

# Arbeits- völkerrecht

Herausgegeben von  
Monika Schlachter,  
Johannes Heuschmid  
und Daniel Ulber



MOHR SIEBECK

# Arbeitsvölkerrecht





# Arbeitsvölkerrecht

Herausgegeben von  
Monika Schlachter, Johannes Heuschmid  
und Daniel Ulber

Mohr Siebeck

## Mitwirkende

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

*François Biltgen* ist Richter am Europäischen Gerichtshof in Luxemburg.

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

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

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

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

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

*Benedikt Schmidt* ist Richter am Arbeitsgericht Berlin.

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

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

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

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

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

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

© 2019 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

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

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

Printed in Germany.

## Vorwort

Eine umfassende systematische Darstellung des Arbeitsvölkerrechts fehlt bislang in der deutschsprachigen Literatur. Diese Lücke soll das vorliegende Werk schließen, indem es in besonderer Weise den praktischen Nutzen für den Rechtsanwender in den Blick nimmt. Dabei gelingt es, Wissenschaft und Praxis konzeptionell zusammenzubringen, vor allem auch durch die Auswahl der beteiligten Autorinnen und Autoren, die allesamt ausgewiesene Expertinnen und Experten auf ihren Gebieten sind. Für ihre Mitarbeit und auch ihre Geduld im Verlaufe des Herstellungsprozesses sind die Herausgeber sehr dankbar.

Darüber hinaus möchten wir weiteren Personen danken, ohne deren Mitwirkung das Projekt nicht zustande gekommen wäre. Herrn Franz-Peter Gillig danken wir dafür, dass er das Projekt von Anfang an wohlwollend begleitet hat. Frau Daniela Taudt und Ilse König haben das Werk in ungewöhnlich sorgfältiger und engagierter Weise bis zum Druck begleitet. Wir danken auch den Mitarbeitern an den Lehrstühlen für ihre Unterstützung bei der redaktionellen Bearbeitung des Werks. Am Lehrstuhl in Trier danken wir Dr. Thomas Klein und Joshua Kern. Am Lehrstuhl in Halle sind wir Lisa Behr, Malin Frank, Raquel Herrmann, Kyra Klocke, Alexander Koch und Hendrik Wolters für die redaktionelle Bearbeitung der Beiträge dankbar.

Das Werk befindet sich auf dem Stand von Mai 2018, spätere Entscheidungen und Beiträge konnten nur vereinzelt berücksichtigt werden.

Trier, Berlin, Halle an der Saale, im Oktober 2018

Die Herausgeber.



## Inhaltsverzeichnis

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

## Inhaltsverzeichnis

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

## § 1 Einleitung

Völkerrecht wird traditionell als Gesamtheit der rechtlichen Regeln über die Beziehungen von Staaten, internationalen Organisationen und anderen Völkerrechtssubjekten untereinander, einschließlich der für die Völkergemeinschaft relevanten Rechte oder Pflichten Einzelner, verstanden.<sup>1</sup> Ein Teilgebiet davon stellt die noch recht junge Disziplin des Arbeitsvölkerrechts dar. Darunter wird die Summe aller Rechtsquellen verstanden, die auf völkerrechtlicher Ebene die Rechtsbeziehungen abhängiger Arbeit regeln.<sup>2</sup> Einen bedeutsamen Teil des Arbeitsvölkerrechts wiederum stellen die sozialen Grund- und Menschenrechte samt ihrer Durchsetzungsmechanismen dar.<sup>3</sup> Dieses Buch soll allerdings nicht an den (formalen) Grenzen der soeben dargelegten Definition des Arbeitsvölkerrechts stehen bleiben. Vielmehr ist der Anspruch darauf gerichtet, alle relevanten Rechtsquellen und Rechtsentwicklungen, die auf internationaler bzw. multinationaler Ebene Auswirkungen auf die Arbeitsbeziehungen bzw. das Arbeitsverhältnis haben können, abzubilden. Infolgedessen werden in diesem Werk auch angrenzende bzw. überlappende Bereiche des internationalen Rechts behandelt. Hierzu gehören zunächst Teilbereiche des Transnational Labour Law<sup>4</sup>, das die verschiedenen Regeln und Normen erfasst, die auf einer transnationalen Ebene Arbeitnehmerinteressen gegenüber multinationalen Konzernen und anderen Akteuren wahren sollen. Das Transnational Labour Law wird u. a. durch einen weiten Begriff von „Recht“ geprägt.<sup>5</sup> Schließlich werden auch Teilbereiche des Wirtschaftsvölkerrechts<sup>6</sup> und des internationalen Wirtschaftsrechts in die Betrachtung einbezogen, sofern arbeitsrechtliche Bezüge vorhanden sind.

Dass das Arbeitsvölkerrecht kein neues Phänomen ist, zeigt spätestens die ILO, die seit nunmehr 100 Jahren völkerrechtliche Normen auf institutioneller Ebene schafft (zur historischen Entwicklung vgl. § 2 und § 5). In der gestaltenden Verwendung arbeitsvölkerrechtlicher Schutzinstrumente in der Rechtspraxis von Gerichten oder Prozessvertretern hat es allerdings bislang kaum eine bedeutende Rolle inne. Zwar ist die grundsätzliche Relevanz des Arbeitsvölkerrechts, nicht zuletzt

1 Herdegen, Völkerrecht, § 1 Rn. 4; von Arnould, Völkerrecht, Rn. 1.

2 Pärli u. a., Arbeitsrecht im internationalen Kontext, S. 15 ff.; KZDH, Heuschmid, § 8 Rn. 1.

3 Eichenhofer, Menschenrechte, S. 9 ff.

4 Ojeda-Avilés, Transnational Labour Law, S. 3 ff.

5 Blackett/Trebilcock, Transnational Labour Law, S. 3 ff.

6 Krajewski, Wirtschaftsvölkerrecht, § 1 Rn. 12.

aufgrund herausragender Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts<sup>7</sup> und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte<sup>8</sup>, mittlerweile allgemein erkannt, für die praktische Verwertbarkeit fehlte es bislang jedoch an seiner praxisorientierten systematischen Aufbereitung.<sup>9</sup> Dieses Defizit soll mit dem vorliegenden Handbuch behoben werden, das explizit den praktischen Nutzen des Arbeitsvölkerrechts für Auslegung und Anwendung des nationalen Rechts mit einbezieht.

- 3 Ausgangspunkt des Werkes ist nach einer Annäherung an die Erscheinungsformen arbeitsvölkerrechtlicher Normen (vgl. § 3) eine umfassende Bestandsaufnahme des Arbeitsvölkerrechts in den verschiedenen Rechtskreisen. Hierzu gehört das Recht der Vereinten Nationen (vgl. § 4), das Recht der Internationalen Arbeitsorganisation (vgl. § 5) sowie das Recht des Europarats (vgl. § 6). Neben diesen klassischen Rechtskreisen des Arbeitsvölkerrechts soll jedoch auch der Blick auf spezifische aktuelle Entwicklungen gerichtet werden, die darüber hinausgehen. Zu nennen sind hier arbeitsrechtliche Bezüge in Handels- und Investitionsschutzabkommen (vgl. § 7), das relativ neue Phänomen der Internationalen Rahmenabkommen (vgl. § 8) sowie die aktuellen Entwicklungen im Bereich der OECD bzw. im Rahmen der G 7 und G 20 (vgl. § 9).
- 4 Vermehrt zeigt sich, dass völkerrechtliche Normen einander wechselseitig beeinflussen und verstärken, wodurch ihr Einfluss auf die Auslegung anderer völkerrechtlicher Normen, aber eben auch auf das nationale Recht, zunimmt. Diese Entwicklung kann als Rezeption des Völkerrechts in anderen Rechtskreisen verstanden werden. Wie und unter welchen Voraussetzungen diese gelingt, hängt vom Zusammenspiel der Rechtsquellen auf den verschiedenen Ebenen ab. Die Voraussetzungen der Rezeption sollen verständlich erläutert und für den Praktiker nutzbar gemacht werden. Der Rezeptionsprozess findet zunächst im Arbeitsvölkerrecht selbst statt, wie etwa die Rechtsprechung des EGMR eindrücklich veranschaulicht (vgl. § 10 und § 11). Aber auch im Bereich des Unionsrechts war das Arbeitsvölkerrecht wiederholt Motor für Rechtsfortbildungen, die zugleich auch weitreichende Wirkung für die Rechtsordnungen der einzelnen EU-Mitgliedstaaten haben kann (vgl. § 12). Seinen Hauptanwendungsbereich hat das Arbeitsvölkerrecht allerdings bei der Rezeption im nationalen Arbeits- und Verfassungsrecht (vgl. § 13). Die maßgeblichen Gestalter dieses Prozesses sind Gerichte und völkerrechtliche Überwachungsorgane, da sie die Auslegung und Anwendung der Rechtssätze entscheidend prägen. Dieser Auslegungspraxis muss ein Werk zum Arbeitsvölkerrecht den entsprechenden Raum geben, weil die Wirkkraft des Arbeitsvölkerrechts von seiner Rezeption abhängt. Je nach zugrundeliegendem Modell, kann diese in den einzelnen nationalen Rechtsordnungen sehr unterschiedlich erfolgen. Auch dies ist hier exemplarisch darzustellen (vgl. § 14). Um die Rezeption des Arbeitsvölkerrechts weiter zu entwickeln und voranzutreiben, be-

7 BVerfG BVerfGE 111, 307 (Görgülü).

8 EGMR 12.11.2008 – Nr. 34503/97 (Demir und Baykara).

9 Erste Ansätze hierzu: *Pärli u. a.*, Arbeitsrecht im internationalen Kontext, 2017; *Schubert*, Arbeitsvölkerrecht, 2017.

darf es auch einer gestaltenden Prozessführung durch die Verfahrensbeteiligten, insbesondere die Anwaltschaft. Deshalb behandelt das vorliegende Buch auch die Frage, wie das Arbeitsvölkerrecht im Zusammenspiel der verschiedenen Durchsetzungsverfahren zielführend mobilisiert werden kann (vgl. § 15). Um die Nutzbarkeit zu erhöhen, schließt das Werk mit einer Übersicht zu den Quellen des Arbeitsvölkerrechts für den praktischen Rechtsanwender ab (vgl. Anhang).

Das Arbeitsvölkerrecht kann als Fundus für Anregungen, teilweise auch als Bestätigung bestehender Auslegung dienen, gelegentlich aber auch Anlass geben, tradierte Denkmuster zu durchbrechen und kritisch zu hinterfragen. Kommt es dabei zu einem Dialog der Rechtsordnungen, der zu einer besseren Verständigung über gemeinsame Mindeststandards für das Arbeitsleben führt, so wäre damit viel gewonnen. Letztendlich hängt die Wirkkraft des Arbeitsrechts, Schutz zu gewährleisten, auch davon ab, dass die Schutzstandards möglichst weitgehend akzeptiert werden. In einer zunehmend globalisierten Welt gehört dazu auch, dass die eigene Rechtsordnung aktiv an dem Diskurs über internationale Standards teilnimmt. Das gilt in Zeiten, in denen multilaterale Koordinierungsformen von einzelnen Regierungen grundsätzlich in Frage gestellt werden, in besonderem Maße. Angesichts der durch die Globalisierung verursachten (sozialen) Problemlagen, kann die Zukunft nur in mehr und nicht weniger Multilateralismus bestehen. Damit liegt das Arbeitsvölkerrecht voll im Trend. Anders gesagt, der Auftrag der ILO „Weltfrieden durch soziale Gerechtigkeit“ war niemals aktueller als heute.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Dazu auch: *Eichenhofer*, Menschenrechte, S. 11f.



## § 2 Die Entwicklung des Arbeitsvölkerrechts

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

### Literatur

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

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

## I. Der Zeitraum bis zum Ersten Weltkrieg

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

10 *Brinkmann*, S. 15.

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

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

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

## II. Versailler Vertrag und Gründung der Internationalen Arbeitsorganisation

- 6 Der Versailler Friedensvertrag vom 28.6.1919<sup>19</sup> enthält einen **Teil XIII** mit der Überschrift „Arbeit“. Als völkerrechtlicher Vertrag, der von den Siegermächten ausgehandelt wurde und von Deutschland zu unterzeichnen war, legte er bestimmte Ziele für die „Organisation der Arbeit“ fest, indem er bestimmte:

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

13 *Brinkmann*, S. 17 f.

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

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

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

17 *Servais*, S. 6.

18 RGBl 1911, S. 5, 17.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>22</sup> RGBl II 1922, S. 237.

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

<sup>24</sup> So auch *Brinkmann*, S. 26.

<sup>25</sup> *Adamy/Bobke/Lörcher*, S. 179.

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

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

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

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

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

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

<sup>26</sup> *Servais*, S. 9, auch zum Folgenden.

<sup>27</sup> *Adamy/Bobke/Lörcher*, S. 180.

<sup>28</sup> *Servais*, S. 10.

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

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

UN-Charta ist es eine Aufgabe der Vereinten Nationen, internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen „und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen.“ Dies war die Grundlage für eine Reihe völkerrechtlicher Abkommen, die auch die abhängige Arbeit betrafen. Zu nennen sind dabei insbesondere der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966<sup>31</sup> und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, gleichfalls vom 19.12.1966.<sup>32</sup> Welche Gegenstände auf diese Weise geregelt wurden und welche praktische Wirksamkeit die getroffenen Vereinbarungen entfalten oder entfalten können, wird an späterer Stelle (§ 4) erörtert.

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

#### IV. Sozialklauseln in Handelsverträgen

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

31 BGBl 1973 II S. 1534.

32 BGBl 1973 II S. 1570.

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

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

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

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

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

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

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

<sup>36</sup> [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/havana\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/havana_e.pdf) (21.9.2016).

<sup>37</sup> *Herdegen*, § 10 Rn. 1.

<sup>38</sup> *Herdegen*, § 10 Rn. 2 und 5.

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

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

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

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

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

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

Die Vertragspraxis der USA unterscheidet sich von der europäischen durch drei Punkte. Zum einen wird vermieden, direkt auf die Kernarbeitsnormen der ILO zu verweisen, weil diese mehrheitlich von den USA nicht ratifiziert wurden. Stattdessen finden sich in dem 2012 geschaffenen Musterabkommen<sup>44</sup> Festlegungen, die wie „Vereinigungsfreiheit“, „Recht auf Kollektivverhandlungen“ und „Vermeidung von Zwangsarbeit“ inhaltlich mit den ILO-Kernarbeitsnormen mehr oder weniger übereinstimmen. Zum zweiten wird insbesondere in dem sozialpolitischen „Side-Agreement“ zum NAFTA-Vertrag auf den Gedanken zurückgegriffen, **jeder beteiligte Staat** sei zur **Einhaltung seines eigenen Arbeitsrechts** verpflichtet; dies könnte im Einzelfall durchaus erhebliche Folgen haben. Schließlich sind im Einzelfall Sanktionen vorgesehen, wenn den Bestimmungen zuwider gehandelt wird, was in einem Verfahren mit verbindlicher Entscheidung festgestellt wird.<sup>45</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>49</sup> Einzelheiten bei Däubler/Däubler-Gmelin, § 4.

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

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Projekte mit Finanzierung durch die Weltbank

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

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

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

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

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

56 IFC steht für International Finance Corporation.

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

58 *Ebert*, S. 80 ff.

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



## § 3 Erscheinungsformen arbeitsvölkerrechtlicher Normen

I.	Einleitung . . . . .	22
II.	Völkerrechtliche Abkommen als dominierendes Phänomen . . . . .	23
	1. Der erfasste Personenkreis . . . . .	23
	2. Probleme des Vertragsabschlusses . . . . .	23
	3. Vertragsauslegung . . . . .	24
	4. Verletzung vertraglicher Pflichten . . . . .	25
	5. Innerstaatliche Wirksamkeit in Deutschland . . . . .	26
	6. Praktische Bedeutung . . . . .	28
III.	Andere völkerrechtliche Rechtsquellen . . . . .	30
	1. Völkergewohnheitsrecht . . . . .	30
	2. Allgemeine Rechtsgrundsätze . . . . .	32
	3. Stellung im innerstaatlichen Recht . . . . .	32
IV.	Kollektivverträge . . . . .	33
V.	Soft Law . . . . .	35

### Literatur

v. *Arnould*, Völkerrecht, Heidelberg 2016; *Blackett/Trebilcock*, Conceptualizing transnational labour law, in: dies. (Hrsg.), Research Handbook on Transnational Labour Law, London 2015; *Buchholtz*, Berücksichtigung der EMRK durch nationale Gerichte – kirchliches Arbeitsverhältnis, Anmerkung zu BAG Urteil vom 20.10.2015 – 9 AZR 743/14, NJW 2016, S. 1034; *Däubler*, Internationales Arbeitsrecht – Hoffnungsträger für die Gewerkschaften?, WSI-Mitt. 1987, S. 186; *Däubler*, Sozialstandards im internationalen Wirtschaftsrecht, in: Graf von Westphalen/Sandrock (Hrsg.), Lebendiges Recht – Von den Sumerern bis zur Gegenwart. FS für Trinkner, Heidelberg 1995, S. 475; *Däubler*, Der Kampf um einen weltweiten Tarifvertrag, Baden-Baden 1997; *Däubler*, Neue Grundsätze im Arbeitskampf?, Zur Entscheidung des Ministerkomitees des Europarats, AuR 1998, S. 144; *Däubler*, Die Implementation von ILO-Übereinkommen – Erfahrungen und Überlegungen in Deutschland, in: Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Arbeitsrecht im Deutschen Anwaltsverein (Hrsg.), FS zum 25-jährigen Bestehen, Bonn 2006, S. 1183; *Däubler*, Corporate Social Responsibility: A Way to Make Deregulation More Acceptable?, in: Blanpain/Hendrickx (Hrsg.), Labour Law Between Change and Tradition. Liber Amicorum Antoine Jacobs, Alphen an den Rijn 2011, p. 49; *Däubler* (Hrsg.), Arbeitskampfrecht, 4. Aufl., Baden-Baden 2017; *Däubler/Däubler-Gmelin*, Freihandel und Investorenschutz – verbindliche und effektive soziale Korrekturen?, Frankfurt am Main 2016. abrufbar unter <http://www.hugo-sinzheimer-institut.de/veroeffentlichungen/hsi-working-paper.html>; *Däubler/Kittner/Lörcher* (Hrsg.), Internationale Arbeits- und Sozialordnung, 2. Aufl., Köln 1994; *Dammann/Siemantel* (Hrsg.), Berufsverbote und Menschenrechte in der BRD – Report der Internationalen Arbeitsorganisation, Köln 1987; *Dreier* (Hrsg.), Kommentar zum GG, 3. Aufl., Tübingen 2015; *Fischer-Lescano/Möller*, Der Kampf um globale soziale Rechte,

Berlin 2012; *Graf Vitzthum/Proelß* (Hrsg.), Völkerrecht, 7. Aufl., Berlin/New York 2016; *Heuschmid*, Zur Bedeutung von IAO-Normen für das EU-Arbeitsrecht, SR 2014, S. 1; *Hilf*, Die Auslegung mehrsprachiger Verträge: eine Untersuchung zum Völkerrecht und zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin ua 1973; *IMSF*, Internationale Konzerne und Arbeiterklasse, Frankfurt am Main 1971; *Ipsen* (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl., München 2014; *Jarass/Pieroth*, GG. Kommentar, 14. Aufl., München 2016; *Kempen/Hillgruber*, Völkerrecht, 2. Aufl., München 2012; *Kittner/Zwanziger/Deinert/Heuschmid* (Hrsg.), Arbeitsrecht. Handbuch für die Praxis, 9. Aufl., Frankfurt am Main 2017; *Kocher*, Unternehmerische Selbstverpflichtungen im Wettbewerb. Die Transformation von soft law in hard law durch das Wettbewerbsrecht, GRUR 2005, S. 647; *Ojeda Avilés*, Derecho transnacional del Trabajo, Valencia 2013; *Pärli u. a.*, Arbeitsrecht im internationalen Kontext. Völkerrechtliche und europarechtliche Einflüsse auf das schweizerische Arbeitsrecht, Baden-Baden 2017; *Schubert*, Arbeitsvölkerrecht, Berlin 2017; *Seifert*, Die Internationale Arbeitsorganisation und der deutsche Radikalenerlass, in: Däubler/Zimmer (Hrsg.), Arbeitsvölkerrecht, FS für Lörcher, Baden-Baden 2013, S. 42; *Thüsing*, International Framework Agreements. Rechtliche Grenzen und praktischer Nutzen, RdA 2010, S. 78; *Zimmer*, Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen. Sicherung internationaler Mindeststandards durch Verhaltenskodices?, Baden-Baden 2008; *Zimmer*, Umsetzung des Seearbeitsübereinkommens der Internationalen Arbeitsorganisation, EuZA 2015, S. 297.

## I. Einleitung

- 1 Wie der Überblick über die bisherige Entwicklung gezeigt hat, tritt uns das Arbeitsvölkerrecht überwiegend **in Form von zwischenstaatlichen Abkommen** entgegen. Wie diese zustande kommen und ausgelegt werden und ob sich ein Arbeitnehmer in einem arbeitsgerichtlichen Prozess dem Arbeitgeber gegenüber auf sie berufen kann, soll uns zunächst interessieren (unten II). Die große Zahl von internationalen Verträgen darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es **auch gewohnheitsrechtliche Regeln** geben kann. Sie können in der Weise entstehen, dass ein völkervertragsrechtlicher Grundsatz wie z.B. das Verbot der Kinderarbeit über längere Zeit hinweg allgemeine Anerkennung erfährt. Auch kann sich ohne Verankerung in einem konkreten Normtext eine Überzeugung bilden, wonach bestimmte Verhaltensweisen völlig inakzeptabel sind. Zu denken ist etwa an den Fall, dass ein Wanderarbeitnehmer eingesperrt wird, seinen Personalausweis abgeben muss und jeden Entgeltanspruch verliert, sollte er diesen (sklavenähnlichen) Bedingungen entkommen. Für solche Fälle kennt das Völkerrecht „**allgemeine Rechtsgrundsätze**“, die von allen zivilisierten Nationen anerkannt sind. Sie werden zusammen mit dem Gewohnheitsrecht behandelt (unten III). Diese Rechtsquellen sind in Art. 38 Abs. 1 des Statuts des Internationalen Gerichtshofs (IGH)<sup>1</sup> ausdrücklich genannt. Sie werden – nicht anders als im nationalen Recht – ergänzt durch Richterrecht und die Rechtsauffassungen der am höchsten qualifizierten

<sup>1</sup> Wiedergegeben in *Sartorius*, Band II Nr. 2; sowie bei *Däubler/Kittner/Lörcher*, Internationale Arbeits- und Sozialordnung, unter 040.

Experten der verschiedenen Länder; beide werden hier in die Behandlung der eigentlichen Rechtsquellen integriert.

## II. Völkerrechtliche Abkommen als dominierendes Phänomen

### 1. Der erfasste Personenkreis

Verträge zwischen zwei oder mehreren Staaten, die Probleme der abhängigen Arbeit regeln, sind die wichtigste Erscheinungsform des Arbeitsvölkerrechts. Ob sie **nur Arbeitnehmer** im traditionellen Sinn erfassen<sup>2</sup> oder ob sie **auch arbeitnehmerähnliche Personen** oder sogar – z.B. in der Landwirtschaft – mithelfende Familienangehörige und selbständig tätige Personen erfassen, ist durch Auslegung zu ermitteln. Dabei kann sich nicht selten ergeben, dass neben den Arbeitnehmern jedenfalls Beamte einbezogen sind, obwohl ihr Rechtsverhältnis nicht durch Vertrag, sondern durch den Hoheitsakt der Ernennung begründet und inhaltlich durch Gesetz fixiert wird.<sup>3</sup>

### 2. Probleme des Vertragsabschlusses

Das Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge ist in der Wiener Vertragsrechtskonvention<sup>4</sup> geregelt, die in weitem Umfang Völkergewohnheitsrecht kodifiziert.<sup>5</sup> Danach hat jeder Staat die Fähigkeit, Verträge zu schließen (Art. 6 WVRK), doch sind auch internationale Organisationen wie z.B. die Europäische Union im Rahmen ihres Tätigkeitsbereichs zum Abschluss von Verträgen befugt. Notwendig ist lediglich, dass der Vertrag schriftlich niedergelegt wird (Art. 2 Abs. 1 Buchst. a WVRK), doch betont Art. 3 Buchst. a WVRK ausdrücklich, dass nicht schriftlich geschlossene Abkommen ggf. gleichwohl gültig sind.

Dies sind freilich im hier interessierenden Bereich eher theoretische Möglichkeiten. Völkerrechtliche Abkommen mit Bezug zu abhängiger Arbeit werden üblicherweise von den handelnden Personen unter den Vorbehalt gestellt, dass sie erst verbindlich werden, wenn die zuständigen innerstaatlichen Stellen (insbesondere das Parlament) zugestimmt haben. Die später erfolgende Erklärung, nunmehr definitiv an den Vertrag gebunden zu sein, nennt man meist „**Ratifikation**“. **Bilaterale Verträge** müssen von beiden Seiten ratifiziert werden. Bei **multilateralen Verträgen** (wie sie üblicherweise z.B. im Rahmen der ILO abgeschlossen werden)

<sup>2</sup> In Deutschland sind die wesentlichen Elemente des Arbeitnehmerbegriffs seit 1.4.2017 in § 611a BGB niedergelegt.

<sup>3</sup> S. als Beispiel das ILO-Übereinkommen Nr. 111, das u.a. die politische Diskriminierung auch gegenüber Beamten verbietet. Dazu *Seifert*, FS Lörcher, 2013, S. 42 ff.

<sup>4</sup> Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVRK) v. 23. Mai 1969, BGBl 1985 II S. 927, abgedruckt auch bei *Däubler/Kittner/Lörcher*, Internationale Arbeits- und Sozialordnung, unter Nr. 030.

<sup>5</sup> *Ipsen* (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl., 2014, 3. Kap. Einl. Rn. 5.

muss eine vereinbarte Zahl von „Ratifikationsurkunden“ bei einer dafür vorgesehenen Stelle hinterlegt werden, bevor der Vertrag für diejenigen, die ihm zugestimmt haben, verbindlich wird. Da der Bundespräsident nach Art. 59 Abs. 1 den Bund völkerrechtlich vertritt und die Verträge mit auswärtigen Staaten abschließt, muss er nach deutschem Verfassungsrecht die Ratifikationserklärung abgeben. In anderen Ländern kann die Zuständigkeit anders verteilt sein.

### 3. Vertragsauslegung

- 5 Die Art. 31 bis 33 WVRK regeln die Auslegung völkerrechtlicher Verträge. Dabei ist eine Art **zweistufiges Verfahren** vorgesehen.<sup>6</sup> Auf der ersten Stufe geht es um den Wortlaut in seiner „gewöhnlichen Bedeutung“ sowie um den systematischen Zusammenhang; außerdem ist der Vertrag „im Lichte seines Zieles und Zweckes“ auszulegen (Art. 31 Abs. 1 WVRK). Der „Zusammenhang“ wird in Art. 31 Abs. 2 WVRK näher umschrieben: Dazu zählen neben Präambel und Anlagen insbesondere sonstige Übereinkünfte, die zwischen den Vertragsparteien anlässlich des Vertragsabschlusses getroffen wurden, sowie jede sonstige Urkunde, die von einer Seite eingebracht und von der anderen akzeptiert wurde. In gleicher Weise wie der Zusammenhang sind nach Art. 31 Abs. 3 WVRK alle **späteren Übereinkünfte** der Vertragsparteien über die Auslegung des Vertrags oder die Anwendung seiner Bestimmungen zu berücksichtigen, ebenso die **spätere „Übung“** bei der Anwendung des Vertrages; dazu kommt jeder auf die Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbare und einschlägige Rechtssatz des Völkerrechts.
- 6 Führen alle die Kriterien zu **keinem eindeutigen Ergebnis** oder ist dieses offensichtlich sinnwidrig oder unvernünftig, so ist – gewissermaßen in einer zweiten Stufe – auf die ergänzenden Auslegungsmittel nach Art. 32 WVRK zurückzugreifen. Dazu zählen insbesondere die vorbereitenden Arbeiten und die Umstände des Vertragsabschlusses, doch können auch andere Gesichtspunkte Beachtung finden. Die **Entstehungsgeschichte** eines völkerrechtlichen Vertrages hat also eine **geringere Bedeutung** als bei Gesetzen im nationalen Recht, was damit zusammenhängen mag, dass jede Seite ein spezifisches nationales Erinnerungsvermögen in Bezug auf die Vorgänge entwickeln dürfte, die zum Abschluss des Vertrages geführt haben. Insoweit sind alle Beteiligten besser beraten, auf das objektiv zum Ausdruck Gebrachte abzustellen.
- 7 Sonderprobleme ergeben sich bei **mehrsprachigen Verträgen**, also dann, wenn mehrere Sprachfassungen in gleicher Weise verbindlich sind. So sind etwa für die EMRK nach ihrer Schlussformel ausschließlich die englische und die französische Fassung (vgl. § 6 Rn. 46ff.) maßgebend. Dasselbe gilt nach ihren standardisierten Schlussartikeln auch für die ILO-Übereinkommen (vgl. § 5 Rn. 37ff.).<sup>7</sup> Die deutsche Fassung stellt nach Art. 33 Abs. 2 WVRK nur eine schlichte Übersetzung dar,

<sup>6</sup> Eine ähnliche Vorgehensweise findet sich bei Tarifverträgen. S. die Nachweise bei *Däubler*, in: Ders. (Hrsg.), TVG, 4. Aufl., 2016, Einl. Rn. 591 ff.

<sup>7</sup> S. *Däubler/Kittner/Lörcher*, Internationale Arbeits- und Sozialordnung, Nr. 205 (S. 246).

die für den Inhalt nicht maßgebend ist. Im Einzelfall kann zweifelhaft sein, ob die englische und die französische Fassung inhaltlich übereinstimmen. In manchen Fällen kann Art. 33 Abs. 3 WVRK eine Lösung bringen, wonach zu vermuten ist, dass die fraglichen Ausdrücke in jedem authentischen Text dieselbe Bedeutung haben. Greift diese Vermutung nicht, weil die Divergenzen nicht ernsthaft zu bestreiten sind, so ist nach Art. 33 Abs. 4 WVRK eine Lösung zu wählen, die „unter Berücksichtigung von Ziel und Zweck des Vertrages“ die Wortlaute am besten miteinander in Einklang bringt. Faktisch läuft dies meist auf einen **Vorrang der teleologischen Auslegung** hinaus.<sup>8</sup> Sehr viel schwieriger sind Lösungen im Unionsrecht zu gewinnen, da die dort bestehenden 24 Amtssprachen nach Art. 55 EUV und Art. 358 AEUV gleichermaßen verbindlich sind.<sup>9</sup> Soweit die ILO eigene Auslegungsgrundsätze entwickelt hat, gehen diese nach Art. 5 WVRK vor.

#### 4. Verletzung vertraglicher Pflichten

Werden vertraglich übernommene Pflichten durch einen Staat nicht erfüllt, so ist in erster Linie danach zu fragen, was die fragliche Konvention selbst in einem solchen Fall vorsieht. So bestimmt etwa Art. 55 EMRK, dass nur das dort vorgesehene Streitbeilegungsverfahren (Beschwerdeverfahren) (vgl. § 6 Rn. 153 ff.) in Anspruch genommen werden kann. Dasselbe gilt für die ILO sowie für zahlreiche Handelsabkommen, die in der Regel über **eigene Streitschlichtungsverfahren** verfügen, die jedoch bei einer Verletzung der „Sozialklausel“ meist nicht über ein Konsultationsverfahren hinausgehen.

Soweit eine solche Spezialregelung nicht besteht, kommt das **allgemeine völkerrechtliche Sanktionsinstrumentarium** zur Anwendung. Dies bedeutet, dass der vertragstreue Staat seinerseits bestimmte Leistungen verweigern kann, beispielsweise einen gemeinsamen Fonds nicht mehr mit Mitteln ausstatten muss oder dass er Embargomaßnahmen verhängen kann. Dies wird als „**Retorsion**“ bezeichnet.<sup>10</sup> Möglich ist weiter, den Vertrag oder Teile davon zu suspendieren oder zu kündigen, was insbesondere bei schweren Menschenrechtsverletzungen in Betracht kommt.<sup>11</sup> Zum möglichen Instrumentarium gehört auch die „**Repressalie**“ wie z. B. die Beschlagnahme von Vermögen des fremden Staates, die nach allgemeinen Grundsätzen ohne die Vertragsverletzung der anderen Seite nicht erlaubt wäre.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Grundlegend zur Problematik *Hilf*, Die Auslegung mehrsprachiger Verträge: eine Untersuchung zum Völkerrecht und zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1973.

<sup>9</sup> *Franzen/Gallner/Oetker-Höpfner*, EuArbR, 1. Aufl., 2016, Art. 288 AEUV Rn. 6; zu praktischen Problemen bei der Bestimmung des Diskriminierungsgrundes „Weltanschauung“ s. *Däubler*, NJW 2006, S. 2608.

<sup>10</sup> *Graf Vitzthum/Proelß* (Hrsg.), Völkerrecht, 7. Aufl., 2016, 7. Abschn. Rn. 108.

<sup>11</sup> *Däubler/Däubler-Gmelin*, Freihandel und Investorenschutz – verbindliche und effektive soziale Korrekturen?, § 5 III 2 (working paper des Hugo-Sinzheimer-Instituts, abrufbar unter <http://www.hugo-sinzheimer-institut.de/veroeffentlichungen/hsi-working-paper.html>).

<sup>12</sup> *Graf Vitzthum/Proelß*, Völkerrecht, 7. Aufl., 7. Abschn. Rn. 112 ff.

- 10 Beim Einsatz derartiger Mittel ist immer das **Verhältnismäßigkeitsprinzip** zu wahren. Vor übertriebenen Sanktionen zu warnen, besteht allerdings im Bereich des Arbeitnehmerschutzes kein Anlass: Vielmehr besteht die Gefahr, dass selbst klare Menschenrechtsverletzungen ohne jede Antwort bleiben (vgl. § 2 Rn. 31). Das Arbeitsvölkerrecht ist deshalb eher **von Ineffizienz** als von übertriebenen Sanktionen **bedroht**. Im Gegensatz dazu wird in bestimmten Ländern, die auf finanzielle Hilfe angewiesen sind (vgl. § 2 Rn. 33 ff.), der gewünschte **Sozialabbau höchst wirksam umgesetzt**, da die angedrohte Verweigerung von Krediten zu einem hohen Maß an Vertragstreue und Gehorsam führt. Ersichtlich steht die Rechtsnatur als völkerrechtliche Abmachung einer hohen Wirksamkeit bis hinein in die einzelnen Arbeitsverhältnisse nicht entgegen; es fragt sich nur, wie viel Durchsetzungsmacht hinter den jeweiligen Normen steht.

## 5. Innerstaatliche Wirksamkeit in Deutschland

- 11 Soweit ein völkerrechtlicher Vertrag die politischen Beziehungen des Bundes regelt oder sich auf Gegenstände der Bundesgesetzgebung bezieht, bedarf er nach Art. 59 Abs. 2 GG eines **Zustimmungsgesetzes**. Dies ist bei den hier interessierenden Regelungen zur abhängigen Arbeit mit Rücksicht auf Art. 74 Nr. 12 GG immer der Fall. Der völkerrechtliche Vertrag wird so in innerstaatliches Recht transformiert (vgl. § 14 Rn. 3).<sup>13</sup>
- 12 Die Transformation als solche bedeutet noch nicht, dass er damit auch unmittelbar auf die Arbeitsverhältnisse der einzelnen Beschäftigten einwirken würde. Dies ist vielmehr nur dann der Fall, wenn er „**self-executing**“ ist, wenn er so präzise formuliert ist, dass er sich für eine unmittelbare Anwendung eignet (vgl. § 14 Rn. 1 ff.). Dies ist beispielsweise bei der EMRK der Fall. Daneben ist aber noch die zusätzliche Voraussetzung zu prüfen, ob er sich selbst **eine derartige Wirkung beilegen** oder ob er nur den einzelnen Staat verpflichten **will**. Dies ist eine (oft nicht einfach zu entscheidende) Auslegungsfrage.
- 13 So verlangt z. B. das **ILO-Übereinkommen Nr. 26**<sup>14</sup> über Mindestlöhne lediglich die Einrichtung eines Verfahrens für die Festsetzung von Mindestlöhnen in bestimmten Branchen, soweit dort „außergewöhnlich niedrige“ Löhne bezahlt werden. Selbst wenn diese Voraussetzung im Einzelfall unzweifelhaft gegeben wäre, könnte ein einzelner betroffener Arbeitnehmer keinen bestimmten Mindestlohnbetrag einklagen. Noch deutlicher wird das Problem am Beispiel des **ILO-Übereinkommens Nr. 132** (vgl. § 5 Rn. 172 ff.). Dieses enthält zwar sehr präzise Vorgaben über die Gewährung des jährlichen Erholungsurlaubs, doch sagt sein Art. 1 in aller Deutlichkeit: „Die Bestimmungen dieses Übereinkommens sind durch die innerstaatliche Gesetzgebung durchzuführen...“ Daraus muss man den Schluss ziehen, dass das Abkommen für sich alleine keinen Arbeitnehmer berech-

<sup>13</sup> Die Bundesrepublik folgt insoweit dem dualistischen Modell.

<sup>14</sup> Übereinkommen über die Einrichtung von Verfahren zur Festsetzung von Mindestlöhnen v. 16.6.1928, RGBI 1929 II S. 375.

tigen würde, von seinem Arbeitgeber einen bezahlten Jahresurlaub von vier Wochen zu verlangen.

Ist die Bestimmung eines völkerrechtlichen Abkommens transformiert und unmittelbar anwendbar, so geht sie früheren Gesetzen oder anderen Normen vor, die unter dem Gesetz stehen. Umgekehrt hat ein späteres Gesetz im Falle des inhaltlichen Widerspruchs Vorrang gegenüber dem Transformationsgesetz, was die Bundesrepublik in völkerrechtliche Schwierigkeiten bringen kann, doch würde dies an der Wirksamkeit des späteren Gesetzes nichts ändern. 14

Ist das Abkommen seiner relativ allgemeinen Formulierung wegen nicht self-executing oder enthält es zwar präzise Vorgaben, wendet es sich aber nur im Sinne eines Programmsatzes an den nationalen Gesetzgeber, so ist es gleichwohl nicht ohne rechtliche Bedeutung. Lässt das **innerstaatliche Recht Interpretationsspielräume** – was etwa im Arbeitskampfrecht, aber auch in anderen Teilen des Arbeitsrechts häufig der Fall ist – so muss der Richter eine **völkerrechtsfreundliche Auslegung** im Sinne des anwendbaren Abkommens praktizieren: Er würde seine Aufgabe als Teil der Staatsgewalt verkennen, wollte er nicht die in dem internationalen Abkommen vorgesehene, sondern eine andere Lösung wählen, die die Bundesrepublik in völkerrechtliche Schwierigkeiten bringen würde. Dies ist verschiedentlich auch vom BAG<sup>15</sup> und vom BVerfG<sup>16</sup> so entschieden worden und wird von der ganz herrschenden Auffassung in der Literatur bestätigt.<sup>17</sup> 15

Diesen Grundsatz hat das BVerfG schon vor längerer Zeit **auch** auf das **Grundgesetz** bezogen, bei dessen Auslegung die EMRK zu berücksichtigen sei.<sup>18</sup> Das ist auf andere völkerrechtliche Übereinkommen zu übertragen.<sup>19</sup> Die Völkerrechtsfreundlichkeit hat allerdings ihre **Grenze**: Betrifft die völkerrechtliche Norm ein „**ausbalanciertes Teilsystem des innerstaatlichen Rechts**“, das verschiedene Grundrechtspositionen miteinander zum Ausgleich bringen will, so muss ggf. die Umsetzung des Völkerrechts eingeschränkt werden oder ganz unterbleiben.<sup>20</sup> Was dies konkret bedeuten kann, ist bislang in der Rechtsprechung noch nicht geklärt.<sup>21</sup> Diese sieht bisweilen von vorne herein keinen innerstaatlichen Auslegungsspielraum, weil sie etwa das Verbot des Beamtenstreiks als eindeutig betrachtet,<sup>22</sup> obwohl Art. 33 Abs. 5 GG lediglich sagt, das Beamtenrecht sei „unter Berücksichti- 16

15 BAG v. 12.9.1984 – 1 AZR 342/83, NZA 1984, S. 393, 398; BAG v. 10.12.2002 – 1 AZR 96/02, NZA 2003, S. 735, 739.

16 BVerfG v. 26.3.1987 – 2 BvR 589/79 u. a., NJW 1987, S. 2427; BVerfG v. 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04, BVerfGE 111, S. 289ff. (Görgölü).

17 Nachweise bei *Däubler*, Arbeitsrecht 1, 16. Aufl., 2006, Rn. 20, (Fn. 51); *Heuschmid*, in: *Kittner/Zwanziger/Deinert/Heuschmid* (Hrsg.), *Arbeitsrecht. Handbuch für die Praxis*, 9. Aufl., 2017, § 8 Rn. 2.

18 BVerfG v. 26.3.1987 – 2 BvR 589/79 u. a., NJW 1987, S. 2427.

19 *Lörcher*, in: *Däubler* (Hrsg.), *Arbeitskampfrecht*, 4. Aufl., 2018, § 10 Rn. 17.

20 BVerfGE 111, S. 289ff.

21 Kritisch zur Konturenlosigkeit dieser Figur *Buchholtz*, Berücksichtigung der EMRK durch nationale Gerichte – kirchliches Arbeitsverhältnis, Anmerkung zu BAG Urteil vom 20.10.2015 – 9 AZR 743/14, Entscheidungsanmerkung, NJW 2016, S. 1034.

22 BVerwG v. 27.1.2014 – 2 C 1/13, NZA 2014, S. 616, bestätigt durch BVerwG v. 26.2.2015

gung“ der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und seit 2006 ausdrücklich auch von seiner „Fortentwicklung“ spricht.<sup>23</sup>

## 6. Praktische Bedeutung

- 17 Die bestehenden völkerrechtlichen Abkommen, die von der Bundesrepublik ratifiziert wurden, sprechen fast alle Sachgebiete an, die im Arbeitsrecht eine Rolle spielen. Wendet man den Blick gleichzeitig auf die Rechtskreise UN, ILO und Europarat, so wird kaum etwas ausgespart: Vom Arbeitsschutz über den Urlaub bis hin zum Kündigungsschutz, von Koalitionsfreiheit und Tarifautonomie bis hin zum Schutz betrieblicher Interessenvertreter – zu allem findet man eine Aussage im (vertraglichen) Arbeitsvölkerrecht. Ausnehmen muss man lediglich Materien, die erst in neuester Zeit relevant wurden: **Zur Digitalisierung** wird man **kein ILO-Übereinkommen** finden. Immerhin hat sich der Europarat schon vor sehr langer Zeit um den Datenschutz (vgl. § 6 Rn. 228) gekümmert.<sup>24</sup>
- 18 **In der Praxis** der Arbeitsgerichte und bei der Beratung der Akteure auf Arbeitnehmer- wie auf Arbeitgeberseite spielen die internationalen Abkommen eine **marginale Rolle**.<sup>25</sup> Oft werden sie nicht erwähnt, obwohl sie das fragliche Problem ansprechen oder zumindest potentiell seine Lösung erleichtern könnten. Wird der Sprung über die Grenzen ausnahmsweise gewagt, dann meist nur in der Weise, dass nach langen Ausführungen zum deutschen Recht in ein, zwei Sätzen gesagt wird, das Ergebnis werde auch von der Europäischen Sozialcharta oder dem ILO-Übereinkommen Nr. XX bestätigt.<sup>26</sup> Dies wird bisweilen dadurch erreicht, dass die internationalen Normen „eingedeutscht“, d. h. nach unseren Maßstäben verstanden und ausgelegt werden. Will ein Gericht abweichen, ist eine inhaltliche Auseinandersetzung selten. Meist wird nur die Verbindlichkeit bestritten. **Noch seltener** sind die Fälle, dass der Rückgriff auf internationales Recht zu einer **Erweiterung der Arbeitnehmerrechte** führt. Einziges sichtbares Beispiel ist die Auffassung, ein Unterstützungsstreik könne auch außerhalb des Tarifgebiets stattfinden, die auf Art. 6 Nr. 4 der Europäischen Sozialcharta, den dazu ergangenen Bericht des Regierungsausschusses und die Empfehlung des Ministerkomitees gestützt wurde.<sup>27</sup>

– 2 B 6/15, NZA 2015, S. 505 und durch BVerfG v. 12.6.2018 – 2 BvR 1738/12 v. a. NJW 2018, 2695 = AvR 2018, 479 mit Anm. Th. Klein.

<sup>23</sup> Dazu bereits *Däubler*, Der Streik im öffentlichen Dienst, 2. Aufl., 1971, §§ 14, 15; neuester Diskussionsstand bei *Hensche*, in: Däubler (Hrsg.), Arbeitskampfrecht, § 18a Rn. 15 ff.

<sup>24</sup> Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten v. 28. Januar 1981, BGBl 1985 II, S. 539 ff.

<sup>25</sup> Hierzu und zum Folgenden *Däubler*, Die Implementation von ILO-Übereinkommen – Erfahrungen und Überlegungen in Deutschland, in: Geschäftsführender Ausschuss der Arbeitsgemeinschaft Arbeitsrecht im Deutschen Anwaltsverein (Hrsg.), FS zum 25-jährigen Bestehen, 2006, S. 1183 ff., S. 1196 f. (Typologie der Umgangsformen).

<sup>26</sup> Zum ähnlichen Umgang des EuGH mit ILO-Übereinkommen *Heuschmid*, SR 2014, S. 1 (7).

<sup>27</sup> BAG v. 19.6.2007 – 1 AZR 396/06, AP Nr. 173 zu Art. 9 GG Arbeitskampf = NZA 2007, S. 1055 Tz. 31.

Worin liegen die Gründe für diese „Skepsis“, um nicht zu sagen: „Rechtsabstinen- 19  
 zenz“? Drei Überlegungen erscheinen plausibel.

Eine Ursache liegt in der **reduzierten Zugänglichkeit der Rechtsquellen** und 20  
 der zu ihnen entwickelten Auffassungen. Im Vor-Internet-Zeitalter war schon der  
 Wortlaut eines völkerrechtlichen Abkommens für ein Gericht erster Instanz nur  
 schwer ermittelbar, doch ist dieses Hindernis jetzt im Wesentlichen beseitigt. In der  
 juristischen Standardliteratur und in den gängigen Zeitschriften wird man jedoch  
 auch heute nur selten fündig. Eigene Ermittlungen – etwa über die Stellungnahmen  
 der Kontrollausschüsse, die über die Einhaltung der Übereinkommen wachen –  
 sind schwierig, wenn man sich in diesem Bereich nicht auskennt, zumal er in der  
 Ausbildung so gut wie keine Rolle gespielt hat. Für einen Prozessvertreter stellt  
 sich überdies das Problem, ob sich die Mühe des Suchens wirklich lohnt, weil das  
 Gericht im Zweifel doch nach anderen Wegen suchen wird, um den Streit zu  
 schlichten oder ein notwendig werdendes Urteil zu begründen.

Die zweite Ursache liegt in den **Übereinkommen** selbst. Diese enthalten in der 21  
 weit überwiegenden Zahl der Fälle **relativ abstrakte Festlegungen**. So bestimmt  
 etwa Art. 3 Abs. 1 des ILO-Übereinkommens Nr. 87 (vgl. § 5 Rn. 68 ff.), die Orga-  
 nisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber hätten das Recht, „sich Sat-  
 zungen und Geschäftsordnungen zu geben, ihre Vertreter frei zu wählen, ihre Ge-  
 schäftsführung und Tätigkeit zu regeln und ihr Programm aufzustellen.“ Was be-  
 deutet die Freiheit, „die eigene Tätigkeit zu regeln“? Ist daraus das Recht abzuleiten,  
 Flugblätter im Betrieb zu verteilen, die Beschäftigten per E-Mail anzuschreiben  
 oder einen Streik zu organisieren? Dies lässt sich nicht aus dem Wortlaut heraus  
 beantworten; vielmehr bedarf es hierfür eines Blickes in das „case law“ der Kon-  
 trollausschüsse, wo sich sehr wohl Antworten auf diese Fragen finden lassen.

Nur: Die **Kontrollausschüsse** sind im Grundsatz **nicht zu authentischer Inter- 22  
 pretation befugt**. Sie verfügen über eine moralische, nicht über eine juristische  
 Autorität. Hierin liegt der entscheidende Unterschied zu zahlreichen Verfassungen,  
 die gleichfalls nur sehr allgemein formulierte Garantien enthalten: Bei ihnen gibt es  
 gerichtliche Instanzen (bei uns insbesondere das Bundesverfassungsgericht), die  
 verbindliche Interpretationen geben oder jedenfalls eine allseits akzeptierte Orien-  
 tierung vermitteln. Der Versuch, der Autorität der Kontrollausschüsse insoweit  
 Rechnung zu tragen, als nur aus „triftigen Gründen“ von ihren Interpretationen  
 abgewichen werden sollte, ist bisher nur vereinzelt aufgegriffen worden.<sup>28</sup> Ein Ge-  
 richt, das insoweit nur von unverbindlichen Rechtsgutachten ausgeht, wird sich  
 kaum bereit finden, unter Berufung darauf das eigene Recht weiter zu entwickeln  
 oder gar bestimmte seiner Aussagen zu revidieren.

Die dritte Schwierigkeit liegt darin, dass die internationalen Verträge und insbeson- 23  
 dere die Interpretationen der Kontrollorgane nicht selten über das Maß an Ar-  
 beitnehmerschutz hinausgehen, das etwa das deutsche Recht gewährt. Als Beispiel

<sup>28</sup> S. insbesondere ArbG Oldenburg v. 21.8.1987 – 2 Ca 284/87, BB 1988, S. 565; weitere  
 Nachweise bei Lörcher in: Däubler (Hrsg.), Arbeitskampfrecht, § 10 Rn. 19.

lässt sich der mit Zwei-Drittel-Mehrheit gefasste Beschluss des Ministerkomitees des Europarats nennen, der die Bundesrepublik dazu aufforderte, auch Streiks um andere als tarifliche Ziele und nichtgewerkschaftliche Streiks zuzulassen.<sup>29</sup> Als weiteres Beispiel kann der Beschluss des Untersuchungsausschusses der ILO dienen, wonach der **Ausschluss sog. Radikaler von öffentlichen Ämtern** eine Diskriminierung aus politischen Gründen darstellte, die gegen das ILO-Übereinkommen Nr. 111 (vgl. § 5 Rn. 136 ff.) verstieß.<sup>30</sup> Das eine wie das andere effektiv durchzusetzen, stößt auf **Widerstände** – sei es, dass Unternehmen die damit möglicherweise verbundenen zusätzlichen Belastungen ablehnen, sei es, dass eine bestimmte politische Neuorientierung von maßgebenden Instanzen nicht gewollt ist. Die Berufung auf internationales Recht allein kann diese Widerstände nicht überwinden. Vielmehr muss die Situation im einzelnen Nationalstaat so beschaffen sein, dass wichtige Kräfte eine derartige Veränderung unterstützen. Dies war bei der Erweiterung des Streikrechts nicht der Fall, während das Problem der Berufsverbote aus politischen Gründen nach 1990 an Bedeutung verlor und so ein konventionskonformer Zustand hergestellt werden konnte. Fehlt es an einer solchen Situation, stellen die völkerrechtlichen Verträge **nur „symbolisches Recht“** dar, soweit es um die Erweiterung von Arbeitnehmerrechten geht.<sup>31</sup> Selbst eine Entscheidung des EGMR kann beispielsweise nicht dazu führen, dass der Beamtenstreik im Wege einer durchaus möglichen konventionskonformen Auslegung des GG anerkannt wird.<sup>32</sup>

### III. Andere völkerrechtliche Rechtsquellen

#### 1. Völkergewohnheitsrecht

- 24 Das Bestehen von Völkergewohnheitsrecht setzt voraus, dass sich die **überwiegende Mehrheit der Staaten** über eine längere Zeit hinweg in bestimmter Weise verhält und dabei die Vorstellung besteht, dass dies „so sein müsse“; letzteres nennt man die **opinio necessitatis**.<sup>33</sup> Die Staaten, die die Übung praktizieren, müssen „weit gestreut“ und „repräsentativ“ sein.<sup>34</sup> In diesem Zusammenhang ist von „einer allgemein gefestigten Übung der Staaten“ die Rede, die „in der Rechtsüberzeugung geübt wird, dass dieses Verhalten rechtens sei.“<sup>35</sup> So darf etwa das Gesandtschafts-

<sup>29</sup> Der Beschluss ist in Auszügen abgedruckt in AuR 1998, S. 154; dazu *Däubler*, AuR 1998, S. 144.

<sup>30</sup> Der Beschluss ist in deutscher Übersetzung abgedruckt bei *Dammann/Siemantel* (Hrsg.), Berufsverbote und Menschenrechte in der BRD – Report der Internationalen Arbeitsorganisation, 1987; dazu auch *Bobke*, AiB 1988, S. 234.

<sup>31</sup> Zur Konzeption des symbolischen Rechts im hier interessierenden Zusammenhang s. *Däubler*, WSI-Mitt. 1987, S. 186 ff.

<sup>32</sup> BVerwG v. 27.2.2014 – 2 C 1/13 – NZA 2014, S. 616.

<sup>33</sup> *Kempen/Hillgruber*, Völkerrecht, 2. Aufl., 2012, 3. Kap. Rn. 123.

<sup>34</sup> BVerfG v. 10.6.1997 – 2 BvR 1516/96, BVerfGE 96, 68 (Tz. 59). Ebenso BVerfG v. 13.5.1996 – 2 BvL 33/93, BVerfGE 94, 315 (Tz. 54).

<sup>35</sup> BVerfG v. 16.12.1983 – 2 BvR 1160/83 u. a., BVerfGE 66, 39 ff. (Tz. 53).

gebäude eines fremden Staates nicht gegen dessen Willen betreten werden; erst recht sind Vollstreckungsmaßnahmen in das Grundstück unzulässig.<sup>36</sup> Gleichzeitig besteht aber kein Grundsatz, dass Klagen in Bezug auf das Grundstück, z. B. auf Grundbuchberichtigung generell unzulässig wären. Auch gibt es kein generelles Verbot der Zwangsvollstreckung gegenüber einem fremden Staat.<sup>37</sup> Abgelehnt hat das BVerfG auch einen Gewohnheitsrechtssatz, wonach Entschädigungsansprüche wegen Kriegsereignissen nur durch den Heimatstaat des Geschädigten, nicht aber durch diesen selbst geltend gemacht werden können.<sup>38</sup>

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist bei der Ermittlung von Völkergewohnheitsrecht auf das **Verhalten der Organe** abzustellen, die die Staaten im völkerrechtlichen Verkehr repräsentieren. Soweit Gerichte nach innerstaatlichem Recht zur Anwendung von Völkerrecht befugt sind, sind auch sie einzubeziehen.<sup>39</sup> Besondere Bedeutung kommt den Stellungnahmen internationaler Organisationen, insbesondere internationaler Gerichte zu.<sup>40</sup>

Die allgemein anerkannten **Anwendungsfälle** von Völkergewohnheitsrecht liegen **außerhalb des Rechts der abhängigen Arbeit**. Erfasst sind etwa die Grundsätze über die Vertragsauslegung, wie sie in der WVRK niedergelegt sind, sowie die sog. Rote-Kreuz-Konventionen, die die unmittelbaren Folgen kriegerischer Auseinandersetzungen betreffen.<sup>41</sup> Zahlreiche Stimmen haben sich allerdings dafür ausgesprochen, die sog. **Kernarbeitsnormen der ILO** (Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit, Koalitionsfreiheit und Recht zum Abschluss von Tarifverträgen, Diskriminierungsverbote) als Teil des Völkergewohnheitsrechts (vgl. ausf. § 5 Rn. 62ff.) anzusehen. Angesichts der hohen Zahl der Ratifizierungen und den von der ILO abgegebenen Erklärungen (vgl. § 5 Rn. 52ff.) erscheint dies überzeugend,<sup>42</sup> wengleich die Gegenauffassung darauf verweisen kann, dass beispielsweise das Übereinkommen Nr. 87 über die Vereinigungsfreiheit weder von den USA noch von China noch von Brasilien ratifiziert wurde: Stellt man entgegen der herrschenden Meinung nicht auf das völkerrechtliche Verhalten der Mehrheit der Staaten, sondern auf die Zahl der erfassten bzw. nicht erfassten Beschäftigten ab, so wird man schwerlich von einer allgemeinen Übung und einer darauf aufbauenden Rechtsüberzeugung sprechen können.

<sup>36</sup> BVerfG v. 30.10.1962 – 2 BvM 1/60, BVerfGE 15, 25ff. (Tz. 39).

<sup>37</sup> BVerfG v. 13.12.1977 – 2 BvM 1/76, BVerfGE 46, 342 = NJW 1978, S. 485.

<sup>38</sup> BVerfG v. 13.5.1996 – 2 BvL 33/93, BVerfGE 94, 315.

<sup>39</sup> BVerfG v. 13.12.1977 – 2 BvM 1/76, BVerfGE 46, 342 = NJW 1978, S. 485.

<sup>40</sup> BVerfG v. 5.11.2003 – 2 BvR 1506/03, BVerfGE 109, 38ff.

<sup>41</sup> Überblick bei *Ipsen*, Völkerrecht, 6. Aufl. 2014, § 17.

<sup>42</sup> Eingehende Begründung des völkergewohnheitsrechtlichen Charakters der ILO-Kernarbeitsnormen bei *Zimmer*, Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen. Sicherung internationaler Mindeststandards durch Verhaltenskodices?, 2008, S. 72ff. Vgl. auch *Schubert*, Arbeitsvölkerrecht, 2017, S. 55.

## 2. Allgemeine Rechtsgrundsätze

- 27 Die allgemein anerkannten Grundsätze des Völkerrechts sind solche, die übereinstimmend in den (meisten) innerstaatlichen Rechtsordnungen zu finden sind und die sich auf den zwischenstaatlichen Verkehr übertragen lassen.<sup>43</sup> Sie haben typischerweise **ergänzenden und Lücken füllenden Charakter**.
- 28 Im vorliegenden Zusammenhang stellt sich das Problem eines **sozialpolitischen Ordre public**. Im Zusammenhang mit dem **Import von Asbest**, der ohne ausreichenden Gesundheitsschutz in Südkorea hergestellt worden war, führte der BGH aus, es gebe „sittliche Grundanforderungen, die an jede menschliche und staatliche Ordnung zu richten sind“,<sup>44</sup> würden sie in starkem Maße verletzt, könne der Handel mit derartigen Produkten wettbewerbswidrig sein. Im konkreten Fall wurde ein solcher Verstoß verneint, doch ändert dies nichts daran, dass das Gericht ersichtlich von Mindestanforderungen ausging, deren Unterschreitung die Entfernung der fraglichen Waren vom Markt gerechtfertigt hätte. Man könnte erwägen, einen solchen Fall anzunehmen, wenn die Herstellung des Produkts unter Verstoß gegen die Kernarbeitsnormen der ILO erfolgte. Jedenfalls läge er vor, wenn im Arbeitsprozess Kinder oder Personen eingesetzt würden, die ihren persönlichen Freiheit beraubt waren.<sup>45</sup>

## 3. Stellung im innerstaatlichen Recht

- 29 Völkergewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze sind „**allgemeine Regeln des Völkerrechts**“. Nach Art. 25 Satz 1 GG sind sie Bestandteil des Bundesrechts. Gemäß Art. 25 Satz 2 GG erzeugen sie unmittelbar Rechte und Pflichten für und gegen alle Bewohner des Bundesgebiets und gehen – anders als völkerrechtliche Verträge – den innerstaatlichen Gesetzen vor. Dies ist insbesondere dort von Bedeutung, wo das Völkergewohnheitsrecht Regeln mit vergleichbarem Konkretisierungsgehalt wie innerstaatliche Normen entwickelt hat. Dies wird im hier interessierenden Bereich allerdings nur ausnahmsweise der Fall sein.
- 30 Ist in einem Rechtsstreit zweifelhaft, ob eine Regel des Völkerrechts allgemein anerkannt und deshalb Bestandteil des Bundesrechts geworden ist, oder ist unklar, ob sie unmittelbar Rechte und Pflichten für den Einzelnen erzeugt, hat das angerufene Gericht nach Art. 100 Abs. 2 GG das **Bundesverfassungsgericht einzuschalten**, um die Frage definitiv klären zu lassen.

<sup>43</sup> Jarass in: *Jarass Pieroth*, GG Kommentar, 14. Aufl. 2016, Art. 25 Rn. 10; *Pernice*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Band II, 3. Aufl., 2015, Art. 25 Rn. 25.

<sup>44</sup> BGH v. 9.5.1980 – I ZR 76/78, NJW S. 1980, 2018.

<sup>45</sup> Näher dazu *Däubler*, Sozialstandards im internationalen Wirtschaftsrecht, FS Trinkner, 1995, S. 475, 486 ff.

## IV. Kollektivverträge

Das Arbeitsvölkerrecht zählt grenzüberschreitende Kollektivverträge nicht zu seinen Rechtsquellen. Dies ist eine quasi-selbstverständliche Folge der Tatsache, dass ihr Abschluss nicht von einer staatlichen Entscheidung abhängt, vielmehr auf dem autonomen Willen der beteiligten Parteien beruht. Systematisch **gehören sie zum sog. transnationalen Arbeitsrecht**, das alle diejenigen Normen und Regeln zusammenfasst, die die Wahrung von Arbeitnehmerinteressen gegenüber multinationalen Konzernen und anderen transnational handelnden Größen betreffen.<sup>46</sup> Dies schließt nicht aus, dass sie häufig arbeitsvölkerrechtliche Standards übernehmen, sich also diesen gegenüber öffnen. In umgekehrter Richtung ist dies nicht der Fall, was schon daran deutlich wird, dass das Verhältnis von grenzüberschreitenden Kollektivverträgen zum nationalen Recht außerhalb des Unionsrechts so gut wie nie erörtert wurde. 31

Die Tatsache, dass Kollektivverträge außerhalb des Arbeitsvölkerrechts stehen, bedeutet nicht, dass sie für dessen Entstehung und Weiterentwicklung ohne Bedeutung wären. Ähnlich wie im nationalen Bereich können sie **Vorreiterfunktion** gewinnen;<sup>47</sup> ihre Regelungen werden ggf. nach einiger Zeit auf alle erstreckt. Als Beispiel seien die **Mustertarifverträge der ITF** genannt, die insbesondere aufgrund von „Boykotts“ durch Hafentarbeiter von den Eigentümern vieler sog. Billigflaggenschiffe akzeptiert werden mussten.<sup>48</sup> Ohne ihre Existenz wäre mit hinreichender Sicherheit das Seearbeitsübereinkommen der ILO (vgl. § 5 Rn. 218 ff.) nie abgeschlossen worden, das zahlreiche für Seeleute wichtige Schutznormen enthält.<sup>49</sup> Es war Grundlage der EU-Richtlinie 2009/13/EG, mit der eine Sozialpartnervereinbarung zwischen dem Verband der Reeder in der EU und der Europäischen Transportarbeiter-Föderation umgesetzt wurde,<sup>50</sup> sowie Grundlage für das heute in der Bundesrepublik geltende Seearbeitsgesetz.<sup>51</sup> 32

<sup>46</sup> Paradigmatisch *Blackett/Trebilcock*, Conceptualizing transnational labour law, in: dies. (Hrsg.), *Research Handbook on Transnational Labour Law*, 2015, p. 4: „Its distinctiveness lies in its capacity to be counter-hegemonic, and promote social justice.“; s. weiter *Ojeda Avilés*, *Derecho Transnacional del Trabajo*, 2013, p. 24, der das transnationale Arbeitsrecht definiert als „El Derecho Transnacional comprende el conjunto de normas de todo tipo que regula las relaciones entre sujetos desprovistos de imperium con trascendencia supranacional.“ Zur Auseinandersetzung um transnationales Arbeitsrecht s. *Fischer-Lescano/Möller*, *Der Kampf um globale soziale Rechte*, 2012, S. 30 ff.

<sup>47</sup> S. etwa die Lohnfortzahlung für Arbeiter, die 1956 im schleswig-holsteinische Metallarbeiterstreik erreicht wurde und anschließend mit geringen Modifikationen in das staatliche Recht übernommen wurde. Einzelheiten bei *Däubler*, *Das Arbeitsrecht* 2, 12. Aufl., 2009, Rn. 855 ff.

<sup>48</sup> Eingehend dazu *Däubler*, *Der Kampf um einen weltweiten Tarifvertrag*, 1997.

<sup>49</sup> Wiedergegeben in: [http://www.deutsche-flagge.de/de/download/besetzung/arbeiten-und-leben-an-bord-1/rechtstexte/internationales-seearbeitsuebereinkommen-mlc/view\(2.4.2017\)](http://www.deutsche-flagge.de/de/download/besetzung/arbeiten-und-leben-an-bord-1/rechtstexte/internationales-seearbeitsuebereinkommen-mlc/view(2.4.2017)). Eingehend zu diesem Übereinkommen *Zimmer*, *EuZA* 2015, S. 298.

<sup>50</sup> ABIEU v. 20.5.2009 – L 124/30.

<sup>51</sup> V. 20.4.2013, BGBl I S. 868, zuletzt geändert durch Gesetz v. 22.12.2015, BGBl II 2569.

- 33 **Im Verhältnis zu multinationalen Konzernen** konnte nichts Vergleichbares erreicht werden. Auf der einen Seite wird berichtet, dass es Anfang der 1970-er Jahre „Weltarbeitsausschüsse“ bei insgesamt acht Automobilkonzernen, aber auch in der chemischen Industrie und in der Elektroindustrie gab.<sup>52</sup> Weiter ist von Gesprächen zwischen Gewerkschaften und Konzernspitzen die Rede, die bei Philips zu einer ausdrücklichen Einigung über bestimmte Fragen – und damit zu einer Art Vorform eines Tarifvertrags – geführt hatten.<sup>53</sup> Außerdem gab es Unterstützungsaktionen zugunsten von Streiks in anderen Ländern, die von der Verweigerung von Überstunden bis zur Unterbrechung der Arbeit reichten.<sup>54</sup> Auf der anderen Seite wurde dies alles nach der Ölkrise 1973/1974 nur auf kleiner Flamme fortgeführt.
- 34 Innerhalb der EU kam es seit 1994 zur **Gründung von Europäischen Betriebsräten**, die auch Vertreter von Niederlassungen außerhalb der EU als gleichberechtigte Mitglieder aufnehmen können, doch wird davon nur ausnahmsweise Gebrauch gemacht. Die aktuelle Diskussion konzentriert sich auf „**International Framework Agreements**“ (IFAs), die zwischen den Spitzen multinationaler Konzerne und globalen Gewerkschaftsverbänden abgeschlossen werden, an denen sich oft aber auch nationale Gewerkschaften sowie Europäische Betriebsräte beteiligen. Sie beziehen sich meist auf die Kernarbeitsnormen der ILO, gehen aber bisweilen auch darüber hinaus, indem sie Festlegungen über eine angemessene Entlohnung, über Urlaub und Arbeitszeit sowie über den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz enthalten (vgl. ausf. § 8).<sup>55</sup> Ihr evidentes **Defizit** liegt darin, dass sie in der Regel keine Durchsetzungs- und Überwachungsmechanismen vorsehen<sup>56</sup> und dass ihnen die rechtliche Verbindlichkeit fehlt.<sup>57</sup> Selbst dann, wenn sie grob verletzt werden, bleibt nur der Appell an die Öffentlichkeit.
- 35 **Positive Beispiele** findet man am ehesten **im Land der Konzernspitze**. So wird berichtet, dass ein Zulieferer eines großen Automobilunternehmens unter Hinweis auf dessen „Richtlinien“ ermahnt wurde, auf eine behauptete Bespitzelung seines Betriebsratsvorsitzenden zu verzichten; andernfalls könnten die Geschäftsbeziehungen gefährdet sein.<sup>58</sup> In der Literatur wird eine mittelbare rechtliche Verbindlichkeit für den Fall angenommen, dass sich ein Unternehmen **zu seinen eigenen Bekundungen in eklatanten Widerspruch setzt**,<sup>59</sup> was insbesondere einen **Fall unlauteren Wettbewerbs** darstellen kann.<sup>60</sup> Praktische Anwendungsfälle sind aber

52 S. den Erfahrungsbericht in GMH 1971, S. 400ff.

53 IBFG-Material zur Weltwirtschaftskonferenz vom 24. bis 26.6.1971, in: *IMSF*, Internationale Konzerne und Arbeiterklasse, 1971, S. 278.

54 IBFG-Material (Fn. 53).

55 Überblick bei *Zimmer*, Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen. Sicherung internationaler Mindeststandards durch Verhaltenskodices?, 2008), S. 158ff.; *Thüsing*, RdA 2010, S. 78 (83f.).

56 *Zimmer*, Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen. Sicherung internationaler Mindeststandards durch Verhaltenskodices?, 2008, S. 187.

57 *Thüsing*, RdA 2010, S. 79 (93).

58 Wiedergegeben bei *Rieble*, BB 2013, S. 245 (Fall 1), der dieses Vorgehen scharf kritisiert.

59 *Thüsing*, RdA 2010, S. 79 (93).

60 Dazu eingehend *Kocher*, GRUR 2005, S. 647ff.

bislang nirgendwo dokumentiert. Auch sollte man in der Diskussion stärker darauf achten, dass die IFAs als eine Weiterentwicklung der Codes of Conduct lediglich ein Ausdruck der **Corporate Social Responsibility** sind und primär das Ziel verfolgen, dem Unternehmen eine größere Akzeptanz auf dem Markt zu verschaffen.<sup>61</sup> Lohnt es sich für die Arbeitnehmerseite wirklich, hierfür die Hand zu reichen und als Gegenleistung lediglich die Anerkennung der eigenen Existenz durch die Arbeitgeberseite zu bekommen?<sup>62</sup> Dies fällt hinter die Tarifpolitik zurück, die vor dem Ersten Weltkrieg z.B. in Deutschland praktiziert wurde.<sup>63</sup>

## V. Soft Law

Auch das Arbeitsvölkerrecht kennt die Figur des Soft Law. Wichtigster Fall sind die im Rahmen der ILO erarbeiteten Empfehlungen, doch sind auch Abkommen denkbar, die nur Appellcharakter haben. Hier wird – nicht anders als bei den IFAs oder den Empfehlungen der OECD – die praktische Wirksamkeit der Ausnahmefall sein. 36

<sup>61</sup> Richtig festgestellt bei *Thüsing*, RdA 2010, S.79.

<sup>62</sup> Zum „Preis“ s. *Zimmer*, Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen. Sicherung internationaler Mindeststandards durch Verhaltenskodices?, 2008, S. 188.

<sup>63</sup> Dazu *Sinzheimer*, Der korporative Arbeitsnormenvertrag, 2. Aufl., 1977, S.33–61. Weitere Kritikpunkte zum Konzept der Corporate Social Responsibility bei *Däubler*, in: Blanpain/Hendrickx (Hrsg.), Labour Law between Change and Tradition. Liber Amicorum Antoine Jacobs, 2011, p.49 et seq.



## § 4 Das Arbeitsvölkerrecht im Bereich der Vereinten Nationen

I.	Institutionelles . . . . .	47
1.	Überblick . . . . .	47
2.	Wirkung völkerrechtlicher Verträge in Deutschland . . . . .	48
3.	Abkommen und Gremien . . . . .	50
II.	Kontrollverfahren . . . . .	53
1.	Allgemeines . . . . .	53
2.	Verfahrensarten . . . . .	56
3.	Aktuelle Entwicklungen . . . . .	58
III.	Verbürgungen . . . . .	59
1.	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte . . . . .	60
a)	Allgemeines . . . . .	60
b)	Arbeitsrechtlich relevanter Inhalt . . . . .	61
2.	Menschenrechtspakte (UN-Zivilpakt, UN-Sozialpakt) . . . . .	62
a)	UN-Zivilpakt . . . . .	63
(1)	Koalitionsfreiheit, Art. 22 UN-Zivilpakt . . . . .	63
(2)	Weitere arbeitsrechtlich relevante Verbürgungen . . . . .	65
b)	UN-Sozialpakt . . . . .	66
(1)	Allgemeines . . . . .	66
(2)	Arbeitsrechtlich relevanter Inhalt . . . . .	67
(a)	Recht auf Arbeit, Art. 6 UN-Sozialpakt . . . . .	67
(b)	Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen, Art. 7 UN-Sozialpakt . . . . .	68
(c)	Koalitionsfreiheit, Art. 8 UN-Sozialpakt . . . . .	72
(d)	Insbesondere: Streikrecht . . . . .	73
(e)	Weitere arbeitsrechtlich relevante Verbürgungen . . . . .	76
3.	UNO-Konventionen . . . . .	76
a)	Allgemeine Grundsätze des menschenrechtlichen Diskriminierungsschutzes . . . . .	76
(1)	Selbständige Diskriminierungsverbote; Diskriminierungsmerkmale . . . . .	76
(2)	Arten von Diskriminierung . . . . .	79
(a)	Unmittelbare und mittelbare Diskriminierung . . . . .	79
(b)	Mehrfachdiskriminierung . . . . .	79
(c)	„Positive“ oder „umgekehrte“ Diskriminierung . . . . .	81
(3)	Subjektives Diskriminierungselement . . . . .	82
(4)	Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen . . . . .	82
b)	UN-Rassendiskriminierungskonvention . . . . .	83
(1)	Allgemeines . . . . .	83
(2)	Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich . . . . .	83
(3)	Arbeitsrechtlich relevanter Inhalt . . . . .	84

## §4 Das Arbeitsvölkerrecht im Bereich der Vereinten Nationen

(a) Überblick . . . . .	84
(b) Bedeutung im nationalen Recht . . . . .	84
c) UN-Frauenrechtskonvention . . . . .	85
(1) Allgemeines . . . . .	85
(2) Begriffsbestimmung, Anwendungsbereich . . . . .	85
(3) Arbeitsrechtlich relevanter Inhalt . . . . .	87
(a) Überblick . . . . .	87
(b) Bedeutung im nationalen Recht . . . . .	87
d) UN-Kinderrechtskonvention . . . . .	89
(1) Allgemeines . . . . .	89
(2) Anwendungsbereich . . . . .	89
(3) Arbeitsrechtlich relevanter Inhalt . . . . .	90
e) UN-Wanderarbeitnehmerkonvention . . . . .	91
(1) Allgemeines . . . . .	91
(2) Begriffsbestimmungen, Anwendungsbereich . . . . .	91
(3) Arbeitsrechtlich relevanter Inhalt . . . . .	92
f) UN-Behindertenrechtskonvention . . . . .	93
(1) Allgemeines . . . . .	93
(2) Begriffsbestimmungen . . . . .	94
(3) Grundsätze . . . . .	95
(4) Arbeitsrechtlich relevanter Inhalt und Bezugnahmen im europäischen und nationalen Kontext . . . . .	95
(a) Überblick . . . . .	95
(b) Bezugnahmen des EuGH und des BAG insbesondere zum Antidiskriminierungsrecht . . . . .	96
(c) Weitere Bezugnahmen: Mindestlohn; Befristungsrecht; genetische Untersuchungen . . . . .	98
g) UN-Konvention gegen Korruption . . . . .	99
(1) Allgemeines . . . . .	99
(2) Arbeitsrechtlich relevanter Inhalt . . . . .	100
(a) Überblick . . . . .	100
(b) Whistleblowing-Bestimmungen . . . . .	101
(c) Bezugnahmen im europäischen und nationalen Kontext . . . . .	102
h) UN-Konvention über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens von der Gerichtsbarkeit . . . . .	103
(1) Allgemeines . . . . .	103
(2) Arbeitsrechtlich relevanter Inhalt . . . . .	104
(3) Praktische Bedeutung . . . . .	105
4. United Nations Global Compact – Auswirkungen auf Arbeitsverhältnisse in Deutschland . . . . .	106
a) Inhalt und Bedeutung . . . . .	106
b) Arbeitsrechtsrelevante Ziele des Global Compact . . . . .	108
c) Inhalt und Ausgestaltung . . . . .	109
d) Schlussfolgerungen . . . . .	111
IV. Exkurs – UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte . . . . .	112
1. Allgemeines . . . . .	112
2. Arbeitsrechtlich relevanter Inhalt . . . . .	113
3. Nationaler Aktionsplan der Bundesregierung . . . . .	115

**Literatur**

*Aichele*, Behinderung und Menschenrechte: Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, APuZ 23/2010, S. 13 ff.; *Alfredsson/Eide* (Hrsg.), The Universal Declaration of Human Rights, A Common Standard of Achievement, Dordrecht 1999; *Althoff*, Diskriminierungsschutz aus den Menschenrechten, Chance und Verantwortung für die Anwaltschaft, AnwBl 2011, S. 482 ff.; *Althoff*, Die Verschränkung von nationalem, europäischem und internationalem Recht im arbeitsrechtlichen Mandat, AuR 2013, S. 384 ff.; *Althoff*, Das Individualbeschwerdeverfahren zu den UN-Fachausschüssen, AnwBl. 2012, S. 52 ff.; *Ascheid/Preis/Schmidt* (Hrsg.), Kündigungsrecht, Großkommentar zum gesamten Recht der Beendigung von Arbeitsverhältnissen, 5. Aufl., München 2017; *Baer*, Rechtssoziologie, Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung, 3. Aufl., Baden-Baden 2017; *Baer/Bittner/Götsche*, Mehrdimensionale Diskriminierung – Begriffe, Theorien und juristische Analyse, Berlin 2010; *Bamberger/Roth/Hau/Poseck* (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar BGB, Stand 15.6.2017 (zitiert: BeckOK BGB/Bearbeiter); *Banafsche*, Die UN-Behindertenrechtskonvention und das deutsche Sozialrecht – eine Vereinbarkeitsanalyse anhand ausgewählter Beispiele (Teil I), SGB 2012, S. 373 ff.; *Banafsche*, Die internationalen Menschenrechte und das deutsche Recht – ein Überblick, in: Banafsche/Platzer (Hrsg.), Soziale Menschenrechte und Arbeit, Multidisziplinäre Perspektiven, Baden-Baden 2015, S. 57 ff.; *Banafsche*, Mehrdimensionale Diskriminierung in der Behindertenrechtskonvention der Vereinten Nationen, in: Lembke (Hrsg.), Menschenrechte und Geschlecht, Baden-Baden 2014, S. 77 ff.; *Barczak*, Mindestlohngesetz und Verfassung, RdA 2014, S. 290 ff.; *Bauer/Günther/Romero*, Offene Fragen des Entgelttransparenzgesetzes – was Arbeitgeber beachten sollten, NZA 2017, S. 809 ff.; *Bauer/Romero*, Der individuelle Auskunftsanspruch nach dem Entgelttransparenzgesetz, NZA 2017, S. 409 ff.; *Bechtolf*, Der Behinderungsbegriff und die Wirkungen des EuGH, ZESAR 2018, S. 118 ff.; *Bergmann*, Diener dreier Herren? Der Instanzrichter zwischen BVerfG, EuGH und EGMR, EuR 2006, S. 101 ff.; *Berisch/Wagner*, Arbeitsrechtliche Auswirkungen überstaatlicher Normen, FA 2010, S. 326 ff.; *Bettinghausen*, Die geschlechtsneutrale Stellenausschreibung unter Berücksichtigung des dritten Geschlechts, BB 2018, S. 372 ff.; *Betzliche*, Was ist der Nationale Aktionsplan „Wirtschaft und Menschenrechte“ (NAP)? Umsetzung der UN Guiding Principles on Business and Human Rights in Deutschland, AnwBl 2016, S. 399 ff.; *Bieback/Kocher*, Juristische Fragen der gesetzlichen Festlegung eines Mindestentgelts durch erleichterte Allgemeinverbindlicherklärung oder Verweis auf unterste Tarifentgelte, in: Bieback/Dieterich/Hanau/Kocher/Schäfer, Tarifgestützte Mindestlöhne, Baden-Baden 2007, S. 43 ff.; *Birk/Heger*, Unternehmerische Verantwortung für Menschenrechte? – Embedding Human Rights in Business Practise, ARSP 102 (2016), S. 128 ff.; *Birkenkötter*, Zwischen Quasi-Gericht und politischem Organ: Die Menschenrechtsausschüsse der Vereinten Nationen, APuZ 10–11/2016, S. 10 ff.; *Boecken/Düwell/Diller/Hanau* (Hrsg.), Gesamtes Arbeitsrecht, Band 3, Baden-Baden 2016 (zitiert: NK-GA/Bearbeiter); *Boemke*, (Kein) Einsatz von Leiharbeiterinnen als Streikbrecher, ZfA 2017, S. 1 ff.; *Boll/Hüning/Puckelwald*, Potenzielle Auswirkungen des Mindestlohnes auf den Gender Pay Gap in Deutschland, Eine Simulationsstudie auf Basis des SOEP 2014, Sozialer Fortschritt 66 (2017), S. 123 ff.; *Braun/Wisskirchen* (Hrsg.), Konzernarbeitsrecht, Handbuch, München 2015; *Brecht-Heitzmann*, Das angemessene Entgelt als fortbestehende arbeitsrechtliche Herausforderung, in: Faber/Feldhoff/Nebe/Schmidt/Waßer (Hrsg.), Gesellschaftliche Bewegungen – Recht unter Beobachtung und in Aktion, Festschrift für Wolfhard Kohte, Baden-Baden 2016, S. 697 ff.; *Britz/Müller*, Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) – unter besonderer Berücksichtigung der General Recommendations, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den

VN-Menschenrechtsverträgen, Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Baden-Baden 2005, S. 337 ff.; *Bruun*, The UN Treaty Body Strengthening Process and Fundamental Social and Labour Rights, in: Däubler/Zimmer (Hrsg.), Arbeitsvölkerrecht, Festschrift für Klaus Lörcher, Baden-Baden 2013, S. 99 ff.; *Buschmann*, Internationales Arbeitszeitrecht, in: Bader/Lipke/Rost/Weigand (Hrsg.), Festschrift für Gerhard Etzel zum 75. Geburtstag, Köln 2011, S. 103 ff.; *Buschmann*, Anmerkung zu VG Kassel 31.8.2011 – 28 K 574/10.KS.D und 28 K 1208/10.KS.D, AuR 2012, S. 38 f.; *Buschmann*, Arbeitskampf zwischen Europäischem Unionsrecht, Europäischen und Internationalen Menschenrechten und Verfassungsrecht, in: Schubert (Hrsg.), Anforderungen an ein modernes kollektives Arbeitsrecht, Festschrift für Otto Ernst Kempen, Baden-Baden 2013, S. 255 ff.; *Callsen*, Kündigungsschutz behinderter Menschen bei grenzüberschreitenden Sachverhalten, ZESAR 2016, S. 21 ff.; *Carr/Lewis*, Combating Corruption through Employment Law and Whistleblower Protection, *Industrial Law Journal* 39 (2010), S. 52 ff.; *Choudhury*, Interpreting the right to equality under Article 26 of the International Covenant on Civil and Political Rights, *European Human Rights Law Review* 2003, S. 24 ff.; *Colmeric*, International Law as a stimulus for developing social rights in the case-law of the ECJ, SR 2018, S. 62 ff.; *Cook*, Obligations to Adopt Temporary Special Measures Under the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, in: Boerefijn/Coomans/Goldschmidt/Holtmaat/Wolleswinkel (Hrsg.), Temporary Special Measures, Accelerating de facto Equality of Women under Article 4 (1) UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 2003, S. 119 ff.; *Hans-Joachim Cremer*, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte – eine sinnvolle Normenkategorie?, in: Giegerich/Zimmermann (Hrsg.), Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im globalen Zeitalter, Berlin 2008, S. 35 ff.; *Hendrik Cremer*, Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Baden-Baden 2005, S. 525 ff.; *Hendrik Cremer*, Die UN-Kinderrechtskonvention – Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte, 2. Aufl., Berlin 2012; *Hendrik Cremer*, Menschenrechtsverträge als Quelle von individuellen Rechten, Innerstaatliche Geltung und Anwendbarkeit von Menschenrechtsverträgen am Beispiel der UN-Kinderrechtskonvention (KRK), AnwBl 2011, S. 159 ff.; *Hendrik Cremer*, Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von rassistischer Diskriminierung (ICERD), in: Pollmann/Lohmann (Hrsg.), Menschenrechte, Ein interdisziplinäres Handbuch, Stuttgart 2012, S. 305 ff.; *Hendrik Cremer*, Internationales Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (ICRMW), in: Pollmann/Lohmann (Hrsg.), Menschenrechte, Ein interdisziplinäres Handbuch, Stuttgart 2012, S. 319 ff.; *Däubler*, Das unbekannte Arbeitsrecht, NJW 1999, 3537 ff.; *Däubler* (Hrsg.), Arbeitskampfrecht, Handbuch für die Rechtspraxis, 4. Aufl., Baden-Baden 2018; *Däubler/Kittner/Lörcher*, Internationale Arbeits- und Sozialordnung, 2. Aufl., Köln 1994; *De Paor/O'Mahony*, The need to protect employees with genetic predisposition to mental illness? The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities and the case for regulation, *Industrial Law Journal* 45 (2016), S. 525 ff.; *Degener*, Die UN-Behindertenrechtskonvention, Grundlage für eine neue inklusive Menschenrechtstheorie, VN 2010, S. 57 ff.; *Deinert/Kittner*, Richterrechtliches Verhältnismäßigkeitsprinzip im Arbeitskampf und völkerrechtliche Vorgaben, in: Däubler/Zimmer (Hrsg.), Arbeitsvölkerrecht, Festschrift für Klaus Lörcher, Baden-Baden 2013, S. 283 ff.; *Deinert/Welti* (Hrsg.), Stichwortkommentar Behindertenrecht, Arbeits- und Sozialrecht, Öffentliches Recht, Zivilrecht, Alphabetische Gesamtdarstellung, Baden-Baden 2014; *Della Fina/Cera/Palmisano* (Hrsg.), The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities. A Commentary, Cham 2017 (zitiert: UNCRPD); *Dern/Inowlocki/Ober-*

lies, Mehrdimensionale Diskriminierung – Eine empirische Untersuchung anhand von autobiografisch-narrativen Interviews, 2010; *di Fabio*, Nationales Arbeitsrecht im Spannungsfeld von Grundgesetz und Grundrechtecharta, RdA 2012, S. 262ff.; *Dockès*, Equality in Labour Law: An Economically Efficient Human Right? Reflections from a French Law Perspective, The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations (IJCLLIR) 18 (2002), S. 187ff.; *Dorsch*, Die Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes, Berlin 1994; *Düwell/Schubert* (Hrsg.), Mindestlohngesetz Handkommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2017; *Echterhölder*, Zum VN-Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, VN 1974, S. 9ff.; *Echterhölder*, Die Bedeutung der Menschenrechte für das Arbeitsrecht, RdA 1980, S. 241ff.; *Eichenhofer*, Soziale Menschenrechte im Völker-, europäischen und deutschen Recht, Tübingen 2012; *Eichenhofer*, Recht auf Arbeit im aktivierenden Wohlfahrtsstaat – internationale Garantie und inländisches Recht, in: Däubler/Zimmer (Hrsg.), Arbeitsvölkerrecht, Festschrift für Klaus Lörcher, Baden-Baden 2013, S. 203ff.; *Eichenhofer*, Soziale Menschenrechte und deutsches Sozialrecht, in: Banafsche/Platzer (Hrsg.), Soziale Menschenrechte und Arbeit, Multidisziplinäre Perspektiven, Baden-Baden 2015, S. 89ff.; *Eichenhofer*, Arbeit – international anerkanntes und anzuerkennendes Menschenrecht, in: Faber/Feldhoff/Nebe/Schmidt/Waßer (Hrsg.), Gesellschaftliche Bewegungen – Recht unter Beobachtung und in Aktion, Festschrift für Wolfhard Kohle, Baden-Baden 2016, S. 839ff.; *Eide/Alfredsson/Melander/Rehof/Rosas/Sawinehart* (Hrsg.), The Universal Declaration of Human Rights: A Commentary, 2. Aufl. 1993; *Engels*, Verfassung und Arbeitskampfrecht, Verfassungsrechtliche Grenzen arbeitsgerichtlicher Arbeitskampfbudikatur, Berlin 2008; *Etzel/Bader/Fischermeier/Friedrich/Gallner/Griebeling/Klose/Kreft/Link/Lipke/Rachor/Rinck/Rost/Spilger/Treber/Vogt/Weigand*, KR, Gemeinschaftskommentar zum Kündigungsschutzgesetz und zu sonstigen kündigungsschutzrechtlichen Vorschriften, 11. Aufl., Köln 2016 (zitiert: KR/Bearbeiter); *Fassbender*, Menschenrechteerklärung, Universal Declaration of Human Rights – Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, München 2009; *Fischer-Lescano*, Internationalrechtliche Regulierung des Whistleblowing – Anpassungsbedarf im dt. Recht – Teil 1, AuR 2016, S. 4ff.; *Fischer-Lescano*, Internationalrechtliche Regulierung des Whistleblowing – Anpassungsbedarf im dt. Recht – Teil 2, AuR 2016, S. 48ff.; *Fischer-Lescano/Preis/Ulber*, Verfassungsmäßigkeit des Mindestlohns, Baden-Baden 2015; *Forst*, Whistleblowing im internationalen Vergleich – Was kann Deutschland von seinen Nachbarn lernen?, EuZA 2013, S. 37ff.; *Fox Principi*, United Nations Individual Complaint Procedures – How do States Comply?, Human Rights Law Journal 37 (2017), S. 1ff.; *Franzen*, Anwendungsfragen des Auskunftsanspruchs nach dem Entgelttransparenzgesetz (EntgTranspG), NZA 2017, S. 814ff.; *Fraser Butlin*, The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities: does the Equality Act 2010 measure up to UK international commitments?, Industrial Law Journal 40 (2011), S. 428ff.; *Freeman/Chinkin/Rudolf* (Hrsg.), The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, A Commentary, Oxford 2012 (zitiert: CEDAW); *Gamillscheg*, Kollektives Arbeitsrecht, Band I: Grundlagen, Koalitionsfreiheit, Tarifvertrag, Arbeitskampf und Schlichtung, München 1997; *Gareis/Varwick*, Die Vereinten Nationen. Aufgaben, Instrumente und Reformen, 5. Aufl., Budrich 2014; *Goose*, Der internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, NJW 1974, S. 1305ff.; *Gothe*, Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW), in: Pollmann/Lohmann (Hrsg.), Menschenrechte, Ein interdisziplinäres Handbuch, Stuttgart 2012, S. 307ff.; *Gössl*, Intersexuelle Menschen und ihre personenstandsrechtliche Erfassung, NZFam 2016, S. 1122ff.; *Grillberger*, Mindestlöhne im Internationalen Arbeitsrecht, EuZA 2018, S. 143ff.; *Groneberg*, Whistleblowing. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des US-amerikanischen, englischen und deutschen Rechts unter besonderer Berücksichtigung des Entwurfs

eines neuen §612a BGB, Berlin 2011; *Grünberger*, Vielfalt durch Quote – Umgekehrte Diskriminierung zu Lasten des Leistungsprinzips?, NZA Beilage 2012, S. 139ff.; *Gyo*, Diskriminierung aufgrund der Religion im deutschen und französischen Arbeitsrecht. Völker-, europarechtliche und nationale Regelungen, Frankfurt am Main 2011; *Hamburger*, Die Instrumente der UN gegen die Rassendiskriminierung, VN 1968, S. 3ff.; *Hamm*, Die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, KJ 2016, 479ff.; *Hamm/Kocks*, 40 Jahre UN-Sozialpakt: Bilanz und Perspektiven in: Die Friedenswarte 81 (2006), S. 87ff.; *Hanau/Steinmeyer/Wank*, Handbuch des europäischen Arbeits- und Sozialrechts, München 2002; *Hartmann*, Negative Tarifvertragsfreiheit im deutschen und europäischen Arbeitsrecht, Tübingen 2014; *Hauschka/Moosmayer/Lösler* (Hrsg.), Corporate Compliance, Handbuch der Haftungsvermeidung im Unternehmen, 3. Aufl., München 2016; *Herzog/Scholz/Herdegen/Klein* (Hrsg.), Maunz/Dürig, Grundgesetz Kommentar, Stand 2016 (zitiert: Maunz/Dürig-Bearbeiter); *Heuschmid*, Anmerkung zu EuGH 11.4.2013 – C-335/11 und C-337/11, AuR 2013, S. 410f.; *Hillmann/Klekowski von Koppenfels*, Migration and human rights in Germany, in: Cholewinski/de Guchteneire/Pécoud (Hrsg.), Migration and Human Rights, The United Nations Convention on Migrant Workers' Rights, Paris 2009, S. 322 ff.; *Hoffmann-Remy*, Weniger ist oft mehr – Neues vom BAG zu bEM und Präventionsverfahren, NZA 2016, S. 1261 ff.; *Hofmann/Boldt*, Internationaler Bürgerrechtspakt, Baden-Baden 2005 (zitiert: IPBürger); *Hoven*, Aktuelle rechtspolitische Entwicklungen im Korruptionsstrafrecht – Bemerkungen zu den neuen Strafvorschriften über Mandatsträgerbestechung und Bestechung im geschäftlichen Verkehr, NStZ 2015, S. 553 ff.; *Hüfner*, How to File Complaints on Human Rights Violations, 5. Aufl., Bonn 2010; *Hüfner/Sieberns/Weiß*, Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? Menschenrechtsverfahren in der Praxis, 3. Aufl., Bonn 2012; *Jacobs*, Monism in action – the application of the international covenant on the rights of the child in the law in the Netherlands, in: Däubler/Zimmer (Hrsg.), Arbeitsvölkerrecht, Festschrift für Klaus Lörcher, Baden-Baden 2013, S. 125 ff.; *Jäckle*, Abgeordnetenkorruption und Strafrecht – Eine unendliche Geschichte?, ZRP 2012, S. 97 ff.; *Joseph*, UN Covenants and Labour Rights, in: Fenwick/Novitz (Hrsg.), Human Rights at Work. Perspectives on Law and Regulation, Oxford 2010, S. 331 ff.; *Joseph/Schultz/Castan*, The International Covenant on Civil and Political Rights. Cases, Materials and Commentary, 2. Aufl., Oxford 2005; *Junker*, Grenzen der Staatenimmunität und europäischer Gerichtsstand bei arbeitsrechtlichen Streitigkeiten von Botschaftsangehörigen, EuZA 2013, S. 83 ff.; *Kaiser*, Unterhaltspflichten in der Sozialauswahl, in: Konzen/Krebber/Raab/Veit/Waas (Hrsg.), Festschrift für Rolf Birk zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 2008, S. 283 ff.; *Kaltenborn/Groß*, Die Bekämpfung ausbeuterischer Kinderarbeit – Völkerrechtlicher Rahmen und nationale Regulierungsansätze in Süd- und Südostasien –, ZIAS 2013, S. 169 ff.; *Kamanabrou*, Die arbeitsrechtlichen Vorschriften des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes, RdA 2006, S. 321 ff.; *Käufer*, Weiterbildung im Arbeitsverhältnis, Baden-Baden 2002; *Kirchmeier/Krennerich* (Hrsg.), Handbuch der Menschenrechtsarbeit, Edition 2014/2015, Berlin 2015; *Kissel*, Arbeitskampfrecht, Ein Leitfaden, München 2002; *Küttner/Zwanziger/Deinert/Heuschmid* (Hrsg.), Arbeitsrecht, Handbuch für die Praxis, 9. Aufl., Frankfurt am Main 2017 (zitiert: KZDH/Bearbeiter); *Eckart Klein*, Sondervoten beim VN-Menschenrechtsausschuss, in Hofner/Matscher/Schmalenbach (Hrsg.), Völkerrecht und die Dynamik der Menschenrechte, Liber Amicorum Wolfram Karl, 2012, S. 38 ff.; *Eckart Klein*, Die Allgemeinen Bemerkungen und Empfehlungen der VN-Vertragsorgane, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Baden-Baden 2005, S. 19 ff.; *Thomas Klein*, Das Kollektivvertrags- und Streikrecht für Beamte in privatisierten Unternehmen, Am Beispiel der Postnachfolgeunternehmen, Baden-Baden 2017;

*Klein/Leist*, Das Verbot des Einsatzes von Leiharbeitnehmern als Streikbrecher im Kontext verfassungs-, unions- und völkerrechtlicher Vorgaben – Ein Beitrag zur Diskussion über die Verfassungsmäßigkeit des § 11 Abs. 5 AÜG nF., *Soziales Recht* 2017, S. 31 ff.; *Klimke/Lorenzoni Escobar/Tietje*, Fünf Jahre UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, VN 2016, S. 243 ff.; *Klocke*, Die Bedeutung des UN-Sozialpakts für das Arbeitsrecht, ZESAR 2017, S. 264 ff.; *Koche*, Das Entgelttransparenzgesetz: ein Gesetz (nur) für Betriebsräte?, AuR 2018, S. 8 ff.; *Kohte*, Die Bedeutung der UN-Behindertenrechtskonvention für das Wahlrecht der Beschäftigtenvertretungen in Deutschland, in: Däubler/Zimmer (Hrsg.), Arbeitsvölkerrecht, Festschrift für Klaus Lörcher, Baden-Baden 2013, S. 110 ff.; *König*, Die Diskriminierungsverbote im Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW), ZESAR 2004, S. 214 ff.; *König*, Die Durchsetzung internationaler Menschenrechte. Neuere Entwicklungen am Beispiel des Übereinkommens der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, in: Dicke/Hobe/Meyn/Peters/Riedel/Schütz/Tietje (Hrsg.), Weltinnenrecht, Liber Amicorum Jost Delbrück, Berlin 2005, S. 401 ff.; *König*, Frauenrechte sind Menschenrechte ... und doch anders? – Die UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW), in: Rudolf (Hrsg.), Frauen und Völkerrecht. Zur Einwirkung von Frauenrechten und Fraueninteressen auf das Völkerrecht, Baden-Baden 2006, S. 81 ff.; *König/Schadendorf*, Die Rezeption der UN-Frauenrechtskonvention in Karlsruhe und Straßburg, DÖV 2014, S. 853 ff.; *Körner*, Das internationale Menschenrecht auf Arbeit, Völkerrechtliche Anforderungen an Deutschland, Berlin 2004; *Körner*, Völkerrechtlicher Schutz vor Diskriminierung im CEDAW Übereinkommen der Vereinten Nationen, ZRP 2005, S. 223 ff.; *Körner*, Reformbedarf des nationalen Arbeitsrechts und internationale Verpflichtungen, in: Höland/Hohmann-Dennhardt/Schmidt/Seifert (Hrsg.), Arbeitnehmermitwirkung in einer sich globalisierenden Arbeitswelt – Employee Involvement in a Globalising World, Liber Amicorum Manfred Weiss, Berlin 2005, S. 119 ff.; *Körner*, Arbeitsvölkerrecht – die vernachlässigten Pflichten, Jahrbuch Menschenrechte 2005, S. 280 ff.; *Körner*, Mindestlohnanforderungen im internationalen Arbeitsrecht, NZA 2011, S. 425 ff.; *Krappmann*, Über die Schwierigkeit, die Kinderrechte zu verwirklichen. Die Arbeit des Ausschusses der Vereinten Nationen für die Rechte des Kindes, Die Friedenswarte 81 (2006), S. 145 ff.; *Krebber*, Aufgabe, Möglichkeiten und Grenzen des Arbeitsvölkerrechts im liberalisierten Welthandel, JZ 2008, S. 53 ff.; *Kreis*, Whistleblowing als Beitrag zur Rechtsdurchsetzung. Das öffentliche Informationsinteresse im Arbeitsrecht, Tübingen 2017; *Krenmerich*, Soziale Menschenrechte. Zwischen Recht und Politik, Schwalbach 2013; *Kreutz/Lachwitz/Trenk-Hinterberger*, Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis, Erläuterungen der Regelung und Anwendungsgebiete, Köln 2013; *Kunig*, Völkerrecht und staatliches Recht, in: Graf Vitzthum/Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 7. Aufl., Berlin 2016; *Lakies*, Gesetzlicher Mindestlohn: Zur Legitimation der Staatsintervention gegen Niedriglöhne, AuR 2013, S. 69 ff.; *Lakies*, Mindestlohngesetz. Basiskommentar zum MiLoG und zu den Branchen-Mindestlöhnen, 3. Aufl., Frankfurt am Main 2017; *Langemann/Wilking*, Mehr Entgeltgerechtigkeit zwischen Frauen und Männern? – Bundeskabinett beschließt Entwurf des Entgelttransparenzgesetzes, BB 2017, S. 501 ff.; *Lauer*, Das Recht des Beamten zum Streik. Von den rechtshistorischen Ursprüngen des beamtenrechtlichen Streikverbots bis zu seiner völkerrechtlichen Infragestellung, Berlin 2017; *Ledergerber*, Whistleblowing unter dem Aspekt der Korruptionsbekämpfung, Bern 2005; *Leydecker*, Der Tarifvertrag als exklusives Gut. Die rechtliche Zulässigkeit und Erstreckbarkeit von Differenzierungsklauseln, Berlin 2005; *Liebel/Meade/Saadi*, Brauchen Kinder ein Recht zu arbeiten? Kindheitskonzepte und Kinderarbeit, APuZ 43/2012, S. 35 ff.; *Liese*, Epistula (non) erubescit. Das Staatenberichtsverfahren als Instrument internationaler Rechtsdurchsetzung, Die Friedenswarte 81 (2006), S. 51 ff.; *Lörcher*, Das Menschenrecht auf

Kollektivverhandlung und Streik – auch für Beamte, AuR 2009, S. 229ff.; *Lörcher*, 50 Jahre UN-Sozialpakt – endlich auf dem Weg zu mehr Bedeutung?, AuR 2016, S. 488ff.; *Löwisch/Rieble*, Tarifvertragsgesetz, 4. Aufl., München 2017; *Mahler*, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte sind einklagbar! UN-Sozialpakt hat mehr als Appell-Funktion – Bundesverfassungsgericht wendet ihn an, AnwBl 2013, S. 245ff.; *Mahler*, Wirtschaftliche Rechte, in: Pollmann/Lohmann (Hrsg.), Menschenrechte, Ein interdisziplinäres Handbuch, Stuttgart 2012, 272ff.; *Maier*, Gleichberechtigung weltweit längst nicht erreicht, VN 1980, S. 73ff.; *Mangold*, Das Entgelttransparenzgesetz – Ein Schritt nach vorne, aber nicht ausreichend, Recht und Politik 54 (2018), S. 19ff.; *Maschmann/Konertz*, Das Hochschulbefristungsrecht in der Reform: Die Novelle des Wissenschaftszeitvertragsgesetzes, NZA 2016, S. 257ff.; *Masuch*, Die Behindertenrechtskonvention anwenden!, in: Hohmann-Dennhardt/Masuch/Villiger (Hrsg.), Grundrechte und Solidarität, Durchsetzung und Verfahren – Festschrift für Renate Jaeger, Kehl am Rhein 2011, S. 245ff.; *McCallum/Martin*, A Forgotten Cohort: Citizenship through Work and Persons with Disabilities, Queen's Law Journal 41 (2016), S. 317ff.; *McColgan*, Principles of equality and protection from discrimination in international human rights, European Human Rights Law Review 2003, S. 157ff.; *Merten/Papier* (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VI/2: Europäische Grundrechte II – Universelle Menschenrechte, Heidelberg 2009; *Mett*, Das Streikrecht im öffentlichen Dienst. Eine arbeitsvölkerrechtliche Untersuchung, Frankfurt am Main 2017; *Mikkola*, Soziale Sicherheit und Schutz elementarer Menschenrechte, ZESAR 2014, S. 223ff.; *Muszyński/Osiejewicz*, UN-Vertraglicher Schutz des Rechts auf sexuelle Orientierung und Geschlechtsidentität – ein nudum ius?, in: Classen/Richter/Łukańko (Hrsg.), „Sexuelle Orientierung“ als Diskriminierungsgrund: Regelungsbedarf in Deutschland und Polen?, Tübingen 2016, S. 53ff.; *Müller*, Kirchliches Selbstbestimmungsrecht und individuelles Arbeitsrecht. Eine menschenrechtliche Bewertung, Berlin 2015; *Müller-Glöge/Preis/Schmidt* (Hrsg.), Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 18. Aufl., München 2018 (zitiert: *ErfK/Bearbeiter*); *Nowak*, UNO-Pakt über bürgerliche und politische Rechte und Fakultativprotokoll – CCPR-Kommentar, Kehl am Rhein 1989; *Nußberger*, Sozialstandards im Völkerrecht. Eine Studie zu Entwicklung und Bedeutung der Normsetzung der Vereinten Nationen, der Internationalen Arbeitsorganisation und des Europarats zu Fragen des Sozialschutzes, Berlin 2005; *Oberleitner*, Menschenrechtsschutz durch Staatenberichte, Frankfurt am Main 1998; *Oberthür*, Das Gesetz zur Förderung der Transparenz von Entgeltstrukturen – Ein Beitrag zu mehr Entgeltgerechtigkeit oder bürokratische Riesenkrake?, NJW 2017, S. 2228ff.; *Odello/Seatzu*, The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, London 2013; *Ogorek*, Whistleblowing – oder vom Verpeifen im Arbeitsrecht und anderswo, in: Höland/Hohmann-Dennhardt/Schmidt/Seifert (Hrsg.), Arbeitnehmermitwirkung in einer sich globalisierenden Arbeitswelt – Employee Involvement in a Globalising World, Liber Amicorum Manfred Weiss, Berlin 2005 2005, S. 539ff.; *Olbrich/Krois*, Das Verhältnis von „Frauenquote“ und AGG, NZA 2015, S. 1288ff.; *Otto*, Arbeitskampf- und Schlichtungsrecht, München 2006; *Pappa*, Das Individualbeschwerdeverfahren des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Bern 1996; *Partsch*, Menschenrechte und Fremdarbeiterpolitik, RdA 1974, S. 168ff.; *Payandeh*, Rezension zu Lembke (Hrsg.), Menschenrechte und Geschlecht, ZaöRV 2016, S. 565ff.; *Pärli*, Schutz der Privatsphäre am Arbeitsplatz in digitalen Zeiten – eine menschenrechtliche Herausforderung, EuZA 2015, S. 48ff.; *Pärli/Baumgartner/Demir/Junghans/Licci/UEbe*, Arbeitsrecht im internationalen Kontext. Völkerrechtliche und europarechtliche Einflüsse auf das schweizerische Arbeitsrecht, Zürich 2017 (zitiert: *Pärli-Bearbeiter*); *Petzhold*, Die „Auffassungen“ des UN-Menschenrechtsausschusses zum Schutze der Religionsfreiheit, Tübingen 2015; *Piepenstock*, Zur Durchsetzung internationaler Sozialrechte, in: Faber/

Frank (Hrsg.), *Demokratie in Staat und Wirtschaft*, Festschrift für Ekkehart Stein zum 70. Geburtstag am 24.9.2002, Tübingen 2002, S.377 ff.; *Pollin*, Das Streikverbot für verbeamtete Lehrer, Eine Analyse unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, Baden-Baden 2015; *Quinn*, The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Toward a new International Politics of Disability, *Texas Journal of Civil Liberties & Civil Rights* 15 (2009), S. 33 ff.; *Reinhardt-Kaspe- rek*, Neuerungen beim Whistleblowing – Cuibono?, SPA 2018, S. 157 ff.; *Richardi/Wlotzke* (Hrsg.), *Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht*, Band 1, 2. Aufl., München 2000 (zitiert: *MünchArbR/Bearbeiter*, 2. Aufl. 2000); *Richardi/Wißmann/Wlotzke/Oetker* (Hrsg.), *Münchener Handbuch zum Arbeitsrecht*, Band 2, 3. Aufl., München 2009 (zitiert: *Münch- ArbR/Bearbeiter*); *Riebert/Nimmerjahn*, Mindestlohngesetz, 2. Aufl. 2017; *Riedel*, Allgemeine Bemerkungen zu Bestimmungen des Internationalen Paktes über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, in: Deutsches Institut für Menschenrechte (Hrsg.), *Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen*, Deutsche Übersetzung und Kurzeinführungen, Baden-Baden 2005, S. 160 ff.; *Riedel*, Zur Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte im Völkerrecht, in: Giegerich/Zimmermann (Hrsg.), *Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im globalen Zeitalter*, Berlin 2008, S. 71 ff.; *Riedel*, Reflections on the UN Human Rights Covenants at Fifty, AVR 54 (2016), S. 132 ff.; *Riedel*, „Best of UN“ – Narrationen aus dem UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, zfmR 1/2017, S. 24 ff.; *Rolfs/Kreikebohm/Giesen/ Udsching*, Beck'scher Online-Kommentar Arbeitsrecht, Stand 1.9.2017 (zitiert: BeckOK ArbR/Bearbeiter); *Rothfritz*, Die Konvention der Vereinten Nationen zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen. Eine Analyse unter Bezugnahme auf die deutsche und europäische Rechtsebene, Frankfurt am Main 2010; *Röder/Arnold*, Zielvorgaben zur Förderung des Frauenanteils in Führungspositionen, NZA 2015, S. 1281 ff.; *Röhl*, Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Rechtsprechung des BSG, jM 2016, S. 461 ff.; *Röll- ler* (Hrsg.), *Personalbuch 2017, Arbeitsrecht, Lohnsteuerrecht, Sozialversicherungsrecht*, 24. Aufl., München 2017 (zitiert: *Küttner/Bearbeiter*); *Rubner/Leuring*, Die Frauenquote im Unternehmen, NJW-Spezial 2015, S. 207 ff.; *Rudolf*, Diskriminierung wegen des Geschlechts ist mehr als Ungleichbehandlung. Potentiale der UN-Frauenrechtskonvention in der anwaltlichen Praxis, AnwBl 2012, S. 599 ff.; *Sagan*, Eine deutsche Geschlechterquote für die europäische Aktiengesellschaft, RdA 2015, S. 255 ff.; *Saul/Kinley/Mowbray*, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Commentary, Cases and Materials*, Oxford 2014 (zitiert: ICESCR); *Säcker/Rixecker/Oetker/Limberg* (Hrsg.), *Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch*, Band 1, 7. Aufl., München 2015 (zitiert: *MünchKommBGB/Bearbeiter*); *Schadendorf*, Die EU und die menschenrechtlichen Verträge ihrer Mitgliedstaaten: Divergierende Schutzniveaus am Beispiel der CEDAW, ZaöRV 2014, S. 245 ff.; *Schäfer*, Bundesverfassungsgericht und was dann?, AnwBl 2006, S. 794 ff.; *Schäfer/Weiß*, Das Individualbeschwerdeverfahren vor dem UN-Menschenrechtsaus- schuss, ZESAR 2004, S. 220 ff.; *Schaub/Abrendt/Koch/Linck/Treber/Vogelsang*, *Arbeits- rechts-Handbuch*, 17. Aufl., München 2017 (zitiert: *Schaub/Bearbeiter*); *Scherf*, Die Umset- zung des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19. Dezember 1966 in die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main 1990; *Schiek*, Torn between Arithmetic and Substantive Equality? Perspectives on Equality in German Labour Law, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations (IJLLIR)* 18 (2002), S. 149 ff.; *Schiek*, *Europäisches Arbeitsrecht*, 3. Aufl., Baden-Baden 2007; *Schiek*, Intersektionelle Diskriminierung vor dem Europäischen Gerichtshof – Ein erster verfehlter Versuch?, Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 24.11.2016 – Rechtssache Parris, EuZA 2017, S. 407 ff.; *Schlachter*, Der Einfluss des Arbeits-

völkerrechts auf das nationale Recht – aktuelle Perspektiven, Soziales Recht 2017, S. 111 ff.; *Schläppi/Ulrich/Wytenbach* (Hrsg.), CEDAW, Kommentar zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, Allgemeine Kommentierung – Umsetzung in der Schweiz – Umsetzung in Österreich, Schweiz 2015; *Schleusener*, Diskriminierungsfreie Einstellung zwischen AGG und Frauenförderungsgesetz, NZA-Beilage 2016, S. 50 ff.; *Schmabl*, UN-Kinderrechtskonvention, 2. Aufl., Baden-Baden 2013 (zitiert: KRK); *Schneider*, Die Justiziabilität wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Menschenrechte, Berlin 2004; *Schöpp-Schilling*, Effektivität von Abkommen zum Schutz der Menschenrechte am Beispiel der CEDAW, Die Friedenswarte 74 (1999), S. 204 ff.; *Schrijver*, 50 Jahre UN-Menschenrechtspakte, VN 2016, S. 121 ff.; *Schubert/Buschmann*, Arbeitsvölkerrecht, Berlin 2017; *Schubert/Jerchel/Düwell*, Das neue Mindestlohngesetz, Grundlagen und Auswirkungen, Baden-Baden 2015; *Schulte*, Die UN-Behindertenrechtskonvention (Teil I), ZESAR 2012, S. 69 ff.; *Seiter*, Die neue Aussperrungsrechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts – Zu den Urteilen des Bundesarbeitsgerichts vom 10. Juni 1980 –, RdA 1981, S. 65 ff.; *Simma*, „Die vergessenen Rechte“: Bemühungen zur Stärkung des VN-Sozialpakts, in: Ruland/von Maydell/Papier (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1998, S. 867 ff.; *Simma*, Der Ausschuß für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (CESCR), VN 1989, S. 191 ff.; *Soltes*, Facilitating appropriate Whistleblowing: Examining various approaches to what constitutes „fact“ to trigger protection under Article 33 of the United Nations Convention against Corruption, American University International Law Review 27 (2012), S. 925 ff.; *Spieß*, Die Wanderarbeitnehmerkonvention der Vereinten Nationen, Ein Instrument zur Stärkung der Rechte von Migrantinnen und Migranten in Deutschland, Berlin 2007; *Stütze*, Die Kontrolle der Entgelthöhe im Arbeitsrecht. Zugleich ein Beitrag zu den Grundlagen und Grenzen der Vertragsfreiheit und Tarifautonomie, Baden-Baden 2010; *Sweepston*, A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 32, Protection from Economic Exploitation, Leiden 2012; *Sweepston*, The Development in International Law of Articles 23 and 24 of the Universal Declaration of Human Rights: The Labor Rights Articles, Leiden 2014; *Temming*, Altersdiskriminierung im Arbeitsleben. Eine rechtsmethodische Analyse, München 2008; *Theissen*, Mehr als nur ein Namenswechsel. Der neue Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen, VN 2006, S. 138 ff.; *Thiele*, Konkretisierungen des Rechts auf Arbeit im Arbeitsrecht?, in: Ryffel/Schwartzländer (Hrsg.), Das Recht des Menschen auf Arbeit, Kehl am Rhein 1983, S. 97 ff.; *Thomale/Hübner*, Zivilgerichtliche Durchsetzung völkerrechtlicher Unternehmensverantwortung, JZ 2017, S. 385 ff.; *Thornberry*, Confronting Racial Discrimination: A CERD Perspective, Human Rights Law Review 5 (2005), S. 239 ff.; *Thornberry*, The International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, A Commentary, Oxford 2016 (Zitierweise: *Thornberry*, ICERD); *Thüsing*, Fünf Schritte zu einem besseren Entgelttransparenzgesetz, BB 2017, S. 565 ff.; *Tobler*, Limits and potential of the concept of indirect discrimination, Schweiz 2008; *Tomuschat*, Human Rights, 3. Aufl., Oxford 2014; *Tomuschat*, Die Bundesrepublik Deutschland und die Menschenrechtspakte der Vereinten Nationen, Neue Perspektiven weltweiter Verwirklichung der Menschenrechte, VN 1978, S. 1 ff.; *Tomuschat*, Der Ausschuß für Menschenrechte – Recht und Praxis, VN 1981, S. 141 ff.; *Tomuschat*, Zehn Jahre Menschenrechtsausschuß – Versuch einer Bilanz, VN 1987, S. 157 ff.; *Tomuschat*, Verwirrung über die Kinderrechte-Konvention der Vereinten Nationen. Zur innerstaatlichen Geltungskraft völkerrechtlicher Verträge, in: Ruland/von Maydell/Papier (Hrsg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, Festschrift für Hans F. Zacher zum 70. Geburtstag, Heidelberg 1998, S. 1143 ff.; *Trebeck/Schulte-Wissermann*, Die Geheimnisschutzrichtlinie und deren Anwendbarkeit, Auswirkungen auf Com-

pliance und Whistleblowing im deutschen Arbeitsrecht, NZA 2018, S. 1175 ff.; *Trenk-Hinterberger*, Das Recht auf Arbeit im Kontext der UN-Behindertenrechtskonvention, in: Devetzi/Janda (Hrsg.), Freiheit – Gerechtigkeit – Sozial(es) Recht, Festschrift für Eberhard Eichenhofer, Baden-Baden 2015, S. 652 ff.; *Uerpmann-Witzack*, Die UN-Behindertenrechtskonvention in der Praxis des Ausschusses für die Rechte von Menschen mit Behinderungen, AVR 54 (2016), S. 181 ff.; *Ulber*, Die AÜG-Reform: Neuregelung zur Diskriminierung und zum funktionswidrigen Einsatz von Leiharbeitnehmern, AuR 2017, S. 238 ff.; *Van Bueren*, The International Law on the Rights of the child, 1995; *von Roetteken*, Modifizierung und Weiterentwicklung der Auslegung der RL 2000/78/EG zum Schutz von Menschen mit einer Behinderung („Ring, Skouboe Werge“), Anmerkung zu EuGH 11.4.2013 – C-335/11 und C-337/11, jurisPR-ArbR 33/2013, Anm. 1; *Wagner*, 50 Jahre UN-Menschenrechtspakte, APuZ 10–11/2016, 17 ff.; *Wank*, Das Recht auf Arbeit im Verfassungsrecht und im Arbeitsrecht, 1980; *Wank*, Das Entgelttransparenzgesetz – Prämissen und Umsetzung, RdA 2018, S. 34 ff.; *Webster*, Developments in Whistleblowing, Business Law International 16 (2015), S. 65 ff.; *Welti*, Potenzial und Grenzen der menschenrechtskonformen Auslegung des Sozialrechts am Beispiel der UN-BRK, in: Faber/Feldhoff/Nebe/Schmidt/Waßer (Hrsg.), Gesellschaftliche Bewegungen – Recht unter Beobachtung und in Aktion, Festschrift für Wolhard Kohte, Baden-Baden 2016, S. 635 ff.; *Welti*, Das gleiche Recht von Menschen mit Behinderung auf Arbeit nach Art. 27 UN-Behindertenrechtskonvention, in: Misselhorn/Behrendt (Hrsg.), Arbeit, Gerechtigkeit und Inklusion, Stuttgart 2017, S. 146 ff.; *Wimalasena*, Die Durchsetzung sozialer Menschenrechte, KJ 2008, S. 2 ff.; *Wolprecht*, Frauenrechte und Völkerrecht, FoR 2001, S. 56 ff.; *Würth/Simon*, Die UN-Kinderrechtskonvention: Der normative Rahmen, APuZ 43/2012, S. 28 ff.; *Wytenbach*, Übereinkommen über die Rechte des Kindes (CRC), in: Pollmann/Lohmann (Hrsg.), Menschenrechte, Ein interdisziplinäres Handbuch, Stuttgart 2012, S. 317 ff.; *Wytenbach*, Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (CRPD), in: Pollmann/Lohmann (Hrsg.), Menschenrechte, Ein interdisziplinäres Handbuch, Stuttgart 2012, S. 321 ff.; *Zeh*, Der Arbeitnehmer im liberalisierten Welthandel, Freizügigkeit, Entsendung und Freie Exportzonen, Berlin 2018; *Zimmer*, Soziale Mindeststandards und ihre Durchsetzungsmechanismen – Sicherung internationaler Mindeststandards durch Verhaltenskodizes?, Dissertation, Baden-Baden 2008; *Zuleeg*, Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, RdA 1974, S. 321 ff.

Online-Quellen: <https://www.unglobalcompact.org/>; <http://www.ilo.org>; <http://www.un.org>; <http://www.globalcompact.de>; <https://germanwatch.org>; <https://www.boell.de>; <https://www.corpwatch.org>.

## I. Institutionelles

### 1. Überblick

Den Vereinten Nationen (*United Nations Organization* – UNO) kommt als universellster internationaler Organisation eine herausragende Bedeutung bei der Entwicklung völkerrechtlicher Normen zu.<sup>1</sup> Sie verfolgt nach Art. 1 Nr. 1 ihrer Charta<sup>2</sup> in erster Linie das Ziel, den Weltfrieden und die internationale Sicherheit zu wahren, nach Nr. 3 aber auch das Ziel, eine internationale Zusammenarbeit herbei-

1 *Wank* in: Hanau/Steinmeyer/Wank, § 34 Rn. 1.

2 Charta der Vereinten Nationen, BGBl. II 1973 S. 430 ff.

zuführen, um internationale Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller und humanitärer Art zu lösen und die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten zu fördern.<sup>3</sup>

- 2 **Hauptorgane** sind nach Art. 7 UN-Charta die Generalversammlung, der Sicherheitsrat, der Wirtschafts- und Sozialrat, der Treuhandrat, der Internationale Gerichtshof und das Sekretariat. Des Weiteren existieren Nebenorgane (Art. 7 Abs. 2, Art. 22 UN-Charta) und **Sonderorganisationen** (Art. 57 UN-Charta) wie die **Internationale Arbeitsorganisation** (*International Labour Organization* – ILO<sup>4</sup>).
- 3 Ihre **Rechtssetzungsbefugnis** nimmt die UNO in Form von **völkerrechtlichen Abkommen** wahr, die, von der Generalversammlung beschlossen, erst durch Ratifikation durch die Mitgliedstaaten völkerrechtliche Verbindlichkeit erlangen.<sup>5</sup> Auch wenn sich die UNO damit mit ihrer Rechtssetzungstätigkeit primär an ihre Mitgliedstaaten richtet, heißt dies jedoch nicht, dass die Abkommen und die in ihnen niedergelegten Rechte ohne Bedeutung für die Rechtsanwendung in den Mitgliedstaaten sind.

## 2. Wirkung völkerrechtlicher Verträge in Deutschland

- 4 In Deutschland haben völkerrechtliche Verträge, die für ihre innerstaatliche Wirksamkeit eines Zustimmungsgesetzes nach Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG bedürfen, grundsätzlich den **Rang eines Bundesgesetzes**<sup>6</sup> (zur Rechtssetzung im Völkerrecht im Einzelnen oben §2; zur Geltung und Wirkung von Arbeitsvölkerrecht in nationalen Rechtssystemen unten §13). Entsprechendes gilt auch für die UN-Konventionen<sup>7</sup> (vgl. zur Wirkungsweise völkerrechtlicher Verträge ausführlich oben §3 Rn. 11 ff. sowie zur Rezeption in Deutschland unten §15). An dem in Art. 25 GG geregelten Vorrang vor den einfachen Gesetzen als allgemeine Regel des Völkerrechts nehmen völkerrechtliche Verträge nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hingegen grundsätzlich nicht teil.<sup>8</sup> Zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts gehören das Völkergewohnheitsrecht (vgl. oben §3 Rn. 24 ff.) und die allgemeinen Rechtssätze des Völkerrechts (vgl. oben §3 Rn. 27 f.), grundsätzlich nicht jedoch das Völkervertragsrecht.<sup>9</sup> Damit haben völkerrechtliche Verträge in Deutschland anders als in anderen Ländern<sup>10</sup> keinen generellen Vorrang vor dem

3 KZDH/*Heuschmid*, §8 Rn. 5.

4 Zum Rechtskreis der ILO s.u. §5.

5 *Wank* in: Hanau/Steinmeyer/Wank, §34 Rn. 3.

6 BVerfG 15.12.2015 – 2 BvL 1/12, NJW 2016, S. 1295 (1296), Rn. 37; KZDH/*Heuschmid*, §8 Rn. 2.

7 *Mabler*, AnwBl 2013, S. 245 (246).

8 BVerfG 15.12.2015 – 2 BvL 1/12, NJW 2016, S. 1295 (1296), Rn. 38; BVerfG 8.5.2007 – 2 BvM 1/03, NJW 2007, S. 2610 (2611), Rn. 31; BVerfG 6.12.2006 – 2 BvM 9/03, NJW 2007, S. 2605 (2606), Rn. 26.

9 BVerfG 15.12.2015 – 2 BvL 1/12, NJW 2016, S. 1295 (1297), Rn. 42.

10 So sehen z. B. die französische und die italienische Rechtsordnung einen generellen Vorrang völkerrechtlicher Verträge vor dem nationalen Gesetzesrecht vor, vgl. Graf Vitzthum/

einfachen Gesetzesrecht.<sup>11</sup> In der Literatur wird teilweise auch die Möglichkeit einer Geltung der UN-Konventionen als allgemeine Regel des Völkerrechts erwogen, wenn und soweit das entsprechende Abkommen selbst Völkergewohnheitsrecht darstellt.<sup>12</sup>

Hinsichtlich der **innerstaatlichen Verbindlichkeit** ist zwischen den einzelnen Abkommen bzw. Rechten zu unterscheiden:<sup>13</sup> Handelt es sich um Abkommen oder einzelne Verbürgungen<sup>14</sup>, die ein subjektives Recht einräumen (**self-executing**)<sup>15</sup>, gelten die entsprechenden Rechte unmittelbar und eine Verletzung kann vor nationalen Gerichten geltend gemacht werden.<sup>16</sup> Voraussetzung dafür ist nach der nationalen Rechtsprechung, dass die entsprechenden Vorschriften nach Wortlaut, Zweck und Inhalt geeignet und hinreichend bestimmt sind, wie eine innerstaatliche Vorschrift rechtliche Wirkung zu entfalten, also keiner weiteren normativen Ausfüllung bedürfen.<sup>17</sup> Aber auch die Abkommen, die keine self-executing-Wirkung haben, sind nicht ohne Bedeutung, sondern beeinflussen das nationale Recht zumindest mittelbar: So sind die entsprechenden Wertungen zumindest im Rahmen der Rechtsanwendung und -auslegung in jedem Fall durch die Gerichte und die Exekutive zu beachten.<sup>18</sup> Der Grundsatz der **völkerrechtsfreundlichen Auslegung** gebietet dabei, dass im Zweifel eine Auslegung im Sinne des jeweiligen Abkommens zu wählen ist (vgl. ausführlich oben § 3 Rn. 15 f. und unten § 15 Rn. 3 insbesondere auch zu den Grenzen der völkerrechtsfreundlichen Auslegung).<sup>19</sup> Auf internatio-

---

Proelß-Kunig, Völkerrecht, 2. Abschnitt, Rn. 50f.; zu Frankreich vgl. auch *Eichenhofer*, Soziale Menschenrechte im Völker-, europäischen und deutschen Recht, S. 95.

<sup>11</sup> Einen Überblick über das Verhältnis von Völkerrecht und staatlichem Recht für ausgewählte Staaten bietet *Kunig* in: Graf Vitzthum/Proelß, Völkerrecht, 2. Abschnitt, Rn. 46ff.

<sup>12</sup> *Kittner* in: Däubler/Kittner/Lörcher, Internationale Arbeits- und Sozialordnung, S. 124.

<sup>13</sup> *Kittner* in: Däubler/Kittner/Lörcher, a. a. O.

<sup>14</sup> Vgl. für den UN-Sozialpakt etwa *Hamm/Kocks*, FW 81 (2006), S. 87 (99); auch *Wank* in: Hanau/Steinmeyer/Wank, § 34 Rn. 41 ff. weist darauf hin, dass die „innerstaatliche Tragweite“ grundsätzlich für jeden Artikel gesondert zu untersuchen ist. Im Ergebnis lehnt er einklagbare subjektive Rechte für den Einzelnen aber unter Verweis auf Art. 2 Abs. 1 UN-Sozialpakt ab.

<sup>15</sup> *Mahler*, AnwBl 2013, S. 245 (246) unterscheidet hinsichtlich der innerstaatlichen Verbindlichkeit zwischen der unmittelbaren Anwendbarkeit (liegt vor, wenn aus einer Norm Rechtsfolgen für konkrete Einzelfälle abgeleitet werden können) und der unmittelbaren Wirkung (liegt vor, wenn eine Norm ein subjektives Recht einräumt).

<sup>16</sup> So wird in der Literatur z. B. eine unmittelbare innerstaatliche Verbindlichkeit des UN-Zivilpakts bejaht, vgl. *Wank* in: Hanau/Steinmeyer/Wank, § 34 Rn. 25; beim UN-Sozialpakt ist umstritten, ob dieser subjektive Rechte einräumt, vgl. hierzu die Nachweise unter Rn. 41; vgl. auch *KZDH/Heuschmid*, § 8 Rn. 2.

<sup>17</sup> BVerfG 8.12.2014 – 2 BvR 450/11, NVwZ 2015, S. 361 (364), Rn. 35; BVerwG 16.10.1990 – 1 C 15/88, NVwZ 1991, S. 787, unter 1. der Gründe.

<sup>18</sup> *Kittner* in: Däubler/Kittner/Lörcher, a. a. O.; *KZDH/Heuschmid*, § 8 Rn. 2.

<sup>19</sup> Vgl. im hiesigen Zusammenhang nur *Mahler*, AnwBl 2013, S. 245 (246); zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung des GG (jeweils EMRK): BVerfG 15.12.2015 – 2 BvL 1/12, NJW 2016, S. 1295 (1299), Rn. 65; BVerfG 4.5.2011 – 2 BvR 2365/09 u. a., NJW 2011, S. 1931 (1935), Rn. 86; BVerfG 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04, NJW 2004, S. 3407 (3408); allgemein zur völkerrechtsfreundlichen Auslegung *Bergmann*, EuR 2006, S. 101 (107); für das Arbeitsrecht etwa *KZDH/Heuschmid*, § 8 Rn. 2; *Körner*, NZA 2011, S. 425 (429).

naler Ebene können zudem insbesondere UN-Abkommen aufgrund ihres globalen Geltungsanspruchs als Orientierungsmaßstab dienen<sup>20</sup>. Dies gilt insbesondere auch für das durch die zuständigen Gremien (vgl. Rn. 9 ff.) entwickelte Verständnis einzelner Definitionen und Begriffe, die auch in anderen völkerrechtlichen Verträgen, insbesondere auf europäischer Ebene, von Bedeutung sind (allgemein zur Rezeption auf europäischer Ebene vgl. auch § 12).<sup>21</sup> Darüber hinaus steht, soweit Kontrollverfahren existieren (vgl. Rn. 12 ff.), vielfach mit dem Instrument der Individualbeschwerde auch einzelnen Personen ein Weg offen, konkrete Verletzungen der in den Abkommen niedergelegten Rechte geltend zu machen.

### 3. Abkommen und Gremien

- 6 Die UNO selbst hat **kein umfassendes Arbeitsvölkerrecht** kodifiziert, sondern Fragen des Arbeitsrechts nur vereinzelt und eher programmatisch geregelt. Für den Bereich des Arbeitsrechts ist zudem **primär die ILO** zuständig (vgl. Art. 57 UN-Charta sowie Art. I der „Vereinbarung zwischen den Vereinten Nationen und der Internationalen Arbeitsorganisation“<sup>22</sup>).<sup>23</sup> Hinzu kommt, dass die Abkommen teilweise strukturelle Unterschiede aufweisen: Während die älteren Abkommen eher universell ausgerichtet sind und einen Katalog allgemeiner Menschenrechte proklamieren, richten sich die neueren Konventionen stärker an bestimmten Personengruppen und deren Schutz aus oder rücken bestimmte, verbotene Handlungen in den Vordergrund.<sup>24</sup> Dennoch stehen die einzelnen Regelungen nicht zusammenhangslos

<sup>20</sup> Vgl. *Schlachter*, SR 2017, S. 111 (114), die zudem auf die besondere Stellung der UN-Behindertenrechtskonvention in diesem Zusammenhang hinweist. Dieser kommt aufgrund des eigenständigen Beitritts der EU neben den Mitgliedstaaten nicht nur Bedeutung als völkerrechtliches Instrument zu, sondern sie ist auch von der Vorrangwirkung des Unionsrechts umfasst; vgl. zur UN-Behindertenrechtskonvention auch EuGH 11.4.2013 – C-335/11 und C-337/11, Rn. 29 sowie *Heuschmid*, AuR 2013, S. 410 (411).

<sup>21</sup> Vgl. für das Verhältnis von EGMR und ESC bzw. ILO-Übereinkommen am Beispiel der Koalitionsfreiheit *Schlachter*, SR 2017, S. 111 (115); dass dies auch für andere internationale Regelwerke gilt, zeigt der Rückgriff des EuGH bei der Auslegung des Gesundheitsbegriffs in der Arbeitszeitrichtlinie (RL 2003/88/EG) auf die Präambel der Satzung der Weltgesundheitsorganisation, vgl. EuGH 12.11.1996 – C-84/94, Rn. 15 (zitiert nach juris); zum Verhältnis der UN-Behindertenrechtskonvention zur RL 2000/78/EG, vgl. EuGH 11.4.2013 – C-335/11 und C-337/11, Rn. 37, 39; hierzu auch *Heuschmid*, AuR 2013, S. 410 (411); auch der EGMR greift bei der Auslegung der EMRK auf UN-Rechtsnormen zurück, vgl. aktuell etwa EGMR 5.9.2017 – 61496/08, in dieser Entscheidung zieht der EGMR die Guidelines for the regulation of computerized data files (UN-Resolution 45/95 vom 14.12.1990) heran.

<sup>22</sup> Die Vereinbarung zwischen den Vereinten Nationen und der Internationalen Arbeitsorganisation ist in deutscher Sprache abrufbar unter [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-berlin/documents/genericdocument/wcms\\_571881.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-berlin/documents/genericdocument/wcms_571881.pdf), dort als Anhang zur Verfassung der ILO und Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz, S. 91 ff. (zuletzt abgerufen am 13.8.2018).

<sup>23</sup> MünchArbR/R. *Birk*, 2. Aufl. 2000, § 17 Rn. 7; s. auch KZDH/*Heuschmid*, § 8 Rn. 7; kritisch zur Zurückhaltung der UNO und ihrer Organe im Bereich des Arbeitsrechts *Joseph* in: Fenwick/Novitz, *Human Rights at Work*, S. 331 ff.; zur ILO s. u. § 5.

<sup>24</sup> Vgl. *Birkenkötter*, APuZ 10–11/2016, S. 10 (12).

nebeneinander, sondern die Rechte der verschiedenen Verträge sind miteinander verbunden.<sup>25</sup> So verweisen etwa manche Regelungen explizit auf andere Abkommen.<sup>26</sup>

Aus dem Rechtskreis der UNO selbst sind neben ihrer Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Rn. 24 ff.) insbesondere die im Folgenden behandelten **Menschenrechtsabkommen** von arbeitsrechtlicher Relevanz<sup>27</sup>, nämlich

- der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (UN-Zivilpakt; Rn. 32 ff.),
- der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UN-Sozialpakt; Rn. 40 ff.),
- das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (UN-Rassendiskriminierungskonvention; Rn. 47 ff.),
- das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (UN-Frauenrechtskonvention; Rn. 80 ff.),
- das Übereinkommen über die Rechte des Kindes (UN-Kinderrechtskonvention; Rn. 90 ff.),
- die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (UN-Wanderarbeitnehmerkonvention; Rn. 95 ff.) und
- das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen (UN-Behindertenrechtskonvention; Rn. 103 ff.).

Nicht zu den Menschenrechtsabkommen, aber doch zu den UN-Abkommen mit (auch) arbeitsrechtlicher Relevanz zählen zudem das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UN-Konvention gegen Korruption; Rn. 121 ff.) sowie das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Immunität der Staaten und ihres Vermögens von der Gerichtsbarkeit (Rn. 134 ff.).

Zu jedem der vorgenannten Menschenrechtsabkommen ist ein eigener **Fachausschuss** als Überwachungsorgan eingerichtet:

- UN-Menschenrechtsausschuss für den UN-Zivilpakt;
- UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für den UN-Sozialpakt;
- UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung für die Rassendiskriminierungskonvention;

<sup>25</sup> Birkenkötter, APuZ 10–11/2016, S. 10 (13).

<sup>26</sup> Birkenkötter, a. a. O.; Art. 4 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung verweist etwa auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte; Schrijver, VN 2016, S. 121 (124) verweist zur Arbeit der zu den UN-Konventionen eingerichteten Ausschüsse auf den aktuellen Präzedenzfall, dass zwei Ausschüsse eine gemeinsame Allgemeine Bemerkung formuliert haben (UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau und UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, UN Doc. CEDAW/C/GC/31-CRC/C/GC/18 vom 14.11.2014, abrufbar unter [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18&](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/31/CRC/C/GC/18&) (zuletzt abgerufen am 13.8.2018).

<sup>27</sup> Wank in: Hanau/Steinmeyer/Wank, § 34 Rn. 3.

- UN-Ausschuss für die Beseitigung der Diskriminierung der Frau für die Frauenrechtskonvention;
  - UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes für die Kinderrechtskonvention;
  - UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen für die Wanderarbeitnehmerkonvention;
  - UN-Ausschuss zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen für die Behindertenrechtskonvention.
- 10 Diese UN-Fachausschüsse (*Treaty Bodies, UN-Vertragsorgane*) stellen einen unabhängigen Vertragskörper innerhalb des UN-Systems dar<sup>28</sup> und bestehen aus unabhängigen Experten<sup>29</sup>. Sie sind mit der Kontrolle der Verwirklichung des jeweiligen Abkommens betraut.<sup>30</sup> Die Verfahren für die Besetzung der Ausschüsse sind in den einzelnen Abkommen weitgehend identisch. Daher werden im Folgenden nur die wichtigsten Vorschriften zum UN-Menschenrechtsausschuss für den UN-Zivilpakt als einem der wichtigsten Ausschüsse überblicksartig dargestellt: Teil IV des UN-Zivilpakts (Art. 28 ff.) regelt das Kontrollverfahren und sieht zunächst die Einrichtung eines 18-köpfigen Menschenrechtsausschusses vor (Art. 28 UN-Zivilpakt). Jeder Vertragsstaat darf maximal zwei Personen vorschlagen und dem Ausschuss darf nicht mehr als ein Staatsangehöriger desselben Staates angehören (Art. 29 Abs. 2, Art. 31 Abs. 1 UN-Zivilpakt). Die Mitglieder werden in ihrer persönlichen Eigenschaft gewählt und tätig und nicht als Vertreter des jeweiligen Staates. Sie sind nicht an Weisungen gebunden.<sup>31</sup> Sie werden für vier Jahre gewählt, eine Wiederwahl ist möglich (Art. 32 Abs. 1 UN-Zivilpakt). Bei den Wahlen ist auf eine gerechte geographische Verteilung der Sitze und auf die Vertretung der verschiedenen Zivilisationsformen sowie der hauptsächlichlichen Rechtssysteme zu achten (Art. 31 Abs. 2 UN-Zivilpakt). Der Ausschuss hat sich eine Geschäftsordnung zu geben, die unter anderem eine Bestimmung zur Beschlussfähigkeit bei zwölf Mitgliedern sowie zur Beschlussfassung mit einfacher Mehrheit der anwesenden Mitglieder enthalten muss (Art. 39 Abs. 2 UN-Zivilpakt).<sup>32</sup> In der Praxis entscheidet der Menschenrechtsausschuss für den UN-Zivilpakt jedoch konsensual.<sup>33</sup>
- 11 Neben den Kontrollverfahren (vgl. unten Rn. 40 ff.) obliegt den Ausschüssen zudem die **Konkretisierung** der Bestimmungen des jeweiligen Übereinkommens durch sog. General comments („Allgemeine Bemerkungen“) oder General recom-

28 Pappa, Das Individualbeschwerdeverfahren des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, S. 66; Petzhold, Die „Auffassungen“ des UN-Menschenrechtsausschusses zum Schutze der Religionsfreiheit, S. 8.

29 Vgl. etwa für den UN-Menschenrechtsausschuss Schäfer/Weiß, ZESAR 2004, S. 220.

30 Schäfer/Weiß, a. a. O.

31 Tomuschat, Human Rights, S. 219.

32 Vgl. die Verfahrensordnung des Ausschusses (CCPR/C/3/Rev.8), abrufbar unter <http://www.un.org/depts/german/menschenrechte/ccpr-c-3-rev8.pdf> (zuletzt abgerufen am 13.8.2018).

33 Pappa, Das Individualbeschwerdeverfahren des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, S. 336; Tomuschat, VN 1981, S. 141.

mendations („Allgemeine Empfehlungen“).<sup>34</sup> Diese sind gleichsam ein Destillat der Ergebnisse der Kontrollverfahren<sup>35</sup> und formulieren in abstrakt-genereller Weise Rechtsauffassungen der Ausschüsse zur Rechtsnatur und zur **Auslegung** einzelner Vertragsbestimmungen; daneben geben sie Empfehlungen für die Umsetzung der Abkommen.<sup>36</sup> Die *General comments* entfalten zwar **keine rechtliche Verbindlichkeit**<sup>37</sup>, setzen aber **einheitliche Standards** für die Interpretation der Menschenrechtspakete und werden in der Praxis als „**autoritative Auslegung**“ anerkannt<sup>38,39</sup>. Sie werden daher hier in den Erläuterungen der jeweiligen Rechtsakte maßgeblich einbezogen.

## II. Kontrollverfahren<sup>40</sup>

### 1. Allgemeines

Den Fachausschüssen stehen zur Ausübung ihrer Überwachungsfunktion drei **unterschiedliche** und rechtlich voneinander unabhängige **Instrumente** zur Verfü-

<sup>34</sup> *Althoff*, AuR 2013, S. 384 (386); *Lörcher*, AuR 2016, S. 488 (489); *Schäfer/Weiß*, ZESAR 2004, S. 220.

<sup>35</sup> *Birkenkötter*, APuZ 10–11/2016, S. 10 (14); *Lörcher*, AuR 2016, S. 488 (489).

<sup>36</sup> *Birkenkötter*, APuZ 10–11/2016, S. 10 (14); *Lörcher*, AuR 2016, S. 488 (489); *Petzhold*, Die „Auffassungen“ des UN-Menschenrechtsausschusses zum Schutze der Religionsfreiheit, S. 58.

<sup>37</sup> *Pappa*, Das Individualbeschwerdeverfahren des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, S. 49; *Banafsche*, in: dies./Platzer, Soziale Menschenrechte und Arbeit, S. 57 (62); *Birkenkötter*, APuZ 10–11/2016, 10 (14); *Riedel*, in: Giegerich/Zimmermann, Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte im globalen Zeitalter, S. 71 (82).

<sup>38</sup> *Pappa*, Das Individualbeschwerdeverfahren des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, S. 49; *Banafsche*, in: dies./Platzer, Soziale Menschenrechte und Arbeit, S. 57 (62); *Lörcher*, AuR 2016, S. 488 (489); *Mabler*, AnwBl 2013, S. 245; *Schöpp-Schilling*, FW 74 (1999), S. 204 (211); *Hamm/Kocks*, FW 2006, S. 87 (96); *Nußberger*, Sozialstandards im Völkerrecht, S. 230; *Klocke*, ZESAR 2017, S. 264 (268f.); *Riedel*, zfmr 1/2017, S. 24 (31); nach *Birkenkötter*, APuZ 10–11/2016, S. 10 (14) ergibt sich eine Berücksichtigungspflicht aus Treu und Glauben; in diese Richtung auch *Petzhold*, Die „Auffassungen“ des UN-Menschenrechtsausschusses zum Schutze der Religionsfreiheit, S. 52; *Schäfer*, AnwBl 2006, S. 794 (798); s. auch *E. Klein*, in: Deutsches Institut für Menschenrechte, Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, S. 19 (29); aus der Rechtsprechung vgl. BVerwG 29.4.2009 – 6 C 16/08, juris, Rn. 48.

<sup>39</sup> So ist die Allgemeine Bemerkung Nr. 3 des Ausschusses für den UN-Sozialpakt maßgeblich für das Verständnis von Art. 2 Abs. 1 des UN-Sozialpakts, dass die Vertragsstaaten unverzüglich Schritte zur Verwirklichung der im UN-Sozialpakt niedergelegten Rechte einleiten müssen, vgl. *Schöpp-Schilling*, FW 74 (1999), S. 204 (213); allgemein *Riedel*, in: Deutsches Institut für Menschenrechte, Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, S. 160 (164f.).

<sup>40</sup> Weiterführende Literatur zu den Kontrollverfahren: *Hüfner*, How to File Complaints on Human Rights Violations; *Hüfner/Siebers/Weiß*, Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? Menschenrechtsverfahren in der Praxis; zum UN-Zivelpakt: *Petzhold*, Die „Auffassungen“ des UN-Menschenrechtsausschusses zum Schutze der Religionsfreiheit, Kapitel 1, S. 7–58; *Pappa*, Das Individualbeschwerdeverfahren des Fakultativprotokolls zum

gung: Das obligatorische und in den Pakten selbst verankerte Berichtsverfahren, die Staatenbeschwerde sowie die fakultative und in den jeweiligen Zusatzprotokollen geregelte Individualbeschwerde.

- 13 Da **Deutschland** mit Ausnahme der UN-Wanderarbeitnehmerkonvention und des Zusatzprotokolls zum UN-Sozialpakt alle Übereinkommen sowie die Zusatzprotokolle ratifiziert hat<sup>41</sup>, finden insbesondere auch die entsprechenden Individualbeschwerdeverfahren Anwendung.
- 14 Die einzelnen **Kontrollverfahren** der UN-Fachausschüsse stehen nicht in Konkurrenz zueinander. Vielmehr sind sie trotz bestehender Unterschiede inhaltlich gleichwohl miteinander verknüpfte **Teile eines einheitlichen Kontrollsystems**. So besteht etwa eine Wechselwirkung zwischen den Stellungnahmen der Menschenrechtsausschüsse in den Individualbeschwerdeverfahren und den dort vorgenommenen Interpretationen zu den Auslegungen in den Staatenberichtsverfahren, was zu einer einheitlichen Auslegung der Pakte beiträgt.<sup>42</sup> Dies gilt ungeachtet der Tatsache, dass die Individualbeschwerdeverfahren unmittelbar nur für die Vertragsstaaten des Zusatzprotokolls gelten, während die Staatenberichtsverfahren für alle Vertragsstaaten des jeweiligen Paktes Anwendung finden.<sup>43</sup> Diese Wechselwirkung rechtfertigt auch die Mitwirkung von Staatenvertretern solcher Staaten in den Individualbeschwerdeverfahren, die sich diesem Verfahren mangels Ratifikation des Zusatzprotokolls nicht unterwerfen.<sup>44</sup>
- 15 Die Kontrollverfahren beruhen auf einem **kooperativen Gedanken** im Gegensatz zu einem aufsichtsrechtlichen Ansatz.<sup>45</sup> Dies zeigt sich bereits daran, dass die Stellungnahmen der Ausschüsse im Staatenberichtsverfahren und im Individualbeschwerdeverfahren keinen rechtlich verbindlichen Charakter haben<sup>46</sup> oder gar Sanktionsmöglichkeiten<sup>47</sup> vorgesehen sind. Die Ausschüsse haben allerdings die

---

Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte; *Oberleitner*, Menschenrechtsschutz durch Staatenberichte.

41 Zum Ratifizierungsstand s. <http://indicators.ohchr.org/> (zuletzt abgerufen am 13.8.2018). Zur Ratifizierung des Fakultativprotokolls des UN-Sozialpakts verweist die Bundesregierung darauf, dass das Prüfverfahren noch andauere. Angesichts der „weitreichenden Implikationen“ des UN-Sozialpakts sei die Prüfung der Ratifizierbarkeit komplex und deshalb noch nicht abgeschlossen, vgl. Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen „Menschenrechte in Deutschland stärken – Umsetzung der Empfehlungen aus dem Universellen Staatenüberprüfungsverfahren (UPR 2013)“, BT-Drs. 18/12924.

42 *Tomuschat*, VN 1987, S. 157; *Pappa*, Das Individualbeschwerdeverfahren des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, S. 54; *Petzhold*, Die „Auffassungen“ des UN-Menschenrechtsausschusses zum Schutze der Religionsfreiheit, S. 58.

43 *Tomuschat*, a. a. O.; vgl. auch *Petzhold*, Die „Auffassungen“ des UN-Menschenrechtsausschusses zum Schutze der Religionsfreiheit, S. 8.

44 *Tomuschat*, a. a. O.

45 Vgl. für das Staatenberichtsverfahren *Oberleitner*, Menschenrechtsschutz durch Staatenberichte, S. 262f.; *Liese*, FW 81 (2006), S. 51 (66).

46 Vgl. nur *Birkenkötter*, APuZ 2016, S. 10 (14); *Althoff*, AuR 2013, S. 384 (386); *Krennerich*, Soziale Menschenrechte, S. 396; *Tomuschat*, Human Rights, S. 267.

47 Vgl. *Oberleitner*, Menschenrechtsschutz durch Staatenberichte, S. 263; *Liese*, FW 81

Möglichkeit, die Einhaltung der Empfehlungen zum Gegenstand des nächsten Berichtszeitraums zu machen<sup>48</sup> und so die Aufmerksamkeit wiederholt auf bestimmte, aus Sicht der Ausschüsse kritische Aspekte in einem Staat zu lenken. In dem nicht verbindlichen Charakter liegt auch die größte Schwäche des Kontrollverfahrens.<sup>49</sup> So liefern einige Staaten nach wie vor gar keine Staatenberichte oder nur mit erheblicher Verzögerung.<sup>50</sup> Auch sind die Staatenberichte vielfach inhaltlich unbefriedigend, da viele Staaten dazu tendieren, lediglich die positiven Aspekte der jeweiligen Rechtsordnung darzustellen.<sup>51</sup> Gleichwohl darf die Bedeutung und die Wirkung der Kontrollverfahren nicht unterschätzt werden.<sup>52</sup> Der „Mehrwert“ der Verfahren liegt insbesondere in der Transparenz sowie der Öffentlichkeitswirkung.<sup>53</sup> So können insbesondere die Staatenberichte eine (politische) Diskussion über erforderliche Änderungen anstoßen bzw. entsprechende Veränderungen bewirken.<sup>54</sup> Generell dürfte gelten, dass die Kontrollverfahren trotz ihrer Schwächen aufgrund der fehlenden Rechtsverbindlichkeit mit ihrem kooperativen Ansatz eine möglichst weitgehende Akzeptanz der Verfahren und damit auch der in den Pakten niedergelegten Menschenrechte durch die Staaten erreichen und damit insbesondere auch Staaten in die Kontrollverfahren eingebunden werden können, in denen die Menschenrechtssituation kritisch ist.<sup>55</sup>

---

(2006), S. 51 (66); für die UN-Frauenrechtskonvention *Schöpp-Schilling*, FW 74 (1999), S. 204 (223); für das Staatenberichtsverfahren des UN-Sozialpakts *Odello/Seatzu*, The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, S. 293.

48 Vgl. *Tomuschat*, Human Rights, S. 268 f.

49 Vgl. *Pappa*, Das Individualbeschwerdeverfahren des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, S. 329 f.

50 Merten/Papier-Dederer, § 176 Rn. 69; *Liese*, FW 81 (2006), S. 51 (64 f.); *Hamm/Kocks*, FW 81 (2006), S. 87 (96); *Schrijver*, VN 2016, S. 121 (122); *Bruun*, FS Lörcher, 2013, S. 99 (100) mit Angaben zur Zahl der verspäteten Berichte; *Tomuschat*, Human Rights, S. 231 ff.

51 Merten/Papier-Dederer, a. a. O.

52 Vgl. *Althoff*, AnwBl 2012, S. 52; für die UN-Frauenrechtskonvention betont *Schöpp-Schilling*, FW 74 (1999), S. 204 (225) die Symbolwirkung des Individualbeschwerdeverfahrens in Bezug auf die Anerkennung von Frauenrechten als Menschenrechte.

53 Vgl. *Pappa*, Das Individualbeschwerdeverfahren des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, S. 334, der auch die Möglichkeit anspricht, internationalen Druck dadurch zu erzeugen, dass Missbräuche etwa durch eine Individualbeschwerde öffentlich werden; in diese Richtung auch *Odello/Seatzu*, The UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, S. 295; für die UN-Frauenrechtskonvention *Schöpp-Schilling*, FW 74 (1999), 204 (223); für eine größere Öffentlichkeitswirkung beim Staatenberichtsverfahren des UN-Zivilpakts spricht sich *Liese*, FW 81 (2006), 51 (67) aus; allgemein zur Öffentlichkeitswirkung *Gareis/Varwick*, Die Vereinten Nationen, S. 206.

54 Vgl. *Pappa*, Das Individualbeschwerdeverfahren des Fakultativprotokolls zum Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, S. 334 f.; *Althoff*, AnwBl 2012, S. 52; für die UN-Frauenrechtskonvention *Schöpp-Schilling*, FW 74 (1999), S. 204 (212).

55 Ähnlich für das Staatenberichtsverfahren *Oberleitner*, Menschenrechtsschutz durch Staatenberichte, S. 264 f.