

Was wir meinen

Hagen Henry*

Streik- und Genossenschaftsrecht. Auf Rechtens Weg?

The right to strike and cooperative law. On the right track legally?

<https://doi.org/10.1515/zfgg-2025-0015>

Aufgrund seiner Entscheidung vom 10. November 2023¹ ersucht der Verwaltungsrat (Governing Body, GB) der Internationalen Arbeitsorganisation (International Labor Organisation, ILO) gemäß Artikel 37 der Verfassung der ILO den Internationalen Gerichtshof (International Court of Justice, ICJ) um ein Gutachten² zu folgender Frage: Gewährt Konvention Nr. 87 der ILO aus dem Jahre 1948 (Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention)³ ein Recht zu streiken?

Auf den ersten Blick ist ein Zusammenhang zwischen der Antwort auf diese Frage und dem Genossenschaftsrecht nicht zu erkennen. Der Internationale Genossenschaftsbund (International Cooperative Alliance, ICA) meint jedoch zu Recht, dass eine negative Antwort auf die dem ICJ vorgelegte Frage nachteilige Auswirkungen auf die Genossenschaften und das Genossenschaftsrecht haben würde. Er hat daher die Einladung des ICJ zu der ihm vorgelegten Frage Stellung zu nehmen angenommen.⁴ Die Einladung beruht auf dem general consultative status des ICA bei der ILO, das der GB dem ICA 1948 verlieh.

Für das Verständnis der Meinung des ICA mag es hilfreich sein zunächst einen Blick auf den Hintergrund der Vorlage an den ICJ zu werfen. Anlass für diese

*Kontaktperson: Adj. Prof. Hagen Henry, Pohj. Heikelintie 19 A, FIN 02700 Kauniainen, E-Mail: hagen.henry@helsinki.fi

1 GB.349bis/PV/Projet, 10 novembre 2023.

2 Advisory opinion gemäß Artikel 65 des Statuts des ICJ.

3 Diese Konvention ist von besonderer Bedeutung da “freedom of association and the effective recognition of the right to collective bargaining” Teil der ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work und damit Bestandteil der Verfassung der ILO ist.

4 Der Autor war als Vorsitzender des Cooperative Law Committee des ICA an der Stellungnahme des ICA beteiligt.

Vorlage war eine sich seit den späten 1980er Jahren ankündigende⁵ und seit über zehn Jahren andauernde Blockade jener Mechanismen, die die ILO mangels eigener Gerichtsbarkeit gemäß ihrer Verfassung und der von ihren constituents (Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen der Mitgliedstaaten) seit fast 100 Jahren zur Interpretation des internationalen Arbeitsrechts (Verfassung der ILO und gemäß Artikel 19 der Verfassung Konventionen und Empfehlungen) und zum Monitoring von dessen Durchführung nutzt. Danach befasst sich zunächst eine unabhängige Expertenkommission, der namhafte Juristen angehören, mit der Einhaltung der Arbeitsrechtsnormen. So überprüfte diese Expertenkommission 2010 z.B. auch die Durchführung der auch für das Genossenschaftsrecht relevanten⁶ *Promotion of Cooperatives Recommendation* [No. 193], 2002 (ILO R. 193). Aus deren Bericht wählt sodann die *Commission on the Application of Norms*, in der alle drei constituents der ILO vertreten sind, 25 ihres Erachtens zu beanstandende Fälle aus und schlägt den Regierungen der betreffenden Mitgliedsstaaten Maßnahmen zur Behebung allfälliger Missstände vor. Schließlich behandelt die Internationale Arbeitskonferenz (*International Labor Conference*) während ihrer jährlichen Zusammenkunft den Bericht und beschließt ihn.

Die hier besprochene Vorlage an den ICJ ist erst die zweite in der Geschichte der ILO. Seit 2012 ist nicht nur die Nutzung der genannten Mechanismen, die sich über fast 100 Jahre bewährt hatten, unterbrochen. Die Gruppe der Arbeitgeber spricht der Expertenkommission überhaupt die Zuständigkeit ab, zusätzlich zur Überprüfung der Durchführung der Arbeitsrechtsnormen diese auch auszulegen. Im konkreten Fall ist sie der Auffassung, die Expertenkommission könne sich mit dem Streikrecht nicht befassen, da die Konvention Nr. 87 dieses nicht ausdrücklich erwähnt. Um ihrer Meinung Nachdruck zu verleihen weigert sie sich die folgenden Stufen der genannten Mechanismen in Gang zu setzen.

Im Einklang mit unzähligen nationalen, regionalen und internationalen rechtsverbindlichen Texten und der herrschenden Meinung in der Literatur hat die Expertenkommission das Recht zu streiken stets als von der Konvention Nr. 87 gedeckt betrachtet. Die gegenteilige Auffassung der Arbeitgebergruppe kann jedenfalls nicht auf den Mangel einer ausdrücklichen Erwähnung des Streikrechts in der Konvention Nr. 87 gestützt werden. Konvention Nr. 87 ist eine convention im

⁵ Siehe dazu ausführlicher Delmas, B., *La saisine de la Cour Internationale de Justice : Une bonne nouvelle pour l'avenir de l'Organisation internationale du travail ?* in : *Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale*, 2024/2, 118-125, sowie Supiot, A., *Vers un droit international de la grève ?*, in : *Le Monde diplomatique*, Janvier 2024, 3.

⁶ Siehe zu dieser Relevanz Henry, H., *Tendenzen im Genossenschaftsrecht – weltweit*, in: *Zeitschrift für das gesamte Genossenschaftswesen* 2023; 73(3), 185-214.

Sinne des Artikels 38, 1. a. des Statuts des ICJ. Sie ist nach dem Wiener Übereinkommen von 1969 über das Recht der Verträge auszulegen. Gemäß Artikel 31 und 32 dieses Übereinkommens ist die wörtliche Auslegung nur eine der allgemein anerkannten und praktizierten Auslegungsarten.⁷ Und selbst wenn sich Konvention Nr. 87 nicht im Sinne der Expertenkommission auslegen ließe, so bildeten die erwähnten regionalen und internationalen Texte und die herrschende Meinung in der Literatur Rechtsquellen im Sinne der litt. b. und d. des Artikels 38, 1 des Statuts des ICJ.

Der ICA teilt die allgemeine Auffassung, wonach die Konvention Nr. 87 der ILO auch das Recht beinhaltet über den Zweck der Vereinigungsfreiheit und die Mittel zu deren Verfolgung (hier: Streik) frei zu entscheiden. Für den ICA war und ist es aber wichtig, gegenüber dem ICJ darzustellen, dass eine Interpretation der Konvention Nr. 87 dahingehend, dass sie das Streikrecht nicht schützt, unmittelbare negative Auswirkungen auf die Genossenschaften und das Genossenschaftsrecht hätte. Dafür gibt es neben einer Reihe von Hilfsbegründungen eine substanzielle und eine eher formale Begründung. Substanziell hängt die Argumentation mit der Tatsache zusammen, dass durch Streiks über Jahrzehnte in vielen Ländern die soziale Gerechtigkeit verbessert werden konnte und anzunehmen ist, dass sich daran auch in Zukunft nichts ändern wird. So wie sich die ILO und ihre Mitgliedsstaaten verpflichtet haben zu sozialer Gerechtigkeit beizutragen,⁸ so sind auch der ICA und seine Mitglieder verpflichtet dies zu tun.⁹ Neben der Verantwortung wohlfahrtsorientierter Staaten und in vielen Fällen zivilgesellschaftlicher und konfessioneller Einrichtungen kommt es so zu einer ‚Arbeitsteilung‘ zwischen ILO und ICA, deren Balance durch eine Verneinung der dem ICJ vorgelegten Frage zu Lasten der Genossenschaften verändert würde. Genossenschaftsmitglieder, die an den sozialen Vorteilen des Arbeitsrechts teilhaben, können zusätzlich die sozialen Vorteile ihrer Mitgliedschaft genießen; Genossenschaftsmitglieder, die nicht von den sozialen Vorteilen des Arbeitsrecht profitieren, verlassen sich auf die sozialen Vorteile ihrer Mitgliedschaft in einer Genossenschaft; Personen, die in keine dieser beiden Kategorien fallen, können auf die Vorteile hoffen, die sich aus einer Befolgung des

7 Siehe dazu P. Dallier et al., *Droit international public*, LGDJ-Lextenso, traités, 5^{ième} éd., no.208, 2022.

8 Das ergibt sich bereits aus dem allerersten Satz der Verfassung der ILO.

9 Das ergibt sich aus der Definition der Genossenschaften gemäß des ICA Statement on the cooperative identity von 1995 (ICA Statement. Abrufbar unter: <https://ica.coop/en/cooperatives/cooperative-identity>), das Teil der Satzung des ICA ist (siehe Artikel 6.2 und 7.1 in Verbindung mit Appendix A der Satzung des ICA. Abrufbar unter: <https://ica.coop/en/media/library/governance-materials/ica-articles-association>).

siebten Genossenschaftsprinzips ergeben, soweit die Genossenschaften auch zur nachhaltigen Entwicklung ihrer „communities“ beitragen.

Eine Verneinung der dem ICJ vorgelegten Frage würde zudem die langwährende und - wie ich meine - organisatorische (Ver)Bindung der ILO und des ICA stören,¹⁰ was insbesondere auch deshalb nachträglich wäre, weil die ILO die einzige internationale Organisation mit einem allumfassenden Mandat für alle die Genossenschaften betreffenden Fragen ist.¹¹ Dies ist auch mit Blick auf die Relevanz von ILO R. 193 für das Genossenschaftsrecht zu bedenken. Hierin liegt das eher formale Argument. Eine wörtliche Interpretation der Konvention Nr. 87 würde nicht nur die Befugnisse des Expertenkomitees beschränken, sondern auch den Umfang der Berichtspflicht der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Durchführung von Empfehlungen gemäß Artikel 19, Absatz 6 der Verfassung der ILO. Dies würde auch die Möglichkeit und Pflicht des Internationalen Arbeitsamtes (International Labor Office, Office) gemäß Artikel 10 der Verfassung der ILO beschränken, den Mitgliedstaaten bei der Durchführung von Konventionen und Empfehlungen zu assistieren. Somit könnte das Office auch weniger auf die Mitgliedstaaten dahingehend einwirken, ihr Genossenschaftsrecht gemäß Paragraph 10. (1) der ILO R. 193 am ICA Statement on the cooperative identity von 1995 auszurichten¹² und damit einen indirekten Beitrag zu mehr sozialer Gerechtigkeit zu leisten.

10 Diese organisatorische (Ver)Bindung ergibt sich aus folgendem: i.) dem genannten general consultative status des ICA bei der ILO; ii.) Artikel 12, Absatz 3 der Verfassung der ILO, wonach die ILO „[may ...] make suitable arrangements for such consultation as it may think desirable with recognized non-governmental international organizations, including international organizations of employers, workers, agriculturists and **cooperators** [Hervorhebung durch Autor]“; iii.) der Tatsache, dass die ILO seit Beginn ihrer Tätigkeit 1920 ein Referat „Genossenschaften“ (seit Kurzem „Cooperative, Social and Solidarity Economy Unit“) hat und dies obwohl Versuche, neben den drei constituents den ICA als vierten constituent der ILO einzugliedern, gescheitert waren; und iv.) dem Umstand, dass die ILO R. 193 mit hier unerheblichen Abweichungen den gesamten Text des ICA Statement enthält. Letzteres erhöht einerseits die demokratische Legitimation der ILO R. 193, andererseits verleiht es dem ICA Statement eine über den ICA und ihre Mitglieder hinausreichende rechtliche Relevanz. Siehe dazu Henry, H., *The Contribution of the ILO to the Formation of the Public International Cooperative Law*, in: S. Kott and J. Droux (eds.), *Globalizing Social Rights. The International Labour Organization and Beyond*, ILO Century Series, Palgrave Macmillan 2013, 98-114.

11 Die Vereinten Nationen haben ein Mandat für soziale Fragen und Genossenschaften; gemäß ihrem allgemeinen Mandat ist die FAO, die Food and Agricultural Organisation of the United Nations, auf Genossenschaften in primären Wirtschaftsbereichen beschränkt.

12 Paragraph 10. (1) der ILO R. 193 hat folgenden Wortlaut: “Member States should adopt specific legislation and regulations on cooperatives, which are guided by the cooperative values and principles set out in Paragraph 3 [jene des ICA Statement], and revise such legislation and regulations when appropriate.”

Darüber hinaus hätte eine negative Antwort auf die dem ICJ vorgelegte Frage Präzedenzwirkung auf die Auslegung des Menschenrechts auf Vereinigungsfreiheit gemäß Artikel 22 des International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), auf die Befolgung des rechtlich anerkannten Prinzips nachhaltiger Entwicklung¹³ und auf das Zusammenspiel der beiden Menschenrechtspakte, dem genannten ICCPR und dem International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, zu denen die Genossenschaften durch ihre dreifache Zweckbestimmung (economic, social and cultural) gemäß dem ICA Statement beizutragen haben. In Zeiten eingeschränkter wohlfahrtsstaatlicher Möglichkeiten sollten diese Argumente zumindest erwägenswert sein.

Ob und inwieweit der ICJ die Argumente des ICA berücksichtigen wird, ist offen. Seine Stellungnahme wird auch deshalb mit Spannung erwartet, weil die Beantwortung der Frage noch in diesem Jahr durch die höchste gerichtliche Instanz in das zweite Internationale Jahr der Genossenschaften der Vereinten Nationen¹⁴ fiel.

¹³ Vgl. dazu Henrÿ, H., The determinants of cooperative law: the cooperative principles and the principle of sustainable development – legislative challenges, benefits for all (in print, in: Scientific Journal on Research on Trade, Management and Economic Development (Chisinau/Moldova)).

¹⁴ Siehe UN Doc. A/RES/78/289.