



Ulrich Ruchti

Das ILO-Übereinkommen  
Nr. 94

Möglichkeiten der Umsetzung  
unter Zugrundelegung  
der aktuellen Rechtsprechung  
des BVerfG und des EuGH



PETER LANG

# 1. Teil: Einleitung

## A. Einführung in die Problematik

Die Koppelung öffentlicher Aufträge an die Einhaltung bestimmter sozialer Standards ist eine international weit verbreitete Praxis, die sich historisch bis ins 19. Jahrhundert zurückverfolgen lässt. Vornehmlich im angelsächsischen Rechtskreis griff man früher auf diese Methode zurück. Ziel ist es dabei, ein Angebotsunterbieten der interessierten Unternehmer auf Kosten der beschäftigten Arbeitnehmer zu verhindern. Sozialdumping soll dadurch vermieden werden. Arbeitnehmer sollen im Rahmen öffentlicher Aufträge keinesfalls schlechter gestellt werden als bei privaten Aufträgen.

Hintergrund solcher Koppelungsklauseln ist ein bestehender Interessenkonflikt, in dem sich die öffentliche Hand seit jeher befindet. Einerseits ist sie regelmäßig aus Gründen des Haushalts auf das wirtschaftlichste Angebot angewiesen. Der Unternehmer mit dem wirtschaftlichsten – d.h. günstigsten – Angebot erhält dementsprechend den Zuschlag. Dabei besteht die Gefahr, dass der Unternehmer die Löhne seiner Arbeitnehmer nach unten drückt, um das günstigste Angebot abgeben zu können. Andererseits kommt der öffentlichen Hand eine Vorbildfunktion zu. Sie muss dafür sorgen, dass soziale Standards, für die sie außerhalb und vor allem in der Bevölkerung wirbt, eingehalten werden.

Um diesem Interessenkonflikt der öffentlichen Hand auf internationaler Ebene zu begegnen, entwickelte und verabschiedete die Internationale Arbeitsorganisation bereits im Jahre 1949 das Übereinkommen Nr. 94, nach dem bei allen öffentlichen Aufträgen vertraglich sichergestellt werden muss, dass die den Auftrag ausführenden privaten Unternehmen bestimmte Arbeitsstandards einhalten – insbesondere in Form der Lohnsätze. Diese Koppelung wurde unter dem Begriff der Arbeitsklauseln bekannt.

Im Gegensatz zu zahlreichen anderen europäischen Staaten hat die BRD das Übereinkommen Nr. 94 bis heute nicht ratifiziert. Hier erwiesen sich nach dem 2. Weltkrieg andere Rechtsinstitute als wirkungsvolle Instrumente, um ein Mindestniveau an Sozialstandards zu gewährleisten.

Trotz einer nicht erfolgten Ratifizierung kam dem Übereinkommen Nr. 94 in der BRD in dem letzten Jahrzehnt gleichwohl ein gewisser Einfluss zu. Es war immer wieder Gegenstand von Diskussionen und Gesetzesinitiativen auf Bundesebene,

konnte sich aber nie durchsetzen. Auf Länderebene hingegen gibt es in einigen Bundesländern seit Ende des letzten Jahrzehnts Vergabegesetze, deren Regelungen auf den ersten Blick den Regelungen des Übereinkommens Nr. 94 der Internationalen Arbeitsorganisation ähneln. Landläufig wird hier die Koppelung eines öffentlichen Auftrages an soziale Standards Tariftreueklausel bzw. Tariftreueverpflichtung genannt. Die Landesvergabegesetze werden bisweilen daher auch Tariftreuegesetze genannt. Diese Tariftreueklauseln der Länder waren in jüngerer Zeit Gegenstand von Entscheidungen des *BVerfG* und des *EuGH*. Beim Verfahren vor dem *BVerfG* vermutete man einen Verstoß gegen die Tarifautonomie. Beim Verfahren vor dem *EuGH* ging es um die Frage, ob Tariftreueklauseln mit der gemeinschaftsrechtlich gewährten Dienstleistungsfreiheit vereinbar sei. Während das *BVerfG* zu dem Schluss kam, dass die Tariftreueklauseln verfassungskonform sind, stellte der *EuGH* eine Unvereinbarkeit dieser Regelungen mit dem Gemeinschaftsrecht fest.

Es treffen damit mehrere Prinzipien aufeinander, die in der Regel für sich betrachtet begrüßenswert sind, in der hiesigen Konstellation allerdings miteinander unausweichlich kollidieren. Der Grundsatz des wirtschaftlichen Haushaltens der öffentlichen Hand stößt auf das Interesse des Staates an einer Verhinderung von Sozialdumping. Bei Kodifizierung der Verknüpfung von öffentlichem Auftrag an die Einhaltung eines Sozialstandards besteht die Gefahr des Eingriffs in die verfassungsrechtlich gewährte Tarifautonomie und in die gemeinschaftsrechtlich gewährte Dienstleistungsfreiheit.

Vor diesem Hintergrund stellen sich mehrere Fragen: Hat die BRD die Vorgaben des Übereinkommens Nr. 94 in materieller Hinsicht mittels anderer Rechtsinstrumente bereits erfüllt? Sind die Tariftreueklauseln auf Landesebene mit der Arbeitsklausel des Übereinkommens Nr. 94 deckungsgleich? Verstoßen Arbeitsklauseln gegen materielles Verfassungsrecht? Ist das Übereinkommen Nr. 94 mit Europarecht vereinbar? Besteht für die BRD noch die Möglichkeit der Ratifikation?

## **B. Gang der Untersuchung**

Im folgenden zweiten Teil der Bearbeitung wird zunächst die Internationale Arbeitsorganisation als internationale Organisation dargestellt. Geschichte, Struktur und Normsetzungsmöglichkeiten dieser Organisation werden kurz abgehandelt. Diese Darstellung rechtfertigt sich vor allem wegen des – selbst unter Juristen – recht mäßigen Bekanntheitsgrades der Organisation. Jedoch bleibt es bei einer kurzen Darstellung, ohne auf bestehende, strittige Rechtsfragen detailliert einzugehen. Bezüglich der hier angesprochenen Bereiche kann bereits auf viele Bearbeitungen und Monographien verwiesen werden, darunter auch auf die gelungene

Internetpräsenz der Organisation mit ihrer virtuellen Bibliothek.<sup>1</sup> Schwerpunkte werden vornehmlich gesetzt, wie sie in den nachfolgenden Teilen der Untersuchung von Bedeutung sind. Die Prüfung konzentriert sich zunächst auf die Frage der Rechtsnatur von Übereinkommen sowie ihre Wirkungen auf völkerrechtlicher, gemeinschaftsrechtlicher und innerstaatlicher Ebene. Gerade das Verhältnis der EU zu den völkerrechtlichen Verträgen ihrer Mitgliedstaaten ist für die Bearbeitung von Interesse. Darüber hinaus gilt es zu überlegen, welche Auslegungsmethoden bei der vorzunehmenden Analyse des Übereinkommens Nr. 94 anzuwenden sind.

Der dritte Teil der Bearbeitung behandelt das Übereinkommen Nr. 94 und die Empfehlung Nr. 84. Aufbau und Inhalt beider Regelwerke werden unter Zugrundelegung der bisherigen Erkenntnisse untersucht. Die Entstehungsgeschichte von so genannten „Arbeitsklauseln“ wird eingehend dargestellt. Aufbau und Inhalt der Normen werden mittels der präferierten Auslegungsmethodik analysiert. Schließlich wird im letzten Abschnitt dieses Teils der Bearbeitung noch der Inhalt der Empfehlung Nr. 84 eingehend erläutert.

Im vierten Teil werden zunächst die bestehenden Regelungen in der BRD aufgezeigt, die eine Ähnlichkeit mit dem Übereinkommen Nr. 94 aufweisen. Entsprechend den Regelungsgegenständen des Übereinkommens Nr. 94 konzentriert sich die Untersuchung auf die Prüfung des Arbeits- und Vergaberechts. Schwerpunkt ist schließlich der Vergleich zwischen bestehenden Landesvergabegesetzen mitsamt ihren TariftreueklauseIn und dem Übereinkommen Nr. 94. Am Beispiel des Niedersächsischen LVergabeG – sowohl in der Fassung bis zum 31.12.2008 als auch in der Fassung ab dem 01.01.2009 – wird schließlich feststellbar sein, ob eine Kongruenz mit dem Übereinkommen Nr. 94 besteht. Schließlich gilt es zu untersuchen, ob eine etwaige Ratifikation des Übereinkommens Nr. 94 mit materiellem Verfassungsrecht und sonstigem Bundesrecht vereinbar wäre.

Im fünften Teil wird sodann die Vereinbarkeit mit europäischem Recht geprüft. Kernpunkt ist das *Rüffert-Urteil* des EuGH vom 08.04.2008. Anhand des Urteils stellt sich auch die Frage, welche Möglichkeiten zur Umsetzung des Übereinkommens Nr. 94 der ILO in der BRD noch bestehen. Dafür bietet sich auch ein Blick auf solche EU-Mitgliedstaaten an, die das Übereinkommen Nr. 94 ratifiziert haben. Schließlich werden sodann die Möglichkeiten zur Reaktion auf nationaler, auf europäischer und auf internationaler Ebene dargestellt.

Im sechsten Teil der Bearbeitung werden die entscheidenden Ergebnisse der Bearbeitungsabschnitte zusammengefasst.

---

1 <http://www.ilo.org>