



ZUR BESCHLUSSFASSUNG

ZWEITER PUNKT DER TAGESORDNUNG

**Termin, Ort und Tagesordnung der
99. Tagung (2010) der Internationalen
Arbeitskonferenz***Inhalt*

	<i>Seite</i>
Termin	1
Ort.....	1
Tagesordnung.....	1
Vorschläge für die Tagesordnung der 99. Tagung (2010) der Konferenz.....	3
Beschäftigung.....	3
1. Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten (Allgemeine Aussprache)	3
2. Sozialorientierte Finanzierung: Mikrofinanzierung für menschenwürdige Arbeit (Allgemeine Aussprache)	7
3. Flexicurity als Werkzeug zur Erleichterung der Anpassung an Veränderungen in der globalisierten Wirtschaft (Allgemeine Aussprache).....	11
4. Unternehmertum von Jugendlichen: Die Wandlung vom Arbeitssuchenden zum Arbeitsbeschaffer (Allgemeine Aussprache).....	13
Sozialschutz	14
5. Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte (Normensetzung).....	14
Sozialer Dialog.....	21
6. Das Recht auf Information und Anhörung im Kontext wirtschaftlicher Umstrukturierung (Allgemeine Aussprache).....	21

Termin

1. Dem Verwaltungsrat wird sobald wie möglich ein definitiver Vorschlag für den genauen Termin der 99. Tagung (2010) der Internationalen Arbeitskonferenz vorgelegt.

Ort

2. *Es wird vorgeschlagen, die Tagung in Genf abzuhalten.*

Tagesordnung

3. Die Tagesordnung der 99. Tagung (2010) der Konferenz wird die folgenden ständigen Themen umfassen:
 - Berichte des Präsidenten des Verwaltungsrats und des Generaldirektors, im Grundsatz einschließlich des Gesamtberichts über die Kinderarbeit im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit;
 - Programm und Haushalt und sonstige Finanzfragen;
 - Informationen und Berichte über die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen.
4. Die Tagesordnung dieser Tagung der Konferenz sollte außerdem eine zweite Aussprache über den Gegenstand „Stärkung der innerstaatlichen Antworten auf HIV/Aids in der Welt der Arbeit“ (im Hinblick auf die Annahme einer eigenständigen Empfehlung) umfassen. Die erste Aussprache über diesen Gegenstand wird auf der 98. Tagung (2009) der Konferenz stattfinden.
5. Im Übrigen hat der Verwaltungsrat auf seiner 300. Tagung (November 2007) einen Gegenstand in die Tagesordnung der 97. Tagung (2008) aufgenommen, der die Fortführung der Diskussion über die „Stärkung der Fähigkeit der IAO, die Bemühungen ihrer Mitglieder zur Verwirklichung ihrer Ziele im Kontext der Globalisierung zu unterstützen“ im Hinblick auf die mögliche Prüfung eines maßgeblichen Dokuments ermöglichen soll¹. In diesem Zusammenhang sollte die Möglichkeit in Betracht gezogen werden, periodische Überprüfungen in Bezug auf die strategischen Ziele durchzuführen, die jedes Jahr abwechselnd auf der Konferenz erörtert und somit einen ständigen Gegenstand auf ihrer Tagesordnung bilden würden. Sollte dies geschehen, könnte man zweifellos die Aufnahme der ersten periodischen Überprüfung für 2010 erwarten.
6. Entsprechend der üblichen Praxis behandelt die Konferenz im Grundsatz auf derselben Tagung drei Fachgegenstände. In Anbetracht der genannten Umstände könnte der Verwaltungsrat es vorziehen, für die 99. Tagung der Konferenz nur einen Gegenstand auszuwählen und die Aufnahme eines dritten Gegenstands auf eine spätere Tagung zu verschieben, damit das Ergebnis der kommenden Aussprache der Konferenz über die Stärkung der Fähigkeit der IAO berücksichtigt werden kann. Eine andere Alternative wäre die Verschiebung seiner endgültigen Entscheidung über die beiden Gegenstände auf eine spätere Tagung. In einem solchen Fall und im Fall einer Normensetzung müssten infolge der Ver-

¹ GB.300/2/1.

kürzung des Zeitraums für die Vorbereitungsarbeiten Maßnahmen ergriffen werden, um den Zeitplan für die Ausarbeitung der Berichte für die Konferenz entsprechend anzupassen².

7. Im November 2007 ersuchte der Verwaltungsrat darum, dass die ihm als Vorschläge für die Tagung der Konferenz von 2010 unterbreiteten vier Themen für eine eingehendere Prüfung erneut vorgestellt werden³, namentlich:

- Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten (Allgemeine Aussprache);
- Sozialorientierte Finanzierung: Mikrofinanzierung für menschenwürdige Arbeit (Allgemeine Aussprache);
- Das Recht auf Information und Anhörung im Kontext wirtschaftlicher Umstrukturierung (Allgemeine Aussprache);
- Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte (Normensetzung): Der Vorschlag wurde im Licht der Kommentare der Mitglieder des Verwaltungsrats formuliert.

8. Überdies wurde das Amt – insbesondere auf Vorschlag der Arbeitgebergruppe – gebeten, neue Gegenstände vorzulegen, die sich insbesondere mit dem Thema Flexicurity und dem Unternehmertum von Jugendlichen befassen. Um diesem Ersuchen zu entsprechen, wurden die folgenden Vorschläge im Hinblick auf eine mögliche allgemeine Aussprache entwickelt⁴:

- Flexicurity als Werkzeug zur Erleichterung der Anpassung an Veränderungen in der globalisierten Wirtschaft;
- Unternehmertum von Jugendlichen: Die Wandlung vom Arbeitssuchenden zum Arbeitsbeschaffer.

9. *In Anbetracht dieser Überlegungen wird der Verwaltungsrat ersucht:*

1) *einen der sechs nachstehend aufgeführten Gegenstände für die Aufnahme in die Tagesordnung der 99. Tagung (2010) der Internationalen Arbeitskonferenz auszuwählen:*

- i) Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten (Allgemeine Aussprache);*
- ii) Sozialorientierte Finanzierung: Mikrofinanzierung für menschenwürdige Arbeit (Allgemeine Aussprache);*

² Siehe Art. 38 Abs. 3 und Art. 39 Abs. 8 der Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz.

³ GB.300/2/2.

⁴ Es sei daran erinnert, dass gemäß Abschnitt 5.1.1 der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats für den Fall, dass sich der Verwaltungsrat zum ersten Mal mit dem Antrag befasst, eine Frage auf die Tagesordnung der Konferenz zu setzen, die einstimmige Zustimmung der anwesenden Mitglieder erforderlich ist, um auf derselben Tagung darüber zu beschließen (siehe Kompendium der Regeln des Verwaltungsrats des Internationalen Arbeitsamtes).

- iii) *Flexicurity als Werkzeug zur Erleichterung der Anpassung an Veränderungen in der globalisierten Wirtschaft (Allgemeine Aussprache);*
- iv) *Unternehmertum von Jugendlichen: Die Wandlung vom Arbeitssuchenden zum Arbeitsbeschaffer (Allgemeine Aussprache);*
- v) *Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte (Normensetzung);*
- vi) *Das Recht auf Information und Anhörung im Kontext wirtschaftlicher Umstrukturierung (Allgemeine Aussprache);*

und die Auswahl des dritten Gegenstandes zur Vervollständigung der Tagesordnung dieser Tagung der Konferenz im Licht des Ergebnisses der Aussprache über die Stärkung der Fähigkeit der IAO auf eine spätere Tagung zu verschieben; oder

- 2) *den Beschluss über die beiden Gegenstände, die die Tagesordnung der 99. Tagung (2010) der Konferenz vervollständigen würden, auf eine spätere Tagung zu verschieben.*

Vorschläge für die Tagesordnung der 99. Tagung (2010) der Konferenz

Beschäftigung

1. *Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten* (Allgemeine Aussprache)

Zusammenfassung

Die zunehmende Globalisierung und eine wachsende Zahl grenzüberschreitender und oft den Globus umspannender Lieferketten haben eine intensive Diskussion über die Frage ausgelöst, welche Auswirkungen sich aus diesen Entwicklungen weltweit auf die Quantität, Qualität und Aufteilung der Beschäftigung ergeben. Diesbezügliche Fragen sind beispielsweise die Chancen und Herausforderungen für Länder und einzelne Unternehmen bei Nutzung des wirtschaftlichen Entwicklungspotentials globaler Lieferketten unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung oder Anhebung von Sozialnormen. Der vorgeschlagene Diskussionsgegenstand wird einen Beitrag zu dieser aktuellen Frage leisten, indem er sich mit den Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungskonsequenzen der strukturellen Änderungen befasst, die in Schlüsselsektoren der globalen Wirtschaft stattfinden, insbesondere mit der Ermittlung von Politiken, Programmen und Instrumenten zur Realisierung von Ergebnissen im Sinne der menschenwürdigen Arbeit in globalen Lieferketten. Als Ausgangsbasis und Richtschnur für die Diskussion könnte der Bericht einige repräsentative Beispiele wichtiger Lieferketten auswählen (z. B. Informations- und Kommunikationstechnologie, globale Nahrungsmittelketten und Dienste wie Industrie-Design, Softwareentwicklung oder Fremdenverkehr).

- 10. Lieferketten haben weltweit großen Einfluss auf die Produkt-, Service- und Arbeitsmarktstruktur. Die Beteiligung an internationalen Lieferketten hat in einigen Entwicklungsländern zu einer sehr großen Zunahme der Unternehmensgründungen, des Unternehmenswachstums und der Beschäftigung geführt, und für viele Entwicklungsländer ist sie eines der wichtigsten Bindeglieder zur Weltwirtschaft. Dies hat zur Ausweitung der Absatzmärkte dieser Länder für Dienstleistungen, das verarbeitende Gewerbe und landwirtschaftliche Produkte sowie ihrer Produktionskapazitäten geführt. Die Tatsache, dass bislang nur einige Entwicklungsländer im Stande gewesen sind, diese Chancen zu nutzen, zeigt deutlich, dass Länder, insbesondere Entwicklungsländer, sowohl vor Chancen als auch vor

Herausforderungen stehen, wenn es darum geht, die Entwicklung, Diversifizierung und Modernisierung ihrer die Wirtschaft tragenden Unternehmen zu unterstützen, so dass sie aus dem Wachstum der globalen Lieferketten Nutzen ziehen können.

11. Die zunehmende Öffnung der Märkte und ausländische Direktinvestitionen zusammen mit dem technologischen Wandel auch im Transport- und Kommunikationswesen haben sich in starkem Maß auf Produktionsorganisation und Geschäftsbeziehungen ausgewirkt. In vielen Sektoren haben sich Unternehmen entschieden, sich auf ihre Kernkompetenzen zu konzentrieren und eine Reihe produktions- und dienstleistungsbezogener Tätigkeiten auszulagern. Das wiederum hat zu immer längeren und oft komplexen internationalen Lieferketten geführt, in denen eine Vielzahl von Betrieben an der Entwicklung, Fertigung und Distribution von Produkten und Dienstleistungen beteiligt sind.
12. Die Zunahme des Outsourcing spiegelt einen durch diese Veränderungen bewirkten Wandel in den Geschäftsbeziehungen wider. In wichtigen Wirtschaftssektoren haben Unternehmen, die Güter oder Dienstleistungen vertreiben, gegenüber Unternehmen, die sie herstellen bzw. liefern, an wirtschaftlicher Macht gewonnen, eine Machtverschiebung, die tiefgreifende Folgen auf die Welt der Arbeit gehabt hat. In der Vergangenheit befanden sich die meisten führenden Unternehmen im Bereich globaler Lieferketten in entwickelten Ländern. Eine neue Tendenz ist jedoch das Wachstum von multinationalen Unternehmen mit Sitz in Entwicklungsländern.
13. Die Entscheidung auszulagern (Outsourcing), ist oft eine Entscheidung zur Verlagerung ins Ausland (Offshoring). In der Regel fallen solche Entscheide unter Berücksichtigung einer Reihe von Faktoren, z. B. Arbeitskosten, Fertigungs- und Dienstleistungskapazität, Produktqualität, zeitliche Entfernung zum Absatzmarkt, Zuverlässigkeit, Zugang zur Infrastruktur usw. Die Wahl der Zulieferer kann auch eine Entscheidung für ein bestimmtes Land sein. Die Wahl erfolgt nach bestimmten Kriterien, z. B. politische und wirtschaftliche Stabilität, Verfügbarkeit und Fähigkeiten der Humanressourcen, Sprachkenntnisse der Arbeitnehmer, Qualität der Infrastruktur (Transport, Fernmeldewesen), Existenz effizienter Finanzdienste, die Achtung rechtsstaatlicher Prinzipien, einschließlich in Bezug auf den Schutz und die Durchsetzung von Eigentumsrechten, sowie die Existenz von Mechanismen zur Beilegung von Streitigkeiten usw. Die Chance, sich in globale Lieferketten einzugliedern und so produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit zu fördern, hängt somit für ein Land weitgehend vom innerstaatlichen grundsatzpolitischen Rahmen ab.
14. Länder können vielfältige Strategien verfolgen, um das Potential globaler Lieferketten zur Schaffung von Wirtschaftswachstum und produktiver Beschäftigung und zur Verringerung von Armut besser zu nutzen. Strategien mit dem Ziel, die sich durch globale Versorgungsketten bietenden Chancen zu nutzen, können gezielte Programme zur Stärkung der Qualifikationen, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Sektoren und Unternehmenscluster umfassen. Infrastrukturentwicklung, Produktentwicklung, Erprobungseinrichtungen, Technologietransfer und Programme für die Lieferantentwicklung können wirksame Mittel sein, um Unternehmen insbesondere in Entwicklungsländern dabei zu unterstützen, sich auf für sie vorteilhafte und nachhaltige Weise in globale Versorgungsketten zu integrieren. Und Bemühungen zur Nutzung von Wertschöpfungsketten auf nationaler und internationaler Ebene, um die mehr als 1,3 Milliarden erwerbstätigen Armen in der informellen Wirtschaft an produktivere Beschäftigungschancen heranzuführen, können Teil einer Strategie zur Verringerung von Armut sein.
15. Das Wachstum der Lieferketten und des Outsourcing werfen Fragen nach der Anwendung von Arbeitsnormen auf. Aus einer Reihe von Gründen, z. B. wegen unzureichender Ressourcen, werden Arbeitspraktiken und die Durchsetzung der Arbeitsnormen in ärmeren Ländern von Regierungen oft nicht angemessen überwacht. Der enorme Wettbewerbsdruck der Unternehmen, vor allem am unteren Ende der Kette, hat die Entwicklung und

Durchsetzung der Rechtsvorschriften beeinflusst. Daher ist die Sorge gewachsen, dass die internationalen Arbeitsnormen, einschließlich derer, die als grundlegende Rechte bei der Arbeit angesehen werden, in vielen Bereichen internationaler Wirtschaftstätigkeiten nicht beachtet werden.

16. Viele Tätigkeiten auslagernde Unternehmen haben damit begonnen, in gewissem Maß Verantwortung für die Arbeitspraktiken ihrer Zulieferer zu übernehmen, und zwar aus mehreren Gründen, darunter lauter werdende Besorgnisse über die Arbeits- und Sozialpraktiken in ihren Lieferketten und das Bestreben, Führungspraktiken zu verbessern und die Produktivität zu steigern. Oft ist die Einführung von Verhaltenskodizes, die von den Zulieferern eingehalten werden sollen und die von verschiedenen Durchführungs- und Überwachungsmechanismen flankiert werden, Bestandteil solcher Bemühungen. Da hierbei ein Unternehmen für die Arbeitspraktiken eines anderen Unternehmens, das ihm weder gehört noch von ihm geführt wird, ein gewisses Maß an Verantwortung übernimmt, sind Initiativen dieser Art fraglich und umstritten. Insbesondere aber mangelt es an Transparenz, was die Zuständigkeiten der Unternehmen und der Regierungen betrifft, so z. B. hinsichtlich der Frage, wie die Arbeitspraktiken seiner Zulieferer wirksam vom auslagernden Unternehmen zu überwachen sind und wie es bei Verstößen verfahren sollte. Ferner stellt sich die Frage, ob überhaupt und wie Unternehmen Verhaltenskodizes, die vielfach Bezug auf internationale Arbeitsnormen nehmen, wirksam umsetzen können, wenn die Regierung ihre Verpflichtungen aus diesen Übereinkommen nicht zu eigen macht oder sie nicht einhält.
17. Insbesondere die Arbeitnehmerverbände äußern sich besorgt darüber, dass auslagernde Unternehmen die rechtliche Unabhängigkeit der Zulieferer in einer Lieferkette nutzen könnten, um sich der Verantwortung als Arbeitgeber für die Einhaltung der grundlegenden Rechte bei der Arbeit zu entziehen. Die relative Macht der auslagernden Unternehmen könne sich nachteilig auf die Erfolgsaussichten von Kollektivverhandlungen zum Schutz der Arbeitnehmer auswirken, da den Arbeitnehmern am unteren Ende der Lieferkette der Zugang zu den wahren Entscheidungsträgern, die letztlich ihre Arbeitsbedingungen festlegen, verwehrt wird. Die Arbeitgeberverbände äußern Sorge, die Vielzahl von Kodizes und Überwachungssystemen könne für Unternehmen zusätzliche Kosten und Unsicherheit verursachen, ohne dass die Arbeitsbedingungen dadurch besser würden. Sorge bereitet auch, dass von den Unternehmen erwartet wird, dass sie Verantwortlichkeiten übernehmen, die den betroffenen Regierungen obliegen sollten. Und einige Regierungen, insbesondere in Entwicklungsländern, äußern sich besorgt, dass Lieferketten dazu dienen könnten, nicht-tarifäre Ausfuhrhemmnisse zu schaffen.
18. Lieferketten können auch einen bedeutenden Einfluss auf innerstaatliche grundsatzpolitische Maßnahmen haben, z. B. auf die innerstaatliche Steuerpolitik, die Anlagepolitik oder die Wettbewerbsregeln, ja sogar auf den sozialpolitischen Bereich, z. B. auf die Soziale Sicherheit und die Sozialfürsorge.
19. Für die verschiedenen Aspekte der Lieferkette sind verschiedene Abteilungen des Amtes zuständig und daher wird die Frage auf umfassende Weise angegangen unter Nutzung des amtsweit vorhandenen Fachwissens in ENTERPRISE, SKILLS, SECTOR, INTEGRATION, ILS, NORMES, DIALOGUE und anderen Abteilungen.

Einige zu erörternde Fragen

20. Die Diskussion würde sich vor allem mit der Frage befassen, wie die Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten gefördert werden kann. Die zu erörternden Fragen könnten folgendes umfassen:

- Welches sind einige der wichtigsten strukturellen Veränderungen, die sich gegenwärtig in globalen Lieferketten vollziehen?
- Welches sind die wichtigsten Triebkräfte dieses Wandels?
- Welche Auswirkungen hat dieser Wandel auf die Quantität, Qualität und Aufteilung der Beschäftigung?
- Welche Rolle könnte internationalen Politiken bei der Aufgabe zukommen, die strukturellen Veränderungen in den globalen Lieferketten anzugehen?
- Welche Politiken sind zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität und menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten am wirksamsten?
- Wie könnten nationale, lokale und sektorale Politiken und Strategien zur Förderung der produktiven Beschäftigung und zur Einbindung der vielen arbeitenden Armen in nationale und globale Lieferketten beschaffen sein?
- Mit Hilfe welcher staatlicher Regelungen und sonstiger Überwachungssysteme könnte man die Probleme im Zusammenhang mit den globalen Lieferketten und menschenwürdiger Arbeit angehen?
- Wie könnte die Rolle privater freiwilliger Initiativen und anderer Bemühungen zum Umgang mit sozialen Fragen in Lieferketten aussehen?
- Welche Auswirkungen haben Lieferketten auf Kollektivverhandlungen und den sozialen Dialog?
- Was sind die Folgen der strukturellen Veränderungen in den globalen Lieferketten und welche Auswirkungen haben sie auf die produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für die Regierungen, die Arbeitnehmer- und die Arbeitgeberverbände?
- Welche Beratungsdienste, Werkzeuge und technische Hilfeleistungen könnten von der IAO entwickelt werden, um die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Modernisierung von Unternehmen in globalen Lieferketten zu unterstützen?
- Wie können die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände die Einhaltung von Verhaltenskodizes und internationalen Arbeitsnormen in globalen Versorgungsketten fördern?

Angestrebte Ergebnisse

21. Mit der allgemeinen Aussprache auf der Internationalen Arbeitskonferenz würden folgende Ergebnisse angestrebt:

- Eine Bestandsaufnahme der internationalen Debatte über die Auswirkungen der strukturellen Veränderungen in den globalen Lieferketten auf Quantität, Qualität und Aufteilung der Beschäftigung im Kontext der Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit;
- Empfehlungen für Arbeiten der IAO zur Stärkung kohärenter Politiken, Strategien und Werkzeuge für die fachliche Unterstützung der Mitgliedsgruppen, die die produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten fördern.

2. Sozialorientierte Finanzierung: Mikrofinanzierung für menschenwürdige Arbeit ⁵ (Allgemeine Aussprache)

Zusammenfassung

Tausende von Mikrofinanzinstituten (MFIs) überall in der Welt stellen Finanzdienstleistungen für Millionen von armen Haushalten bereit, von denen die meisten in der informellen Wirtschaft unter prekären Beschäftigungs- und Einkommensbedingungen leben. Mikrofinanzierung hilft ihnen, ihre Einkommen zu verstetigen und zu steigern, zu wachsen und die informelle Wirtschaft hinter sich zu lassen, sich vor Einkommensschüttungen zu schützen und sich zusammenzuschließen. Was können MFIs tun, um mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen? Wie können Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände partnerschaftlich mit MFIs zusammenarbeiten und deren Strategien beeinflussen? Was können Regierungen und Geber tun, um die Anreize in die richtigen Bahnen zu lenken, damit Mikrofinanzinstitute die Defizite im Bereich der menschenwürdigen Arbeit angehen?

Das Fachwissen und Know-how der IAO auf dem Gebiet der sozialorientierten Finanzierung stoßen bei der internationalen Gemeinschaft auf Wertschätzung ¹. Die Debatte auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2010 könnte die IAO im Konzert der internationalen Organisationen positionieren und die sozialen Ergebnisse der Mikrofinanzierung betonen. Die Debatte wird auch die allererste Gelegenheit bieten, die vielfältigen Verweise in Übereinkommen und Empfehlungen der IAO auf die Rolle zu bündeln, die Finanzierung spielt, um produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit voranzubringen. Schließlich wird die Debatte auf konkrete Beispiele für erfolgreiche Einsätze von Mikrofinanzierung zur Beseitigung von Defiziten bei menschenwürdiger Arbeit zurückgreifen.

¹ Ein konkretes Beispiel hierfür ist der Beitrag der Gates-Stiftung für Innovationen im Bereich der Mikroversicherung in Höhe von 34 Millionen US-Dollar.

Gründe

22. In Anbetracht der nachweislich positiven Auswirkungen der Mikrofinanzierung auf den Abbau von Armut beauftragte der Verwaltungsrat ⁶ das Amt, Mittel und Wege zu erkunden, wie Mikrofinanzierung auf menschenwürdige Arbeit ausgerichtet werden kann (Grundsatzerklärung vom November 2005 über „Mikrofinanzierung für menschenwürdige Arbeit“). Im Hinblick auf ein besseres Verständnis dieser Auswirkungen und eine Ermittlung von Ansatzpunkten für Maßnahmen und Politikunterstützung erteilte der Verwaltungsrat dem Amt den Auftrag, Initiativen vor Ort einzuleiten, die den arbeitenden Armen und anderen verletzlichen Gruppen im Rahmen des gemeinsamen Ergebnisses „Mikrofinanzierung für menschenwürdige Arbeit“ der Zweijahresperiode 2008-09 zugute kommen. Das Amt plant die Einbindung einiger Mikrofinanzinstitute weltweit, um in Partnerschaft mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden ein ausgewähltes Defizit bei menschenwürdiger Arbeit anzugehen.
23. Die Debatte auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2010 würde sich mit vorbildlichen Praktiken beim Einsatz von Mikrofinanzierung im Hinblick auf produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit beschäftigen und die Konsequenzen für die Politikgestaltung bestimmen. Sie würde Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit mit Sozialpartnerorganisationen ermitteln ⁷. Die Debatte kommt aus mehreren Gründen zur rechten Zeit: Sie

⁵ „Dauerhafter Friede kann nur dann erreicht werden, wenn große Bevölkerungsgruppen Mittel und Wege finden, um aus der Armut auszubrechen ... und der Mikrokredit ist ein solches Mittel“ (Ausschuss zur Vergabe des Friedensnobelpreises, 2006).

⁶ GB.294/ESP/3.

⁷ Die Verleihung des Friedensnobelpreises an M. Yunus und die Grameen Bank, die Ergebnisse des Internationalen Mikrokreditjahres 2005 und die bevorstehende Debatte der Generalversammlung der VN über Mikrofinanzierung und die Millenniumsentwicklungsziele; die von der IAO im Mai

würde die IAO im Konzert der internationalen Organisationen zu einem Zeitpunkt positionieren, da die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Mikrofinanzierung und ihre Beiträge zu den einzelnen Millenniumsentwicklungszielen erörtern soll. MFIs sind vielleicht die einzigen Einrichtungen, deren Leistungsfähigkeit systematisch in zwei Dimensionen gemessen wird: in finanzieller Hinsicht und unter dem Gesichtspunkt ihrer sozialen Auswirkungen. Die im Bereich der Mikrofinanzierung entwickelten Indikatoren für die sozialen Auswirkungen sind natürlich für die IAO relevant. Die Debatte würde die allererste Gelegenheit bieten, die vielfältigen Hinweise in Übereinkommen und Empfehlungen der IAO auf die Rolle zu bündeln, die Finanzierung spielt, um produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit voranzubringen. Schließlich würde die Debatte auf konkrete Beispiele für erfolgreiche Einsätze von Mikrofinanzierung zur Beseitigung von Defiziten bei menschenwürdiger Arbeit zurückgreifen.

Die Bedeutung für menschenwürdige Arbeit

24. Sozialorientierte Finanzierung beeinflusst verschiedene Schlüsselaspekte der menschenwürdigen Arbeit ⁸:

- Schaffung von Arbeitsplätzen;
- Kinderarbeit;
- Arbeitsbedingungen;
- Schuldenstatus;
- Formalisierung;
- Gleichheit der Geschlechter.

25. Helfen Darlehen und sonstige Dienstleistungen von MFIs den Kunden bei der Schaffung von Arbeitsplätzen ⁹? Bis jetzt ist Dank eines verbesserten Zugangs zu Finanzierung durch MFIs die Nachfrage hauptsächlich nach Familienarbeitskräften, Lehrlingen und Tagelöhnern stimuliert worden. Einige MFIs haben jedoch damit begonnen, ihre Produkte auf etwas größere Unternehmen zuzuschneiden, die mehr Arbeitnehmer beschäftigen. ACEP, ein MFI im Senegal, begleitet seine stärker wachstumsorientierten Kunden mit einem speziellen, auf ihre spezifischen Bedürfnisse ausgerichteten Programm, was spürbare Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen hat. Für das MFI besteht die Aussicht auf eine wachsende Nachfrage nach zusätzlichen Finanzdienstleistungen (Versicherungen, Wohnungsbaudarlehen usw.) als Folge der neugeschaffenen Arbeitsplätze.

26. Mikrofinanzierung kann den Eltern von erwerbstätigen Kindern zu einem zusätzlichen Einkommen verhelfen, so dass sie auf das Arbeitseinkommen der Kinder verzichten kön-

2005 in Genf veranstaltete Globale Tagung über die Schaffung inklusiver Finanzsektoren. Die vorgeschlagene Debatte der Internationalen Arbeitskonferenz greift die Argumente auf, die vom Verwaltungsratsausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik (GB.285/ESP/3 und 13), von der Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Globalisierung und von der Internationalen Arbeitskonferenz (Entschließung von 2002 über die informelle Wirtschaft und Entschließung von 2004 über Migration) erarbeitet worden sind, und entwickelt diese weiter.

⁸ Diese Liste ist nicht erschöpfend: Es gibt weitere Aspekte und Dimensionen der menschenwürdigen Arbeit, die für die Mikrofinanzierung von Belang sind.

⁹ B. Bolnick und E. Nelson: *Evaluating the economic impact of a special credit programme: KIK/KMKP in Indonesia*, JDS, 26, 1990; E. Dunn und G. Arbuckle: *Microcredit and micro-enterprise development performance: Impact evidence from Peru*, SED, Bd. 12, Nr. 4, Dez. 2001.

nen. Mikrofinanzierung kann allerdings auch die gegenteilige Wirkung haben und Eltern dazu veranlassen, ihre Kinder aus der Schule zu nehmen. Verschiedene MFIs bemühen sich, dieses Risiko anzugehen: Die Arthacharya-Stiftung in Sri Lanka beispielsweise gewährt Eltern einen Zinsabschlag, wenn sie eine Bescheinigung vorlegen, dass ihre Kinder die Schule besuchen.

27. Mikrofinanzierung kann auch zur Verbesserung der Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz beitragen. Die Arbeitsbedingungen von Handwerkern, die Messingwaren herstellen, in Moradabad in Nordindien sind äußerst gefährlich und verursachen Lungenkrankheiten, Augenverletzungen sowie Verbrennungen an Armen und Füßen. Ein Anreizpaket aus Mikrokrediten und Ratschlägen durch eine lokale Finanzinstitution führte zur Einführung einfacher Lüftungsrohre und zu einer Verringerung der arbeitsbezogenen Unfälle.
28. Schuldarbeit, die vorherrschende Form der Zwangsarbeit, stellt eine elementare Verletzung von Arbeitsrechten dar. Schuldknechtschaft untergräbt menschenwürdige Arbeit. Mehrere MFIs haben es sich zur Aufgabe gemacht, unmittelbar gegen Schuldknechtschaft vorzugehen. Das NRSP in Pakistan beispielsweise verbindet soziale Mobilisierung, Berufsausbildung und Ersparnisse miteinander, um sicherzustellen, dass die „haaris“, eine Gruppe ehemaliger Schuldarbeiter, nicht wieder in Schuldknechtschaft geraten.
29. Mikrofinanzierung ist auch ein Auslöser für die Formalisierung. Die Alexandria Business Association (ABA), ein MFI in Ägypten, koppelt die Kreditvergabe an die fortschreitende Dokumentation des Kunden und bildet damit einen Anreiz für die Kreditnehmer, langsam aus der informellen Wirtschaft „auszusteigen“. Eines der verlangten Dokumente betrifft den Sozialversicherungsstatus der Beschäftigten. Der Zugang zu Finanzierung kann somit zur Ausweitung des Sozialschutzes beitragen.
30. Zugang zu Finanzierung kann die Verteilung der Arbeitszeit zwischen Männern und Frauen verändern¹⁰. Mikrofinanzierung, so ist festgestellt worden, gibt Frauen bei haus-internen Entscheidungen im Zusammenhang mit der kreditfinanzierten Tätigkeit und bei der Verwaltung des gesamten Haushaltsbudgets ein größeres Mitspracherecht. Es ist aber immer noch so, dass viele Frauen, insbesondere in ländlichen Gebieten, nur schwer Zugang zu Finanzdienstleistungen haben aufgrund von Diskriminierung beim Erwerb von Lese- und Schreibfähigkeiten und von Eigentumsrechten sowie aufgrund von gesellschaftlichen Einstellungen. RCPB, NYESIGISO, PAMECAS und andere Spar- und Kreditgenossenschaften in Westafrika haben daher engagierte Programme für Gruppentransaktionen auf den Weg gebracht, bei denen keine Sicherheiten erforderlich sind und Kredite von weniger als 50 US-Dollar ausgezahlt werden.
31. Andere Defizite bei menschenwürdiger Arbeit können ebenfalls von MFIs angegangen werden. Sie können:
 - HIV/Aids-betroffenen Arbeitnehmern helfen, für ärztliche Behandlungen zu sparen;
 - Spar- und Investitionsprodukte für Familien von Wanderarbeitnehmern, die Überweisungen erhalten, gestalten;
 - den Zugang zu Lebens- und Krankenversicherungen verbessern;
 - Heim- oder Vertragsarbeiter in Spar- und Kreditvereinen zusammenschließen;
 - jungen Arbeitsuchenden eine Chance auf einen Neuanfang bieten;

¹⁰ L. Mayoux: „Microfinance and the empowerment of women – Review of key issues“, Social Finance Programme Working Paper Nr. 23 (Genf, IAA, 2000).

- Menschen mit Behinderungen in den Hauptstrom von Mikrofinanzdienstleistungen integrieren;
- es Arbeitgebern in der informellen Wirtschaft ermöglichen, ihren Arbeitnehmern Leistungen zu gewähren, wie beispielsweise Krankenversicherung usw.

32. Dies zeigt, dass es jetzt eine Vielzahl von Initiativen im Bereich der sozialorientierten Finanzierung gibt – d.h. Mikrofinanzierung, die Defizite bei menschenwürdiger Arbeit konkret und effektiv angeht ¹¹. Während des Zweijahreszeitraums 2008-09 wird das Amt über das Social Finance Network ein stärkeres Engagement für Initiativen im Bereich der menschenwürdigen Arbeit seitens MFIs fördern. Die Erfahrungen werden im Hinblick auf eine Präsentation auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2010 evaluiert werden.

Diskussionspunkte

33. Die Diskussionspunkte könnten Folgendes umfassen:

- Wie können Instrumente, die in der sozialorientierten Finanzierung eingesetzt werden, produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit fördern und damit die internationalen Arbeitsnormen vorantreiben?
- Wie kann Mikrofinanzierung Akteuren dabei helfen, von der informellen in die formelle Wirtschaft zu wechseln?
- Was können Sozialpartnerorganisationen tun, um Arbeitnehmer und selbstständige Produzenten besser gegen Überschuldung zu schützen?
- Wie können Arbeitsministerien beim Management von Mikrofinanzierungskomponenten in Sozialfonds am besten unterstützt werden?
- Wie können Arbeitgeberverbände:
 - a) dabei helfen, Investitionskosten zu senken und Vorkehrungen für die gemeinsame Übernahme von Risiken für KMUs fördern;
 - b) den Zugang zu Kapital für Mitgliedsunternehmen erleichtern;
 - c) die Spartätigkeit von Arbeitnehmern fördern, Überweisungen erleichtern usw.?

Angestrebte Ergebnisse

34. Die Debatte auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2010 sollte zu drei Ergebnissen führen:

- bessere Kenntnisse und ein besseres Verständnis der Auswirkungen, die ein verbesserter Zugang zur Finanzierung auf Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit hat; Informationen über Partnerschaften zwischen MFIs und Sozialpartnern und zu der Frage, wie diese ihre Fördertätigkeit, Dienstleistungen und Vertretung verbessern;

¹¹ „Microfinance for decent work“, ein für eine Fachtagung im März 2007 in den Niederlanden ausgearbeiteter Bericht, legt die Hauptprobleme dar im Zusammenhang mit der Schaffung von Arbeitsplätzen, insbesondere für Jugendliche und andere Zielgruppen, dem Schutz der Armen und der Förderung der Organisation von Gruppen.

- Klärung der Rollen, die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bei der Nutzung der Mikrofinanzierung für menschenwürdige Arbeit spielen können;
- Informationen darüber, was sich wann und unter welchen Umständen bewährt hat. Die Ermittlung bewährter institutioneller Praktiken und Politiken ist die Grundlage für die weitere Bereitstellung von Dienstleistungen für Mitgliedsgruppen im Bereich der sozialorientierten Finanzierung durch das Amt: Beratung, Kapazitätsaufbau, grundsatzpolitische Analyse, Instrumente. Dies wird insbesondere Mitgliedsgruppen dabei helfen, groß angelegte Initiativen zu lancieren, die Mikrofinanzierung für menschenwürdige Arbeit bieten.
- Wie können Arbeitnehmerverbände:
 - a) über Pensionsfonds und sozialverantwortliche Investitionen MFIs belohnen, die Defizite bei menschenwürdiger Arbeit angehen;
 - b) mit MFIs partnerschaftlich zusammenarbeiten, um die Bereitstellung von erschwinglichen und sicheren Spar- und Krediteinrichtungen für Arbeitnehmer sicherzustellen;
 - c) die Finanzkompetenz von Arbeitnehmern verbessern, um eine bessere Einschätzung der Risiken und Chancen von finanziellen Verträgen sicherzustellen?

3. Flexicurity als Werkzeug zur Erleichterung der Anpassung an Veränderungen in der globalisierten Wirtschaft (Allgemeine Aussprache)

Zusammenfassung

Flexible und verlässliche vertragliche Regelungen, umfassende Strategien des lebenslangen Lernens, effektive aktive Arbeitsmarktpolitiken und moderne, angemessene und nachhaltige Sozialschutzsysteme sind die Hauptelemente einer kohärenten Kombination von Einzelmaßnahmen, die heute schlagwortartig als „Flexicurity“ bezeichnet wird. Flexicurity-Maßnahmen sind Instrumente zur Bewältigung des Wandels in sich globalisierenden Wirtschaften, und ihre Konzeption und Durchführung sollte durch Sozialdialog und Kollektivverhandlungen zwischen den Sozialpartnern erfolgen und an die individuellen Unternehmens-, Sektor- und Landesverhältnisse angepasst werden. Es besteht zwar im Allgemeinen Einvernehmen im Hinblick auf gemeinsame Elemente, eine gründliche Diskussion über die Durchführbarkeit von Flexicurity-Maßnahmen im Rahmen der menschenwürdigen Arbeit und der Globalen Beschäftigungsagenda (GBA) ist dennoch gerechtfertigt.

- 35.** Flexicurity ist von einem Modewort zu einer ernststen politischen Frage geworden. Der Flexicurity-Ansatz wurde zwar im EU-Kontext entwickelt, hat aber potentiell eine globale Reichweite, da hierbei davon ausgegangen wird, dass in den globalen Wirtschaften von heute ein großer Bedarf an Anpassung an Wandel besteht, was wiederum auch Arbeitsmarktsicherheit voraussetzt. Flexibilität und Anpassungssicherheit sind zwei Seiten derselben Münze und sollen Unternehmen und ihren Beschäftigten dabei helfen, sich den Anforderungen der globalisierten Wirtschaft zu stellen.
- 36.** In einem Umfeld, in dem trotz Bemühungen um innerbetriebliche Anpassung Unternehmen seltener als früher in der Lage sind, ihren Mitarbeitern eine lebenslange oder sogar nur langfristige Beschäftigungssicherheit zu garantieren, müssen neue externe Arten der Sicherheit die betriebsinterne Sicherheit ergänzen. Dies bedeutet, dass eine Verlagerung der Arbeitsplatz- und Beschäftigungssicherheit auf die Arbeitsmarktsicherheit stattfindet.
- 37.** Eine solche Verlagerung zeigt sich an den gemeinsamen Grundsätzen für Flexicurity zur Modernisierung der europäischen Arbeitsmärkte, die der Europarat Ende 2007 vereinbart

hat. Sie sind die bewusste Kombination „flexibler und verlässlicher vertraglicher Vereinbarungen, umfassender Strategien des lebenslangen Lernens, wirksamer und aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen sowie moderner, angemessener und nachhaltiger Systeme der sozialen Sicherheit“¹². In den Schlussfolgerungen des Rates wird ferner festgestellt, dass Flexicurity-Maßnahmen durch sozialen Dialog und Tarifverhandlungen gestaltet und umgesetzt werden sollten und dass es nicht nur ein einziges Arbeitsmarktmodell gibt, sondern dass vielmehr die gemeinsamen Grundsätze den besonderen Umständen eines jeden Landes angepasst werden müssen. Diese Grundsätze sind auch von den europäischen Sozialpartnern gebilligt worden und stellen nun ein bestimmendes Element von Reformagendas für den Umbau des Arbeitsmarkts der EU-Mitgliedstaaten dar.

38. Ihrem Wesen nach sind diese Flexicurity-Grundsätze mit den Grundsätzen der menschenwürdigen Arbeit vereinbar, sie sind integriert in die GBA und sie schlagen mit der Flexicurity-Agenda der Europäischen Kommission Strategien zur Schaffung integrativer Arbeitsmärkte mit niedriger Segmentierung und einem hohen Beschäftigungsstand vor. Dennoch gibt es weiter große Herausforderungen, die im Rahmen einer allgemeinen Aussprache erörtert werden könnten:

- Bei Flexicurity geht es um den Lebenszyklus des Einzelnen und um den Anpassungsbedarf des Unternehmens. Für den Einzelnen setzt das Gleichgewicht von Arbeits- und Privatleben eine Kombination flexibler und fester Arbeitsplätze im Laufe seines Arbeitslebens voraus¹³. Können die Bedürfnisse des Einzelnen – und insbesondere auch die der Mütter und Eltern im Allgemeinen – an Flexibilität, Stabilität und Sicherheit mit dem Flexibilitätsbedarf der Arbeitgeber in Einklang gebracht werden? Welche Vorkehrungen müssen getroffen werden, um ein derartiges Gleichgewicht zu ermöglichen?
- Qualitativ gute Arbeit führt zu mehr Zufriedenheit am Arbeitsplatz und mehr Zufriedenheit führt zu höherer Produktivität. Die Zufriedenheit am Arbeitsplatz hängt u.a. von der Arbeitsplatzsicherheit/Beschäftigungssicherheit ab¹⁴. Können die neuen externen Sicherheiten (beispielsweise durch Ausbildung und andere aktive arbeitsmarktpolitischen) in den Fällen, in denen Unternehmen weniger Arbeitsplatzsicherheit/Beschäftigungssicherheit bieten, wirklich ein Gefühl der Beschäftigungssicherheit/Sicherheit der Beschäftigungsfähigkeit hervorrufen, das die Grundlage für die Zufriedenheit am Arbeitsplatz bildet und die Produktivität unterstützt?
- Spricht man im Zusammenhang mit Entwicklungsländern von Flexicurity, so stellt sich oft heraus, dass wichtige Elemente von Flexicurity-Maßnahmen fehlen: aktive und passive arbeitsmarktpolitischen sowie repräsentative Akteure und starke Institutionen des sozialen Dialogs. Welche Maßnahmen sind erforderlich, um ein solides nachhaltiges politisches Umfeld zu schaffen, das einerseits ein gewisses Maß an externer Sicherheit, andererseits zugleich Unternehmen eine größere Anpassungsflexibilität bietet?
- Was sind die Kosten und Vorteile von Flexicurity-Maßnahmen für Unternehmen, den Einzelnen und die staatlichen Stellen, und wie können diese gerecht verteilt werden?

¹² Rat der Europäischen Union, 15497/07.

¹³ “We observe more flexibility for young people and more stability for older workers” (P. Auer, S. Cazes: *Employment stability in an age of flexibility: Evidence from the industrialized countries*, IAA, 2003).

¹⁴ Aus der Vierten Europäischen Erhebung über die Arbeitsbedingungen (Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 2007) geht hervor, dass die Beurteilung der Arbeitsplatzsicherheit den größten Einfluss auf die Zufriedenheit am Arbeitsplatz hat.

4. **Unternehmertum von Jugendlichen: Die Wandlung vom Arbeitssuchenden zum Arbeitsbeschaffer** (Allgemeine Aussprache)

Zusammenfassung

Die Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit und die Einbindung von jungen Frauen und Männern in Wirtschaft und Gesellschaft ist eine wesentliche und große Herausforderung. Das Unternehmertum von Jugendlichen wird zunehmend als wertvolle Strategie zur Freisetzung des produktiven und innovativen Potentials junger Menschen anerkannt. Es ermöglicht es ihnen, ihr unternehmerisches Potential zu entfalten, Arbeitsplätze zu schaffen und einen positiven Beitrag zu einer nachhaltigen Gesellschaft zu leisten. Im Jahr 2005 fanden auf der Internationalen Arbeitskonferenz Beratungen über die Jugendbeschäftigung statt; dabei wurde die Frage des Unternehmertums von Jugendlichen kurz angesprochen. Es ist jetzt sinnvoll, näher zu untersuchen, wie das Unternehmertum von Jugendlichen dazu beitragen kann, die Agenda für menschenwürdige Arbeit und die Globale Beschäftigungsagenda voranzubringen.

39. Fast 40 Prozent der Weltbevölkerung sind jünger als 20, und mehr als eine Milliarde junger Frauen und Männer sind zwischen 15 und 24 Jahre alt. Der größte Teil dieser jungen Bevölkerung (85 Prozent) lebt in Entwicklungsländern, und es wird davon ausgegangen, dass in den kommenden zehn Jahren Jahr für Jahr fast 100 Millionen junge Menschen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen werden. Nach VN-Prognosen von 2007 dürfte sich in den 50 ärmsten Ländern der Welt die Bevölkerung mehr als verdoppeln, nämlich von 0,8 Milliarden im Jahr 2007 auf 1,7 Milliarden in 2050. Dies würde bedeuten, dass für drei Milliarden junge Menschen unter 25 Jahren Chancen für menschenwürdige Arbeit geschaffen werden müssen – eine außerordentliche Herausforderung.
40. Nach einer neueren IAA-Studie ist die Wahrscheinlichkeit, dass Jugendliche arbeitslos sind, generell 3,5 Mal höher als bei Erwachsenen, da Arbeitsmärkte, insbesondere in Entwicklungsländern, nicht in der Lage sind, das oft massive und rasch zunehmende Angebot an jungen Arbeitskräften zu absorbieren. Die Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit und die produktive Einbindung junger Menschen in Wirtschaft und die Gesellschaft allgemein ist eine wesentliche und große Herausforderung. Es gibt nachdrückliche empirische Belege sowohl aus Entwicklungs- als auch Industrieländern, aus denen hervorgeht, dass arbeitslose Jugendliche eher zu antisozialem Verhalten, Drogenmissbrauch und Beteiligung an bewaffneten Konflikten und sogar zu Terrorismus neigen¹⁵.
41. Das Unternehmertum von Jugendlichen wird zunehmend als wertvolle Strategie zur Freisetzung des produktiven und innovativen Potentials junger Menschen verstanden, angenommen und eingeführt¹⁶. Empirische Belege sprechen dafür, dass in dieser Hinsicht eine förderliche Kultur des Unternehmertums, ein befähigendes wirtschaftliches Umfeld und die erforderlichen Instrumente zur Entwicklung des Unternehmertums von großem Nutzen sein können¹⁷.

¹⁵ VN (2002): „First Regional Forum on Youth: Security, opportunity and prosperity“, ECOSOC-Dokument OPA/AC.33/1; IAA (2005): „Being Real About Youth Entrepreneurship in Eastern and Southern Africa: Implications for Adults, Institutions and Sector Structures“, SEED-Arbeitspapier Nr. 72, Genf; Weltbank (2007): World Development Report, „Development and the Next Generation“, Washington.

¹⁶ Bronte-Tinkew und Z. Redd (2001): „Logic Models and Outcomes for Youth Entrepreneurship Programs“, Report to the DC Children and Youth Investment Trust Corporation, Washington.

¹⁷ J.C. Hayton, et al.: „National culture and entrepreneurship: A review of behavioural research“, in *Entrepreneurship Theory and Practice*, 2002, Bd. 26, Nr. 4, S. 33–52.

42. Programme zur Förderung des Unternehmertums als berufliche Laufbahn für Jugendliche müssen jedoch sorgfältig geplant werden; das Unternehmertum stellt hohe Anforderungen und ist mit Risiken behaftet, insbesondere für junge Menschen, die sich bereits in einer sensiblen, kritischen Lebensübergangsphase befinden und denen es im Allgemeinen an unternehmerischer Erfahrung und materiellen Ressourcen fehlt. Selbst diejenigen, die als Unternehmer erfolgreich sind, enden letztlich oft im informellen Sektor der Wirtschaft.
43. Auf ihrer 93. Tagung (2005) erörterte die Internationale Arbeitskonferenz die Frage der Jugendbeschäftigung. Im Zusammenhang mit aktiven Arbeitsmarktpolitiken wurde auch das Unternehmertum von Jugendlichen kurz diskutiert. Es ist jedoch unbedingt notwendig, sich eingehender mit diesem so wichtigen Bereich zu befassen, um das Potential zur Schaffung von Arbeitsplätzen, zur Erweiterung der Möglichkeiten und zum Unternehmertum als integraler Bestandteil der Globalen Beschäftigungsagenda voll zu nutzen. Im Mittelpunkt der Diskussion dürften die folgenden Fragen stehen:
- Art, Umfang und Dynamik der Jugendarbeitslosigkeit – die derzeitige und potentielle Rolle des Unternehmertums von Jugendlichen;
 - Politiken und Programme zur Förderung des Unternehmertums von Jugendlichen – Welche Lehren sind daraus zu ziehen?
 - Rolle der Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer;
 - Was kann getan werden, um gute/menschenwürdige Arbeitsplätze durch das Unternehmertum von Jugendlichen zu fördern?
 - Was wäre die zweckmäßigste Strategie für die Arbeit der IAO in diesem Bereich?

Sozialschutz

5. **Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte** (Normensetzung)

Zusammenfassung

Es wird vorgeschlagen, die Frage der Förderung menschenwürdiger Arbeit für Hausangestellte in die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2010 aufzunehmen im Hinblick auf die Ausarbeitung von IAO-Urkunden, möglicherweise in Form eines Übereinkommens und einer ergänzenden Empfehlung, um dieser Arbeitnehmerkategorie dringend benötigten Schutz zu bieten. Aus Berichten und Forschungsarbeiten geht hervor, dass es bei Hausangestellten in aller Welt immer mehr Defizite an menschenwürdiger Arbeit gibt. Die meisten Hausangestellten sind Frauen, und ihre Arbeit ermöglicht es anderen, ihren Lebensstandard zu verbessern. Die IAO hat seit langem darauf hingewiesen, dass diese Arbeitnehmer einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen, und die Internationale Arbeitskonferenz hat bereits 1965 normative Maßnahmen gefordert. In der Tat können viele Probleme von Hausangestellten auf die Besonderheit und die Art ihrer Tätigkeit und die unzulängliche Beachtung der wichtigsten Aspekte ihrer Lage im internationalen Recht und in der innerstaatlichen Gesetzgebung zurückgeführt werden. Ihre besondere Anfälligkeit gegenüber Verletzungen grundlegender Menschenrechte, darunter der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, sowie die unterschiedlichen Beschäftigungsbedingungen, Entlohnungsmethoden, Arbeitszeiten und sonstigen Aspekte ihrer Arbeitsbedingungen rechtfertigen eine separate Behandlung und eigene, auf ihre Verhältnisse zugeschnittene Normen. In den letzten Jahren hat eine Reihe von Regierungen Schritte zur Verbesserung des Rechtsschutzes für Hausangestellte eingeleitet, und andere ziehen dies in Erwägung. Die Ausarbeitung von internationalen Normen soll eine große Lücke im Bereich der Förderung der menschenwürdigen Arbeit für alle schließen und den Mitgliedsgruppen sinnvolle und zeitgemäße Richtlinien zu Politiken und Praktiken in diesem Bereich an die Hand geben.

Das Problem

44. Millionen von Hausangestellten, überwiegend Frauen, wird eine menschenwürdige Arbeit und der damit verbundene Schutz vorenthalten; zugleich aber tragen sie zur Verbesserung der Beschäftigungsaussichten und des Lebensstandards anderer Arbeitnehmerkategorien bei. Die Internationale Arbeitskonferenz hat wiederholt auf diese unfaire Behandlung hingewiesen und Verletzungen grundlegender Arbeits- und sonstiger Menschenrechte erwähnt, von zu langen Arbeitszeiten, niedrigen Löhnen und einem unzulänglichen sozialen Schutz bis hin zu sexueller Belästigung, gewalttätigen Übergriffen und anderen Formen von Gewalt. Von der IAO und verschiedenen Institutionen durchgeführte Forschungsarbeiten führten zu dem Schluss, dass einer der Hauptgründe für diese Situation in der Tatsache zu sehen ist, dass Hausangestellte in zu vielen Ländern nicht unter die Arbeitsgesetze fallen und somit nicht von der Arbeitsaufsicht, von Verbänden der Arbeitnehmer sowie gegebenenfalls durch arbeitgeberseitige Regelungen geschützt werden. In der letzten Zeit ist eine tendenziell steigende Zahl von Missbräuchen und eine weiter ansteigende Zahl der Hausangestellten in aller Welt zu erkennen. Konservative Schätzungen gehen von mehr als 100 Millionen Hausangestellten aus; dies bedeutet, dass es sich hier um eines der größten, bisher nicht geschützten Segmente der Erwerbsbevölkerung handelt. Berichte über Missbräuche und Förderarbeit von Gewerkschaften und anderen Organisationen haben bewirkt, dass eine Reihe von Ländern in letzter Zeit Rechtsvorschriften angenommen hat, während andere Länder gesetzgeberische Maßnahmen in Erwägung ziehen. Aus diesem Grund wäre eine normensetzende Tätigkeit der IAO in diesem Bereich jetzt angebracht.

Die vorgeschlagene Antwort

45. Es wird vorgeschlagen¹⁸, den Gegenstand Förderung menschenwürdiger Arbeit für Hausangestellte im Hinblick auf die Ausarbeitung von IAO-Urkunden, möglicherweise in Form eines Übereinkommens und einer ergänzenden Empfehlung, in die Tagesordnung der Konferenz im Jahr 2010 aufzunehmen, um den Mitgliedsgruppen geeignete Leitlinien zu Politik und Praxis im Bereich der Hausangestellten an die Hand zu geben.
46. Einige Aspekte der grundlegenden Rechte von Hausangestellten bei der Arbeit sowie ihre Menschenrechte und Arbeitsbedingungen sind unter Umständen in vorhandenen internationalen Normen der IAO oder anderen internationalen Organisationen nicht angemessen behandelt worden und bieten sich daher für eine Normensetzung an. Urkunden zu grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit sind zwar für alle Arbeitnehmer, auch Hausangestellte anwendbar; es gibt jedoch offenkundig Defizite an menschenwürdiger Arbeit: zu oft wird Hausangestellten das Recht zur Bildung von Gewerkschaften vorenthalten¹⁹; in vielen Ländern sind sie in Zwangsarbeitssituationen gefangen, und in vielen Fällen werden sie durch Drohungen oder Gewaltanwendung am Verlassen des Hauses ihres Arbeitgebers gehindert²⁰; viele als Hausangestellte arbeitende Migranten arbeiten unter prekären und schwierigen Bedingungen und sind Verletzungen ihrer grundlegenden Rechte gegenüber besonders anfällig²¹. Darüber hinaus gestatten, wie bereits in der dem Verwaltungsrat auf seiner 300. Tagung unterbreiteten Vorlage erklärt wurde, etliche andere Übereinkommen die Ausnahme bestimmter Arbeitnehmergruppen. So hat der Sachverständigen-

¹⁸ GB.300/2/2.

¹⁹ IAA: Internationale Arbeitskonferenz, 82. Tagung, Bericht III (Teil 4 A), 1995, Abs. 59.

²⁰ IAA: *Eradication of forced labour*, Einleitung, Bericht III, Teil 1 B, Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung (Genf, Juni 2007).

²¹ IAA: Internationale Arbeitskonferenz, 82. Tagung, a.a.O., 1995.

digenausschuss der IAO für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen bestätigt²², dass es das Ziel des Übereinkommens (Nr. 30) über die Arbeitszeit (Handel und Büros), 1930, ist, die „im Übereinkommen (Nr. 1) über die Arbeitszeit (Gewerbe), 1919, festgelegten Arbeitszeitnormen auf all die Personen auszuweiten, die nicht unter das Übereinkommen Nr. 1 fallen, mit Ausnahme der Beschäftigten in der Landwirtschaft, in der See- oder Binnenschifffahrt, in Fischereien und in **Haushalten**“. Ebenso räumt Artikel 2 des Übereinkommens (Nr. 95) über den Lohnschutz, 1949, den ratifizierenden Staaten die Möglichkeit ein, bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern, darunter ausdrücklich die in häuslichen Diensten stehenden, von seinem Geltungsbereich auszuschließen²³. Das Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000, soll zwar für alle unselbständig beschäftigten Frauen gelten, einschließlich derjenigen, die in typischen Formen abhängiger Arbeit tätig sind, die ratifizierenden Staaten können jedoch nach Anhörung der in Betracht kommenden repräsentativen Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer begrenzte Gruppen von Arbeitnehmern ganz oder teilweise aus dem Geltungsbereich des Übereinkommens ausnehmen²⁴. In diesem Zusammenhang stellte der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen 2004 fest, dass der Mutterschutz der in der Landwirtschaft, in Heimarbeit oder als Hausangestellte beschäftigten Frauen „immer noch unzureichend ist“²⁵. Eine ähnliche Sorge äußerte der Sachverständigenausschuss u.a. hinsichtlich der Durchführung der Arbeitsschutzübereinkommen in Bezug auf den Schutz von Hausangestellten²⁶, des Übereinkommens (Nr. 158) über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, 1982, und des Übereinkommens (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947. In Bezug auf das Übereinkommen Nr. 81 stellte der Sachverständigenausschuss 2006 fest, dass „viele innerstaatliche Bestimmungen, die eine Begehung von Arbeitsstätten ermöglichen, die vielen Menschen, die als Hausangestellte arbeiten oder Heimarbeit verrichten, und bei denen es sich überwiegend um Frauen handelt, vom Arbeitsschutz durch Arbeitsaufsichtsbeamte ausnehmen“²⁷.

47. Eine Reihe vorhandener Urkunden sowie die in etlichen Ländern entwickelte Gesetzgebung und Praxis könnten bei Ausarbeitung spezieller Normen jedoch als Ausgangspunkt dienen.
48. Viele Probleme der Hausangestellten können auf die Besonderheit und die Art ihrer Tätigkeit und auf die unzulängliche Beachtung der wichtigsten Aspekte ihrer Lage im internationalen Recht und in der innerstaatlichen Gesetzgebung zurückgeführt werden. Ihre besondere Anfälligkeit für Verletzungen grundlegender Menschenrechte, darunter der

²² IAA: *Hours of work: From fixed to flexible?* Einleitung, Bericht III, Teil 1B, Internationale Arbeitskonferenz, 93. Tagung (Genf, Juni 2005).

²³ Auf den Konferenzaussprachen, die zur Annahme des Übereinkommens führten, schlugen die Arbeitnehmervertreter die Streichung des Hinweises auf die häuslichen Dienste in den Bestimmungen über mögliche Ausnahmen vor. Der vorgeschlagene Änderungsantrag wurde jedoch nicht angenommen. Die Gegner des Änderungsantrags waren der Ansicht, dass eine Reihe von Bestimmungen des vorgeschlagenen Übereinkommens unter besonderer Berücksichtigung von Industriearbeitern abgefasst worden seien und dass bei der uneingeschränkten Durchführung dieser Bestimmungen in Bezug auf Hausangestellte Schwierigkeiten auftreten würden. Siehe Internationale Arbeitskonferenz, 32. Tagung, 1949, *Record of proceedings*, S. 501.

²⁴ Art. 2, Abs. 1 und 2.

²⁵ IAA: Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Bericht III (Teil 1 A), 2004, Abs. 32.

²⁶ IAA: Internationale Arbeitskonferenz, 83. Tagung, Bericht III (Teil 4 A), 1996, Abs. 63.

²⁷ IAA: *Labour inspection*, Bericht III (Teil 1 B), Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung (Genf, Juni 2006), Abs. 264.

grundlegenden Rechte bei der Arbeit, sowie die unterschiedlichen Beschäftigungsregelungen, Entlohnungsmethoden, Arbeitszeiten und andere Aspekte ihrer Arbeitsbedingungen rechtfertigen eine separate Behandlung und eigene, auf ihre Verhältnisse zugeschnittene Normen.

- 49.** Es könnte ein Übereinkommen in Erwägung gezogen werden, in dem eine Reihe allgemeiner Grundsätze festgelegt würde, z. B. die generelle Anwendung der Normen der menschenwürdigen Arbeit und internationaler Arbeitsnormen auf Hausangestellte, die Achtung ihrer grundlegenden Menschenrechte und ihre Einbeziehung in den Schutz, der Arbeitnehmern durch die innerstaatlichen arbeitsrechtlichen Regelungen geboten wird, sowie Bestimmungen für ein Aufsichtssystem, um die Einhaltung der für sie geltenden Rechtsvorschriften zu gewährleisten. Das Übereinkommen könnte die ratifizierenden Staaten dazu auffordern, eine innerstaatliche Politik zur hauswirtschaftlichen Arbeit zur Verbesserung der Lage dieser Arbeitnehmerkategorie festzulegen, durchzuführen und regelmäßig zu überprüfen, Beratungen mit repräsentativen Verbänden der Arbeitgeber und Arbeitnehmer in diesem Bereich (darunter Organisationen, die sich direkt mit Hausangestellten befassen) zu fördern und Fragen im Zusammenhang mit den besonderen Merkmalen und Bedingungen dieser Arbeitnehmerkategorie anzugehen (Arbeit – und oft Unterkunft – in Privathäusern, unregelmäßige Arbeits- und Ruhezeiten, mehrere Arbeitgeber usw.). Einzelheiten und Leitlinien zum möglichen Inhalt der innerstaatlichen Politik könnten in einer ergänzenden Empfehlung behandelt werden, die eine Politik der Gleichbehandlung von Hausangestellten und anderen Lohnempfängern empfiehlt und allgemeine Bestimmungen über Vereinigungsfreiheit, Mindestlohn, Lohnschutz, Mutterschutz, Arbeits- und Ruhezeiten und Urlaub, Arbeitsschutz und Zugang zur sozialen Sicherheit für Hausangestellte sowie deren Einbeziehung in Arbeitsstatistiken usw. enthalten würde.

Gegenwärtiger Stand der Diskussion

- 50.** Bei der Diskussion im Verwaltungsrat im November 2007 fand ein Normensetzungsgegenstand zur hauswirtschaftlichen Arbeit starke Unterstützung. Die Arbeitnehmergruppe befürwortete diesen Vorschlag uneingeschränkt und erklärte, dies sei die Priorität der Gruppe für die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2010. Eine Reihe von Regierungen vertrat ebenfalls die Auffassung, die Lage der Hausangestellten rechtfertige einen Normensetzungsansatz um sicherzustellen, dass alle Arbeitnehmer, auch Hausangestellte, einen angemessenen Schutz genießen und die Beschäftigungs- und anderen Rechte für diese Arbeitnehmerkategorien wirksam umgesetzt würden. Die Arbeitgebergruppe hat sich zwar bisher noch nicht mit der Frage einer Normensetzung für Hausangestellte befasst, allerdings öffentlich Besorgnis hinsichtlich dieser Arbeitnehmerkategorie zum Ausdruck gebracht, insbesondere im Kontext der Diskussionen über Beschäftigungspolitik und Zwangsarbeit.
- 51.** Auf seiner letzten Tagung erinnerte der Verwaltungsrat daran, dass sich die IAO, u.a. in Form von Entschlüssen der Internationalen Arbeitskonferenz, seit langem für die Behandlung dieses Problems einsetzt, sowie daran, dass die Lage dieser Arbeitnehmer ein gewichtiges Argument für die Annahme internationaler Normen ist, die zur Verbesserung ihres gesetzlichen Umfelds durch Arbeitsgesetze genutzt werden können, damit diesen Arbeitnehmern ermöglicht wird, das ganze Spektrum der Schutzmaßnahmen und Rechte im Zusammenhang mit menschenwürdiger Arbeit in Anspruch zu nehmen.

Die IAO und Hausangestellte: Eine bereits seit längerer Zeit erhobene Forderung nach normativen Maßnahmen

- 52.** Für die IAO ist die Frage der hauswirtschaftlichen Arbeit nicht neu, denn sie wurde im Laufe der Jahre auf der Konferenz und im IAA-Verwaltungsrat erörtert. Die Notwendigkeit einer normativen Tätigkeit wurde wiederholt hervorgehoben.

53. Im Jahr 1936 ersuchte die Internationale Arbeitskonferenz, da sie die Auffassung vertrat, der Entwurf des Internationalen Übereinkommens über den bezahlten Jahresurlaub (später Übereinkommen Nr. 52) sei nicht auf Hausangestellte anwendbar, den Verwaltungsrat, die Frage auf die Tagesordnung einer ihrer künftigen Tagungen zu setzen. Ferner wurde der Beschluss gefasst, die Konferenz würde gleichzeitig prüfen, ob andere Beschäftigungsbedingungen von Hausangestellten Gegenstand einer internationalen Regelung sein könnten²⁸.
54. Im Jahr 1945 nahm die Konferenz eine EntschlieÙung über den Schutz von Kindern und Jugendlichen an und stellte fest, dass „der Regelung der Zulassung eines Kindes zur Arbeit in einem Haushalt auÙerhalb seiner Familie ebensoviel Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte wie anderen nichtgewerblichen Berufen“. Die Konferenz forderte ferner „besondere Bemühungen zur Beseitigung von Beschäftigungsformen, bei denen Kinder in der Familie eines Arbeitgebers untergebracht oder von diesem zum Schein adoptiert werden und dort für ihren Lebensunterhalt arbeiten“²⁹.
55. Im Jahr 1948 nahm die Konferenz eine EntschlieÙung über die Beschäftigungsbedingungen von Hausangestellten an. Die Konferenz vertrat die Auffassung, dass es „nun an der Zeit ist, dieses wichtige Thema ausführlich zu diskutieren“. Folglich ersuchte sie „den Verwaltungsrat zu prüfen, ob es zweckmäÙig wäre, den Fragenkomplex der Stellung und der Beschäftigung von Hausangestellten in die Tagesordnung einer baldigen Tagung der Konferenz aufzunehmen“³⁰.
56. Im Jahr 1965 nahm die Konferenz eine neue EntschlieÙung über die Beschäftigungsbedingungen von Hausangestellten an³¹. In dieser EntschlieÙung wurde darauf hingewiesen, dass es dringend erforderlich ist, für Hausangestellte den elementaren Schutz vorzusehen, der ihnen einen Mindestlebensstandard sichern würde, der mit der Selbstachtung und der Menschenwürde vereinbar ist, die eine wesentliche Voraussetzung für soziale Gerechtigkeit sind. Die Konferenz forderte den Verwaltungsrat u.a. auf, die Aufnahme der Frage der Beschäftigungsbedingungen von Hausangestellten im Hinblick auf die Annahme einer internationalen Urkunde in die Tagesordnung einer baldigen Tagung der Konferenz in Erwägung zu ziehen.
57. Im Jahr 2003 bestätigten Forschungsarbeiten des IAA, dass hauswirtschaftliche Tätigkeiten hauptsächlich von Frauen verrichtet werden, dass Kinderarbeit in Haushalten weit verbreitet ist und dass ein Großteil der Hausangestellten Wanderarbeitnehmer sind³². Einige der wichtigsten von der IAO ermittelten Probleme sind: Arbeitszeit; Löhne; Arbeitsbelastung und Ruhezeiten; Sozialschutz; körperliche Gewalt und sexueller Missbrauch; Missbräuche durch Arbeitsvermittler und Vertragsbedingungen. Neben schlechten und ausbeu-

²⁸ IAA: *Record of Proceedings*, Internationale Arbeitskonferenz, 20. Tagung, 1936, Anhang XVI: Resolutions adopted by the Conference, S. 740.

²⁹ IAA: *Record of Proceedings*, Internationale Arbeitskonferenz, 27. Tagung, 1945, Anhang XIII: Resolutions adopted by the Conference, S. 456, Abs. 19(4).

³⁰ IAA: *Record of Proceedings*, Internationale Arbeitskonferenz, 301. Tagung, 1948, Anhang XVIII: Resolutions adopted by the Conference, S. 545-546.

³¹ IAA: *Record of Proceedings*, Internationale Arbeitskonferenz, 49. Tagung, 1965, Anhang XII: Resolutions adopted by the Conference, S. 693-694.

³² IAA: *Domestic work, conditions of work and employment: A legal perspective*, von J.M. Ramirez-Machado: ILO Conditions of Work and Employment series Nr. 7, 2003.

terischen Arbeitsbedingungen wird Hausangestellten oft das Recht vorenthalten, sich in Gewerkschaften zusammenzuschließen.

58. In jüngster Zeit wurde die Notwendigkeit eines Schutzes von Migranten, die als Hausangestellte tätig sind, durch die Annahme der Schlussfolgerungen der allgemeinen Aussprache über Wanderarbeitnehmer, die 2004 auf der Konferenz stattfand, erneut bestätigt. Zwei der Grundsätze des nichtbindenden Multilateralen Rahmens für Migrationen, der vom Verwaltungsrat auf seiner Tagung im März 2006 (als Folgemaßnahme zur Konferenz von 2004) gebilligt wurde, beziehen sich ausdrücklich auf Hausangestellte.
59. Die Notwendigkeit einer besonderen internationalen Urkunde über hauswirtschaftliche Arbeit ist seit langem von Arbeitgeberverbänden und nichtstaatlichen Organisationen hervorgehoben worden. Der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) hat diese Forderung im vergangenen Jahr erneut erhoben.

Aktueller Stand der Forschungs- und Vorbereitungsarbeiten

60. Das Amt wurde auch ersucht, über den Umfang der Forschungsarbeiten und den Stand der Vorbereitungsarbeiten für den Vorschlag zu informieren. In dieser Hinsicht und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Beschluss, einen normensetzenden Gegenstand über hauswirtschaftliche Arbeit in die Tagesordnung der internationalen Arbeitskonferenz von 2010 aufzunehmen, sorgfältige Vorbereitungsarbeit erfordert, dass es bereits eine Fülle an Forschungsarbeiten³³ gibt und dass Unterlagen des IAA und seit November 2007 eingegangene Informationen bestätigen, dass etliche Regierungen einige gesetzgeberische Initiativen entwickelt haben oder dies für die nahe Zukunft planen, erscheint eine IAO-Urkunde jetzt angebracht.
61. Neuere, nach der 300. Tagung veröffentlichte Untersuchungen bestätigen, dass „der für hauswirtschaftliche Arbeit kennzeichnende Mangel an Anerkennung und sozialem Schutz ein großes Hindernis für das Erreichen des IAO-Ziels der menschenwürdigen Arbeit für alle Männer und Frauen ist“³⁴.
62. In dem Schriftstück wird festgestellt, dass Hausangestellte offenkundig zwar als erste aus einem größeren Schutz Nutzen ziehen sollten, die allgemeine Förderung der Frage jedoch für alle IAO-Mitgliedsgruppen von unmittelbarem Interesse ist.
63. In der Tat müssen sich staatliche Institutionen mit Tausenden von Beschwerden von Hausangestellten oder ihren Arbeitgebern befassen, und die Regelung und Überwachung der hauswirtschaftlichen Arbeit würde helfen, derartige Situationen zu vermeiden. Es gibt auch vereinzelt Hinweise darauf, dass die Regelung der hauswirtschaftlichen Arbeit dazu beitragen kann, dass Probleme im Zusammenhang mit der informellen und ungeschützten Arbeit angegangen werden und dass möglicherweise mehr Geld aus Steuereinnahmen für den Sozialschutz bereitgestellt wird³⁵.

³³ GB.300/2/2.

³⁴ IAA: *Domestic work: Better jobs, better care. A review of ILO policies and programmes* (erscheint demnächst).

³⁵ Nach Angaben des Ministeriums für Beschäftigung, Arbeit und Soziale Sicherheit in Argentinien beispielsweise waren offenbar 96,4 Prozent der weiblichen Hausangestellten im Jahr 2004 nicht gemeldet. Aufgrund von Gesetzesänderungen im Verlaufe dieses Jahres in Form von steuerlichen Abzügen für Arbeitgeber sank dieser Anteil auf 75 Prozent. In Brasilien führten Steueranreize für Arbeitgeber, die ihre Angestellten beim Nationalen Institut für Soziale Sicherheit melden, zu einem

64. Für Arbeitgeberverbände gibt es ein großes Potenzial, gemeinsam mit ihren Mitgliedern Arbeiten zu dieser Frage durchzuführen. Informelle Einstellungsverfahren und das Fehlen schriftlicher Verträge können negative Auswirkungen auf Arbeitgeber haben. Informelle, auf nachbarschaftlicher Ebene lokal organisierte Gruppen von Arbeitgebern sind in diesem Bereich bereits aktiv geworden. Im Rahmen des IAO-Programms in Südostasien zum Schutz von Hausangestellten vor Zwangsarbeit und Menschenhandel entwarf der Arbeitgeberverband der Philippinen einen Verhaltenskodex für Arbeitgeber von Hausangestellten, der bei globalen normativen Tätigkeiten als Richtschnur dienen könnte. Im Kontext einer Diskussion über die Durchführung des Übereinkommens (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, durch den Konferenzausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (Juni 1998) stellte die Arbeitgebergruppe Folgendes fest: „In Anbetracht des Arbeitsplatzmangels und des Mangels an Fachkräften unter den Arbeitslosen war es nicht mehr möglich, gering qualifizierte Arbeitsplätze auszuschließen. Solche Arbeitsplätze gab es in den Bereichen persönliche und Haushaltsdienste, körperliche Arbeit, Handel und Landwirtschaft“. Nach Auffassung der Arbeitgebergruppe „müsste das Beschäftigungspotential dieser Sektoren genutzt werden. Trotz der geringen Entlohnung in diesen Sektoren aufgrund des niedrigen Produktivitätsniveaus könnte die sich daraus ergebende soziale Not durch ergänzende Transfersysteme vermieden werden“³⁶.
65. Offenkundig haben Arbeitnehmerverbände ein starkes Interesse, Hausangestellte zu erreichen und ihnen einen Schutz ihrer Rechte anzubieten. Ein auf international anerkannten Normen beruhender rechtlicher Rahmen würde es Gewerkschaften erleichtern, Hausangestellte zu erreichen, und auch dazu beitragen, Befürchtungen zu zerstreuen, die Hausangestellte oft davon abhalten, die Einhaltung ihrer grundlegenden Rechte zu fordern. Die Feststellung gilt insbesondere deshalb, weil die Vereinigungsfreiheit der Hausangestellten in einer Reihe von Ländern immer noch Beschränkungen unterliegt.

Das weitere Vorgehen

66. Es ist allgemein anerkannt, dass sich die Lage von Hausangestellten, die gegenwärtig überall große Sorge hervorruft, durch die Entwicklung und Durchführung internationaler Normen, in denen die Menschenrechte, grundlegende Arbeitnehmerrechte und allgemeine Arbeitsbedingungen behandelt werden, deutlich verbessern dürfte. Es wird auch anerkannt, dass Schritte in dieser Richtung seit langem überfällig sind und dazu beitragen würden, den Bedürfnissen der IAO-Mitgliedsgruppen zu entsprechen, bzw. sie sogar zu antizipieren. Ein frühzeitiger Beschluss über einen Gegenstand, der in die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz von 2010 im Hinblick auf eine Normensetzung im Bereich menschenwürdige Arbeit für hauswirtschaftliche Arbeit aufzunehmen ist, wird das Amt in die Lage versetzen, ausgehend von der Fülle vorhandener Forschungsunterlagen Vorbereitungsarbeiten in Angriff zu nehmen. Auch würde dem Amt so ausreichend Zeit zur Durchführung einer umfassenden Überprüfung vorhandener Gesetze und Praktiken im Bereich der hauswirtschaftlichen Arbeit und des Hintergrundmaterials für die Aussprache zur Verfügung stehen. Der Verwaltungsrat könnte das Amt auch ermächtigen, im Jahr 2009 eine vorbereitende dreigliedrige Sachverständigentagung zur Prüfung des möglichen Inhalts internationaler Urkunden zu veranstalten. Die vorbereitenden Arbeiten werden auch eine Reihe dreigliedriger Beratungen auf regionaler und globaler Ebene umfassen.

entsprechenden Anstieg der Zahl der Arbeitnehmer mit einem förmlichen Arbeitsvertrag. Siehe M. Diaz: *The Situation of Domestic Workers in Latin America*, ILO-MIGRANT (erscheint demnächst).

³⁶ Bericht des Ausschusses für die Durchführung der Normen, Internationale Arbeitskonferenz, 86. Tagung, 1998, *Provisional Record* Nr. 18, Teil 1.

Sozialer Dialog

6. **Das Recht auf Information und Anhörung im Kontext wirtschaftlicher Umstrukturierung** (Allgemeine Aussprache)

Zusammenfassung

In Anbetracht der Globalisierung und der sich rasch verändernden Märkte verfolgen Unternehmen zahlreiche Strategien, um Wettbewerbsvorteile zu sichern und zu verbessern. Ein möglicher Ansatz ist die Umstrukturierung des Unternehmens, was auf sehr unterschiedliche Weise geschehen kann. Angesichts der bedeutenden Auswirkungen, die Folgen einer wirtschaftlichen Umstrukturierung auf die Beschäftigten, das Unternehmen und die Gesellschaft insgesamt haben können, ist es wichtig, dass eine solche Umstrukturierung begleitet wird von geeigneten Formen des sozialen Dialogs, die – eingebettet in das Unternehmen – zu effektiven Antworten im Hinblick auf die Herausforderungen führen, die sich aus diesen externen Pressionen ergeben. Eine solche Diskussion soll nicht das Recht der Führungskräfte auf Führung oder das Recht von Unternehmen einschränken, eine Umstrukturierung unter verschiedenen Optionen zur Aufrechterhaltung ihrer Stellung in einem bestimmten Markt in Betracht zu ziehen. Die Aufnahme dieses Punktes in die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2010 würde vielmehr den Mitgliedsgruppen zum richtigen Zeitpunkt Gelegenheit geben, über die Bedeutung des sozialen Dialogs als einem Werkzeug zum effektiven Umgang mit Wandel nachzudenken. Sie würde ein besseres Verständnis ermöglichen in Bezug auf:

- die bei Unternehmensumstrukturierungen zu lösenden Probleme;
- wie gute Arbeitsbeziehungen dabei helfen, dass die Ergebnisse von Umstrukturierungen zu einem Ausgleich zwischen dem Bedarf an Flexibilität und Sicherheit führen;
- jüngste Veränderungen in Recht und Praxis auf nationaler und transnationaler Ebene, wo die Information und Anhörung im Zusammenhang mit solchen Fragen vorgesehen ist;
- eine Beurteilung der Konsequenzen für die Arbeit der IAO in den einzelnen Bereichen.

Hintergrund

- 67.** Der Druck auf Unternehmen, in Anbetracht von nationalen und internationalen Entwicklungen umzustrukturieren, nimmt immer mehr zu. Verantwortlich dafür sind Umstände wie Veränderungen in der Situation von Sektoren, auch des öffentlichen Sektors, in nationalen Wirtschaften, die Zunahme neuer Formen der Produktionsorganisation, einschließlich der raschen Ausweitung globaler Versorgungsketten, nach dem Ende der Ära der „Massenproduktion“ und die Auswirkungen der Globalisierung. Im letzten Fall sind viele Unternehmen einem wesentlich stärkeren Wettbewerb ausgesetzt. Dies zwingt die Unternehmen dazu, Arbeitsplätze anzupassen, um mit der Effizienz und Qualität der Marktführer Schritt zu halten oder, in vielen Fällen, zu schließen³⁷. Doch gleich aus welchen Gründen, Umstrukturierungen können soziale Kosten unterschiedlicher Art mit sich bringen, darunter Arbeitsplatzverluste, höhere Arbeitslosigkeit, Ungleichheiten in der Behandlung der Arbeitnehmer, weniger Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitsstreitigkeiten und soziale Konflikte.
- 68.** Es gibt viele Beispiele für eine erfolgreiche Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern bei der Bewältigung struktureller und anderer Veränderungen durch das volle Ausschöpfen des Potentials ihrer Unternehmen. Diese Bemühungen, Unternehmen durch eine auf Konsultationen und Ausgleich des Bedarfs an „Flexibilität“ und „Sicherheit“ ausgerichtete Vorgehensweise anpassungsfähiger zu machen, sollten Erwähnung finden. Ohne in Frage zu stellen, dass Arbeitgeber auf effektive und effiziente Weise umstrukturieren müssen, kann ein solcher Ansatz die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen verbessern, wenn sie sich bei der Durchführung vorgeschlagener Änderungen um das Verständnis und die

³⁷ IAA: *Sich wandelnde Strukturen in der Welt der Arbeit*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 2006.

Unterstützung der Beschäftigten bemühen. Dank eines solchen Vorgehens kommen Arbeitnehmer und ihre Vertreter weiterhin in den Genuss anständiger Löhne und Arbeitsbedingungen, und durch Beiträge zu den vorgeschlagenen Änderungen haben sie Gelegenheit, für die Beschäftigten die bestmöglichen Ergebnisse zu erzielen. Hier zeichnet sich ein Wandel in den traditionellen Arbeitsbeziehungen ab. Die Verhandlungsstrukturen ändern sich, wie auch der Inhalt der Verhandlungen und das Verhalten der beteiligten Akteure. Auf allen Ebenen werden von den Sozialpartnern Verhandlungen über einen vielfältigen Interessenausgleich geführt, die oft dazu führen, dass man sich auf ein „Kompensations“-Paket einigt, das Punkte umfassen kann wie Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitszeitregelungen, Löhne, Möglichkeiten für lebenslanges Lernen und/oder neue Methoden der Arbeitsorganisation.

69. Gegenwärtig erfolgt die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter im Wesentlichen nach zwei Verfahren: Erstens können zwischen den Sozialpartnern selbst auf verschiedenen Ebenen durch Verhandlungen informelle Regeln festgelegt werden. Zweitens können rechtliche Rahmen entwickelt werden, die Unterrichtung und Anhörung verlangen, wenn es sich um größere „Ereignisse“ handelt, von denen Arbeitnehmer betroffen sind, z. B. angedrohte oder feststehende Entlassungen, Unternehmenstransfers, Standortverlagerungen und andere Formen struktureller Veränderungen mit Folgen für das Unternehmen. In vielen Ländern folgen die Rechtsvorschriften oft einem nachgelagerten Ansatz (d.h. sie befassen sich mit den wirtschaftlichen und sozialen Folgen von Entwicklungen, die oft nicht vorhergesehen wurden). Oft tragen sie der Tatsache, dass es eines fortlaufenden sozialen Dialogs auf betrieblicher Ebene bedarf, nur ungenügend Rechnung, und sie versäumen es, die Auswirkungen, die einmal getroffene Entscheidungen auf die Wirtschaft und die Beschäftigung haben, hinreichend in Betracht zu ziehen.
70. Eine zunehmende Globalisierung der Kapital-, Produkt- und Arbeitsmärkte bedeutet, dass Unternehmen und ihre Belegschaften betreffende Entscheidungen in vielen Fällen von transnationalen Gremien getroffen werden. Unterrichtung und Anhörungen sind auf dieser Ebene aber noch nicht sehr stark entwickelt, wenngleich es Ansätze in dieser Richtung seitens einiger multinationaler Unternehmen und regionaler Integrationsgruppen gibt, und zwar insbesondere in Europa, wo die Verabschiedung der Betriebsratsrichtlinie³⁸ im Jahr 1994 dazu geführt hat, dass sich in europaweiten Unternehmen ein breites Spektrum von Praktiken der Konsultation und des Informationsaustauschs herausgebildet hat. Aber sogar unter diesen Bedingungen ist das Hauptziel, nämlich, den Arbeitnehmern ein echtes Mitspracherecht in betrieblichen Entscheidungsprozessen zu geben, nur in der Minderheit der Fälle erreicht worden. Hinzu kommt, dass viele der diesbezüglichen Verfahren der europäischen Betriebsräte nach wie vor in erster Linie auf die Bereitstellung von Informationen ausgerichtet sind, und die Mindestinformationsanforderung bezieht sich oft auf die frühere und nicht die zukünftige Situation eines Unternehmens³⁹. Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf die Stärkung der Rolle der europäischen Betriebsräte, insbesondere in Bezug auf die Antizipation und Begleitung der Umstrukturierung, plant die Europäische Kommission, 2008 einen überarbeiteten Entwurf der Richtlinie vorzuschlagen.
71. Doch weder die auftretenden Probleme noch die in solchen Fällen in Bezug auf Anhörung und Information angewandten Vorgehensweisen sind typisch europäische Phänomene. Von den 71 Ländern, die im *Termination of Employment Digest* des IAA aufgeführt sind,

³⁸ Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Europarats vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft.

³⁹ „Europäische Betriebsräte in der Praxis“, Europäische Stiftung für die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, 2004.

geben 45⁴⁰ an, dass bei kollektiven Freisetzungen in bestimmtem Umfang Anhörungen mit Arbeitnehmervertretern stattfinden. So sieht beispielsweise das südafrikanische Gesetz über Arbeitsbeziehungen vor, dass ein „sinnvolles gemeinsames Verfahren zum Finden eines Konsens“ mit Arbeitnehmern und ihren Vertretern stattfindet, wenn der Arbeitgeber Entlassungen aufgrund betrieblicher Anforderungen oder Veränderungen der Beschäftigungsbedingungen vorschlägt. Dieses Verfahren erlaubt es Arbeitnehmervertretern und der Betriebsführung, sich auf Maßnahmen zur Vermeidung, Minimierung, zeitlichen Verschiebung oder anderweitigen Minderung der nachteiligen Auswirkungen von Entlassungen zu einigen. Außerdem sieht es einen Zugang zu Informationen über die Gründe und Notwendigkeit derartiger Maßnahmen vor. In Botswana haben sich die Sozialpartner auf einen Kodex für gute Praxis bei der Beendigung der Beschäftigung (Gesetz über Arbeitsstreitigkeiten) verständigt, der zwar noch nicht Rechtskraft hat, jedoch ähnliche Konsultationen bei jeder vorgeschlagenen Unternehmensumstrukturierung vorsieht, die voraussichtlich zu Freisetzungen führen wird.

72. In den letzten Jahren schließlich sind die Weltmärkte rasch gewachsen, ohne dass parallel dazu die wirtschaftlichen und sozialen Institutionen aufgebaut wurden, die für eine reibungslose und ausgewogene Funktionsweise erforderlich sind⁴¹, eine Situation, die auf der Ebene der Nationen wie auf der einzelner Unternehmen besteht. Der Mangel an solchen Institutionen und Verfahren für den Dialog zwischen Regierungen und/oder zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und ihren Vertreterorganisationen bzw. deren Schwäche erschweren es, zu wichtigen Fragen, die innerhalb der Landesgrenzen oder grenzüberschreitend operierende Unternehmen betreffen, zu einem Konsens zu gelangen, und sie können den sozialen Frieden gefährden.

Die Antwort der IAO

Normensetzende Tätigkeit der IAO

73. Dem Anliegen der IAO, dass die im Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmer zu sie betreffenden Fragen angehört werden und über diese zu unterrichten sind, und ihrem allgemeineren Anliegen, eine kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen Unternehmensleitung und Belegschaft im Bereich der betrieblichen Entwicklung zu fördern, wurde in der im Jahr 1944 verabschiedeten Erklärung von Philadelphia klar und deutlich Ausdruck verliehen. In der Erklärung wird die Organisation dazu aufgefordert, Programme mit dem Ziel zu entwickeln, die „tatsächliche Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, Zusammenwirken von Betriebsleitung und Arbeitskräften zur ständigen Steigerung der Produktivität...“ (Absatz 3 e) zu fördern.
74. Diese Bestandteil der Verfassung gewordene Verpflichtung findet in verschiedenen später angenommenen Urkunden ihren Niederschlag, so z. B. in der Empfehlung (Nr. 94) betreffend Zusammenarbeit im Bereich des Betriebs, 1952, in der Empfehlung (Nr. 113) betreffend die Beratung in einzelnen Wirtschaftszweigen und im gesamtstaatlichen Rahmen, 1960, und in der Empfehlung (Nr. 129) betreffend Kommunikationen im Betrieb, 1967. Die Empfehlung Nr. 129 enthält detaillierte Leitlinien, wie ein Klima des gegenseitigen Verständnisses und Vertrauens im Betrieb geschaffen werden kann und legt fest, dass Informationen verbreitet werden und Beratungen zwischen den beteiligten Parteien stattfinden sollten, bevor die Betriebsleitung Entscheidungen über Fragen von größerem Interesse trifft (Absatz 2). Die Empfehlung sieht vor, dass der Belegschaft eine ganze Reihe von Informationen von der Betriebsleitung zu übermitteln sind, so sollte sie u.a. Auskunft

⁴⁰ Darunter Länder aus Afrika, Amerika, Asien und dem Pazifik und Europa.

⁴¹ *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung (Genf, IAA, 2004).

erteilen über die „allgemeine Lage des Betriebs und Aussichten oder Pläne für seine künftige Entwicklung“ und Beschlüsse erläutern, die einen unmittelbaren oder mittelbaren Einfluss auf die Lage der Belegschaft haben können. (Absatz 15 (2)). In Absatz 6 (2) f) der Empfehlung (Nr. 143) betreffend Arbeitnehmervertreter, 1971, wird ausdrücklich auf die Anerkennung eines Vorrangs der Arbeitnehmervertreter hinsichtlich ihrer Weiterbeschäftigung im Fall einer Personalverminderung hingewiesen. In diesen Empfehlungen wird betont, dass die Prozesse der Unterrichtung und Beratung und die Institution Kollektivverhandlungen nebeneinander bestehen und einander ergänzen sollten. Eine Reihe anderer IAO-Urkunden⁴² enthalten ähnliche Bestimmungen, die sich zum Teil auf spezielle Situationen beziehen.

Technische Zusammenarbeit der IAO

- 75.** Die IAO bietet im Rahmen der Tätigkeiten und Projekte im Bereich Sozialdialog und verwandten Bereichen wie Arbeitsgesetzgebung, Beschäftigung, Arbeitsbedingungen usw., fachliche Beratung und Hilfestellung in Fragen der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter. Im Bereich der Reform des Arbeitsrechts unterstützt die IAO die Mitgliedsgruppen bei der Konzeption von arbeitsrechtlichen Vorschriften, darunter auch solche, die sich mit den Auswirkungen der wirtschaftlichen Umstrukturierung befassen.
- 76.** So hat das Amt beispielsweise in der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM) die Ausarbeitung vereinheitlichender Standardvorschriften bezüglich der Beendigung der Beschäftigung fachlich unterstützt. Im Einklang mit einschlägigen internationalen Arbeitsnormen sehen diese Standardvorschriften Verfahren für Unterrichtung und Anhörung bei einer wirtschaftlichen Umstrukturierung vor, die möglicherweise zu Freisetzungen führt. Die IAO unterstützt CARICOM und ihre Mitgliedstaaten weiterhin mit dem Ziel, die Anpassung an die Standardvorschriften zu fördern.

Aussprache der Internationalen Arbeitskonferenz und Ergebnisse

- 77.** Eine Konferenzaussprache über diesen Gegenstand könnte sich u.a. auf folgende Bereiche erstrecken:
- jüngste wirtschaftliche und soziale Entwicklungen von maßgeblichem Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplatzsicherheit, Beschäftigungsbedingungen, Qualifikationsanforderungen, Arbeitsorganisation und den Standort von Unternehmen⁴³;
 - jüngste Entwicklungen im Bereich innerbetrieblicher Arbeitsbeziehungen, darunter neue Formen der Konsensbildung durch Information und Konsultation;
 - verwandte Entwicklungen im Bereich des sozialen Dialogs auf nationaler und transnationaler Ebene;
 - Veränderungen in nationalen und transnationalen rechtlichen Rahmen und anderen institutionellen Vorkehrungen und Vereinbarungen für Unterrichtung und Anhörung;

⁴² Beispielsweise das Übereinkommen (Nr. 158) über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, 1982, und das Übereinkommen (Nr. 163) über die soziale Betreuung der Seeleute, 1987. Siehe auch die Dreigliedrige Grundsatzklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (z. B. Art. 57).

⁴³ Beispielsweise Veränderungen durch die Auswirkungen von Übernahmen und Fusionen, Joint Ventures, Zuliefervereinbarungen und die Transnationalisierung von Unternehmen.

- die Konsequenzen für die Tätigkeiten der IAO, mit besonderem Schwerpunkt auf technischer Beratung und Zusammenarbeit.

78. Im Rahmen einer allgemeinen Aussprache könnte auch die möglicherweise notwendige Neufassung und Aktualisierung der bereits vorhandenen IAO-Normen zur innerbetrieblichen Unterrichtung, Anhörung und Zusammenarbeit erwogen werden.

Genf, 7. Februar 2008

Zur Beschlussfassung: Absatz 2;
Absatz 9.