regel auf jeder ordentlichen Tagung der Konferenz vier oder fünf große dreigliedrige Ausschüsse parallel tagen, entscheidet die Anzahl der Berater, die den einzelnen Teilen der dreigliedrigen Delegationen zur Verfügung stehen, weitgehend über die Fähigkeit dieser Teilelegationen, aktiv an der inhaltlichen Arbeit der Konferenz mitzuwirken. Aus diesem Grund kann ein erhebliches Ungleichgewicht innerhalb der Delegationen die Dreigliedrigkeit an sich beeinträchtigen, da es für die Sozialpartner erschwert wird, ihre verfassungsgemäße Rolle wahrzunehmen.

## **Das Mandat des Vollmachtenausschusses hinsichtlich eines dreigliedrigen Ungleichgewichts**

7. Der Vollmachtenausschuss hat die Frage eines Ungleichgewichts in der dreigliedrigen Zusammensetzung von Delegationen im Rahmen seines allgemeinen Mandats hinsichtlich der Zusammensetzung der Konferenz behandelt. Seit 1965 stellt der Vollmachtenausschuss regelmäßig bei jeder Tagung der Konferenz ein Ungleichgewicht in der Anzahl der technischen Berater der einzelnen Gruppen fest. Im Verlauf der Jahre hat sich die Formulierung seiner Stellungnahmen fortentwickelt. Nachdem anfangs „die Regierungen darauf auf-

<sup>2</sup> *Ebd.*

merksam gemacht [wurden], dass es wünschenswert wäre“, die Ungleichheiten abzubauen, wurden in den letzten Jahren die Regierungen „eindringlich ersucht, sich ernsthaft zu bemühen“, dies zu tun. Auf der Grundlage dieses allgemeinen Mandats hat sich der Vollmachtenausschuss auf der letzten Tagung der Konferenz bereit erklärt, eine Mitteilung der Arbeitnehmergruppe betreffend einen Fall einer unausgewogen besetzten Delegation zu prüfen.

8. Der Vollmachtenausschuss besitzt ein ausdrückliches Mandat zur Behandlung von Ungleichheiten bei der Zahlung von Reise- und Aufenthaltskosten für technische Berater gemäß Artikel 26bis 1 b) der Geschäftsordnung. Laut dieser Bestimmung prüft der Vollmachtenausschuss Klagen wegen Nichterfüllung des Artikels 13 2 a) der Verfassung – betreffend die Verpflichtung der Regierungen, die Reise- und Aufenthaltskosten ihrer dreigliedrigen Delegationen zu zahlen – durch ein Mitglied, wenn „in der Klage behauptet wird, dass ein schwerwiegendes und offensichtliches Ungleichgewicht besteht zwischen der Anzahl der technischen Berater der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer, deren Kosten in der betreffenden Delegation übernommen worden sind, und der Anzahl der technischen Berater, die für die Regierungsdelegierten ernannt worden sind“. Hier geht es nicht um die Frage, wie viele technische Berater für jeden Delegierten akkreditiert worden sind, sondern für wie viele der akkreditierten Berater jeder Seite die Regierung die Kosten übernommen hat. Aus diesem Grund kann zwar in einigen Fällen von Ungleichgewicht innerhalb der Delegationen teilweise dadurch begegnet werden, dass Klagen sich auf ein ebenfalls bestehendes, angeblich schwerwiegendes und offensichtliches Ungleichgewicht bei der Zahlung von Kosten berufen, in anderen Fällen hingegen sind unter Umständen die Bedingungen für eine Zulässigkeit der Klage nicht erfüllt, insbesondere die Bedingung, dass die Klage von einem von einer solchen Nichtzahlung der Kosten betroffenen akkreditierten technischen Berater oder in seinem Namen eingereicht werden muss (Artikel 26bis 2 b) der Geschäftsordnung).

## Häufigkeit des Auftretens dreigliedriger Ungleichgewichte

9. Ein Hinweis auf die Häufigkeit von Fällen unausgewogen zusammengesetzter Delegationen findet sich in den Angaben zur Anzahl akkreditierter Delegierter und technischer Berater in den vom Präsidenten des Verwaltungsrats am Eröffnungstag einer jeden Tagung der Konferenz veröffentlichten Kurzberichten. Die Anzahl der für die letzten fünf ordentlichen Tagungen akkreditierten technischen Berater wird in Übersicht 1 dargestellt.

### Übersicht 1. Gesamtanzahl akkreditierter technischer Berater

Tagung	Regierungen	Arbeitgeber	Arbeitnehmer
98. (2009)	954	419	520
97. (2008)	1.030	491	607
96. (2007)	1.017	475	595
95. (2006)	948	483	565
93. (2005)	1.001	444	545

10. Aus diesen Zahlen geht hervor, dass sich die dreigliedrige Zusammensetzung der Konferenz insgesamt weitgehend im Rahmen des von Artikel 3 der Verfassung vorgegebenen „Modells“ bewegt hat, da die Anzahl der technischen Regierungsberater ungefähr der Gesamtzahl der technischen Berater der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer entspricht. Auch wird deutlich, dass die Gesamtanzahl technischer Berater der Arbeitnehmer durchweg höher lag als die der technischen Berater der Arbeitgeber.
11. Eine detailliertere Prüfung dieser Zahlen macht es erforderlich zu ermitteln, ab wann ein Ungleichgewicht so erheblich ist, dass es sich auf die Dreigliedrigkeit auswirkt. Anhand der Fälle, in denen der Vollmachtenausschuss auf der 98. Tagung der Konferenz im Jahr 2009 ein schwerwiegendes und offenkundiges Ungleichgewicht festgestellt hat und daraufhin den Verwaltungsrat ersucht hat, die Situation näher zu untersuchen<sup>3</sup>, könnte zur Illustrierung des Ungleichgewichts folgende Formel aufgestellt werden: Ein signifikantes Ungleichgewicht besteht, wenn erstens die jeweilige Anzahl der akkreditierten technischen Berater der Arbeitgeber beziehungsweise der Arbeitnehmer weniger als ein Viertel der Anzahl der akkreditierten technischen Regierungsberater beträgt (sofern mindestens vier Regierungsberater akkreditiert worden sind)<sup>4</sup> oder zweitens die Anzahl der akkreditierten technischen Berater eines der Nichtregierungsdelegierten (Arbeitgeber oder Arbeitnehmer) weniger als die Hälfte der Anzahl der akkreditierten technischen Berater des jeweils anderen Nichtregierungsdelegierten beträgt (sofern dem ersten Nichtregierungsdelegierten mindestens zwei technische Berater zur Verfügung stehen)<sup>5</sup>. Nach dieser Formel hätten sich während der letzten fünf ordentlichen Tagungen der Konferenz die folgenden dreigliedrigen Ungleichgewichte innerhalb der Delegationen ergeben.

**Übersicht 2. Delegationen mit einem Ungleichgewicht zwischen der Anzahl der akkreditierten Regierungsberater und der Anzahl der Arbeitgeber- oder der Arbeitnehmerberater oder beider**

Tagung	Benachteiligung nur der Arbeitgeber	Benachteiligung nur der Arbeitnehmer	Benachteiligung <b>beider</b>	Gesamt
98. (2009)	17	6	12	35
97. (2008)	8	7	22	37
96. (2007)	13	8	14	35
95. (2006)	13	7	12	32
93. (2005)	17	4	16	37

<sup>3</sup> Im Fall der Klage *Complaint concerning a serious and manifest imbalance between the number of Workers' and Government advisers whose expenses have been covered by the Government of Italy* (Provisional Record Nr. 4C, Internationale Arbeitskonferenz, 98. Tagung, Genf, 2009, Abs. 97-100) betrug das Verhältnis von akkreditierten Regierungsberatern zu Beratern der Arbeitnehmer **10:2**; im Fall der *Communication concerning the Workers' delegation of Ireland* (*ibd.*, Abs. 118-121), betrug dieses Verhältnis **7:0**.

<sup>4</sup> Die Einschränkung in Klammern schließt jene Fälle aus, in denen für eine Seite kein technischer Berater ernannt wurde, der Unterschied in absoluten Zahlen aber dennoch gering ist (z.B. 3 Regierungsberater – 0 Arbeitgeberberater – 0 Arbeitnehmerberater).

<sup>5</sup> Da in den letzten Jahren kein Fall von Ungleichgewicht zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern bei der Konferenz unterbreitet wurde, ist diese zweite Alternative eine reine Adaptation der Formel Regierung-Arbeitgeber bzw. -Arbeitnehmer unter Berücksichtigung des in Artikel 3 der Verfassung vorgesehenen Verhältnisses zwischen Regierung – Arbeitgebern – Arbeitnehmern.

### Übersicht 3. Delegationen mit einem Ungleichgewicht zwischen der Anzahl der akkreditierten Berater eines der Nichtregierungsdelegierten und der Anzahl der akkreditierten Berater des jeweils anderen

Tagung	Benachteiligung der Arbeitnehmer	Benachteiligung der Arbeitgeber	Gesamt
98. (2009)	9	21	30
97. (2008)	7	26	33
96. (2007)	8	30	38
95. (2006)	12	18	30
93. (2005)	5	22	27

12. Angesichts der Tatsache, dass an den genannten Tagungen der Konferenz 166 bis 170 Delegationen teilnahmen, lassen diese Zahlen den Schluss zu, dass nicht weniger als ein Fünftel aller Delegationen hinsichtlich der Anzahl ihrer Regierungsberater im Verhältnis zur Anzahl ihrer Nicht-Regierungsberater als signifikant unausgewogen eingestuft werden könnten; hinsichtlich des Verhältnisses der Anzahl technischer Berater der Arbeitgeber zu der der Arbeitnehmer war dies im Schnitt etwas weniger häufig der Fall. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass diese Zahlen die Gründe für ein offenkundiges Ungleichgewicht innerhalb einer Delegation nicht widerspiegeln; diese können durchaus legitim und angemessen sein. So kann es zum Beispiel vorkommen, dass eine Regierung für sich oder für einen oder beide Nichtregierungsdelegierte eine relativ hohe Anzahl an technischen Beratern vorsieht, die aber nicht alle gleichzeitig an der Konferenz teilnehmen, so dass das dreigliedrige Gleichgewicht hierdurch nicht beeinträchtigt würde. Dies könnte darin begründet sein, dass die technischen Berater sich abwechseln oder dass die Regierung zum Zeitpunkt der Vorlage der Vollmachten noch nicht sicher ist, welche der vorgesehenen Personen tatsächlich an der Konferenz teilnehmen können. Um solche Fälle zu ermitteln, könnte die Liste der *akkreditierten* Delegierten und technischen Berater mit der der *registrierten* Delegierten und technischen Berater abgeglichen werden. Allerdings ist Letzteres nicht unbedingt zuverlässig, da die Nichtteilnahme oder Abreise von Beratern dem Konferenzsekretariat nicht systematisch gemeldet werden. Außerdem werden von den Ständigen Missionen hin und wieder technische Berater durch Vollmacht registriert, die eigentlich gar nicht oder noch nicht an der Konferenz teilnehmen.

## Mögliche Abhilfemaßnahmen

13. Da die wiederholten Aufrufe des Vollmachtenausschusses an die Regierungen, das dreigliedrige Ungleichgewicht innerhalb der Delegationen abzubauen, im Verlauf der letzten 35 Jahre offensichtlich keinerlei Wirkung gezeitigt haben, könnte der Vollmachtenausschuss im Rahmen seines gegenwärtigen Mandats und ohne Abänderung der Geschäftsordnung der Konferenz die folgenden Maßnahmen einzeln oder kumuliert ins Auge fassen.
- Der Vollmachtenausschuss könnte in seinen Berichten an die Konferenz Zahlen veröffentlichen, aus denen die Anzahl der Mitgliedsstaaten hervorgeht, deren Delegationen er für signifikant unausgewogen hält. Er würde von den betreffenden Regierungen vorgelegte Erklärungen berücksichtigen und darüber Bericht erstatten.
  - Der Vollmachtenausschuss könnte eine begrenzte Anzahl von Fällen mit besonders schwerwiegenden Ungleichgewichten in der dreigliedrigen Zusammensetzung herausgreifen und die betroffenen Regierungen einzeln auffordern, die Gründe für dieses Ungleichgewicht ihrer Delegationen zu nennen. Hierüber würde die Konferenz im Rahmen eines der Berichte über die Vollmachten in Kenntnis gesetzt werden.

- c) Um seinen Appellen an die Regierungen mehr Gewicht und Gehör zu verleihen, könnte der Vollmachtenausschuss der Konferenz einen Entschließungsentwurf zur Annahme vorlegen. Darin könnte der Generaldirektor ersucht werden zu ermitteln, in welchem Ausmaß und aus welchen Gründen Mitglieder ihre Verpflichtung nicht erfüllen, hinlänglich ausgewogene dreigliedrige Delegationen auf die Konferenz zu entsenden, und dem Verwaltungsrat darüber Bericht zu erstatten<sup>6</sup>.
14. Der Verwaltungsrat und die Konferenz könnten ferner ins Auge fassen, die Geschäftsordnung der Konferenz dahingehend zu ändern, dass der Vollmachtenausschuss das zusätzliche Mandat erhält, konkrete Fälle zu untersuchen, in denen Einspruch aufgrund eines behaupteten Ungleichgewichts in der dreigliedrigen Zusammensetzung einer Delegation erhoben wird.

Genf, 19. Februar 2010

*Zur Diskussion und Orientierung.*

<sup>6</sup> Auf diese Weise könnte ein ähnlicher Überwachungsmechanismus eingeführt werden wie in Absatz 2 g) ii) der *Entschließung über die Stärkung der Dreigliedrigkeit in den allgemeinen Tätigkeiten der Internationalen Arbeitsorganisation* aus dem Jahr 1971 hinsichtlich unvollständiger Delegationen.