



## ERSTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

**Mögliche Verbesserungen der normenbezogenen Tätigkeiten der IAO: Vorschläge hinsichtlich der Vorlage an die zuständigen Stellen und des Beschwerdeverfahrens**

1. Auf seiner 288. Tagung (November 2003) behandelte der Verwaltungsrat eine Vorlage<sup>1</sup>, in der einerseits die Verfassungsbestimmungen betreffend die Verfahren für die Prüfung der Umsetzung der von der Konferenz angenommenen und nichtratifizierten Urkunden (Artikel 19 der Verfassung) und der Durchführung der ratifizierten Übereinkommen (Artikel 24 und 26) und andererseits die vom Verwaltungsrat auf der Grundlage der erwähnten Verfassungsbestimmungen befolgten Gepflogenheiten beschrieben wurden. In der Vorlage wurden die Punkte aufgeführt, wo Verbesserungen im Hinblick auf eine bessere Funktionsweise dieser Verfahren und ihrer Folgemaßnahmen möglich und wünschenswert wären, und Vorschläge in diesem Sinne unterbreitet. Aufgrund der Aussprache, die im Ausschuß für Rechtsfragen und internationale Arbeitsnormen stattfand, ersuchte der Verwaltungsrat das Amt, eine Vorlage auszuarbeiten, die sämtlichen im Verlauf der Aussprache geäußerten Auffassungen Rechnung trägt, und unter Berücksichtigung des erzielten Konsenses konkrete Änderungen vorzuschlagen<sup>2</sup>. Dies ist der Zweck dieser Vorlage.
2. Während der vorerwähnten Aussprache zeichnete sich ein Konsens zur Prüfung möglicher Änderungen in zwei der zur Sprache gebrachten Bereiche ab: die Erfüllung der Verpflichtung zur Vorlage der von der Konferenz angenommenen Normen an die zuständigen Stellen (I) und das Beschwerdeverfahren hinsichtlich der Durchführung eines Übereinkommens (II).

**I. Erfüllung der Verpflichtung zur Vorlage an die zuständigen Stellen**

3. Im Verlauf der Debatte über die Verpflichtung zur Vorlage an die zuständigen Stellen ergab sich ein breiter Konsens zugunsten einer Revision des *Memorandums über die*

<sup>1</sup> Dok. GB.288/LILS/1.

<sup>2</sup> Dok. GB.288/10/1 (Abs. 2 bis 31).

*Verpflichtung zur Vorlage der Übereinkommen und Empfehlungen an die zuständigen Stellen* (nachstehend „das Memorandum“).

4. Das Memorandum ist ein Dokument, das der Generaldirektor bei der Übermittlung des Wortlauts der von der Konferenz angenommenen neuen Urkunden im Hinblick auf die Vorlage an die zuständigen Stellen an die Regierungen der Mitgliedstaaten richtet. Es soll den Regierungen helfen, ihren in Artikel 19 der Verfassung vorgesehenen Verpflichtungen nachzukommen, und die Übermittlung der angeforderten Auskünfte nach einer einheitlichen Methode erleichtern.
5. Eine erste Fassung des Memorandums, die vom Verwaltungsrat im Jahr 1954 aufgrund eines Ersuchens der Konferenz angenommen wurde, ist 1958 überarbeitet worden. Die derzeitige Fassung ist das Ergebnis einer neuen Revision, die vom Verwaltungsrat 1980 vorgenommen wurde, um späteren Entwicklungen Rechnung zu tragen. Dies ist auch der Zweck der jetzt vorgeschlagenen Revision, da seit der letzten Neufassung wiederum 20 Jahre verstrichen sind.
6. Das Memorandum umfaßt drei Teile: erstens eine Einleitung mit den einschlägigen Bestimmungen der Verfassung und Angaben zur Natur und zum Verwendungszweck des Memorandums; zweitens den Hauptteil des Memorandums, der auf Auszügen aus Berichten des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen und des Konferenzausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen beruht; drittens einen Fragebogen, den die Mitglieder verwenden sollen, um dem Generaldirektor die angeforderten Auskünfte zu den Maßnahmen zu liefern, die sie getroffen haben, um ihrer Verpflichtung zur Vorlage an die zuständigen Stellen nachzukommen. Das Memorandum legt, wie in seiner Einleitung festgestellt wird, den Mitgliedstaaten keine neuen Verpflichtungen auf über diejenigen hinaus, die in der Verfassung der IAO vorgesehen sind, sondern es soll auf die Bemerkungen des Sachverständigenausschusses und des Konferenzausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hinsichtlich der Maßnahmen aufmerksam machen, die in diesem Bereich als erforderlich oder wünschenswert erschienen sind, damit die Mitglieder ihren Verpflichtungen nachkommen können.
7. Anhang I dieser Vorlage enthält einen revidierten Textentwurf des Memorandums. Es handelt sich im wesentlichen um eine Aktualisierung der Auszüge aus den Berichten des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen. Insbesondere trägt er folgenden Entwicklungen Rechnung:
  - a) der größeren Bedeutung, die der Sachverständigenausschuß der Unterrichtung der Parlamente beimißt;
  - b) den Auswirkungen der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitnormen), 1976, in Anbetracht seines hohen Ratifikationsstands (110 bis heute) (diesbezüglich ist ein Teil VII hinzugefügt worden);
  - c) der Annahme von Protokollen durch die Konferenz seit 1982; obgleich die Protokolle juristisch gesehen Übereinkommen sind, dürfte ihre ausdrückliche Erwähnung in Anbetracht ihrer Besonderheiten nützlich sein (siehe Absatz 9 b) unten).
8. Die im vorstehenden Absatz unter b) und c) erwähnten Entwicklungen ziehen auch Änderungen des Fragebogens nach sich.
9. Es ist ein neuer Teil I, der die Zwecke und Ziele der Vorlage behandelt, hinzugefügt worden. Hier wird insbesondere erwähnt, daß die Verpflichtung zur Vorlage auf die

Förderung der Ratifizierung der von der Konferenz angenommenen Übereinkommen abzielt. Der Sachverständigenausschuß hat regelmäßig – und auch unlängst wieder<sup>3</sup> – darauf hingewiesen, daß die Verpflichtung zur Vorlage der angenommenen Urkunden an das Parlament keinesfalls die Freiheit der zuständigen Gremien des Staates beeinträchtigt, sich für oder gegen die Ratifizierung eines Übereinkommens zu entscheiden. Die Vorlage soll einen Beschluß über die Ratifizierung (oder Nichtratifizierung) des Übereinkommens in voller Kenntnis der Sachlage ermöglichen, wie insbesondere aus Absatz 5 d) des Artikels 19 der Verfassung hervorgeht, der folgendes bestimmt: „hat ein Mitglied die Zustimmung der zuständigen Stelle oder zuständigen Stellen erhalten, so teilt es dem Generaldirektor die förmliche Ratifikation des Übereinkommens mit [...]“. Falls die Ratifizierung ins Auge gefaßt wird, erleichtert die Vorlage die Anwendung des Ratifikationsverfahrens, insbesondere durch folgende Mittel:

- a) obgleich nach Artikel 19 das Parlament die zuständige Stelle ist, können die anderen am Ratifikationsverfahren beteiligten Stellen so früh wie möglich von der Absicht des Mitglieds in Kenntnis gesetzt werden, die Ratifizierung vorzuschlagen, insbesondere die zur Ratifizierung der Übereinkommen befugte Stelle, bei der es sich normalerweise um den Staatschef handelt;
- b) wenn die Verpflichtung zur Vorlage sich auf ein Protokoll erstreckt, sind die Besonderheiten dieser Art von Urkunde zu berücksichtigen. Da ein Protokoll an ein anderes Übereinkommen gekoppelt ist, kann es nur gleichzeitig mit dem zugehörigen Übereinkommen oder nach dessen Ratifikation ratifiziert werden. Wenn ein Mitglied der zuständigen Stelle ein Protokoll zu einem Übereinkommen vorlegt, das es nicht ratifiziert hat, sollte infolgedessen gleichzeitig auch der Text des Übereinkommens vorgelegt werden, auf das sich das Protokoll bezieht. Es würde sich nicht um eine erneute Vorlage des Übereinkommens handeln – womit eine neue zusätzliche Verpflichtung geschaffen würde, die in der Verfassung nicht vorgesehen ist –, sondern lediglich um eine Präzisierung hinsichtlich der Form der Vorlage eines Protokolls.

**10. *Der Ausschuß wird gebeten, dem Verwaltungsrat die Billigung des in Anhang I enthaltenen neugefaßten Memorandums zu empfehlen, mit den vom Ausschuß gegebenenfalls vorgenommenen Änderungen.***

## II. Beschwerdeverfahren

11. Es sei daran erinnert, daß das Beschwerdeverfahren durch die *Verfahrensordnung für die Behandlung von Beschwerden nach Artikel 24 und 25 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation* geregelt ist, die vom Verwaltungsrat 1932 angenommen und letztmals 1980 neugefaßt worden ist. Diese Verfahrensordnung wird in Anhang II mit Angabe der vorgeschlagenen Änderungen wiedergegeben.
12. Während der Diskussionen auf der letzten Tagung des Verwaltungsrats wurde Einvernehmen über drei Punkte erzielt, die evtl. zu Änderungen des Beschwerdeverfahrens führen können:
  - was die Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Beschwerden angeht, so sollte der Begriff „Berufsverband“ ebenso klar sein wie der vom Ausschuß für Vereinigungsfreiheit verwendete Begriff;

<sup>3</sup> Siehe beispielsweise Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf, 2004, Bericht III (Teil IA), Allgemeiner Bericht, Abs. 86.

- was die etwaige „Verjährung“ bestimmter Tatsachen angeht, die einer Beschwerde zugrunde liegen, könnte der Verwaltungsrat eine ähnliche Position einnehmen wie der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit;
  - was die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem repetitiven Charakter bestimmter Beschwerden angeht, könnte der Verwaltungsrat die Prüfung solcher Beschwerden solange zurückstellen, bis der Sachverständigenausschuß, dem die Weiterverfolgung der Umsetzung der vom Verwaltungsrat angenommenen Empfehlungen im allgemeinen übertragen wird, Gelegenheit zur Prüfung der Lage gehabt hat.
13. Außerdem wird vorgeschlagen, bei dieser Gelegenheit einen in Artikel 5 Absatz 1 der französischen Fassung der Verfahrensordnung enthaltenen terminologischen Fehler zu korrigieren.

#### A) Zulässigkeit: Begriff „Berufsverband“

14. Nach Artikel 24 der Verfassung kann eine Beschwerde von einem Berufsverband von Arbeitnehmern oder Arbeitgebern an das Internationale Arbeitsamt gerichtet werden. Auch die Verfahrensordnung für die Behandlung von Beschwerden sieht als Zulässigkeitsvoraussetzung vor, daß die Beschwerde „von einem Berufsverband der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer ausgehen muß“. Doch enthält weder die Verfassung noch die Verfahrensordnung eine Definition oder sonstige nähere Erläuterung des Begriffs „Berufsverband“.
15. Im Gegensatz zu den Vorbereitungsarbeiten für die Verfassung enthalten die Vorbereitungsarbeiten für die Verfahrensordnung bestimmte Hinweise. Eine erläuternde Anmerkung des Amtes zum Entwurf der Verfahrensordnung, der auf der 56. Tagung (1932) des Verwaltungsrats dem Ausschuß für die Geschäftsordnung vorgelegt wurde, enthielt insbesondere die folgenden Passagen:

[...] Die Möglichkeit, eine Beschwerde an das Internationale Arbeitsamt zu richten [...], stellt ein Recht dar, das einem beliebigen Berufsverband der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer sehr großzügig eingeräumt wird. [...]

Es ist keine Größen- oder Staatsangehörigkeitsvoraussetzung vorgesehen. Daraus ist zu schließen, daß die Beschwerde jedem Berufsverband offen steht, ungeachtet der Zahl seiner Mitglieder und des Landes, in dem er seinen Sitz hat. Es kann sich sowohl um einen rein lokalen Verband als auch um einen nationalen oder internationalen Verband handeln. [...]

Es muß [...] anerkannt werden, daß es Aufgabe des Verwaltungsrats ist, bei der Beurteilung des tatsächlichen Charakters des beschwerdeführenden Verbands die größte Freiheit walten zu lassen. Die einschlägigen Kriterien, die der Verwaltungsrat anwendet, sollten [...] diejenigen sein, von denen sich bisher die allgemeine Politik der Organisation hat leiten lassen, und nicht diejenigen, die durch das inländische Recht der Staaten festgelegt werden<sup>4</sup>.

16. Im Jahr 1937 anlässlich der ersten Beschwerde, bei der sich die Frage der Berufsverbandseigenschaft des beschwerdeführenden Verbands gestellt hat – eine von der Arbeiterpartei der Insel Mauritius eingereichte Beschwerde –, traf der Verwaltungsrat einige Feststellungen:

[...] [Der] Verwaltungsrat [ist gehalten], objektiv zu prüfen, ob der beschwerdeführende Verband tatsächlich die Eigenschaft eines „Berufsverbands der Arbeitnehmer“ im Sinne der Verfassung und der Verfahrensordnung besitzt. [...] Aufgabe des Verwaltungsrats ist es in

<sup>4</sup> *Proposed Standing Orders concerning the application of articles 409, 410, 411, §§4 and 5, of the Treaty of Peace*, Internationales Arbeitsamt, Ausschuß für die Geschäftsordnung (Tagung vom 15. Okt. 1931).

jedem Fall zu klären, ob der beschwerdeführende Verband ungeachtet der verwendeten Terminologie und des Namens, den die Umstände ihm möglicherweise aufgezwungen haben oder den er gewählt hat, ein „Berufsverband der Arbeitnehmer oder der Arbeitgeber“ im natürlichen Sinne dieser Worte ist. Insbesondere darf der Verwaltungsrat bei der Prüfung des beruflichen Charakters eines Verbands an keine nationale Definition des Begriffs „Berufsverband“ gebunden sein. Wenn ein internationales Übereinkommen einen so allgemeinen Begriff wie „Berufsverband“ verwendet, um eine Personengruppe zu bezeichnen, die ein internationales Verfahren einleiten kann oder auf die dieses Verfahren Anwendung findet, gibt es keinen Grund zu der Annahme, daß dieser Begriff für die Zwecke dieses Übereinkommens anders ausgelegt werden kann als in dem Sinn, der ihm seinem Wesen nach zukommt. Vor allem darf er im Fall eines gegebenen Staates nicht entsprechend der gesetzlichen oder üblichen Terminologie dieses Staates ausgelegt werden. [...]

[...] Zwar hat der Verwaltungsrat bei der Entscheidung über den beruflichen oder nichtberuflichen Charakter eines Verbands, von dem eine Beschwerde ausgeht, in den Grenzen der Verfassung völlige Ermessensfreiheit und ist nicht an die gesetzliche oder übliche Terminologie des betreffenden Staates gebunden, er muß aber dennoch, bevor er eine Beschwerde als „zulässig“ erachtet, davon überzeugt sein, daß es sich bei dem betreffenden Verband tatsächlich um einen „Berufsverband“ handelt<sup>5</sup>.

17. Der Begriff des Berufsverbands, auf den sich der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit bezieht, ist ebenfalls nicht im strengen Wortsinn definiert worden. Die einschlägigen Passagen des geltenden Verfahrens für die Prüfung von Klagen wegen Verletzung der Vereinigungsfreiheit lauten wie folgt:

*Zulässigkeit der Klagen*

34. Die bei der IAO [...] eingereichten Klagen müssen entweder von Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberverbänden oder von Regierungen ausgehen. Die aufgestellten Behauptungen sind nur dann zulässig, wenn sie von einem nationalen, unmittelbar an der Frage interessierten Verband, von internationalen Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbänden mit beratendem Status bei der IAO oder von anderen internationalen Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbänden unterbreitet werden, soweit sich diese Behauptungen auf Fragen beziehen, die die Mitgliedsverbände dieser internationalen Verbände unmittelbar betreffen. Solche Klagen können unabhängig davon eingereicht werden, ob das betreffende Land die Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit ratifiziert hat oder nicht. Dem Ausschuß steht es völlig frei zu entscheiden, ob ein Verband als „Berufsverband“ im Sinne der Verfassung der Organisation angesehen werden kann, und er erachtet sich als an keine innerstaatliche Definition dieses Begriffs gebunden. Außerdem ist er nicht der Auffassung, daß Klagen, die von im Exil tätigen oder aufgelösten Gewerkschaftsorganisationen ausgehen, nicht zulässig sind.

*Zulässigkeit hinsichtlich des klageführenden Verbands*

35. Der Ausschuß hat auf seiner ersten Tagung im Januar 1952 (Erster Bericht, Allgemeine Bemerkungen, Absatz 28) den Grundsatz angenommen, daß es ihm völlig freisteht zu entscheiden, ob ein Verband als Berufsverband im Sinne der Verfassung der IAO angesehen werden kann, und er erachtet sich als an keine innerstaatliche Definition dieses Begriffs gebunden.

36. Der Ausschuß hat keine Klage allein deshalb als unzulässig angesehen, weil die betroffene Regierung den Verband, in dessen Namen die Klage eingereicht worden war, aufgelöst hatte oder aufzulösen beabsichtigte, oder weil die Person oder die Personen, von denen die Klage ausging, ins Ausland geflohen waren.

37. Die Tatsache, daß eine Gewerkschaft ihre Satzung nicht hinterlegt hat, wie es die innerstaatliche Gesetzgebung verlangen kann, reicht nicht aus, um ihre Klage als unzulässig zu

<sup>5</sup> *Representation submitted on behalf of the Labour Party of the Island of Mauritius concerning the application of certain international labour Conventions in the Island*, Bericht des Ausschusses des Verwaltungsrats (vom Verwaltungsrat auf seiner 79. Tagung angenommen), IAA, *Official Bulletin*, Bd. XXII (1937), S. 68-69, Abs. 6-7.

erachten, da die Grundsätze der Vereinigungsfreiheit ja gerade verlangen, daß die Arbeitnehmer ohne vorherige Genehmigung Berufsverbände ihrer Wahl bilden können.

38. Die Tatsache, daß ein Verband nicht offiziell anerkannt worden ist, rechtfertigt nicht die Zurückweisung der Behauptungen, falls aus den Klagen hervorgeht, daß dieser Verband zumindest faktisch existiert.

39. In Fällen, in denen der Ausschuß eine Klage zu prüfen hat, die von einem Verband unterbreitet wird, zu dem keine genauen Informationen vorliegen, ist der Generaldirektor befugt, den Verband aufzufordern, ihm Informationen über die Zahl seiner Mitglieder, seine Satzung, seine Zugehörigkeit zu nationalen und internationalen Verbänden und allgemein alle sonstigen Informationen zu liefern, die bei einer Prüfung der Zulässigkeit der Klage geeignet sind, zu einer besseren Beurteilung des genauen Charakters des klageführenden Verbands zu führen.

40. Der Ausschuß nimmt von Klagen, deren Urheber aus Furcht vor Repressalien darum ersuchen, daß ihre Namen oder der Ursprung der Klagen nicht offengelegt werden, nur dann Kenntnis, wenn der Generaldirektor nach Prüfung der betreffenden Klage den Ausschuß davon in Kenntnis setzt, daß sie gewisse schwerwiegende Behauptungen enthält, die zuvor vom Ausschuß noch nicht geprüft worden sind. Der Ausschuß kann dann entscheiden, welche Maßnahmen gegebenenfalls hinsichtlich solcher Klagen getroffen werden sollten<sup>6</sup>.

- 18.** Einige der Grundsätze, die sich der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit zueigen gemacht hat, orientieren sich unmittelbar an den Grundsätzen, die der Verwaltungsrat in der in Absatz 16 erwähnten Angelegenheit der Insel Mauritius entwickelt hat. Ein Vergleich der beiden Texte zeigt jedoch, daß die Grundsätze des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit differenzierter sind und daß sie mehr konkrete Definitionselemente als diejenigen des Verwaltungsrats enthalten, wengleich es sich in erster Linie um negative Definitionselemente handelt, d.h. Kriterien, die eine Verweigerung der Berufsverbändeigenschaft nicht rechtfertigen dürfen.
- 19.** Der Hauptunterschied zwischen den beiden Katalogen von Grundsätzen besteht darin, daß in den Grundsätzen des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit die zur Einreichung einer Klage befugten innerstaatlichen Verbände auf diejenigen beschränkt werden, die ein besonderes Handlungsinteresse nachweisen können: an der Frage unmittelbar interessierte innerstaatliche Verbände, internationale Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbände mit beratendem Status bei der IAO oder sonstige internationale Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbände, soweit die Behauptungen sich auf Fragen beziehen, die die Mitgliedsverbände dieser internationalen Verbände unmittelbar betreffen.
- 20.** Es erscheint allerdings nicht möglich, den Begriff des Handlungsinteresses, wie er vom Ausschuß für Vereinigungsfreiheit verstanden wird, als Voraussetzung für die Zulässigkeit von Beschwerden einzuführen, da eine solche Voraussetzung in der Verfassung nicht vorgesehen ist und mit den vom Verwaltungsrat entwickelten Grundsätzen, die in den Absätzen 15 und 16 angeführt werden, nicht vereinbar wäre. Damit würde eine zusätzliche Zulässigkeitsvoraussetzung geschaffen, die sich aus dem Begriff des Berufsverbands, verstanden in dem „Sinn, der ihm seinem Wesen nach zukommt“, nicht ergibt<sup>7</sup>. Durch eine solche Voraussetzung würde das Recht zur Inanspruchnahme des Beschwerde-

<sup>6</sup> Siehe die Abs. 35-40 des Verfahrens des Untersuchungs- und Schlichtungsausschusses in Sachen der Vereinigungsfreiheit und des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit für die Prüfung von Klagen wegen Verletzung der Vereinigungsfreiheit (*Freedom of association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, vierte Auflage, 1996, Anhang I).

<sup>7</sup> Dies ist zweifellos der Grund, weshalb in dem Verfahren für die Prüfung von Klagen wegen Verletzung der Vereinigungsfreiheit das Handlungsinteresse nicht unter „Zulässigkeit hinsichtlich des klageführenden Verbands“, sondern in dem vorausgehenden Absatz erwähnt wird.

verfahrens, das die Verfassung jedem Berufsverband einräumt, unabhängig von seiner Mitgliederzahl oder dem Land, in dem er seinen Sitz hat, von vornherein eingeschränkt.

21. Nichts dürfte dagegen den Verwaltungsrat bei der Entscheidung über die hinsichtlich einer zulässigen Beschwerde zu treffenden Maßnahmen daran hindern, die Tatsache zu berücksichtigen, daß der beschwerdeführende Verband an dem Tatbestand, der Gegenstand der Beschwerde ist, selbst interessiert ist oder nicht. Tatsächlich zeigt der Wortlaut [der Verfassung], wonach der Verwaltungsrat die *Möglichkeit* hat, die Beschwerde der betreffenden Regierung zu übermitteln, bzw. er das *Recht* hat, diese Beschwerde zu veröffentlichen [...], worauf auch in der in Absatz 15 erwähnten Anmerkung des Amtes von 1932 hingewiesen wird, wie groß die Entscheidungsfreiheit des Verwaltungsrats ist. Der Verwaltungsrat hat praktisch in jedem Stadium der Prüfung einer Beschwerde die Möglichkeit, das Verfahren aus jeglichem von ihm als ausreichend erachteten Grund fortzusetzen oder im Gegenteil einzustellen. Der Verwaltungsrat könnte somit zu der Auffassung gelangen, daß in Fällen, in denen der beschwerdeführende Verband offensichtlich keinerlei Beziehung zu den die Beschwerde begründenden Tatbeständen hat, kein Anlaß zur Fortsetzung des Verfahrens besteht.
22. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen dürfte es nicht erforderlich sein, eine Änderung der Verfahrensordnung in bezug auf den Begriff des Berufsverbands vorzuschlagen. Dagegen wäre es möglich, die vom Verwaltungsrat entwickelten Grundsätze und die vorstehenden Erwägungen in einleitenden Anmerkungen zu der Verfahrensordnung zusammenzufassen.
23. Der Entwurf einleitender Anmerkungen zur Verfahrensordnung ist in Anhang III enthalten.

## B. Verjährung

24. Hinsichtlich der etwaigen „Verjährung“ bestimmter Tatsachen, die einer Beschwerde zugrunde liegen und die lange Zeit zurückliegen, hat der Ausschuß die Auffassung geäußert, daß der Verwaltungsrat eine ähnliche Position einnehmen könnte wie der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit. Dieser hat sich folgenden Grundsatz zueigen gemacht:

Der Ausschuß ist der Auffassung, daß es, selbst wenn für die Prüfung von Klagen keine Verjährungsfrist festgesetzt worden ist, für eine Regierung sehr schwierig, wenn nicht sogar unmöglich wäre, im einzelnen zu Ereignissen Stellung zu nehmen, die lange Zeit zurückliegen<sup>8</sup>.

25. Eine Verjährung ist in den Artikeln 24 und 25 der Verfassung nicht vorgesehen. Infolgedessen kann die Einführung einer obligatorischen Verjährungsfrist in die Verfahrensordnung ohne eine vorherige Änderung der Verfassung nicht ins Auge gefaßt werden. Die Frage einer eventuellen Verjährung bestimmter Tatbestände ist indessen keine Frage der Zulässigkeit, sondern eine Frage, die sich vorab bei der Prüfung der Begründung einer Beschwerde stellt. In Anbetracht der dem Verwaltungsrat zugestandenen Ermessensfreiheit bei der Prüfung der hinsichtlich einer Beschwerde zu treffenden Maßnahmen dürfte ihn nichts daran hindern, bestimmte Tatbestände, die seines Erachtens zu weit zurückliegen, als daß die betroffene Regierung sich vernünftigerweise dazu äußern könnte, nicht zu berücksichtigen.

<sup>8</sup> Verfahren des Untersuchungs- und Schlichtungsausschusses in Sachen der Vereinigungsfreiheit und des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit für die Prüfung von Klagen wegen Verletzung der Vereinigungsfreiheit (*Freedom of association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, vierte Auflage, 1996, Anhang I, Abs. 67).

26. Aus diesen Gründen ist auch die Frage einer eventuellen Verjährung nicht Gegenstand eines Änderungsvorschlags zur Verfahrensordnung. Die Möglichkeit, daß der Verwaltungsrat in dieser Hinsicht den gleichen Grundsatz anwendet wie der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit, wird jedoch in dem Entwurf der einleitenden Anmerkungen zur Verfahrensordnung, der in Anhang III enthalten ist, erwähnt.

### C) Repetitiver Charakter

27. Aufeinanderfolgende Beschwerden, die auf den gleichen Tatbeständen oder den gleichen Behauptungen beruhen, können als repetitiv angesehen werden. Wenn der Verwaltungsrat über eine erste auf diesen Tatbeständen oder Behauptungen beruhende Beschwerde entschieden hat, erfolgt die Überwachung der Umsetzung der Entscheidungen des Verwaltungsrats im Rahmen der regelmäßigen Aufsicht durch den Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen. Im Fall jeder neuen Beschwerde zum gleichen Gegenstand, die eingereicht wird, bevor der Sachverständigenausschuß Gelegenheit gehabt hat, die von der betroffenen Regierung angenommenen Maßnahmen zu prüfen, wäre es insofern wünschenswert, die Einsetzung des dreigliedrigen Ausschusses zur Prüfung der Beschwerde in Erwartung des Berichts des Sachverständigenausschusses zurückzustellen.

28. Um diese Zurückstellung zu ermöglichen, wird vorgeschlagen, Artikel 3 der Verfahrensordnung durch Hinzufügung eines neuen Absatzes 3 abzuändern (siehe Anhang II).

### D) Terminologische Korrektur in der französischen Fassung der Verfahrensordnung

29. Schließlich wird noch eine Änderung in Artikel 5 Absatz 1 der Verfahrensordnung vorgeschlagen, die nur die französische Fassung betrifft: das Wort „représentation“ sollte durch „réclamation“ ersetzt werden. Damit soll lediglich ein Übersetzungsfehler korrigiert werden, der sich in den Entwurf der geänderten Verfahrensordnung, der dem Verwaltungsrat 1980 vorgelegt worden war, eingeschlichen hatte, damit dieser Text an die in der Verfassung verwendete Terminologie angeglichen wird (englisch: *representation*; französisch: *réclamation*).

30. *Der Ausschuß möge dem Verwaltungsrat empfehlen:*

- a) *die vorgeschlagenen Änderungen der Verfahrensordnung für die Behandlung von Beschwerden nach Artikel 24 und 25 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, die in Anhang II enthalten ist, anzunehmen;*
- b) *die in Anhang III enthaltenen einleitenden Anmerkungen zu der vorerwähnten Verfahrensordnung mit den vom Ausschuß gegebenenfalls vorgenommenen Änderungen zu billigen.*

Genf, 11. Oktober 2004

Zur Beschlußfassung: Absatz 10;  
Absatz 30.

## Anhang I

[Der hinzugefügte Text ist unterstrichen, und der gestrichene Text ist ~~durchgestrichen~~]

### INTERNATIONALES ARBEITSAMT

GENF, [Jahr]

## MEMORANDUM ÜBER DIE VERPFLICHTUNG ZUR VORLAGE DER ÜBEREINKOMMEN UND EMPFEHLUNGEN AN DIE ZUSTÄNDIGEN STELLEN

### Artikel 19 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation

*Die Absätze 5, 6 und 7 des Artikels 19 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation über die Verpflichtung zur Vorlage der von der Konferenz angenommenen Übereinkommen und Empfehlungen an die zuständigen innerstaatlichen Stellen lauten wie folgt:*

„5. Für ein Übereinkommen gelten die folgenden Bestimmungen:

- a) Das Übereinkommen wird allen Mitgliedern im Hinblick auf seine Ratifikation mitgeteilt.
- b) Jedes Mitglied verpflichtet sich, spätestens ein Jahr nach Schluß der Tagung der Konferenz (oder, wenn dies infolge außergewöhnlicher Umstände binnen eines Jahres unmöglich sein sollte, sobald es zugänglich ist, jedoch keinesfalls später als achtzehn Monate nach Schluß der Tagung der Konferenz) das Übereinkommen der Stelle oder den Stellen, in deren Zuständigkeit die Angelegenheit fällt, im Hinblick auf seine Verwirklichung durch die Gesetzgebung oder durch andere Maßnahmen vorzulegen.
- c) Die Mitglieder unterrichten den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes über die Maßnahmen, die sie nach diesem Artikel getroffen haben, um das Übereinkommen der zuständigen Stelle oder den zuständigen Stellen vorzulegen; dabei erteilen sie dem Generaldirektor Auskunft über die Stelle oder die Stellen, die als zuständig angesehen werden, und über deren Entscheidungen.

.....

6. Für eine Empfehlung gelten die folgenden Bestimmungen:

- a) Die Empfehlung wird allen Mitgliedern zur Prüfung im Hinblick auf ihre Verwirklichung durch die innerstaatliche Gesetzgebung oder in anderer Weise mitgeteilt.
- b) Jedes Mitglied verpflichtet sich, spätestens ein Jahr nach Schluß der Tagung der Konferenz (oder, wenn dies infolge außergewöhnlicher Umstände binnen eines Jahres unmöglich sein sollte, sobald es zugänglich ist, jedoch keinesfalls später als achtzehn Monate nach Schluß der Tagung der Konferenz) die Empfehlung der Stelle oder den Stellen, in deren Zuständigkeit die Angelegenheit fällt, im Hinblick auf ihre Verwirklichung durch die Gesetzgebung oder durch andere Maßnahmen vorzulegen.
- c) Die Mitglieder unterrichten den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes über die Maßnahmen, die sie nach diesem Artikel getroffen haben, um die Empfehlung der zuständigen Stelle oder den zuständigen Stellen vorzulegen; dabei erteilen Sie dem Generaldirektor Auskunft über die Stelle oder die Stellen, die als zuständig angesehen werden, und über deren Entscheidungen.

.....

7. Handelt es sich um einen Bundesstaat, so gelten die folgenden Bestimmungen:

- a) In bezug auf Übereinkommen und Empfehlungen, für welche die Bundesregierung nach ihrem Verfassungssystem eine Bundesmaßnahme für angezeigt erachtet, gelten für den Bundesstaat die gleichen Verpflichtungen wie für die Mitglieder, die nicht Bundesstaaten sind.
- b) In bezug auf Übereinkommen und Empfehlungen, für welche die Bundesregierung nach ihrem Verfassungssystem eher eine Maßnahme der Gliedstaaten, der Provinzen oder der Kantone hinsichtlich aller oder bestimmter Punkte als angezeigt erachtet, hat die Bundesregierung

- i) im Einklang mit ihrer Verfassung und den Verfassungen der beteiligten Gliedstaaten, Provinzen oder Kantone wirksame Vorkehrungen zu treffen, damit diese Übereinkommen oder Empfehlungen spätestens achtzehn Monate nach Abschluß der Tagung der Konferenz den berufenen Stellen des Bundes oder der Gliedstaaten, der Provinzen oder der Kantone im Hinblick auf ihre Verwirklichung durch die Gesetzgebung oder durch andere Maßnahmen vorgelegt werden,
- ii) vorbehaltlich der Zustimmung der Regierungen der beteiligten Gliedstaaten, Provinzen oder Kantone, Maßnahmen für eine regelmäßige Fühlungnahme zwischen den Bundesbehörden einerseits und den Behörden der Gliedstaaten, der Provinzen oder der Kantone andererseits zu treffen mit dem Ziel, innerhalb des Bundesstaates ein aufeinander abgestimmtes Vorgehen herbeizuführen, um die Bestimmungen dieser Übereinkommen und Empfehlungen zu verwirklichen,
- iii) den Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes über die Maßnahmen zu unterrichten, die sie nach diesem Artikel getroffen hat, um diese Übereinkommen und Empfehlungen den berufenen Stellen des Bundes, der Gliedstaaten, der Provinzen oder der Kantone vorzulegen, wobei die Bundesregierung dem Generaldirektor Auskunft erteilt über die Stellen, die als berufen angesehen werden, und über deren Entscheidungen,“

.....  
*Auf Ersuchen der Konferenz auf ihrer 36. Tagung (1953) und unbeschadet der dem Internationalen Gerichtshof durch Artikel 37 der Verfassung der IAO übertragenen Zuständigkeit hatte der Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes im Jahr 1954 dieses Memorandum verfaßt, um insbesondere den Regierungen dabei zu helfen, ihren einschlägigen verfassungsmäßigen Verpflichtungen nachzukommen, und die Übermittlung der verlangten Auskünfte durch die Regierungen nach einer einheitlichen Methode zu erleichtern.*

*Auf Anregung des Ausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen der Konferenz hat der Verwaltungsrat den Text des Memorandums 1958 ergänzt und ihn 1980 überarbeitet, um späteren Entwicklungen Rechnung zu tragen.*

*Dieses Memorandum legt den Mitgliedstaaten keine neuen Verpflichtungen auf über diejenigen hinaus, die durch die Verfassung der IAO vorgesehen sind, sondern es soll auf die Bemerkungen des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen und des Konferenzausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hinsichtlich der Maßnahmen aufmerksam machen, die in diesem Bereich als erforderlich oder wünschenswert erschienen sind. Es umfaßt auch einen Fragebogen, um Auskünfte über die getroffenen Maßnahmen zu erhalten.*

**Die Mitglieder werden gebeten, den nachstehenden Angaben soweit wie möglich und im Interesse der Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen Rechnung zu tragen und Auskünfte in Beantwortung der im Schlußteil dieses Memorandums enthaltenen Fragen zu erteilen.**

**Falls der Sachverständigenausschuß oder der Konferenzausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen zu den Maßnahmen, die getroffen worden sind, um die Übereinkommen oder Empfehlungen den zuständigen Stellen vorzulegen, nähere Angaben verlangt oder eine Bemerkung formuliert haben, übermitteln Sie bitte die verlangten Auskünfte oder teilen Sie bitte mit, welche Maßnahmen von Ihrer Regierung getroffen worden sind, um die betreffenden Punkte entsprechend den Erfordernissen der Verfassung der IAO zu regeln.**

## I. ZWECKE UND ZIELE DER VORLAGE

- a) Das wesentliche Ziel der Vorlage liegt darin, auf innerstaatlicher Ebene Maßnahmen zur Durchführung von Übereinkommen und Empfehlungen herbeizuführen. Darüber hinaus zielt das Verfahren für Übereinkommen auch darauf ab, deren Ratifizierung herbeizuführen<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Siehe Internationale Arbeitskonferenz (IAK), 64. Tagung (1978), Bericht III (Teil 4A), Allgemeiner Bericht, Abs. 115.

- b) Im allgemeinen wird mit der Vorlage das Ziel verfolgt, die einzelnen Staaten zu schnellen und verantwortungsbewußten Beschlüssen in bezug auf die von der Konferenz angenommenen Urkunden anzuhalten<sup>2</sup>.
- c) Die Verpflichtung zur Vorlage ist ein grundlegender Bestandteil des Normensetzungssystem der Organisation, und die Einhaltung dieser Verpflichtung sollte in einer Demokratie keine Probleme verursachen. Hauptziel war und ist es, daß die von der Konferenz angenommenen Urkunden durch ihre Vorlage an ein parlamentarisches Gremium der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden<sup>3</sup>.
- d) Die Verpflichtung zur Vorlage stärkt die Bindung zwischen der Organisation und den nationalen Stellen und fördert die Ratifikation der Übereinkommen und den dreigliedrigen Dialog auf nationaler Ebene<sup>4</sup>.

## I I. ART DER ZUSTÄNDIGEN STELLE

- a) Die zuständige Stelle ist die Stelle, die gemäß der Verfassung jedes Staates die Befugnis besitzt, Gesetze zu erlassen oder sonstige Maßnahmen zur Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen zu treffen<sup>5</sup>.
- b) Die zuständige innerstaatliche Stelle ist normalerweise die gesetzgebende Versammlung<sup>6</sup>.
- c) Selbst in den Fällen, in denen gemäß der Verfassung eines Mitglieds die gesetzgebende Gewalt in den Händen der Exekutive liegt, entspricht es dem Geist der Bestimmungen des Artikels 19 der Verfassung der IAO und der Praxis, Vorkehrungen dafür zu treffen, daß eine beratende Körperschaft – soweit vorhanden – die von der Konferenz angenommenen Urkunden prüft. Eine Diskussion in einer beratenden Versammlung bzw. zumindest die Unterrichtung dieser Versammlung kann ein wichtiger Faktor bei der vollständigen Prüfung einer Frage und bei der möglichen Verbesserung der Schritte sein, die auf nationaler Ebene zur Durchführung der von der Konferenz angenommenen Urkunden unternommen werden<sup>7</sup>. Bei Übereinkommen könnte sie zu dem Beschluß führen, diese zu ratifizieren<sup>8</sup>.

„Selbst wenn eine gesetzgebende Versammlung besteht, kann die Exekutive oder ein anderes Organ aufgrund der Bestimmungen der Verfassung die Gesetzgebungsbefugnis für bestimmte Bereiche besitzen oder diese Befugnis aufgrund einer allgemeinen oder besonderen Befugnisübertragung durch das Parlament ausüben. Manchmal geht das betreffende Organ selbst aus dem Parlament hervor. In diesen Fällen wäre es wünschenswert, daß die Übereinkommen und Empfehlungen auch der gesetzgebenden Versammlung selbst vorgelegt werden, damit das zweite Ziel der Vorlage erreicht wird: nämlich die Öffentlichkeit zu unterrichten und zu mobilisieren. Eine Diskussion in einer beratenden Versammlung bzw. zumindest die Unterrichtung dieser Versammlung kann ein wichtiger Faktor bei der vollständigen Prüfung einer Frage und bei der möglichen Verbesserung der Schritte sein, die auf nationaler Ebene zur Durchführung der von der Konferenz angenommenen Urkunden unternommen werden. Bei Übereinkommen könnte sie zu dem Beschluß führen, diese zu ratifizieren.“

<sup>2</sup> Siehe IAK, 87. Tagung (1999), Bericht III (Teil 1A), Allgemeiner Bericht, Abs. 221.

<sup>3</sup> Siehe IAK, 89. Tagung (2001), Bericht III (Teil 1A), Allgemeiner Bericht, Abs. 221.

<sup>4</sup> Siehe IAK, 92. Tagung (2004), Bericht III (Teil 1A), Allgemeiner Bericht, Abs. 87.

<sup>5</sup> Siehe IAK, 46. Tagung (1962), *Provisional Record*, 3. Teil, Anhang VI (*Report of the Committee on the application of Conventions and Recommendations*, Abs. 39).

<sup>6</sup> Siehe IAK, 64. Tagung (1978), Bericht III (Teil IV), Abs. 122; IAK, 29. Tagung (1946), Bericht II(1): *Constitutional Questions*, Teil I (*Reports of the Conference Delegation on Constitutional Questions*, Abs. 43).

<sup>7</sup> Siehe IAK, 88. Tagung (2000), Bericht III (Teil 1A), Allgemeiner Bericht, Abs. 114.

<sup>8</sup> Siehe IAK, 64. Tagung (1978), Bericht III (Teil IV), Allgemeiner Bericht, Abs. 124.

- d) Wenn kein parlamentarisches Gremium besteht, kann die Unterrichtung eines beratenden Organs eine umfassende Prüfung der von der Konferenz aufgeworfenen Fragen ermöglichen. Durch die Unterrichtung wird die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit auf diese Urkunden gelenkt, was ein Zweck der Verpflichtung zur Vorlage ist<sup>9</sup>.
- ⊕ e) Falls die Urkunden keine Maßnahmen erfordern, die in den Bereich der Gesetzgebung fallen, wäre es wünschenswert – damit die Vorlageverpflichtung ihr Ziel in vollem Umfang erreicht, das auch darin besteht, die Übereinkommen und Empfehlungen der Öffentlichkeit zur Kenntnis zu bringen –, daß die betreffenden Urkunden auch dem parlamentarischen Gremium vorgelegt werden<sup>10</sup>.

### II III. UMFANG DER VERPFLICHTUNG

- a) Die Bestimmungen des Artikels 19 begründen die Verpflichtung, alle von der Konferenz angenommenen Urkunden ohne Ausnahme und ohne irgendeine Unterscheidung zwischen den Übereinkommen, einschließlich der Protokolle, und den Empfehlungen den zuständigen Stellen vorzulegen<sup>11</sup>.
- b) ~~Dagegen bedeutet die Verpflichtung zur Vorlage an die zuständigen Stellen nicht, daß die Regierungen verpflichtet sind, die Ratifikation oder Durchführung der betreffenden Urkunde vorzuschlagen. Die Regierungen haben hinsichtlich der Art der unterbreiteten Vorschläge zu den den zuständigen Stellen vorgelegten Übereinkommen und Empfehlungen völlige Entscheidungsfreiheit.~~
- b) Die Verpflichtung zur Vorlage ist erst dann erfüllt, wenn die von der Konferenz angenommenen Urkunden dem Parlament vorgelegt worden sind und die zuständigen Stellen eine diesbezügliche Entscheidung getroffen haben<sup>12</sup>
- c) Dagegen haben die Regierungen hinsichtlich des Inhalts der Vorschläge, die sie unterbreiten, und hinsichtlich der von ihnen als zweckmäßig erachteten Maßnahmen in bezug auf die von der Konferenz angenommenen Urkunden völlige Entscheidungsfreiheit. Die Vorlageverpflichtung beinhaltet nicht die Verpflichtung, die Ratifikation der Übereinkommen und Protokolle vorzuschlagen oder die Empfehlungen anzunehmen<sup>13</sup>.

### III IV. FORM DER VORLAGE

- a) Da mit Artikel 19 der Verfassung eindeutig der Zweck verfolgt wird, eine Entscheidung der zuständigen Stellen herbeizuführen, sollte die Vorlage der Übereinkommen und Empfehlungen an diese Stellen immer von einer Erklärung oder von Vorschlägen begleitet sein oder gefolgt werden, in denen die Auffassung der Regierung zu den hinsichtlich dieser Texte zu treffenden Maßnahmen dargelegt wird<sup>14</sup>.
- b) Die wesentlichen Punkte, denen Rechnung getragen werden muß, sind die folgenden: a) daß die Regierungen bei der Vorlage der Übereinkommen und Empfehlungen an die Gesetzgebungsorgane entweder Angaben zu den Maßnahmen, die zu ihrer Durchführung getroffen werden könnten, oder Vorschläge beifügen oder folgen lassen dahingehend, daß keine Maß-

<sup>9</sup> Siehe IAK, 92. Tagung (2004), Bericht III (Teil 1A), Allgemeiner Bericht, Abs. 87.

<sup>10</sup> Siehe IAK, 57. Tagung (1972), Bericht III (Teil IV), Allgemeiner Bericht, Abs. 137.

<sup>11</sup> Siehe IAK, 64. Tagung (1978), Bericht III (Teil 1A), Allgemeiner Bericht, Abs. 129; IAK, 87. Tagung, 1999, Bericht III (Teil 1A), Allgemeiner Bericht, Abs. 214.

<sup>12</sup> Siehe IAK, 89. Tagung (2001), Bericht III (Teil 1A), Allgemeiner Bericht, Abs. 225.

<sup>13</sup> Siehe IAK, 88. Tagung (2000), Bericht III (Teil 1A), Allgemeiner Bericht, Abs. 120.

<sup>14</sup> Siehe IAK, 40. Tagung (1957), Provisional Record, Anhang VI, Abs. 45.

nahme in diesem Sinne getroffen werden soll oder daß eine Entscheidung zurückgestellt werden soll; b) daß das gesetzgebende Organ die Möglichkeit hat, eine Debatte über die Frage zu führen<sup>15</sup>.

#### IV V. FRISTEN

- a) Damit die zuständigen innerstaatlichen Stellen über die auf internationaler Ebene angenommenen Normen, die Maßnahmen jedes Staates zu ihrer Durchführung auf innerstaatlicher Ebene erfordern könnten, auf dem laufenden gehalten werden können, sollte die Vorlage sobald wie möglich, in jedem Fall aber innerhalb der durch Artikel 19 der Verfassung festgesetzten Fristen erfolgen<sup>16</sup>.
- b) Aufgrund der formellen Bestimmungen des Artikels 19 hat die Vorlage der von der Konferenz angenommenen Texte an die zuständigen Stellen binnen eines Jahres oder, wenn außergewöhnliche Umstände vorliegen, spätestens achtzehn Monate nach Schluß der Tagung der Konferenz zu erfolgen. Diese Bestimmung gilt nicht nur für Staaten, die keine Bundesstaaten sind, sondern auch für Bundesstaaten; für diese gilt die Frist von achtzehn Monaten nur hinsichtlich der Übereinkommen und Empfehlungen, für die nach Auffassung der Bundesregierung Maßnahmen der Gliedstaaten, der Provinzen oder der Kantone angezeigt sind. Um sich vergewissern zu können, daß die Mitgliedstaaten die vorgeschriebenen Fristen eingehalten haben, wäre es zweckmäßig, in den dem Generaldirektor übermittelten Auskünften den Zeitpunkt anzugeben, zu dem die Beschlüsse der Konferenz den zuständigen Stellen vorgelegt worden sind<sup>17</sup>.

#### V VI. VERPFLICHTUNGEN DER BUNDESSTAATEN

Was Bundesstaaten angeht, hat die Regierung dieser Staaten gemäß den Bestimmungen von Absatz 7 b) i) des Artikels 19 der Verfassung, falls Maßnahmen der Gliedstaaten, der Provinzen oder der Kantone „angezeigt“ sind, wirksame Vorkehrungen zu treffen, damit die von der Konferenz angenommenen Übereinkommen und Empfehlungen den „berufenen Stellen“ der Gliedstaaten, der Provinzen oder der Kantone im Hinblick auf ihre Verwirklichung durch die Gesetzgebung oder durch andere Maßnahmen vorgelegt werden<sup>18</sup>.

#### VII. DREIGLIEDRIGE BERATUNGEN

- a) Im Fall der Staaten, die das Übereinkommen über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976, bereits ratifiziert haben, müssen wirksame Beratungen über die dem Parlament bei der Vorlage der von der Konferenz angenommenen Urkunden zu unterbreitenden Vorschläge stattfinden (Artikel 5 Absatz 1 b des Übereinkommens)<sup>19</sup>.
- b) Die repräsentativen Verbände müssen zu der Art der Vorschläge vorher angehört werden<sup>20</sup>.
- c) Die Wirksamkeit der Beratungen setzt voraus, daß die Vertreter der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer rechtzeitig über alle für ihre Meinungsbildung erforderlichen Informationen verfügen, bevor die Regierung ihre endgültige Entscheidung trifft<sup>21</sup>.

<sup>15</sup> Siehe IAK, 42. Tagung (1958), Bericht III (Teil IV), Abs. 43.

<sup>16</sup> Siehe IAK, 87. Tagung (1999), Bericht III (Teil 1A), Allgemeiner Bericht, Abs. 221.

<sup>17</sup> Siehe IAK, 36. Tagung (1953), Bericht III (Teil 1A), Abs. 46 d).

<sup>18</sup> Siehe IAK, 36. Tagung (1953), Bericht III (Teil IV), Abs. 46 e).

<sup>19</sup> Siehe IAK, 92. Tagung (2004), Bericht III (Teil 1A), Allgemeiner Bericht, Abs. 89.

<sup>20</sup> Siehe IAK, 88. Tagung (2000), Bericht III (Teil 1B): *Tripartite Consultations*, Abs. 85.

- d) Je nach Land können die repräsentativen Verbände aufgefordert werden, ihre Auffassungen zu den hinsichtlich der neuen Urkunden zu treffenden Maßnahmen gesondert mitzuteilen, wobei ihnen die Texte lediglich zur Stellungnahme übermittelt werden oder ihnen ein Vorschlagsentwurf der Regierung vorgelegt wird, entweder durch einen Austausch schriftlicher Mitteilungen oder im Rahmen des zuständigen beratenden Organs. Die Regierung ist nicht verpflichtet, der zuständigen Stelle den Inhalt der erhaltenen Stellungnahmen mitzuteilen. Diese Praxis kann jedoch in bestimmten Ländern befolgt werden, insbesondere dann, wenn die Beratung zur Annahme einer formellen Stellungnahme des zuständigen beratenden Organs führt<sup>22</sup>.

#### VI VIII. MITTEILUNG AN DIE REPRÄSENTATIVEN VERBÄNDE

- a) Gemäß den Bestimmungen von Absatz 2 des Artikels 23 der Verfassung sind die dem Generaldirektor übermittelten Auskünfte über die Vorlage an die zuständigen Stellen den repräsentativen Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer mitzuteilen<sup>23</sup>.
- b) Zweck dieser Regel ist es, den Berufsverbänden die Möglichkeit zu geben, eigene Bemerkungen zu den Maßnahmen zu formulieren, die hinsichtlich der Urkunden, die Gegenstand der Vorlage sind, getroffen worden sind bzw. getroffen werden sollen<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Siehe IAK, 88. Tagung (2000), Bericht III (Teil 1A), Allgemeiner Bericht, Abs. 115.

<sup>22</sup> Siehe IAK, 88. Tagung (2000), Bericht III (Teil 1B): *Tripartite Consultations*, Abs. 86.

<sup>23</sup> Siehe IAK, 36. Tagung (1953), Bericht III (Teil IV), Allgemeiner Bericht, Abs. 46 f).

<sup>24</sup> Siehe IAK, 89. Tagung (2001), Bericht III (Teil 1A), Allgemeiner Bericht, Abs. 223.

FRAGEBOGEN**Nichtbundesstaaten**

- I. a) Geben Sie bitte die Stelle oder die Stellen an, die für jede der Urkunden (Übereinkommen, einschließlich Protokollen, oder Empfehlungen) zuständig sind, zu denen Auskünfte verlangt werden.
- b) Geben Sie bitte an, welches gemäß der Verfassung oder dem Grundgesetz des Landes das gesetzgebende Organ ist.
- II a) Geben Sie bitte den Zeitpunkt an, zu dem die betreffenden Übereinkommen und Empfehlungen Urkunden den zuständigen Stellen vorgelegt worden sind, damit diese sie in Gesetze umwandeln oder sonstige Maßnahmen treffen.
- b) Geben Sie bitte an, ob die Regierung bei der Vorlage der Übereinkommen und Empfehlungen Urkunden an das gesetzgebende Organ diesem Organ Vorschläge zu den Maßnahmen unterbreitet hat, die getroffen werden könnten, um diese Urkunden in Gesetze umzuwandeln oder sonstige Maßnahmen zu treffen.
- c) Übermitteln Sie bitte nach Möglichkeit Kopien oder Informationen über den Inhalt des Dokuments oder der Dokumente, mit denen die Übereinkommen und Empfehlungen Urkunden vorgelegt worden sind, sowie der Vorschläge, die gegebenenfalls unterbreitet worden sind.
- III. Falls das Mitglied das Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976, ratifiziert hat, geben Sie bitte an, ob vorherige dreigliedrige Beratungen stattgefunden haben, und gegebenenfalls die Art dieser Beratungen.
- ~~III~~ IV. Falls die zuständige Stelle oder die zuständigen Stellen eine Entscheidung hinsichtlich der Übereinkommen und Empfehlungen Urkunden, die vorgelegt worden sind, getroffen haben, geben Sie bitte den Inhalt dieser Entscheidung an.
- ~~IV~~ V. Falls es nicht möglich gewesen ist, die Übereinkommen und Empfehlungen Urkunden vorzulegen, geben Sie bitte die außergewöhnlichen Umstände an, die die Regierung daran gehindert haben, die Übereinkommen und Empfehlungen Urkunden den zuständigen Stellen innerhalb der vorgesehenen Fristen vorzulegen.
- ~~V~~ VI. Geben Sie bitte an, welchen repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden die an den Generaldirektor gerichteten Auskünfte mitgeteilt worden sind.
- Geben Sie bitte an, ob Sie von den in Betracht kommenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden irgendwelche Bemerkungen hinsichtlich der Maßnahmen erhalten haben, die zu der Urkunde (oder den Urkunden), die Gegenstand dieser Auskünfte sind, getroffen worden sind oder getroffen werden sollen.

**Bundesstaaten**

- ~~VI~~ VII. Geben Sie bitte – für jedes Übereinkommen und jede Empfehlung jede der Urkunden, zu denen Auskünfte verlangt worden sind – an, ob die Bundesregierung nach ihrem Verfassungssystem eine Bundesmaßnahme für angezeigt erachtet oder ob sie im Gegenteil in allen Punkten oder in bestimmten Punkten eine Maßnahme der Gliedstaaten, der Provinzen oder der Kantone für angezeigt erachtet.
- ~~VII~~ VIII. Im erstgenannten Fall (Bundesmaßnahme) übermitteln Sie bitte die Auskünfte, die unter „Nichtbundesstaaten“, Absätze I bis VI, verlangt werden.
- ~~VIII~~ IX. Im zweitgenannten Fall (Maßnahme der Gliedstaaten, der Provinzen oder der Kantone in allen Punkten oder in bestimmten Punkten) geben Sie bitte an, welche

Maßnahmen getroffen worden sind, um ~~jedes Übereinkommen und jede Empfehlung~~ jede der Urkunden, zu denen Auskünfte verlangt werden, den berufenen Stellen des Bundes oder der Gliedstaaten, der Provinzen oder der Kantone im Hinblick auf ihre Verwirklichung durch die Gesetzgebung oder durch andere Maßnahmen vorzulegen, und erteilen Sie bitte auch Auskünfte über die Stellen, die als berufen angesehen werden, und über die von diesen Stellen getroffenen Maßnahmen.

X. Falls das Mitglied das Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976, ratifiziert hat, geben Sie bitte an, ob vorherige dreigliedrige Beratungen stattgefunden haben, und gegebenenfalls die Art dieser Beratungen.

~~IX~~ XI. Geben Sie bitte an, welchen repräsentativen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden die an den Generaldirektor gerichteten Auskünfte mitgeteilt worden sind.

Geben Sie bitte an, ob Sie von den in Betracht kommenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden irgendwelche Bemerkungen hinsichtlich der Maßnahmen erhalten haben, die zu der Urkunde (oder den Urkunden), die Gegenstand dieser Auskünfte sind, getroffen worden sind oder getroffen werden sollen.

## Anhang II

[Der hinzugefügte Text ist unterstrichen, und der gestrichene Text ist ~~durchgestrichen~~]

### **Verfahrensordnung für die Behandlung von Beschwerden nach Artikel 24 und 25 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation**

#### ***Allgemeine Bestimmung***

##### Artikel 1

Wenn eine Beschwerde nach Artikel 24 der Verfassung der Organisation an das Internationale Arbeitsamt gerichtet wird, bestätigt der Generaldirektor ihren Eingang und unterrichtet die Regierung, gegen die sich die Beschwerde richtet.

#### ***Zulässigkeit von Beschwerden***

##### Artikel 2

1. Der Generaldirektor unterbreitet die Beschwerde unverzüglich dem Vorstand des Verwaltungsrats.
2. Eine Beschwerde ist unter den folgenden Voraussetzungen zulässig:
  - a) sie muß dem Internationalen Arbeitsamt schriftlich zugestellt werden;
  - b) sie muß von einem Berufsverband der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer ausgehen;
  - c) sie muß sich ausdrücklich auf Artikel 24 der Verfassung der Organisation beziehen;
  - d) sie muß ein Mitglied der Organisation betreffen;
  - e) sie muß sich auf ein Übereinkommen beziehen, dem das Mitglied, gegen das sie gerichtet ist, beigetreten ist;
  - f) sie muß angeben, in welcher Hinsicht das Mitglied, gegen das sie gerichtet ist, das genannte Übereinkommen innerhalb seines Hoheitsbereichs nicht eingehalten haben soll.
3. Der Vorstand berichtet dem Verwaltungsrat über die Zulässigkeit der Beschwerde.
4. Wenn der Verwaltungsrat auf der Grundlage des Berichts seines Vorstands über die Zulässigkeit entscheidet, kann er den Inhalt der Beschwerde nicht erörtern.

#### ***Verweisung an einen Ausschuß***

##### Artikel 3

1. Wenn der Verwaltungsrat auf der Grundlage des Berichts seines Vorstands beschließt, daß eine Beschwerde zulässig ist, setzt er einen Ausschuß zu ihrer Prüfung ein, der aus Verwaltungsratsmitgliedern besteht, die in gleicher Zahl aus der Regierungs-, der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmergruppe gewählt werden. Dem Ausschuß darf weder ein Vertreter oder Angehöriger des Staates, gegen den die Beschwerde gerichtet ist, noch eine Person, die eine offizielle Stellung in dem beschwerdeführenden Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverband bekleidet, angehören.
2. Ungeachtet der Bestimmungen von Absatz 1 dieses Artikels kann eine vom Verwaltungsrat als zulässig erklärte Beschwerde, die sich auf ein die gewerkschaftlichen Rechte behandelndes Übereinkommen bezieht, an den Ausschuß für Vereinigungsfreiheit zur Prüfung gemäß Artikel 24 und 25 der Verfassung verwiesen werden.
3. Ungeachtet der Bestimmungen von Absatz 1 dieses Artikels kann, wenn sich eine vom Verwaltungsrat als zulässig erklärte Beschwerde auf ähnliche Tatsachen und Behauptungen bezieht wie diejenigen, die Gegenstand einer früheren Beschwerde gewesen sind, die Einsetzung des Ausschus-

ses zur Prüfung der neuen Beschwerde so lange zurückgestellt werden, bis der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen die Umsetzung der vom Verwaltungsrat zuvor angenommenen Empfehlungen geprüft hat.

- 3.4. Die Sitzungen des vom Verwaltungsrat gemäß Absatz 1 dieses Artikels eingesetzten Ausschusses sind nicht öffentlich, und alle Phasen des Verfahrens vor dem Ausschuß sind vertraulich.

## **Prüfung der Beschwerde durch den Ausschuß**

### Artikel 4

1. Während seiner Prüfung der Beschwerde kann der Ausschuß:
  - a) den beschwerdeführenden Verband auffordern, innerhalb der vom Ausschuß gesetzten Frist weitere Informationen zu unterbreiten;
  - b) die Beschwerde der Regierung, gegen die sie gerichtet ist, übermitteln, ohne diese Regierung aufzufordern, hierzu Stellung zu nehmen;
  - c) die Beschwerde (einschließlich aller weiteren vom beschwerdeführenden Verband unterbreiteten Informationen) der Regierung übermitteln, gegen die sie gerichtet ist, und diese ersuchen, innerhalb der vom Ausschuß gesetzten Frist zu der Angelegenheit Stellung zu nehmen;
  - d) nach Eingang einer Stellungnahme der betroffenen Regierung diese ersuchen, innerhalb der vom Ausschuß gesetzten Frist weitere Informationen zu unterbreiten;
  - e) einen Vertreter des Verbands, der die Beschwerde erhoben hat, einladen, vor dem Ausschuß zu erscheinen, um weitere Informationen mündlich zu unterbreiten.
2. Der Ausschuß kann die gemäß den Bestimmungen von Absatz 1 dieses Artikels gesetzten Fristen verlängern, insbesondere auf Ersuchen des beschwerdeführenden Verbands oder der betroffenen Regierung.

### Artikel 5

Wenn der Ausschuß die betroffene Regierung ersucht, zum Gegenstand der Beschwerde Stellung zu nehmen oder weitere Informationen zu unterbreiten, kann die Regierung

- a) eine solche Stellungnahme oder solche Informationen schriftlich übermitteln;
- b) den Ausschuß ersuchen, einen Vertreter der Regierung anzuhören;
- c) verlangen, daß ein Vertreter des Generaldirektors ihr Land aufsucht, um durch direkte Kontakte mit den zuständigen Behörden und Organisationen Informationen zum Gegenstand der Beschwerde zur Vorlage an den Ausschuß zu erhalten.

### Artikel 6

Wenn der Ausschuß seine materielle Prüfung der Beschwerde abgeschlossen hat, legt er dem Verwaltungsrat einen Bericht vor, in dem er die zur Prüfung der Beschwerde getroffenen Maßnahmen beschreibt, seine Schlußfolgerungen zu den darin aufgeworfenen Fragen darlegt und seine Empfehlungen zu den vom Verwaltungsrat zu fassenden Beschlüssen unterbreitet.

## **Prüfung der Beschwerde durch den Verwaltungsrat**

### Artikel 7

1. Wenn der Verwaltungsrat den Bericht seines Vorstands über die Zulässigkeit der Beschwerde und den Bericht des Ausschusses über die materiellen Fragen prüft, ist die betroffene Regierung, soweit sie noch nicht im Verwaltungsrat vertreten ist, einzuladen, einen Vertreter zu entsenden, der an den Verhandlungen des Verwaltungsrats während der Prüfung der Angelegenheit teilnimmt. Die Regierung ist unter Einhaltung einer ausreichenden Frist über den Termin zu unterrichten, zu dem die Angelegenheit geprüft werden wird.

2. Dieser Vertreter hat das Recht, unter den Voraussetzungen, die auch für die Mitglieder des Verwaltungsrats gelten, das Wort zu ergreifen, ist jedoch nicht stimmberechtigt.
3. Die Sitzungen des Verwaltungsrats, auf denen Fragen im Zusammenhang mit einer Beschwerde behandelt werden, sind nicht öffentlich.

#### Artikel 8

Falls der Verwaltungsrat die Veröffentlichung der Beschwerde und der gegebenenfalls hierzu erfolgten Stellungnahme beschließt, hat er auch die Form und den Termin dieser Veröffentlichung zu bestimmen. Mit der Veröffentlichung ist das Verfahren nach Artikel 24 und 25 der Verfassung abgeschlossen.

#### Artikel 9

Das Internationale Arbeitsamt teilt der betroffenen Regierung und dem beschwerdeführenden Verband die Beschlüsse des Verwaltungsrats mit.

#### Artikel 10

Wenn dem Verwaltungsrat eine Beschwerde gemäß Artikel 24 der Verfassung der Organisation übermittelt wird, kann er jederzeit gemäß Artikel 26 Absatz 4 der Verfassung das in Artikel 26 ff. vorgesehene Klageverfahren gegen die Regierung, gegen die die Beschwerde gerichtet ist, und betreffend das Übereinkommen, dessen Nichteinhaltung behauptet wird, einleiten.

### ***Beschwerden gegen Nichtmitglieder***

#### Artikel 11

Wird gegen ein Land, das nicht mehr Mitglied der Organisation ist, Beschwerde in bezug auf ein Übereinkommen erhoben, dem dieses Land beigetreten ist und das von ihm noch nicht gekündigt wurde, findet das in dieser Ordnung vorgesehene Verfahren gemäß Artikel 1 Absatz 5 der Verfassung Anwendung.

## Anhang III

### Verfahrensordnung für die Behandlung von Beschwerden nach Artikel 24 und 25 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation

#### *Einleitende Anmerkungen*

1. Die Verfahrensordnung für die Behandlung von Beschwerden ist vom Verwaltungsrat auf seiner 56. Tagung (Januar 1932) angenommen und formal in einigen Punkten auf seiner 82. Tagung (1938) geändert worden. Sie ist vom Verwaltungsrat auf seiner 212. Tagung (Februar-März 1980) neugefaßt worden.
2. Mit der Annahme neuer Änderungen auf seiner [291. Tagung (November 2004)] beschloß der Verwaltungsrat, der Verfahrensordnung die vorliegenden einleitenden Anmerkungen voranzustellen. Sie fassen die verschiedenen Phasen des Verfahrens zusammen und geben die Optionen an, die dem Verwaltungsrat in den verschiedenen Stadien des Verfahrens entsprechend der Verfahrensordnung und den sich aus den Vorbereitungsarbeiten für die Verfahrensordnung, den Beschlüssen und der Praxis des Verwaltungsrats ergebenden Hinweisen zur Verfügung stehen.
3. Die Verfahrensordnung umfaßt sechs Titel, von denen die fünf ersten den Hauptphasen des Verfahrens entsprechen, nämlich i) Bestätigung des Eingangs durch den Generaldirektor, ii) Prüfung der Zulässigkeit der Beschwerde, iii) Beschluß der Verweisung an einen Ausschuß, iv) Prüfung der Beschwerde durch den Ausschuß und v) Prüfung durch den Verwaltungsrat. Der sechste Titel der Verfahrensordnung betrifft die Anwendung des Verfahrens in dem besonderen Fall einer Beschwerde gegen einen Nichtmitgliedstaat der Organisation.

#### *Allgemeine Bestimmung*

4. Artikel 1 der Verfahrensordnung betrifft die Bestätigung des Eingangs der Beschwerden durch den Generaldirektor des IAA, der die betroffene Regierung unterrichtet.

#### *Zulässigkeit von Beschwerden*

5. Bei der Prüfung der Zulässigkeit handelt es sich um die Überprüfung der Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, bevor der Verwaltungsrat zur Prüfung der Berechtigung der Beschwerde schreiten und Empfehlungen aussprechen kann.
6. Die Prüfung der Zulässigkeit wird zuerst dem Vorstand des Verwaltungsrats anvertraut, der dem Generaldirektor alle eingegangenen Beschwerden übermittelt. Der Vorschlag des Vorstands des Verwaltungsrats hinsichtlich der Zulässigkeit wird dem Verwaltungsrat übermittelt, der hierüber entscheidet. Laut der Verfahrensordnung darf der Verwaltungsrat in diesem Stadium den Inhalt der Beschwerde nicht erörtern, die Schlußfolgerungen seines Vorstands über die Zulässigkeit können jedoch Gegenstand von Diskussionen sein.
7. Zur Durchführung von Artikel 7 Absatz 1 der Verfahrensordnung läßt das Amt die betroffene Regierung ein, einen Vertreter zur Teilnahme an seinen Beratungen zu entsenden, wenn diese Regierung nicht Mitglied des Verwaltungsrats ist.
8. Die Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Beschwerde werden in Artikel 2 Absatz 2 der Verfahrensordnung aufgeführt. Vier dieser Voraussetzungen sind einfach zu erfüllende formale Voraussetzungen (Absatz 2 a), c), d) und e)), während die beiden anderen eine eingehendere Prüfung der Beschwerde erforderlich machen können: der berufliche Charakter des Verbands, der die Beschwerde einreicht, einerseits (Absatz 2 b)), und die genauen Angaben zu dem Sachverhalt, der Gegenstand der Beschwerde ist, andererseits (Artikel 2 Absatz 2 f)).

*Die Beschwerde muß von einem Berufsverband der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer ausgehen (Artikel 2 Absatz 2 b) der Verfahrensordnung).*

9. Bei der Anwendung dieser Bestimmung kann sich der Verwaltungsrat von den folgenden Grundsätzen leiten lassen:
- Die Möglichkeit, eine Beschwerde an das Internationale Arbeitsamt zu richten, stellt ein Recht dar, das einem beliebigen Berufsverband der Arbeitgeber oder der Arbeitnehmer sehr großzügig eingeräumt wird. Die Verfassung sieht keinerlei Größen- oder Staatsangehörigkeitsvoraussetzung vor. Die Beschwerde steht jedem Berufsverband offen, ungeachtet der Zahl seiner Mitglieder und des Landes, in dem er seinen Sitz hat. Es kann sich sowohl um einen rein lokalen Verband als auch um einen nationalen oder internationalen Verband handeln <sup>1</sup>.
  - Der Verwaltungsrat hat bei der Beurteilung des tatsächlichen Charakters des beschwerdeführenden Verbands die größte Freiheit walten zu lassen. Die einschlägigen Kriterien, die der Verwaltungsrat anwendet, sollten diejenigen sein, von denen sich bisher die allgemeine Politik der Organisation hat leiten lassen, und nicht diejenigen, die durch das inländische Recht der Staaten festgelegt werden <sup>2</sup>.
  - Der Verwaltungsrat hat objektiv zu prüfen, ob der beschwerdeführende Verband tatsächlich die Eigenschaft eines „Berufsverbands“ im Sinne der Verfassung und der Verfahrensordnung besitzt. Aufgabe des Verwaltungsrats ist es in jedem Fall zu klären, ob der beschwerdeführende Verband, ungeachtet der verwendeten Terminologie und des Namens, den die Umstände ihm möglicherweise aufgezwungen haben oder den er gewählt hat, ein „Berufsverband der Arbeitnehmer oder der Arbeitgeber“ im natürlichen Sinne dieser Worte ist. Insbesondere darf der Verwaltungsrat bei der Prüfung des beruflichen Charakters eines Verbands an keine nationale Definition des Begriffs „Berufsverband“ gebunden sein <sup>3</sup>.
10. Außerdem könnte der Verwaltungsrat *mutatis mutandis* die Grundsätze anwenden, die der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit im Bereich der Zulässigkeit hinsichtlich des klageführenden Verbands bei Klagen wegen Verletzung der Vereinigungsfreiheit entwickelt hat. Diese Grundsätze sind wie folgt formuliert:

Der Ausschuß [für Vereinigungsfreiheit] hat auf seiner ersten Tagung im Januar 1952 (Erster Bericht, Allgemeine Bemerkungen, Absatz 28) den Grundsatz angenommen, daß es ihm völlig freisteht zu entscheiden, ob ein Verband als Berufsverband im Sinne der Verfassung der IAO angesehen werden kann, und er erachtet sich als an keine innerstaatliche Definition dieses Begriffs gebunden.

Der Ausschuß hat keine Klage einfach deshalb als unzulässig angesehen, weil die betroffene Regierung den Verband, in dessen Name die Klage eingereicht worden war, aufgelöst hatte oder aufzulösen beabsichtigte, oder weil die Person oder die Personen, von denen die Klage ausging, ins Ausland geflohen waren.

Die Tatsache, daß eine Gewerkschaft ihre Satzung nicht hinterlegt hat, wie es die innerstaatliche Gesetzgebung verlangen kann, reicht nicht aus, um ihre Klage als unzulässig zu erachten, da die Grundsätze der Vereinigungsfreiheit ja gerade verlangen, daß die Arbeitnehmer ohne vorherige Genehmigung Verbände ihrer Wahl bilden können.

Die Tatsache, daß ein Verband nicht offiziell anerkannt worden ist, rechtfertigt nicht die Zurückweisung der Behauptungen, wenn aus den Klagen hervorgeht, daß dieser Verband zumindestens faktisch existiert.

In Fällen, in denen der Ausschuß eine Klage zu prüfen hat, die von einem Verband unterbreitet wird, zu dem keine genauen Informationen vorliegen, ist der Generaldirektor befugt, den Verband aufzufordern, ihm Informationen über die Zahl seiner Mitglieder, seine Satzung, seine Zugehörigkeit zu nationalen und internationalen Verbänden und allgemein alle sonstigen Infor-

<sup>1</sup> Siehe *Proposed Standing Orders concerning the application of articles 409, 410, 411, §§4 and 5, of the Treaty of Peace*, dem Ausschuß für die Geschäftsordnung des Verwaltungsrats auf seiner 56. Tagung (1932) vorgelegte erläuternde Anmerkung.

<sup>2</sup> Ebd.

<sup>3</sup> *Representation submitted on behalf of the Labour Party of the Island of Mauritius concerning the application of certain international labour Conventions in the Island*, Bericht des Ausschusses des Verwaltungsrats (vom Verwaltungsrat auf seiner 79. Tagung angenommen), IAA, *Official Bulletin*, Bd. XXII (1937), S. 68-69, Abs. 6-7.

mationen zu liefern, die bei einer Prüfung der Zulässigkeit der Klage geeignet sind, zu einer besseren Beurteilung des genauen Charakters des klageführenden Verbands zu führen.

Der Ausschuß nimmt von Klagen, deren Urheber aus Furcht vor Repressalien darum ersuchen, daß ihre Namen oder der Ursprung der Klagen nicht offengelegt werden, nur dann Kenntnis, wenn der Generaldirektor nach Prüfung der betreffenden Klage den Ausschuß davon in Kenntnis setzt, daß sie gewisse schwerwiegende Behauptungen enthält, die zuvor vom Ausschuß noch nicht geprüft worden sind. Der Ausschuß kann dann entscheiden, welche Maßnahmen gegebenenfalls hinsichtlich solcher Klagen getroffen werden sollten<sup>4</sup>.

***Die Beschwerde muß angeben, in welcher Hinsicht das betroffene Mitglied das genannte Übereinkommen innerhalb seines Hoheitsbereichs nicht eingehalten haben soll (Artikel 2 Absatz 2 f) der Verfahrensordnung).***

11. Bei der Prüfung dieser Zulässigkeitsvoraussetzung kommt der Bestimmung des Artikels 2 Absatz 4 der Verfahrensordnung besondere Bedeutung zu, wonach der Verwaltungsrat, wenn er auf der Grundlage des Berichts seines Vorstands über die Zulässigkeit entscheidet, nicht den Inhalt der Beschwerde erörtert. Wichtig ist jedoch, daß die Beschwerde ausreichend genau ist, damit der Vorstand des Verwaltungsrats seinen Vorschlag an den Verwaltungsrat triftig begründen kann.

### **Verweisung an einen Ausschuß**

12. Wenn der Verwaltungsrat auf der Grundlage des Berichts seines Vorstands beschließt, daß eine Beschwerde zulässig ist, setzt er normalerweise einen dreigliedrigen Ausschuß zur Prüfung der Beschwerde ein (Artikel 3 Absatz 1). Je nach dem Inhalt der Beschwerde stehen dem Verwaltungsrat jedoch unter bestimmten Voraussetzungen andere Optionen zur Verfügung:
  - a) wenn die Beschwerde sich auf ein Übereinkommen über die gewerkschaftlichen Rechte bezieht, kann der Verwaltungsrat ihre Verweisung an den Ausschuß für Vereinigungsfreiheit beschließen, damit dieser sie gemäß den Artikeln 24 und 25 der Verfassung prüft (Artikel 3 Absatz 2);
  - b) wenn sich eine Beschwerde auf Sachverhalte und Behauptungen ähnlich denen bezieht, die Gegenstand einer früheren Beschwerde gewesen sind, kann der Ausschuß beschließen, die Einsetzung des Ausschusses zur Prüfung der neuen Beschwerde solange zurückzustellen, bis der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen Gelegenheit gehabt hat, die Maßnahmen zur Umsetzung der vom Verwaltungsrat hinsichtlich der früheren Beschwerde angenommenen Empfehlungen zu prüfen (Artikel 3 Absatz 2).
13. In der Praxis enthält der Bericht des Vorstands des Verwaltungsrats über die Zulässigkeit der Beschwerde auch eine Empfehlung hinsichtlich der Verweisung der Empfehlung an einen Ausschuß. Es ist Sache des Verwaltungsrats, die Mitglieder zu bezeichnen, aus denen sich der dreigliedrige Ausschuß zusammensetzt, wobei den in Artikel 3 Absatz 1 vorgesehenen Bedingungen Rechnung zu tragen ist.

### **Prüfung der Beschwerde durch den Ausschuß**

14. Gemäß Artikel 6 hat der zur Prüfung einer Beschwerde eingesetzte dreigliedrige Ausschuß Schlußfolgerungen zu den in der Beschwerde aufgeworfenen Fragen vorzulegen und Empfehlungen hinsichtlich der vom Verwaltungsrat zu treffenden Entscheidung zu unterbreiten. Der Ausschuß prüft die Berechtigung der Behauptung des Urhebers der Beschwerde, wonach das betroffene Mitglied das oder die von dem Mitglied ratifizierten und in der Beschwerde genannten Übereinkommen nicht ordnungsgemäß durchgeführt hat.
15. Die Befugnisse, über die der dreigliedrige Ausschuß zur Untersuchung der Beschwerde verfügt, werden in Artikel 4 aufgeführt. Artikel 5 betrifft die Rechte der betroffenen Regierung, wenn der Ausschuß sie auffordert, zu der Beschwerde Stellung zu nehmen.

<sup>4</sup> Siehe die Abs. 35-40 des Verfahrens des Untersuchungs- und Schlichtungsausschusses in Sachen der Vereinigungsfreiheit und des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit für die Prüfung von Klagen wegen Verletzung der Vereinigungsfreiheit (*Freedom of association, Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, vierte Auflage, 1996, Anhang I).

16. Ferner kann der Ausschuß *mutatis mutandis* zwei vom Ausschuß für Vereinigungsfreiheit angenommene Grundsätze anwenden:
- a) Bei der Ermittlung der Tatsachen, auf die die Beschwerde sich gründet, kann der Ausschuß der Auffassung sein, daß es, selbst wenn für die Prüfung der Beschwerden keine Verjährungsfrist festgesetzt worden ist, für eine Regierung sehr schwierig wenn nicht sogar unmöglich wäre, im einzelnen zu Ereignissen Stellung zu nehmen, die lange Zeit zurückliegen<sup>5</sup>.
  - b) Bei der Formulierung seiner Empfehlungen hinsichtlich des vom Verwaltungsrat zu fassenden Beschlusses kann der Ausschuß das Interesse berücksichtigen, daß der beschwerdeführende Verband daran hat, im Zusammenhang mit dem Sachverhalt, der der Beschwerde zugrunde liegt, zu handeln. Ein solches Interesse liegt vor, wenn die Beschwerde von einem an der Frage unmittelbar interessierten innerstaatlichen Verband, von internationalen Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbänden mit beratendem Status bei der IAO oder anderen internationalen Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbänden ausgeht, soweit die Beschwerde Fragen betrifft, die die Mitgliedsverbände dieser internationalen Verbände unmittelbar berühren<sup>6</sup>.

### **Prüfung der Beschwerde durch den Verwaltungsrat**

17. Der Verwaltungsrat prüft auf der Grundlage des Berichts des dreigliedrigen Ausschusses die durch die Beschwerde aufgeworfenen sachlichen Fragen und die hinsichtlich der Beschwerde zu treffenden Maßnahmen. Artikel 7 legt die Modalitäten dar, nach denen die betroffene Regierung sich an den Diskussionen beteiligen kann.
18. Die Verfahrensordnung weist auf zwei Arten von Entscheidungen hin, die in der Verfassung vorgesehen sind und die der Verwaltungsrat treffen kann, wenn er eine Beschwerde für begründet erachtet, wobei es ihm natürlich freisteht, diese Maßnahmen zu treffen oder auch nicht:
- a) unter den in Artikel 25 der Verfassung vorgesehenen Voraussetzungen kann der Verwaltungsrat die eingegangene Beschwerde und gegebenenfalls die Stellungnahme der betroffenen Regierung hierzu veröffentlichen; in diesem Fall bestimmt der Verwaltungsrat auch Form und Zeitpunkt dieser Veröffentlichung;
  - b) der Verwaltungsrat kann gemäß Artikel 26 Absatz 4 der Verfassung jederzeit gegen die betroffene Regierung und bezüglich des Übereinkommens, dessen ordnungsgemäße Durchführung bestritten wird, das in Artikel 26 ff. vorgesehene Klageverfahren einleiten (Artikel 10 der Verfahrensordnung).
19. Außerdem kann der Verwaltungsrat beschließen, die Fragen im Zusammenhang mit den von der betroffenen Regierung gegebenenfalls zu treffenden Maßnahmen zur Umsetzung der vom Verwaltungsrat angenommenen Empfehlungen an den Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen zu überweisen. Letzterer prüft die Maßnahmen, die von der Regierung zur Durchführung der Bestimmungen der Übereinkommen getroffen worden sind, denen sie beigetreten ist und zu denen der Verwaltungsrat Empfehlungen angenommen hat.

### **Beschwerden gegen Nichtmitglieder**

20. Artikel 11 der Verfahrensordnung bestimmt, daß eine Beschwerde gegen einen Staat, der der Organisation nicht mehr angehört, ebenfalls gemäß der Verfahrensordnung geprüft werden kann, aufgrund von Artikel 1 Absatz 5 der Verfassung, wonach der Austritt eines Mitglieds der Organisation die Gültigkeit der Verpflichtungen, die sich aus den Übereinkommen oder in Verbindung damit ergeben, nicht berührt.

<sup>5</sup> *Ebd.*, Abs. 67.

<sup>6</sup> *Ebd.*, Abs. 34.