



ZUR BESCHLUSSFASSUNG

DRITTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Termin und Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz

Vorschläge für die Tagesordnung der 100. Tagung (2011) der Konferenz

Inhalt

	<i>Seite</i>
Einleitung	1
Die wiederkehrenden Diskussionen im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung	1
Vorschläge für die Tagesordnung der 100. Tagung (2011) der Konferenz.....	2
Vorschläge für die Tagesordnung zukünftiger Tagungen der Konferenz	3

Anhänge

I. Vorschläge für die Tagesordnung der 100. Tagung (2011) der Konferenz	5
II. Vorschläge für die Tagesordnung zukünftiger Tagungen der Konferenz.....	23

Einleitung

1. Dieses Dokument wird dem Verwaltungsrat zur Behandlung auf seiner 303. Tagung (November 2008) vorgelegt und enthält Vorschläge für Fragen, die in die Tagesordnung der 100. Tagung (2011) der Internationalen Arbeitskonferenz und späterer Tagungen aufgenommen werden können.
2. Entsprechend seiner üblichen Praxis erörtert der Verwaltungsrat jedes Jahr im November zum ersten Mal die Fragen, deren Aufnahme in die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz vorgeschlagen wird, die zweieinhalb Jahre später stattfindet. Nach Artikel 5.1.1 der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats¹ besteht der Zweck dieser Aussprache darin, eine kurze Auswahlliste von Fragen aufzustellen, die er auf seiner Tagung eingehender behandelt.
3. Im Allgemeinen stellt der Verwaltungsrat jedes Jahr im März die Tagesordnung der Tagung der Konferenz auf, die zwei Jahre später stattfindet. Aus unterschiedlichen Gründen kann er auch entscheiden, seinen Beschluss auf eine kürzer vor der Konferenz stattfindende Tagung zu verschieben². Die Fragen, die nicht für die Tagesordnung einer bestimmten Tagung der Konferenz ausgewählt worden sind, werden in der Regel erneut für die Tagesordnung des folgenden Jahres vorgeschlagen. Es ist auch möglich, dass ein Vorschlag, der mehrfach vorgestellt wurde und keine nennenswerte Unterstützung erhielt, zurückgezogen wird.

Die wiederkehrenden Diskussionen im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung

4. Wie in der Vorlage für die Tagesordnung von 2010³ erläutert, wird die Organisation im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung ein System wiederkehrender Diskussionen durch die Internationale Arbeitskonferenz einführen, um: i) die unterschiedlichen Realitäten und Bedürfnisse ihrer Mitglieder in Bezug auf jedes der strategischen Ziele besser zu verstehen und diesen mit allen ihr zur Verfügung stehenden Aktionsmitteln, einschließlich durch normenbezogene Maßnahmen, technische Zusammenarbeit und die fachliche und Forschungskapazität des Amtes, wirksamer gerecht zu werden, und ihre Prioritäten und Aktionsprogramme entsprechend anzupassen; ii) die Ergebnisse der Tätigkeiten der IAO zu bewerten, damit diese bei Programm-, Haushalts- und anderen Leitungsentscheidungen als Informationsgrundlage dienen⁴.
5. Im Verlauf der im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung abgehaltenen dreigliedrigen Konsultationen (15. bis 16. September) zeigte sich, dass ein Konsens darüber bestand, dass der Zyklus wiederkehrender Diskussionen 2010 mit dem strategischem Ziel der

¹ Siehe *Kompendium der Regeln des Verwaltungsrates der Internationalen Arbeitskonferenz* (Genf, IAA, 2006), S. 21-22.

² Im März 2008 beschloss der Verwaltungsrat, die Auswahl eines dritten Fachgegenstandes zur Vervollständigung der Tagesordnung dieser Tagung der Konferenz in Erwartung des Ergebnisses der kommenden Aussprache der Konferenz über die Stärkung der Fähigkeit der IAO auf seine 303. Tagung (November 2008) zu verschieben. Siehe GB.303/3/1.

³ GB.303/3/1.

⁴ Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, Abschnitt II.

Beschäftigung anlaufen und dass das Thema der Diskussion im Jahr 2011 das strategische Ziel des Sozialschutzes sein sollte⁵. Es wurde auch vereinbart, dass aufgrund des breiten Spektrums der behandelten Fragen der Sozialschutz im Verlauf des Zyklus zweimal diskutiert und in Arbeitnehmerschutz (d. h. Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit sowie Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen) und soziale Sicherheit aufgeteilt werden sollte. Allerdings wurden unterschiedliche Auffassungen dazu geäußert, ob der Arbeitnehmerschutz oder die soziale Sicherheit zuerst diskutiert werden sollte. Folglich werden in dieser Vorlage vorläufige Vorschläge zu diesen beiden Optionen unterbreitet, und die Auswahl zwischen beiden Optionen muss vom Verwaltungsrat spätestens im März 2009 getroffen werden.

Vorschläge für die Tagesordnung der 100. Tagung (2011) der Konferenz

6. Die anderen Vorschläge für die Tagesordnung der 100. Tagung (2011) der Konferenz umfassen fünf Gegenstände, die nicht in die Tagesordnung der Konferenz von 2010 aufgenommen wurden: Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten; Sozialorientierte Finanzierung: Mikrofinanzierung für menschenwürdige Arbeit; Flexicurity als Werkzeug zur Erleichterung der Anpassung an Veränderungen in der globalisierten Wirtschaft; Unternehmertum von Jugendlichen: Die Wandlung vom Arbeitssuchenden zum Arbeitsbeschaffer; und das Recht auf Information und Anhörung im Kontext wirtschaftlicher Umstrukturierung.
7. Es sei daran erinnert, dass die auf der 301. Tagung des Verwaltungsrats festgelegte Tagesordnung der 99. Tagung (2010) der Internationalen Arbeitskonferenz im Hinblick auf eine Normensetzung den folgenden Gegenstand enthält: „Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte“. Aus diesem Grund sollte eine zweite Beratung zur Normensetzung über menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte in die Tagesordnung der 100. Tagung (2011) der Konferenz aufgenommen werden.
8. Vor diesem Hintergrund und Anbetracht dessen, dass die Konferenz entsprechend ihrer Praxis in jedem Jahr drei Fachgegenstände behandelt, muss der Verwaltungsrat für die Aufstellung der Tagesordnung der 100. Tagung der Konferenz eine Auswahl zwischen Arbeitnehmerschutz oder sozialer Sicherheit als Gegenstand für eine wiederkehrende Diskussion und einen Beschluss über einen weiteren Gegenstand treffen.
9. Zusammengefasst stellen sich die Vorschläge für die Tagesordnungspunkte für die Tagung der Konferenz im Jahr 2011 somit gegenwärtig wie folgt dar (für Einzelheiten siehe Anhang I):
 - a) Eine wiederkehrende Diskussion über Arbeitnehmerschutz oder soziale Sicherheit;
 - b) Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten (allgemeine Aussprache);
 - c) Sozialorientierte Finanzierung: Mikrofinanzierung für menschenwürdige Arbeit (allgemeine Aussprache);
 - d) Flexicurity als Werkzeug zur Erleichterung der Anpassung an Veränderungen in der globalisierten Wirtschaft (allgemeine Aussprache);

⁵ Bei den Konsultationen wurden auch die Konsequenzen der wiederkehrenden Diskussionen für die Allgemeinen Erhebungen erörtert. Siehe GB.303/LILS/6 für Einzelheiten dieser Konsequenzen.

- e) Unternehmertum von Jugendlichen: Die Wandlung vom Arbeitssuchenden zum Arbeitsbeschaffer (allgemeine Aussprache);
- f) Das Recht auf Information und Anhörung im Kontext wirtschaftlicher Umstrukturierung (allgemeine Aussprache).

Vorschläge für die Tagesordnung zukünftiger Tagungen der Konferenz

10. Seit 1997 hat der Verwaltungsrat den Rahmen der Diskussionen im November so erweitert, dass er auch eine Prüfung von Gegenständen umfasst, deren Aufnahme in die Tagesordnung zukünftiger Konferenzen erwogen werden kann. Es wird vorgeschlagen, drei der Fragen, die als mögliche Gegenstände für zukünftige Konferenzen in der Vorlage an die Tagung des Verwaltungsrats im November 2007 genannt wurden⁶, d. h. Schutz von Kindern und jugendlichen Arbeitnehmern, Arbeitszeit und Arbeitsschutz, ins Auge zu fassen und im Kontext der zukünftigen wiederkehrenden Diskussionen auf der Konferenz über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit bzw. Arbeitnehmerschutz neu zu gestalten. Aus diesem Grund sind sie nicht in diese Vorlage aufgenommen worden. Des Weiteren ist hinsichtlich der Gegenstände über die Hafendarbeit und über die Arbeitszeit im Straßentransport daran zu erinnern, dass im November 2007 die Ansicht vertreten worden war, diese sollten aufgrund der mangelnden Unterstützung und der laufenden Arbeiten zu diesen Fragen zurückgezogen werden. Gleichzeitig hat das Amt einen neuen Vorschlag für die Tagesordnung zukünftiger Konferenzen hinsichtlich der Rolle der Arbeitsstätte beim Zugang zu Prävention, Behandlung, Betreuung und Unterstützung bei HIV/Aids vorgelegt.
11. Die Vorschläge für die Tagesordnung zukünftiger Tagungen der Konferenz lauten somit wie folgt (für Einzelheiten siehe Anhang II):
 - a) Ausfuhrfreizonen: Möglichkeit einer allgemeinen Aussprache;
 - b) Neue Tendenzen bei der Verhütung und Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten: Möglichkeit einer allgemeinen Aussprache (unter Berücksichtigung der Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe für die Politik zur Neufassung von Normen);
 - c) Die Rolle der Arbeitsstätte beim Zugang zu Prävention, Behandlung, Betreuung und Unterstützung bei HIV/Aids.
12. In Bezug auf diese Vorschläge wird der Verwaltungsrat dem Amt möglicherweise Hinweise geben wollen, welche Prioritäten zu setzen und welche weiteren Forschungsarbeiten durchzuführen sind, um den Stand ihrer Vorbereitung voranzutreiben. Wie üblich wird der Verwaltungsrat ferner ersucht, weitere Themen anzugeben, die vom Amt weiter ausgearbeitet werden sollen.
13. Es sollte auch darauf hingewiesen werden, dass – hat der Zyklus von wiederkehrenden Diskussionen begonnen – sich der Beschluss des Verwaltungsrats zu den zwei verbleibenden Fachgegenständen der Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz zum Teil auf den Aktionsplan der wiederkehrenden Diskussion der vorangegangenen Jahre stützen wird. Es wird erwartet, dass bei den Diskussionen der wiederkehrenden Überprüfungen Themen in den Vordergrund rücken, die eine ausführliche thematische Aussprache oder dringende Aufmerksamkeit erfordern oder für eine mögliche Normensetzung in Frage kommen.

⁶ GB.300/2/2.

14. Um die Tagesordnung der 100. Tagung (2011) der Internationalen Arbeitskonferenz festzulegen und Gegenstände für die Tagesordnung zukünftiger Konferenzen zu entwickeln, wird der Verwaltungsrat gebeten:

- a) die Vorschläge für die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz zu prüfen, die in dieser Vorlage enthalten sind;**
- b) die Vorschläge auszuwählen, die auf seiner 304. Tagung (März 2009) eingehender geprüft werden sollen, um die Tagesordnung der 100. Tagung (2011) der Internationalen Arbeitskonferenz fertigzustellen; und**
- c) die Gegenstände anzugeben, zu denen Forschungsarbeiten und Konsultationen für zukünftige Konferenzen beschleunigt werden können.**

Genf, 8. Oktober 2008.

Zur Beschlussfassung: Absatz 14.

Anhang I

Vorschläge für die Tagesordnung der 100. Tagung (2011) 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).

1. 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.
2. 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.
3. 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 Län-

dern. Eine neue Tendenz ist jedoch das Wachstum von multinationalen Unternehmen mit Sitz in Entwicklungsländern.

4. 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.
5. 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 Lieferantenentwicklung 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.
6. 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.
7. 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 sich nicht zu eigen macht oder sie nicht einhält.

8. 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.
9. 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.
10. 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

11. 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 men-

schenwürdige 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 Arbeitnehmervverbände die Einhaltung von Verhaltenskodizes und internationalen Arbeitsnormen in globalen Versorgungsketten fördern?

Angestrebte Ergebnisse

12. 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 Arbeit¹ (Allgemeine Aussprache)

Zusammenfassung

Die Mikrofinanzierung ist eine starke Triebkraft zur Förderung menschenwürdiger Arbeit. Sie trägt die Botschaft menschenwürdiger Arbeit an Märkte und politische Bereiche, die im Allgemeinen außerhalb der Reichweite der IAO liegen. Aufgrund der großen Anzahl und der hier wirkenden Dynamik hat sie einen enormen Multiplikatoreffekt. Über 10.000 Mikrofinanzinstitute (MFIs) erbringen Dienste für weltweit schätzungsweise 130 Millionen erwerbstätige Arme. Dies ist nur die Spitze des Eisbergs: Die effektive Nachfrage wird auf das Zehnfache geschätzt. Die Zahl der Mikrofinanzinstitute und ihre Nähe zu den Armen machen sie zu perfekten Partnern für die IAO. Sie erweitern die Reichweite von Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer. Durch Organisation der erwerbstätigen Armen bauen Mikrofinanzinstitute auch Brücken zu Sozialpartnerorganisationen.

Die Mikrofinanzierung eröffnet Möglichkeiten für eine produktive Beschäftigung, sie ermöglicht einen Ausstieg aus der Informalität, verbessert Arbeitsbedingungen und schützt vor Einkommensschocks.

Im Januar 2008 gingen 25 weltweit führende MFIs mit der IAO eine Partnerschaft ein, um mit Innovationen zu experimentieren, die Defizite im Bereich der menschenwürdigen Arbeit angehen, beispielsweise durch neue Sparprodukte, die Einführung einer neuen Form von Sicherheit oder die Kombination von Krediten mit qualifizierender Ausbildung usw.. Diese Innovationen verwirklichen menschenwürdige Arbeit vor Ort.

Bei der Aussprache auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2011 wird eine Bestandsaufnahme der Erfahrungen vorgenommen, und die grundsatzpolitischen Konsequenzen für die IAO und ihre Mitgliedstaaten werden analysiert.

Begründung

13. In den letzten Jahren wurde in mehreren Entschlüssen der Internationalen Arbeitskonferenz der unzureichende Zugang zu Krediten und Finanzmitteln als eine der wichtigsten

¹ „Dauerhafter Friede kann nur dann erreicht werden, wenn große Bevölkerungsgruppen Wege finden, um aus der Armut auszubrechen ... und der Mikrokredit ist ein solches Mittel“ (Friedensnobelpreis-Komitee, 2006).

Einschränkungen für menschenwürdige Arbeit und produktive Beschäftigung bezeichnet, sei es im Kontext nachhaltiger Unternehmen, ländlicher Beschäftigung und Jugendbeschäftigung, der Entwicklung von Genossenschaften, des Sozialschutzes, der Gleichstellung, der informellen Wirtschaft, der Migration usw.. Der Verwaltungsrat² hat daher das Amt aufgefordert zu untersuchen, wie Mikrofinanzierung auf menschenwürdige Arbeit ausgerichtet werden kann (Grundsatzserklärung vom November 2005 über „Mikrofinanzierung für menschenwürdige Arbeit“). Um die Analyse zu vertiefen, ein besseres Verständnis der Mechanismen dieser Auswirkungen zu erreichen und Ansatzpunkte für Grundsattpolitik zu ermitteln, leitete das Amt in den Regionen Pilotinitiativen im Rahmen des gemeinsamen Ergebnisses „Mikrofinanzierung für menschenwürdige Arbeit“ in die Wege. Im Rahmen der Partnerschaft mit 25 weltweit führenden Mikrofinanzinstituten erprobt das Amt gegenwärtig verschiedene Methoden, um Defizite an menschenwürdiger Arbeit konkret anzugehen, angeleitet von lokalen Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer.

14. Die Aussprache auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2011 würde sich mit bewährten Praktiken beim Einsatz von Mikrofinanzierung im Hinblick auf produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit beschäftigen und die Konsequenzen für die Politikgestaltung definieren. Durch Vertiefung der Analyse würde sie Möglichkeiten für eine Zusammenarbeit mit Sozialpartnerorganisationen ermitteln³. Die Aussprache kommt aus mehreren Gründen zur rechten Zeit: Sie würde die IAO im Konzert der internationalen Organisationen zu einem Zeitpunkt positionieren, da die Generalversammlung der Vereinten Nationen die Mikrofinanzierung und ihren Beitrag zu den Millenniums-Entwicklungszielen erörtert. Die Aussprache würde die erste Gelegenheit überhaupt bieten, IAO-Übereinkommen und -Empfehlungen zu bündeln, in denen die Verknüpfungen zwischen Finanzierung und menschenwürdiger Arbeit artikuliert werden. Schließlich würde sich die Aussprache auf konkrete Beispiele für erfolgreiche Einsätze von Mikrofinanzierung zur Beseitigung von Defiziten an menschenwürdiger Arbeit stützen.

Die Bedeutung für menschenwürdige Arbeit

15. Die sozialorientierte Finanzierung beeinflusst verschiedene Schlüsselaspekte der menschenwürdigen Arbeit⁴:
- Schaffung von Arbeitsplätzen;
 - Kinderarbeit;
 - Arbeitsbedingungen;
 - Schuldenstatus;
 - Formalisierung;
 - Gleichstellung der Geschlechter.

² GB.294/ESP/3.

³ 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 Millenniums-Entwicklungsziele; die von der IAO im Mai 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.

⁴ Diese Liste ist nicht erschöpfend: Es gibt weitere Aspekte und Dimensionen der menschenwürdigen Arbeit, die für die Mikrofinanzierung von Belang sind.

16. Ein verbesserter Zugang zu Finanzierung durch Mikrofinanzinstitute stimuliert vor allem die Nachfrage nach Familienarbeitskräften, Lehrlingen und Tagelöhnern. Einige MFIs haben allerdings vor kurzem damit begonnen, ihre Produkte auf etwas größere Unternehmen zuzuschneiden, die mehr Arbeitnehmer beschäftigen. ACEP, ein MFI in Senegal, begleitet seine stärker wachstumsorientierten Kunden mit einem speziellen, auf ihre spezifischen Bedürfnisse ausgerichteten Kreditsystem, was spürbare Auswirkungen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen hat.
17. Mikrofinanzierung wird auch als Starthilfe für einkommensschaffende Tätigkeiten im Hinblick auf die Erzielung zusätzlicher Haushaltseinkommen genutzt. Mikrodarlehen können allerdings auch die gegenteilige Wirkung haben und Eltern veranlassen, ihre Kinder aus der Schule zu nehmen. Um dieses Risiko auszuschließen, erproben verschiedene MFIs gegenwärtig eine differenzierte Preisstrategie für ihre Dienste, um Eltern zu veranlassen, ihre Kinder in der Schule zu lassen: So gewährt z. B. die Arthacharya-Stiftung in Sri Lanka Eltern einen günstigeren Zins, wenn sie nachweisen, dass ihre Kinder die Schule besuchen.
18. Das Programm „Einkommensschaffung für die Entwicklung benachteiligter Gruppen“ (IGVD) der Organisation Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) bietet mittellosen Haushalten mit einem weiblichen Haushaltsvorstand, die dem höchsten Hungerrisiko ausgesetzt sind, 18 Monate lang kostenlos Nahrungsgetreide. Die Wahl fiel auf diesen Ansatz, da es sich als schwierig erwiesen hatte, die Ärmsten der Armen in konventionelle Mikrofinanzierung einzubinden. Das Programm nutzt die Nothilfe in Form des Nahrungsgetreides, um die Ärmsten der Armen zu erreichen und ihren unmittelbaren Verbrauchsbedarf zu decken, fügt dann aber die Vermittlung von Fertigkeiten (in den Bereichen Geflügel- und Kleinviehzucht, Gemüsebau, Landwirtschaft, Fischproduktion oder Gaststättengewerbe und Lebensmittelhandel) und Spar- und Kreditdienste zum Aufbau ihrer Entwicklungsfähigkeit hinzu. Wenn der Zyklus der kostenlosen Versorgung mit Nahrungsgetreide zu Ende geht, sind Teilnehmerinnen in der Lage, einkommensschaffende Tätigkeiten auszuüben und an regulären Mikrofinanzierungsprogrammen teilzunehmen. Das IGVD-Programm wurde 1985 als Pilottätigkeit eingeführt und ist in der Zwischenzeit zu einem nationalen Programm geworden, an dem sich nahezu eine Million Frauen beteiligen.
19. 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.
20. Mikrofinanzierung kann auch den Anstoß zu Formalisierung geben. Die Alexandria Business Association (ABA), ein MFI in Ägypten, koppelt ihre Kreditvergabe an Bemühungen der Kunden, schriftliche Unterlagen zu erhalten, und bildet damit einen Anreiz für die Kreditnehmer, langsam aus der informellen Wirtschaft „herauszuwachsen“. Eines der verlangten Unterlagen betrifft den Sozialversicherungsstatus der Beschäftigten. Der Zugang zu Finanzierung kann somit indirekt zur Ausweitung des Sozialschutzes beitragen.
21. Ein besserer Zugang zu Finanzierung kann die Verteilung der Arbeitszeit zwischen Männern und Frauen verändern⁵. Mikrofinanzierung gibt Frauen bei haushaltsinternen Entscheidungen im Zusammenhang mit der kreditfinanzierten Tätigkeit und bei der Verwaltung des gesamten Haushaltsbudgets nachweislich 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 gesellschaft-

⁵ L. Mayoux: „Microfinance and the empowerment of women – Review of key issues“, Social Finance Programme Working Paper Nr. 23 (Genf, IAA, 2000).

lichen 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 verlangt und Kredite von weniger als 50 US-Dollar ausgezahlt werden.

22. 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 zu einem Neuanfang bieten;
 - Menschen mit Behinderungen in den Hauptstrom von Mikrofinanzdienstleistungen integrieren;
 - es Arbeitgebern in der informellen Wirtschaft ermöglichen, ihren Arbeitnehmern Leistungen zu gewähren, z. B. Krankenversicherung usw.

Ziele

23. Die Aussprache auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2011 sollte zu zwei Ergebnissen führen:
- Informationsaustausch über bewährte Praktiken in Bezug darauf, was sich wann und unter welchen Umständen bei der Ausrichtung von Mikrofinanzierung auf menschenwürdige Arbeit bewährt hat und so eine faktische Grundlage für eine etwaige zukünftige Strategie bietet;
 - Zweitens wird die Aussprache auf der Internationalen Arbeitskonferenz Möglichkeiten für Partnerschaften zwischen Sozialpartnern, Regierungen und Mikrofinanzinstituten ermitteln. Sie wird Bereiche für den Kapazitätsaufbau von Sozialpartnerorganisationen und MFIs aufzeigen⁶ und Mitgliedsgruppen Orientierungshilfe bei der Lancierung groß angelegter Initiativen bieten, die Mikrofinanzierung für menschenwürdige Arbeit nutzen.

Diskussionspunkte

24. Die Diskussionspunkte könnten Folgendes umfassen:
- Wie können Instrumente, die in der sozialorientierten Finanzierung eingesetzt werden, produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit fördern?
 - Wie kann Mikrofinanzierung Akteuren dabei helfen, von der informellen in die formelle Wirtschaft zu wechseln?
 - Was können Sozialpartnerorganisationen tun, um Arbeitnehmer und selbständige Produzenten besser vor Überschuldung zu schützen?
 - Wie können Arbeitsministerien beim Management von Mikrofinanzierungskomponenten in Sozialfonds am besten unterstützt werden?
 - Wie können Arbeitgeberverbände:

⁶ Der im Jahr 2004 in Südafrika unter Mitwirkung der Sozialpartner angenommene Financial Sector Charter zeigt, dass dieser proaktive Ansatz möglich ist und sich zu Gunsten der arbeitenden Armen, von Kleinunternehmern und von Arbeitnehmerhaushalten auswirkt.

- 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.?
- 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.

25. Flexicurity ist von einem Modewort zu einer ernsten 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.
26. 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, dürfen diese aber nicht ersetzen.
27. Eine solche Teilverlagerung von Beschäftigungssicherheit auf einen umfassenderen Begriff von Arbeitsmarktsicherheit 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“⁷. In den Schlussfolgerungen des Rates wird ferner

⁷ Rat der Europäischen Union, 15497/07.

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 Reformagenda für den Umbau des Arbeitsmarkts der EU-Mitgliedstaaten dar.

28. Ihrem Wesen nach sind diese Flexicurity-Grundsätze mit den Grundsätzen der menschenwürdigen Arbeit vereinbar, sie sind integriert in die Globale Beschäftigungsagenda und in das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, da sie aktive Strategien zur Schaffung integrativer Arbeitsmärkte mit niedriger Segmentierung und einem hohen Beschäftigungsstand vorschlagen. 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 voraus⁸. 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 unter Berücksichtigung der Bedürfnisse verschiedener Wirtschaftssektoren 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 ab⁹. Können die neuen externen Sicherheiten (beispielsweise durch Ausbildung und andere aktive Arbeitsmarktpolitiken) 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: z. B. aktive und passive Arbeitsmarktpolitiken 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?

⁸ „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).

⁹ 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.

29. 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.
30. 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 antisozialen Verhalten, Drogenmissbrauch und Beteiligung an bewaffneten Konflikten und sogar zu Terrorismus neigen¹⁰.
31. Das Unternehmertum von Jugendlichen wird zunehmend als wertvolle Strategie zur Freisetzung des produktiven und innovativen Potentials junger Menschen verstanden, angenommen und eingeführt¹¹. 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 können¹².
32. 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

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

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.

33. 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. Eine wiederkehrende Diskussion über Arbeitnehmerschutz oder Soziale Sicherheit

Zusammenfassung

Im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung werden nachstehend zwei vorläufige Vorschläge für eine wiederkehrende Diskussion im Juni 2011 unterbreitet. Der eine betrifft den Arbeitnehmerschutz, der andere die Soziale Sicherheit. Der Verwaltungsrat kann beschließen, dass einer dieser Vorschläge bzw. beide für die Tagung des Verwaltungsrats im März 2009 weiter ausgearbeitet werden sollen (siehe Absätze 4, 5 und 8).

Arbeitnehmerschutz

34. Die Globalisierung hat den Prozess der Schaffung und Zerstörung von Arbeitsplätzen beschleunigt und Sorgen über die Qualität des Arbeitslebens z. B. im Hinblick auf Löhne (insbesondere Mindestlöhne), die Arbeitszeit, die Vereinbarkeit von Arbeit und Familie und den Arbeitsschutz verstärkt. Veränderungen im Bereich des Arbeitnehmerschutzes sind komplex und multidimensional, und ihre Auswirkungen auf die einzelnen Arbeitnehmer können sehr unterschiedlich sein. Ein integrierter kohärenter grundsatzpolitischer Rahmen, der die Wechselbeziehungen zwischen verschiedenen Aspekten von Arbeitsbedingungen und zwischen Arbeitsbedingungen und anderen wichtigen Dimensionen der menschenwürdigen Arbeit wie Nichtdiskriminierung und Gleichstellung oder produktive Beschäftigung oder sozialer Dialog und der Art von Institutionen der Arbeitsbeziehungen berücksichtigt, ist dringend erforderlich. Um praktikabel und relevant zu sein, muss sich ein solcher Rahmen auf ein besseres Verständnis der Verhältnisse, Trends und Bedürfnisse von IAO-Mitgliedstaaten stützen. Der wiederkehrende Bericht über Arbeitnehmerschutz wird erstmalig ein umfassendes Bild von Entwicklung, Schlüsselfragen und grundsatzpolitischen Herausforderungen im Bereich des Arbeitnehmerschutzes in der Welt der Arbeit von heute bieten.
35. Dieser Bericht wird in vier Teile aufgeteilt sein. Im ersten Teil werden die Fragen Arbeitsbedingungen und Arbeitsschutz eingeführt und in den Kontext der Agenda für menschenwürdige Arbeit und der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) einge-

bettet. Der zweite Teil wird einen Überblick über die wichtigsten Tendenzen und Entwicklungen im Bereich des Arbeitnehmerschutzes in aller Welt geben und deren Wechselbeziehungen mit anderen sozioökonomischen Variablen wie Beschäftigungsniveau, Arbeitsproduktivität oder Inflation untersuchen. Grundlage der Prüfung werden statistische Daten für die wichtigsten Variablen in den Bereichen Arbeitsschutz und Arbeitsbedingungen sowie Informationen über Umfang und Auswirkungen von grundsatzpolitischen Entwicklungen sein. Im dritten Teil werden Relevanz und Wirksamkeit der Arbeit der IAO im Bereich des Arbeitnehmerschutzes bewertet, einschließlich der Frage, ob es ihr gelingt, bedeutsame Synergien zu anderen Programmen herzustellen, die sich mit den anderen Dimensionen menschenwürdiger Arbeit befassen. Dies wird die Grundlage für die Ermittlung der wichtigsten Komponenten eines kohärenten grundsatzpolitischen Rahmens für Arbeitnehmerschutz in einer globalisierenden Welt im vierten Teil und die Festsetzung von Prioritäten, Strategien und klaren Zeitrahmen der IAO für die anschließenden sechs Jahre bilden. Besonderes Gewicht wird auf die Rolle der Sozialpartner, den sozialen Dialog und Gesetzgebung und Arbeitsverwaltung gelegt.

36. Ein großer Teil der Vorbereitungsarbeiten für den Bericht ist bereits im Gang. Im Bereich des Arbeitsschutzes hat das Amt die 2003 angenommene Globale Arbeitsschutzstrategie verwirklicht, und im Jahr 2006 wurde das Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz als Rahmen für eine dreigliedrige Zusammenarbeit angenommen. Gegenwärtig wird eine Allgemeine Erhebung über das Übereinkommen (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, durchgeführt, deren Ergebnisse auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2009 vom Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen erörtert werden. Allgemeine Erhebungen befassen sich traditionell mit bestimmten Dimensionen wie Arbeitszeit, Mindestlöhne, Arbeitsschutz und Mutterschutz; allerdings gab es noch keine Allgemeine Erhebung, die all diese Themen gemeinsam behandelte. Das Amt verwaltet eine globale Datenbank über die Regelung von Arbeitsbedingungen (Mindestlöhne, Arbeitszeit und Mutterschutz), die bei grundsatzpolitischen Forschungsarbeiten und Entwicklungen intensiv genutzt wird¹³. Auch die Analyse- und Forschungstätigkeiten haben an Dynamik gewonnen und sind in einer Reihe von Gesamtberichten über Arbeitszeit, Löhne und Vereinbarkeit von Arbeit und Familie veröffentlicht worden bzw. werden veröffentlicht¹⁴. Darüber hinaus wurden in Zusammenarbeit mit nationalen Fachleuten Tendenzen und Entwicklungen auf regionaler Ebene untersucht, um den sozialen Dialog über die Verbesserung von Arbeitsbedingungen auf nationaler und regionaler Ebene zu fördern.

Soziale Sicherheit

37. In der Erklärung von Philadelphia von 1944 wurde die „feierliche Verpflichtung der Internationalen Arbeitsorganisation, bei den einzelnen Nationen der Welt Programme zur Erreichung folgender Ziele zu fördern“, u.a. den „Ausbau von Maßnahmen der Sozialen Sicherheit, um allen, die eines solchen Schutzes bedürfen, ein Mindesteinkommen zu sichern, und um umfassende ärztliche Betreuung zu gewährleisten“, anerkannt¹⁵. Dieses Mandat wurde 2008 in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung

¹³ <http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/database/index.htm>. Zum jüngsten Bericht über diese Datenbank siehe *Working Conditions Laws 2006-07: A global review*, unter http://www.ilo.org/public/english/protection/condtrav/pdf/work_laws.pdf.

¹⁴ Siehe beispielsweise S. Lee, D. McCann und J. Messenger, 2007, *Working time around the world: Trends in working hours, laws, and policies in a global comparative perspective*, ILO and Routledge; IAA, erscheint demnächst, *Global Wage Report*, IAA.

¹⁵ Siehe Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, Anlage (Erklärung von Philadelphia), Art. III f) und h).

bekräftigt¹⁶. Die grundlegende Rolle der IAO im Bereich der Sozialen Sicherheit wurde 2001 ausdrücklich im Rahmen einer allgemeinen Aussprache von der Internationalen Arbeitskonferenz hervorgehoben. Die Konferenz kam zu folgender Schlussfolgerung: „...jedes Land sollte eine nationale Strategie festlegen, um auf die Soziale Sicherheit für alle hinzuarbeiten“¹⁷. Sie schlug vor, dass „...eine umfassende Kampagne zur Förderung der Ausweitung der Sozialen Sicherheit gestartet werden soll“¹⁸. Im Jahr 2003 wurde die Globale Kampagne für Soziale Sicherheit und Schutz für alle in Angriff genommen, um konkrete Verbesserungen hinsichtlich des Geltungsbereichs der Sozialen Sicherheit in möglichst vielen Ländern zu erreichen und die Soziale Sicherheit auf der internationalen Politikagenda nach ganz oben zu rücken.

38. Im Jahr 2002 erklärte der Verwaltungsrat, die folgenden acht Übereinkommen über Soziale Sicherheit seien aktuell: das Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, das Übereinkommen (Nr. 118) über die Gleichbehandlung (Soziale Sicherheit), 1962, das Übereinkommen (Nr. 121) über Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, 1964, das Übereinkommen (Nr. 128) über Leistungen bei Invalidität und Alter und an Hinterbliebene, 1967, das Übereinkommen (Nr. 130) über ärztliche Betreuung und Krankengeld, 1969, das Übereinkommen (Nr. 157) über die Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1982, das Übereinkommen (Nr. 168) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988, und das Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000. Ferner stufte er eine Reihe von Empfehlungen (u.a. die Empfehlung (Nr. 67) betreffend Sicherung des Lebensunterhalts, 1944) als aktuell ein.
39. Zehn Jahre nach der letzten allgemeinen Aussprache über Soziale Sicherheit auf der Internationalen Arbeitskonferenz ist eine Untersuchung der globalen Entwicklungen im Bereich der Sozialen Sicherheit und der diesbezüglichen Tätigkeiten der IAO angebracht. Die Rolle und Form von Systemen der Sozialen Sicherheit haben sich in den letzten Jahrzehnten grundlegend gewandelt. In Industrieländern hatten Reformbemühungen zum Ziel, nationale Systeme der Sozialen Sicherheit an neue Herausforderungen wie Alterung, Wandel der sozialen Verhältnisse und die Globalisierungsprozesse anzupassen. In Entwicklungsländern und in Kreisen internationaler Organisationen (wie VN, UNICEF und WHO) wird zunehmend anerkannt, dass Investitionen in grundlegende Systeme der Sozialen Sicherheit mit einem weitreichenden Erfassungsbereich in den frühen Phasen der nationalen Entwicklung ein wirksames Instrument zur Bekämpfung von Armut und zur Unterstützung beim Erreichen der Millenniums-Entwicklungsziele darstellen.
40. Im Jahr 2007 analysierte das Amt, inwieweit der vorhandene Rahmen aktueller IAO-Urkunden das Mandat der Globalen Kampagne unterstützt und veröffentlichte ein Fachpapier¹⁹. Im Rahmen einer Untersuchung über die Rolle von IAO-Normen und Kampagnetätigkeiten wurde dem Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik im November 2008 über die Ergebnisse Bericht erstattet²⁰. Die wichtigsten Ergebnisse waren, dass die aktuellen Übereinkommen über Soziale Sicherheit eine positive Auswirkung auf die

¹⁶ Siehe Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, Art. I, A ii).

¹⁷ Entschließung und Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, 2001, Abs. 16.

¹⁸ Entschließung und Schlussfolgerungen über Soziale Sicherheit, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, 2001, Abs. 17.

¹⁹ IAA, 2008: *Setting social security standards in a global society – An analysis of present state and practice and of future options for global social security standard setting in the International Labour Office*, Social Security Briefings Paper 2 (Genf).

²⁰ Siehe GB.303/ESP/3.

Entwicklung von Systemen der Sozialen Sicherheit in den meisten Ländern der Welt hatten und für regionale Instrumente und innerstaatliche Gesetze als Vorbild dienen. Allerdings weisen sie Einschränkungen auf, was die Förderung der Bereitstellung eines bestimmten Pakets prioritärer Mindestleistungen betrifft.

41. Die wiederkehrende Überprüfung der Sozialen Sicherheit könnte sich auf Informationen über Gesetzgebung und Praxis aus einer Allgemeinen Erhebung stützen, die in Bezug auf gemäß Artikel 19 und 22 vorgelegte Berichte über Normen über Soziale Sicherheit durchgeführt wird. Diese Allgemeine Erhebung würde im Juni 2011 im Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen erörtert werden. Sie könnte sich mit den aktuellen Urkunden beschäftigen und über neue Entwicklungen in Gesetzgebung und Praxis der Mitgliedstaaten über Soziale Sicherheit, bezüglich der Notwendigkeit, Fördertätigkeiten zur Unterstützung von Ländern bei der Nutzung von IAO-Normen durchzuführen, sowie über die Hindernisse informieren, denen sich Länder gegenübersehen, wenn sie die Möglichkeit einer Ratifizierung der IAO-Übereinkommen ins Auge fassen. Auf der Grundlage dieser Erhebung sowie einer Analyse von IAO-Tätigkeiten in Bezug auf Wissenserzeugung und -management im Bereich der Sozialen Sicherheit, grundsatzpolitische Entwicklungen und technische Zusammenarbeit kann die vorgeschlagene wiederkehrende Prüfung 2011 dann einen allgemeinen Aktionsplan zur Stärkung des grundlegenden Mandats der Organisation entwickeln, Politiken zu fördern, um die Soziale Sicherheit auf alle zu erweitern.

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; und
- eine Beurteilung der Konsequenzen für die Arbeit der IAO in den einzelnen Bereichen.

Hintergrund

42. 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 schließen²¹. 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.

43. 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 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.
44. 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 tatsächliche Entlassungen, Unternehmenstransfers, Standortverlagerungen und andere Formen struktureller Veränderungen mit Folgen für das Unternehmen. In vielen Ländern folgen die Rechtsvorschriften oft einem reaktiven Ansatz (d. h. sie befassen sich mit den unvorhergesehenen wirtschaftlichen und sozialen Folgen von Entwicklungen). In der Regel berücksichtigen sie nicht in ausreichendem Maße die Notwendigkeit eines fortgesetzten sozialen Dialogs auf Unternehmensebene und die Auswirkungen von Beschlüssen auf Wirtschaft und Beschäftigung.
45. 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 Betriebsratsrichtlinie²² 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

²¹ IAA: *Sich wandelnde Strukturen in der Welt der Arbeit*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 2006.

²² 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.

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 Unternehmens²³. Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf die Stärkung der Rolle der europäischen Betriebsräte nahm die Europäische Kommission am 2. Juli 2008 einen Rechtsetzungsvorschlag zur Verbesserung der Rolle Europäischer Betriebsräte bei der Informierung und Anhörung von Arbeitnehmern, insbesondere bei einer erheblichen Änderung der Firmenstruktur, an. Europäische Betriebsräte gibt es derzeit in 820 Großunternehmen in der EU, in denen etwa 14,5 Millionen Arbeitnehmer beschäftigt werden²⁴.

46. 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, geben 45²⁵ 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.
47. 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 sind²⁶, 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.

²³ „Europäische Betriebsräte in der Praxis“, Europäische Stiftung für die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, 2004.

²⁴ Der volle Text des Vorschlags für eine Richtlinie findet sich auf der Webseite der Europäischen Kommission: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=458&langId=en>.

²⁵ Darunter Länder aus Afrika, Amerika, Asien und dem Pazifik und Europa.

²⁶ *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung (Genf, IAA, 2004).

Die Antwort der IAO

Normensetzende Tätigkeit der IAO

48. 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.
49. 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 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-Urkunden²⁷ enthalten ähnliche Bestimmungen, die sich zum Teil auf spezielle Situationen beziehen.

Technische Zusammenarbeit der IAO

50. 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.
51. 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

²⁷ 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).

IAO unterstützt CARICOM und ihre Mitgliedstaaten weiterhin mit dem Ziel, die Anpassung an die Standardvorschriften zu fördern.

Aussprache der Internationalen Arbeitskonferenz und Ergebnisse

52. 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 Unternehmen²⁸;
 - 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;
 - die Konsequenzen für die Tätigkeiten der IAO, mit besonderem Schwerpunkt auf technischer Beratung und Zusammenarbeit.
53. 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.

²⁸ Beispielsweise Veränderungen durch die Auswirkungen von Übernahmen und Fusionen, Joint Ventures, Zuliefervereinbarungen und die Transnationalisierung von Unternehmen.

Anhang II

Vorschläge für die Tagesordnung zukünftiger Tagungen der Konferenz

1. **Ausfuhrfreizonen**

1. Das IAA hat Ausfuhrfreizonen definiert als „Industriezonen mit besonderen Anreizen für ausländische Investoren, in denen importiertes Material in gewissem Umfang einer Bearbeitung unterzogen wird, bevor es (wieder) exportiert wird“¹. Die Zonen nehmen in verschiedenen Ländern unterschiedliche Namen und Formen an (z. B. Freihandelszonen, spezielle Wirtschaftszonen, Freilager, Freihäfen und Maquiladoras). Die Anzahl der Ausfuhrfreizonen hat in den letzten Jahren weltweit ständig weiter zugenommen. Ihre Entwicklung ist ein sehr dynamischer Prozess, und Veränderungen im Kontext der Globalisierung können sich sehr rasch vollziehen (z. B. Auswirkungen des Auslaufens des Multifaser-Abkommens (MFA), WTO-Übereinkünfte). Gleichzeitig gibt es bei einigen Ausfuhrfreizonen Fragen und Probleme hinsichtlich von Rechten, der Anwendung von arbeitsrechtlichen Vorschriften, der Schaffung von Arbeitsplätzen, der Arbeitsbedingungen und hinsichtlich der Frage, inwieweit sie für die Binnenwirtschaft und Verbesserung sozialer Zustände der betreffenden Länder nützlich sind.
2. In Anbetracht ihrer Bedeutung im Kontext der Globalisierung überwacht die IAO Entwicklungen in Ausfuhrfreizonen seit über 20 Jahren. Auf einigen aufeinanderfolgenden Tagungen wies der Verwaltungsrat des IAA das Amt an, weiterhin die Lage in Ausfuhrfreizonen zu untersuchen. Im Programm und Haushalt 2006-07 wurde innerhalb der IAO eine InFocus-Initiative zu Ausfuhrfreizonen ins Leben gerufen, deren Grundlage der soziale Dialog und ein multidisziplinärer Ansatz sind. Im Jahr 2007 fanden in Madagaskar und Costa Rica dreigliedrige Rundtischgespräche statt. Im Jahr 2008 wurde ein Arbeitspapier² über Wirtschaftsentwicklung und Arbeitsbedingungen in Ausfuhrfreizonen veröffentlicht, und auf der Webseite der IAO wurden Länderstudien zur Verfügung gestellt. Im Rahmen der InFocus-Initiative wurde auch eine Internet-Seite erstellt, um die Wissensweitergabe innerhalb der IAO zu diesem Thema zu fördern³.
3. Im März 2008 diskutierte der Verwaltungsrat über eine vom Amt unterbreitete Vorlage über jüngste Trends und grundsatzpolitische Entwicklungen in Ausfuhrfreizonen⁴. In dieser Vorlage wurde die Lage innerhalb und außerhalb von Ausfuhrfreizonen einiger ausgewählter Länder beschrieben. Der Verwaltungsrat ersuchte das Amt, die Frage weiter zu untersuchen und mehr detaillierte Informationen und spezifische statistische Daten über die Situation der Arbeitsbeziehungspraktiken (beispielsweise Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht, Praktiken des sozialen Dialogs) in Ausfuhrfreizonen unter besonderer Bezugnahme auf die Schlussfolgerungen

¹ Siehe <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/themes/epz/epzs.htm>

² W. Milberg, M. Amengual: *Economic development and working conditions in export processing zones: a survey of trends* (IAA, Genf, 2008), W.P.3.

³ <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/epz.htm>

⁴ Siehe GB.301/ESP/5 und GB.301/13(Rev.).

der Dreigliedrigen Tagung von Ländern mit Ausfuhrfreizonen (1998) vorzulegen⁵. Das Amt wurde aufgefordert, im November 2009 einen Fortschrittsbericht vorzulegen.

2. **Neue Tendenzen bei der Verhütung und Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten**

4. 1992 behandelte der Verwaltungsrat einen Vorschlag für einen möglichen Tagesordnungspunkt der Internationalen Arbeitskonferenz über die Streitbeilegung. Anschließend war diese Frage Gegenstand von Beratungen auf einer Reihe von Tagungen des Verwaltungsrats, einschließlich eines ausführlichen Berichts auf der 261. Tagung, zum letzten Mal im März 1999. Seinerzeit wurde der Gegenstand für eine allgemeine Aussprache vorgeschlagen; der Vorschlag wurde jedoch nicht akzeptiert.
5. Die sich aus der Globalisierung ergebenden wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen wurden ausführlich dokumentiert. Zwar haben diese Phänomene in einer Reihe von Ländern zu wirtschaftlichem Wachstum geführt, die ungleiche Verteilung der sich daraus ergebenden Vorteile und die Geschwindigkeit, in der sich Veränderungen vollzogen haben bzw. vollziehen, führen jedoch zu stärkeren Spannungen im Arbeits- und Sozialbereich. Arbeitsstreitigkeiten hat es zwar in der Geschichte immer gegeben, und sie sind anerkannt als natürlicher Vorgang im Arbeits- und Beschäftigungsverhältnis, ihre mögliche Verhütung und effiziente und effektive Beilegung ist jedoch ein Schlüsselmerkmal guter Arbeitsbeziehungen. Daher wäre es nützlich, eine Bilanz zu ziehen und eine Diskussion über neue Entwicklungen im Bereich von Streitverhütungs- und Beilegungssystemen durchzuführen.
6. Als Gegenstand auf der Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz sollte sich eine allgemeine Aussprache mit den zahlreichen vorhandenen Übereinkommen und Empfehlungen der IAO⁶ sowie mit der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis und den Grundsätzen des Streikrechts befassen, die vom Verwaltungsratsausschuss für Vereinigungsfreiheit und dem Sachverständigenausschuss der IAO für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen entwickelt worden sind. Aus dieser Diskussion würden sich für das Amt sowie für die Mitgliedsgruppen Empfehlungen für Folgemaßnahmen ergeben, und die Mitgliedsgruppen hätten Gelegenheit, die Möglichkeit der Aktualisierung und Konsolidierung verschiedener diesbezüglicher Empfehlungen der IAO zu erörtern, wie in den Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe für die Politik zur Neufassung der Normen dargestellt.
7. Im Rahmen einer allgemeinen Aussprache könnten u.a. folgende Fragen erörtert werden:
 - die allgemeinen Tendenzen und Entwicklungen im Bereich der Streitverhütung und -beilegung;
 - unterschiedliche Ansätze zu individuellen und kollektiven Streitigkeiten und zu rechte- und interessenbasierten Streitigkeiten;
 - die Rolle von Schlichtungs-, Schiedsgerichts- und Mittlerdiensten sowie von Arbeitsgerichten;

⁵ IAA, *Note on the proceedings*, Dreigliedrige Tagung von Ländern mit Ausfuhrfreizonen (Genf, 28. Sept.-2. Okt. 1998), TMEPZ/1998/5.

⁶ Empfehlung (Nr. 92) betreffend das freiwillige Einigungs- und Schiedsverfahren, 1951, Empfehlung (Nr. 130) betreffend die Behandlung von Beschwerden, 1967, Empfehlung (Nr. 94) betreffend Zusammenarbeit im Bereich des Betriebs, 1952, Empfehlung (Nr. 129) betreffend Kommunikationen im Betrieb, 1967, Übereinkommen (Nr. 154) über Kollektivverhandlungen, 1981, Empfehlung (Nr. 163) betreffend Kollektivverhandlungen, 1981, Übereinkommen (Nr. 151) über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978, und Empfehlung (Nr. 159) betreffend Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978.

- Mittel zur Stärkung der traditionellen Methoden der Streitbeilegung und Integration neuer Ansätze, Werkzeuge und Verfahren unter Verweis auf wesentliche Merkmale (d.h. rechtlicher Rahmen, Institutionen, Mechanismen und Verfahren) erfolgreicher Systeme;
 - die Rolle(n) der Sozialpartner;
 - Aussichten für weitere Forschungsarbeiten, Beratungsdienste und technische Zusammenarbeit.
8. Sollte der Verwaltungsrat beschließen, auf einer zukünftigen Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz eine allgemeine Aussprache durchzuführen, wird er möglicherweise das Amt ersuchen wollen, ein Forschungsprogramm zur Feststellung der bestehenden Situation im Hinblick auf Gesetzgebung, Institutionen und Praxis in diesem Bereich auf den Weg zu bringen. Eine Analyse der von den Aufsichtsgremien der IAO entwickelten Grundsätze und ihrer Auslegung bezüglich des Streikrechts könnte ebenfalls einen Beitrag zu einer solchen Aussprache leisten.

3. *Die Rolle der Arbeitsstätte beim Zugang zu Prävention, Behandlung, Betreuung und Unterstützung bei HIV/Aids*

9. Es ist vorgesehen, dass die Konferenz eine Empfehlung über HIV/Aids in der Welt der Arbeit ausarbeitet, die 2010 angenommen werden soll. Abhängig vom Ergebnis dieses Prozesses könnte es sinnvoll sein, auf einer späteren Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Kontext einer allgemeinen Aussprache zu prüfen, wie die in dieser Entschließung vorgesehenen Maßnahmen in den strategischen Plan für ihre Umsetzung einfließen, einschließlich der Integration von Antworten auf Aids in Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit und der weiteren Förderung der Partnerschaften auf Landesebene, auf die IAO-Mitgliedsgruppen zurückgreifen können.
10. Die Konferenz könnte ferner untersuchen, auf welche Weise die im Rahmen von UNAIDS unternommenen Bemühungen der IAO, universellen Zugang zu erreichen, zu dem Millenniums-Entwicklungsziel zu HIV/Aids beitragen, bis 2015 die Ausbreitung der Epidemie zum Stillstand zu bringen und allmählich umzukehren. Bei der Diskussion könnte überdies auch auf die Verbindungen zwischen dem vorhandenen Korpus von IAO-Normen eingegangen werden, die für HIV/Aids relevant sind, um die Kohärenz des Rahmens für die Umsetzung der Empfehlung zu gewährleisten.