



ZWEITER PUNKT DER TAGESORDNUNG

**Tagesordnung der Internationalen
Arbeitskonferenz****a) Tagesordnung der 93. Tagung (Juni 2005)
der Internationalen Arbeitskonferenz***Inhalt*

	<i>Seite</i>
Einleitung	1
Hintergrund	1
Vorschläge	2
Neuer Vorschlag.....	4
Sozialer Schutz.....	4
1. Eine neue Urkunde, die einen Förderungsrahmen im Bereich des Arbeitsschutzes festlegt.....	4
Erneut vorgelegte Vorschläge	9
Zusammenfassung der Diskussionen vom November 2002	9
Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit	11
2. Neue Bestimmungen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf – Erweiterung der Gründe, aus denen eine Diskriminierung gemäß Artikel 1 des Übereinkommens Nr. 111 verboten ist (Normensetzung).....	11
3. Kinderarbeit und der Schutz von Kindern und Jugendlichen (allgemeine Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes).....	17
Beschäftigung.....	27
4. Förderung der Jugendbeschäftigung (allgemeine Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes).....	27
5. Menschenwürdige Arbeitsplätze und Produktivität (allgemeine Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes).....	33
6. Förderung menschenwürdiger Arbeit beim Wiederaufbau der von Konflikten betroffenen Länder (Normensetzung)	38

Gleichstellung	44
7. Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit (allgemeine Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes)	44
Technische Zusammenarbeit.....	53
8. Die Rolle der IAO in der technischen Zusammenarbeit (allgemeine Aussprache).....	53

Einleitung

Hintergrund

1. Auf seiner 286. Tagung (März 2003) fand im Verwaltungsrat eine erste Diskussion über Termin, Ort und Tagesordnung der 93. Tagung (2005) der Konferenz statt. Der Verwaltungsrat beschloß, daß diese Tagung der Konferenz am 7 Juni 2005 eröffnet und in Genf abgehalten werden sollte.
2. Der Konferenz werden auf ihrer 93. Tagung (2005) die folgenden *ständigen Themen* vorliegen:
 - Berichte des Präsidenten des Verwaltungsrats und des Generaldirektors einschließlich des Gesamtberichts über die Zwangsarbeit im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit;
 - Programm- und Haushaltsvorschläge für 2006-07 und sonstige finanzielle Fragen; und
 - Informationen und Berichte über die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen.
3. Entsprechend ihrer üblichen Praxis behandelt die Konferenz auf derselben Tagung auch drei *Fachgegenstände*. Einer dieser Fachgegenstände wäre die zweite Aussprache über eine umfassende Norm (ein Übereinkommen ergänzt durch eine Empfehlung) über die Arbeit im Fischereisektor, da die erste Aussprache über dieses Thema auf der 92. Tagung (2004) der Konferenz stattfinden wird.
4. Der Verwaltungsrat wird jetzt gebeten, auf der Grundlage der in dieser Vorlage enthaltenen Vorschläge zwei zusätzliche Gegenstände auszuwählen, um die Tagesordnung der 93. Tagung (2005) der Konferenz zu vervollständigen.
5. Es sei daran erinnert, daß der Verwaltungsrat bereits auf seiner Tagung im März 2003 einen Beschluß zu dieser Frage hätte treffen sollen. Seinerzeit beschloß der Verwaltungsrat jedoch, diese Frage zurückzustellen, damit er unter Berücksichtigung der Ergebnisse der ersten allgemeinen Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes auf der 91. Tagung (Juni 2003) der Konferenz eine Auswahl treffen kann¹. In Weiterverfolgung der im Anschluß an diese Aussprache² angenommenen Entschließung über den Arbeitsschutz wird dem Verwaltungsrat jetzt vorgeschlagen, im Rahmen der Tagesordnung der Konferenz für 2005 die Frage der Ausarbeitung einer neuen Urkunde zu behandeln, die einen Förderungsrahmen im Bereich des Arbeitsschutzes festlegt.

¹ Siehe Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, PV 22, Bericht des Arbeitsschutzausschusses.

² Ebd. Entschließung über den Arbeitsschutz, insbesondere Abs. 1 a) und Abs. 6 der dazugehörigen *Schlußfolgerungen über normenbezogene Tätigkeiten der IAO im Bereich des Arbeitsschutzes – eine globale Strategie*, die der Empfehlung beigefügt ist.

Vorschläge

6. Der Verwaltungsrat wird nun gebeten, von den acht in dieser Vorlage vorgeschlagenen Gegenstände zwei auszuwählen. Die Vorschläge umfassen den neuen Vorschlag für die Arbeitsschutzurkunde und sieben erneut vorgelegte Vorschläge. Sechs dieser sieben Vorschläge werden unverändert vorgelegt; der siebte – der Vorschlag über die Förderung der Jugendbeschäftigung – wurde leicht aktualisiert. Im März 2003 lagen die Vorschläge in derselben Form vor, waren aber durch eine kurze Zusammenfassung der im November angesprochenen Punkte ergänzt worden. Diese Zusammenfassung wird ebenfalls nachstehend wiedergegeben.
7. Sollte der Verwaltungsrat beschließen, den Vorschlag für eine neue Urkunde im Bereich des Arbeitsschutzes in die Tagesordnung der 96. Tagung (2005) der Konferenz aufzunehmen, so wird er gebeten, das Amt anzuweisen, Konsultationen zu diesem Thema, hauptsächlich in Form eines Fragebogens, vorzubereiten und durchzuführen und einen Beschluß zum vorgeschlagenen verkürzten Zeitplan für die Ausarbeitung dieses Gegenstandes für die Konferenzaussprache zu fassen³.
8. *Vor diesem Hintergrund wird der Verwaltungsrat ersucht,*
 - a) *die Tagesordnung der 93. Tagung (2005) der Internationalen Arbeitskonferenz durch die Auswahl von zwei der folgenden acht nachstehend erläuterten Vorschlägen zu vervollständigen:*
 - i) *Eine neue Urkunde, die einen Förderungsrahmen im Bereich des Arbeitsschutzes festlegt;*
 - ii) *Neue Bestimmungen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf – Erweiterung der Gründe, aus denen eine Diskriminierung gemäß Artikel 1 des Übereinkommens Nr. 111 verboten ist (Normensetzung);*
 - iii) *Kinderarbeit und der Schutz von Kindern und Jugendlichen (allgemeine Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes);*
 - iv) *Menschenwürdige Arbeitsplätze und Produktivität (allgemeine Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes);*
 - v) *Die Förderung der Jugendbeschäftigung (allgemeine Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes);*
 - vi) *Förderung menschenwürdiger Arbeit beim Wiederaufbau der von Konflikten betroffenen Länder (Normensetzung);*
 - vii) *Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit (allgemeine Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes);*
 - viii) *Die Rolle der IAO in der technischen Zusammenarbeit (allgemeine Aussprache);*

³ Siehe Abs. 45-47.

[Sollte der Verwaltungsrat beschließen, den Gegenstand i) auf die Tagesordnung der 93. Tagung (2005) der Konferenz zu setzen] –

- b) zu beschließen, das Amt anzuweisen, entsprechend Artikel 39 der Geschäftsordnung der Konferenz einen Fragebogen zur Entwicklung der neuen Urkunde, die einen Förderungsrahmen im Bereich des Arbeitsschutzes festgelegt, unter Berücksichtigung der Ergebnisse der allgemeinen Aussprache über normenbezogene Tätigkeiten der IAO im Bereich der Arbeitsschutzes⁴ auszuarbeiten;*
- c) das vorgeschlagene Programm⁵ für einen verkürzten Zeitplan für die vorbereitenden Stufen der ersten Aussprache über die neue Urkunde, die einen Förderungsrahmen für den Bereich des Arbeitsschutzes festlegt, zu billigen.*

⁴ Siehe GB.288/LILS/2/2, Bei der Ausarbeitung internationaler Arbeitsübereinkommen zu beachtende Praxis: b. Fragebogen – Artikel 38 und 39 der Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz

⁵ Siehe Abs. 20.

Neuer Vorschlag

Sozialer Schutz

1. ***Eine neue Urkunde, die einen Förderungsrahmen im Bereich des Arbeitsschutzes festlegt***

Zusammenfassung

Der vorliegende Vorschlag folgt auf die Schlußfolgerungen der ersten allgemeinen Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes über normenbezogene Tätigkeiten der IAO im Bereich des Arbeitsschutzes an, die die Konferenz abhielt. Die Konferenz nahm im Konsens eine EntschlieÙung über den Arbeitsschutz, die Schlußfolgerungen über eine globale Strategie und einen Aktionsplan enthielt. Die Konferenz vertrat dementsprechend die Auffassung, daß der Entwicklung einer neuen Urkunde, die einen Förderungsrahmen für den Bereich des Arbeitsschutzes festlegt, Vorrang eingeräumt werden sollte, und sie ersuchte den Verwaltungsrat, die angenommenen Schlußfolgerungen gebührend zu berücksichtigen.

Diese Urkunde sollte in erster Linie gewährleisten, daß dem Arbeitsschutz auf nationalen Agenden Vorrang eingeräumt wird, und das politische Engagement zur Entwicklung nationaler Strategien zur kontinuierlichen Verbesserung nationaler Arbeitsschutzsysteme in einem dreigliedrigen Kontext, einschließlich Gesetzgebung, Hilfsmaßnahmen und Rechtsdurchsetzung, fördern. Die Urkunde sollte eher einen fördernden statt präskriptiven Charakter haben und auf zwei Hauptgrundsätzen beruhen: der Verwirklichung einer präventiven Arbeitsschutzkultur und eines Managementsystemansatzes. Ferner wurde vereinbart, daß „eine derartige praktische und konstruktive Urkunde u.a. das Recht der Arbeitnehmer auf eine sichere und gesunde Arbeitsumgebung, die entsprechenden Verantwortlichkeiten von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern, die Einrichtung dreigliedriger Konsultationsmechanismen für den Arbeitsschutz, die Ausarbeitung und Durchführung nationaler Arbeitsschutzprogramme, die sich auf die Grundsätze der Einschätzung und des Managements von Gefahren und Risiken auf betrieblicher Ebene stützen, Initiativen zur Förderung einer präventiven Arbeitsschutzkultur, und die Mitwirkung und Vertretung der Arbeitnehmer auf allen relevanten Ebenen fördern sollte. Überschneidungen mit Bestimmungen vorhandener Urkunden sollten vermieden werden. Um einen diesbezüglichen Austausch von Informationen und vorbildlichen Verfahren im Bereich des Arbeitsschutzes zu ermöglichen, sollte die Urkunde einen Mechanismus für die Meldung von Leistungen und Fortschritten vorsehen.“

Eines der zwar behandelten, aber nicht zu einer Einigung führenden Themen war die Frage, ob die vorgeschlagene Urkunde in Form eines Übereinkommen und/oder einer Empfehlung oder in einer anderen Form angenommen werden sollte. Der Verwaltungsrat könnte diese Frage zwar bereits in diesem Stadium behandeln, es aber auch für sinnvoller halten, diese Frage zu einem späteren Zeitpunkt unter Berücksichtigung der im Konsultationsverfahren, dessen zentrales Element ein Fragebogen ist, eingeholten Auffassungen der Mitgliedsgruppen zum genauen Inhalt dieser Urkunde zu entscheiden.

Hintergrund

9. Auf der 93. Tagung (2003) der Internationalen Arbeitskonferenz fand die erste allgemeine Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes statt. Im Mittelpunkt dieser Aussprache standen die normenbezogenen Tätigkeiten der IAO im Bereich des Arbeitsschutzes. Die Aussprache führte zur Annahme – im Konsens – einer EntschlieÙung über den Arbeitsschutz, einschließlich der *Schlußfolgerungen über normenbezogene Tätigkeiten der IAO im Bereich des Arbeitsschutzes – eine globale Strategie* und eines Aktionsplans⁶. Die

⁶ Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung (2003), EntschlieÙung über den Arbeitsschutz, Schlußfolgerungen über normenbezogene Tätigkeiten der IAO im Bereich des Arbeitsschutzes – eine globale Strategie („Schlußfolgerungen“) Abs. 6, Provisional Record Nr. 22. Zusätzlich zu der derzeit vorgeschlagenen Urkunde enthält der Aktionsplan zur Durchführung der globalen Strategie einige andere Komponenten, die für Maßnahmen auf nationaler, betrieblicher und IAO-Ebene von Bedeutung sind. Informationen über vorgeschlagene Folgemaßnahmen sind in den folgenden zwei (Forts.)

vorrangigen Maßnahmen in bezug auf Urkunden der IAO werden kurz skizziert. Dazu zählt der Vorschlag, eine neue Urkunde auszuarbeiten, die einen Förderungsrahmen im Bereich des Arbeitsschutzes festlegt.

10. Der Beschluß, die Tagesordnung der 93. Tagung (2005) der Konferenz im November anstatt im März 2003 festzulegen, bietet dem Verwaltungsrat die Möglichkeit, die Ergebnisse dieser allgemeinen Aussprache zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund wird dieser Vorschlag zur Behandlung als Gegenstand für die Tagesordnung der 93. Tagung (2005) der Konferenz vorgelegt. Dies steht im Einklang mit der Intention einer allgemeinen Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes, welcher der Verwaltungsrat bereits zugestimmt hat.
11. Eines der erörterten Probleme, bei denen kein Einvernehmen erzielt wurde, war die Frage der Form der vorgeschlagenen Urkunde, d.h. ob es sich um ein Übereinkommen und/oder um eine Empfehlung oder um eine andere Form, z.B. eine Erklärung, handeln sollte⁷. Anders als bei Übereinkommen und Empfehlungen sind in der Verfassung der IAO Erklärungen nicht vorgesehen, und die nicht sehr häufige Nutzung dieser Art von Urkunde hat sich somit im Laufe der Zeit durch die Praxis entwickelt.
12. Trotz der Tatsache, daß die Konferenz den entgeltigen Beschluß über die Form der angenommenen Urkunde zu fassen hat, kann der Verwaltungsrat, was oft bereits geschehen ist, nicht nur in bezug auf den Inhalt, sondern auch auf in bezug auf die vorgeschlagene Form der Urkunden, die er auf die Tagesordnung der Konferenz setzt, Leitlinien festsetzen. Der Verwaltungsrat wird möglicherweise dieser Praxis folgen, er sollte aber auch bedenken, daß ein Beschluß über diese Frage nicht abstrakt, sondern unter Berücksichtigung der Konsultationen mit den Mitgliedsgruppen über alle die vorgeschlagene Urkunde betreffenden Fragen gefaßt werden sollte. Gemäß den Verfahren zur Ausarbeitung der Fachgegenstände für die Tagesordnung der Konferenz finden derartige Konsultationen überwiegend in Form des Fragebogens statt, der in Artikel 38 bzw. 39 der Geschäftsordnung der Konferenz vorgesehen ist.

Die globale Strategie

13. Aus der allgemeinen Aussprache ergibt sich, daß die vorgeschlagene neue Urkunde eine wesentliche Komponente des neu angenommenen Aktionsplans zur Förderung einer globalen Arbeitsschutzstrategie darstellt. Hierbei sollte berücksichtigt werden, daß Bemühungen der IAO und einzelner Länder zum Erzielen einer Wirkung durch Ratifizierung und Überwachung und auf sonstige Art und Weise trotz der großen Anzahl von Urkunden in diesem Bereich (etwa 47 Übereinkommen und Empfehlungen sowie mindestens 19 Richtlinienansammlungen) offenbar nicht zum gewünschten Erfolg geführt haben. Der Ratifikationsstand der einschlägigen Übereinkommen ist niedrig, und insgesamt dürfte der Wir-

Dokumenten enthalten, die dem Verwaltungsrat ebenfalls auf dieser Tagung vorliegen: GB.288/2/2, Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz, b) Vorschläge für die 95. Tagung (2006) der Internationalen Arbeitskonferenz, und GB.288/3/1, Umsetzung der von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 91. Tagung (2003) angenommenen Entschlüssen.

⁷ In diesen Kontext wurden auch Richtlinienansammlungen genannt. Der üblichen IAO-Praxis entsprechend werden Richtlinienansammlungen jedoch nicht von der Konferenz behandelt, sondern dem Verwaltungsrat vor der Veröffentlichung zur Billigung vorgelegt. Da die Konferenz den Verwaltungsrat aufgefordert hat, die vorgeschlagene neue Urkunde *im Kontext der Tagesordnung der Konferenz* zu berücksichtigen, kann davon ausgegangen werden, daß die Konferenz nicht die Möglichkeit in Erwägung gezogen hat, daß diese Urkunde in Form einer Richtlinienansammlung angenommen wird.

kungsgrad der aktuellen Normen „nicht der Bedeutung entsprechen, die dem Arbeitsschutz in menschlicher, nationaler und globaler Hinsicht zukommt“⁸.

- 14.** Prävention ist der Schlüssel zu Verbesserungen im Bereich des Arbeitsschutzes. Eine effiziente Prävention setzt jedoch ein Engagement auf allen gesellschaftlichen Ebenen voraus. Der Arbeitsschutz ist kein Thema, das ganz Technikern und Fachleuten überlassen werden sollte; es handelt sich hier um einen Bereich, der Maßnahmen und Engagement auf den höchsten nationalen politischen Ebenen erfordert. Diese Grundvoraussetzungen haben in Form der zwei Eckpfeiler der globalen Strategie und des Aktionsplans, nämlich der Förderung einer *präventiven Arbeitsschutzkultur* und der Durchführung eines *Systemansatzes für das Arbeitsschutzmanagement* nationaler Arbeitsschutzsysteme konkrete Gestalt angenommen. Diesen Themen kommt somit zentrale Bedeutung zu, und sie sind der Zweck der vorgeschlagenen neuen Urkunde.

Eine präventive Arbeitsschutzkultur

- 15.** Ein präventive Sicherheitskultur ist eine Kultur, in der das Recht auf eine sichere und gesunde Arbeitsumgebung auf allen Ebenen respektiert wird, wo Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer durch ein System festgelegter Rechte, Verantwortlichkeiten und Pflichten aktiv an der Erstellung einer sicheren und gesunden Arbeitsumgebung mitwirken, und wo dem Grundsatz der Prävention höchste Priorität eingeräumt wird⁹. In der Urkunde sollten die grundlegenden Voraussetzungen für die Entwicklung einer präventiven Arbeitsschutzkultur und die auf allen Ebenen zu ergreifenden Maßnahmen aufgezeigt werden.
- 16.** Ein wesentliches Element bei der Durchführung von Bestimmungen dieser Art ist die Entwicklung nationaler Arbeitsschutzprogramme auf der Grundlage der Erhebung und Pflege von Daten über nationale Fortschritte, um so nationale Bedürfnisse und möglichen Mängel festzustellen. Derartige systematisch erfaßte Daten dürften Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen, nationale Arbeitsschutzsysteme zu entwickeln, von Nutzen sein, wären aber auch für die IAO ein wichtiges Instrument zur Strukturierung ihrer Unterstützung und zur Überwachung von Fortschritten.

Ein Management-Systemansatz

- 17.** Der Arbeitsschutz umfaßt bestimmte, miteinander verflochtene Komponenten, die jeweils eigene Merkmale aufweisen und eigene Aufgaben erfüllen, die aber auch – wenngleich auf unterschiedliche Weise – zum Funktionieren des Systems beitragen. Die große Zahl von IAO-Urkunden zu zahlreichen Themen und damit zusammenhängenden Fragen in diesem Bereich sowie die sehr vielfältige nationale Gesetzgebung und Praxis in den meisten Mitgliedstaaten sind Ausdruck dieser Situation. Man war sich einig, daß ein übergreifender Rahmen fehlt, der gewährleistet, daß all diese verschiedenen Komponenten funktionieren. Ein Management-Systemansatz bildet einen solchen Rahmen, der das Zusammenwirken sämtlicher Komponenten gewährleisten könnte. Die vor kurzem für die betriebliche Ebene angenommenen *Richtlinien für Arbeitsschutz-Managementsysteme* (IAO-OSH 2001)¹⁰

⁸ IAO, Bericht VI, Normenbezogene Tätigkeiten der IAO im Bereich des Arbeitsschutzes. Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Juni 2003, Abs. 176.

⁹ Siehe Schlußfolgerungen, Abs. 4.

¹⁰ Der Text dieser Richtlinien ist abrufbar unter <http://mirror/public/english/protection/safework/cops/english/index.htm>

basieren auf dieser Methodologie, und der vorgeschlagene Systemansatz auf nationaler Ebene sollte sich an diesem Konzept und dieser Methodologie orientieren.

Die vorgeschlagene neue Urkunde

- 18.** Ein wichtiger Teil der angenommenen Schlußfolgerungen war der Vorschlag, eine neue Urkunde auszuarbeiten, die einen Förderungsrahmen im Bereich des Arbeitsschutzes festlegt. Man kam überein, daß eine neue Urkunde „von hohem Rang“ erforderlich sei, die in weiten Kreisen Beachtung fände. Ferner wurde ein Einvernehmen über die folgenden Elemente in bezug auf Zweck, Form und Inhalt dieser Urkunde erreicht:

Der Entwicklung einer neuen Urkunde, die einen Förderungsrahmen für den Bereich des Arbeitsschutzes festlegt, sollte Vorrang eingeräumt werden. Diese Urkunde sollte in erster Linie gewährleisten, daß dem Arbeitsschutz auf nationalen Agenden Vorrang eingeräumt wird, und das politische Engagement zur Entwicklung nationaler Strategien zur Verbesserung des Arbeitsschutzes in einem dreigliedrigen Kontext auf der Grundlage einer präventiven Arbeitsschutzkultur und des Managementsystemansatz fördern. Als übergreifende Urkunde, deren Inhalt eher fördernder als präskriptiver Art ist, würde sie auch dazu beitragen, den Wirkungsgrad vorhandener aktueller Urkunden der IAO zu erhöhen und nationale Arbeitsschutzsysteme, einschließlich Gesetzgebung, Hilfsmaßnahmen und Rechtsdurchsetzung, kontinuierlich zu verbessern. Eine derartig praktische und konstruktive Urkunde sollte u.a. folgendes fördern: das Recht der Arbeitnehmer auf eine sichere und gesunde Arbeitsumgebung; die entsprechenden Verantwortlichkeiten von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern; die Einrichtung dreigliedriger Konsultationsmechanismen für den Arbeitsschutz; die Ausarbeitung und Durchführung nationaler Arbeitsschutzprogramme, die sich auf die Grundsätze der Einschätzung und des Managements von Gefahren und Risiken auf betrieblicher Ebene stützen; Initiativen zur Förderung einer präventiven Arbeitsschutzkultur; die Mitwirkung und Vertretung der Arbeitnehmer auf allen relevanten Ebenen. Überschneidungen mit Bestimmungen vorhandener Urkunden sollten vermieden werden. Um einen diesbezüglichen Austausch von Informationen und vorbildlichen Verfahren im Bereich des Arbeitsschutzes zu ermöglichen, sollte die Urkunde einen Mechanismus für die Meldung von Leistungen und Fortschritten vorsehen¹¹.

- 19.** Die allgemeine Aussprache führte somit zur Skizierung der wichtigsten Umriss der vorgeschlagenen „übergreifenden“ Urkunde, die einen Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz festlegen würde. Welche Form die Urkunde erhält, dürfte vom beabsichtigten Zweck und Inhalt der Urkunde abhängen. Der entscheidende Punkt ist jedoch, ob die Urkunde anstreben sollte, Leitlinien für nationale Politiken in den Mitgliedstaaten der IAO vorzuschlagen, oder ob von Mitgliedstaaten der IAO erwartet wird, sich selbst aktiv für die Realisierung fester Ziele zu verpflichten. Eine Kombination aus Übereinkommen und Empfehlung könnte ebenfalls ins Auge gefaßt werden. Auf jeden Fall, sollte(n) die neue(n) Urkunde(n) vereinbarungsgemäß vorhandene Urkunden für diesen Bereich ergänzen und keine Überschneidungen aufweisen. Der vorbereitende Fragebogen auf Grundlage von Artikel 39 der Geschäftsordnung der Konferenz sollte zu diesem Punkt verschiedene Lösungen anbieten, wobei der vereinbarte Zweck dieser Urkunde und der Wortlaut der von der Konferenz angenommenen Schlußfolgerung zu berücksichtigen sind.

Verfahrensfragen

Zeitplan für die Ausarbeitung der neuen Urkunde

- 20.** Sollte der Verwaltungsrat beschließen, diesen Gegenstand auf die Tagesordnung der 93. Tagung (2005) der Konferenz zu setzen, stünden dem Amt anstelle der üblichen

¹¹ Siehe Schlußfolgerung, Abs. 6.

26 Monate zur Vorbereitung der Aussprache lediglich 18 Monate zur Verfügung¹². Obgleich die für die allgemeine Aussprache durchgeführten Vorbereitungsarbeiten sowie die bereits abgehaltenen Erörterungen die Vorbereitungsarbeiten für eine mögliche Aussprache im Jahr 2005 erheblich erleichtern würden, müßte eine Entscheidung über einen verkürzten Zeitplan getroffen werden. Ein solcher verkürzter Zeitplan könnte beispielsweise wie folgt aussehen:

■ *15. April 2004*

Versand des Vorberichts mit dem dazugehörigen Fragebogen.

■ *15. Oktober 2004*

Letzter Termin für den Eingang von Antworten auf den Fragebogen.

■ *März 2005*

Versand des Schlußberichts.

Methode zur Ausarbeitung der neuen Urkunde

- 21.** Unbeschadet des Beschlusses zur Form der vorgeschlagenen Urkunde ist ein Fragebogen gemäß Artikel 39 der Geschäftsordnung der Konferenz erforderlich, um die IAO-Mitgliedsgruppen nach ihren Auffassungen zum Inhalt der vorgeschlagenen Urkunde zu befragen. Dank der Antworten auf die Erhebung über den Arbeitsschutz im Jahr 2002 verfügt das Amt bereits über umfassende aktuelle Informationen über die innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis im Bereich des Arbeitsschutzes in den meisten der Mitgliedstaaten der IAO. Der auszuarbeitende Fragebogen sollte sich daher auf die Formulierung der erreichten Vereinbarungen hinsichtlich des erklärten Zwecks und Inhalts der Urkunde konzentrieren.

Schlußfolgerungen

- 22.** Vor diesem Hintergrund wird der Verwaltungsrat ersucht, auf der Grundlage der Schlußfolgerungen der auf der Konferenz im Juni 2003 durchgeführten Aussprache in Erwägung zu ziehen, die Frage der Annahme einer neuen Urkunde, die einen Förderungsrahmen im Bereich des Arbeitsschutzes festlegt, auf die Tagesordnung der 93. Tagung (2005) der Konferenz zu setzen. Sollte der Verwaltungsrat einen solchen Beschluß fassen, wird er möglicherweise Hinweise zur Form einer solchen Urkunde geben, das Amt beauftragen, Konsultationen zu diesem Thema, hauptsächlich in Form eines Fragebogens, vorzubereiten und durchzuführen und einen Beschluß über den vorgeschlagenen verkürzten Zeitplan für seine Ausarbeitung fassen.

¹² Einzelheiten bezüglich des einzuhaltenden Verfahrens für die Vorbereitung derartiger Gegenstände zur Normensetzung finden sich in GB.279/3, Abs. 4.

Erneut vorgelegte Vorschläge

Zusammenfassung der Diskussionen vom November 2002 ¹³

23. Die Erklärungen, die zum Vorschlag einer Normensetzung im Hinblick auf den Gegenstand *Neue Bestimmungen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf – Erweiterung der Gründe, aus denen eine Diskriminierung gemäß Artikel 1 des Übereinkommens Nr. 111 verboten ist* abgegeben wurden, betrafen die Unterstützung (oder Ablehnung) dieses Vorschlags. Die meisten der Regierungen, die zu diesem Vorschlag Stellung nahmen, äußerten sich zustimmend, während die Gruppe der Arbeitgeber und einige Regierungen sich gegen eine Normensetzung zu diesem Thema aussprachen.
24. Im Hinblick auf die vorgeschlagene allgemeine Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes zum Thema *Kinderarbeit und der Schutz von Kindern und Jugendlichen* vertraten die Regierungen (mit einer Ausnahme) und die Gruppen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer die Auffassung, es sei wichtig, daß sich die IAO mit diesem Thema befasse, und zwar insbesondere im Hinblick auf die Entwicklung von Strategien für die Umsetzung der jüngsten Ratifikationswelle in praktische Anwendung. Was die Punkte anbetrifft, die in der Aussprache des Verwaltungsrats erörtert wurden, so ist festzuhalten, daß in der vorgeschlagenen allgemeinen Aussprache u.a. die Erfahrungen zu prüfen wären, die mit im Rahmen vom InFocus-Programm zur Abschaffung der Kinderarbeit (IPEC) geförderten zeitgebundenen Programmen gemacht worden sind; des weiteren wären gemäß Übereinkommen Nr. 138 Strategien zur effektiven Abschaffung der Kinderarbeit überhaupt und nicht nur ihrer schlimmsten Formen zu prüfen. Ein weiterer Schwerpunkt der Aussprache wäre die Entwicklung technischer Hilfe für Mitgliedstaaten im Hinblick auf die praktische Anwendung der Bestimmungen zu gefährlicher Arbeit. Was der Begriff der gefährlichen Arbeit genau umfaßt, muß jedes Land selbst festlegen, und die Aussprache könnte sich mit der Frage befassen, wie die technische Hilfe – einschließlich der dreigliedrigen Beratungen – strukturiert sein muß, damit den Mitgliedstaaten hierbei effektiv geholfen werden kann. Die Mitgliedstaaten ersuchen aktiv um Hilfe und Orientierung in dieser Hinsicht. Die Frage, welcher Kurs bei der Neufassung der Urkunden zur Nachtarbeit konkret einzuschlagen wäre, sollte im Rahmen einer Aussprache darüber erörtert werden, wie der Prozeß der Bestimmung gefährlicher Arbeit zu begleiten ist.
25. Der Vorschlag, eine allgemeine Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes zum Thema *Menschenwürdige Arbeitsplätze und Produktivität* in die Tagesordnung für 2005 aufzunehmen, wurde von mehreren Regierungen befürwortet. Andere Mitglieder des Verwaltungsrats waren zwar ebenfalls der Auffassung, diesem Thema sollten künftige Aussprachen gewidmet werden, ersuchten das Amt jedoch um weitere Forschungsarbeiten unter Berücksichtigung der Fortschritte bei den Arbeiten an der Globalen Beschäftigungsagenda. Einige Mitglieder des Verwaltungsrats, einschließlich der Gruppen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, ersuchten um Klärung der Frage, wie dieser Gegenstand in den integrierten Ansatz eingebracht und hier erörtert werden könne. Hierzu wäre zu bemerken, daß die Entwicklung einer Strategie, die die verschiedenen Aktionsmittel der IAO in diesen Bereich einbezieht, zur Förderung von Konzepten, Strategien und Ansätzen beitragen würde, die sowohl zu Produktivitätssteigerungen als zu menschenwürdigen Arbeitsplätzen führen. Im Vorfeld einer solchen Aussprache wären u.a. Erhebungen und Konsultationen durchzuführen, um die Chancen und Probleme einer integrierten Strategie auf internationaler und nationaler Ebene festzustellen. Die Aussprache wird sich ferner auf den Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung stützen, die

¹³ Auszug aus GB.286/3/1.

Agenda für menschenwürdige Arbeit und den Weltbeschäftigungsbericht. Der „Königsweg“ zur Steigerung der Produktivität ist mehrdimensional und bezieht mehrere Aktionsmittel und Themenbereiche der IAO ein, darunter sozialen Dialog, Arbeitsschutz, Arbeitsbedingungen, Ausbildung, Rechte bei der Arbeit, Beschäftigungspolitik, sektorale Tätigkeiten usw.; außerdem könnten mehrere internationale Arbeitsnormen unmittelbar zur Verwirklichung der komplementären Ziele menschenwürdiger Arbeitsplätze und Produktivität beitragen. Daher könnte die geplante allgemeine Aussprache Schlußfolgerungen und Empfehlungen für einen kohärenten, synergetischen und integrierten Aktionsplan formulieren, der auf die Leitsätze und Prioritäten in den Bereichen Erzeugung und Verbreitung von Wissen, technische Zusammenarbeit, Fürsprache und Fördertätigkeit eingeht, an denen sich die Arbeit des Amtes und darunter auch die Entwicklung internationaler Arbeitsnormen und anderer Instrumente orientieren.

26. Der Vorschlag einer Normensetzung zur *Förderung menschenwürdiger Arbeit beim Wiederaufbau der von Konflikten betroffenen Länder* erhielt einige Unterstützung. Eine Reihe von Regierungen waren der Auffassung, hierzu seien noch weitere Forschungsarbeiten notwendig, um den möglichen Geltungsbereich und Inhalt diesbezüglicher Normen genauer zu bestimmen. Auch Strategien der technischen Zusammenarbeit sollten angesprochen werden.
27. Mehrere Regierungen sowie die Gruppen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer äußerten sich positiv zur Weiterbehandlung des Vorschlags, zum Thema *Gleichstellung von Frauen und Männern in der Welt der Arbeit* eine allgemeine Aussprache auf der Grundlage des integrierten Ansatzes vorzusehen.
28. Im Hinblick auf die Entschließung von 1987, in der eine alle fünf Jahre stattfindende Überprüfung der technischen Zusammenarbeit im Rahmen einer allgemeinen Aussprache gefordert worden war, und angesichts der Tatsache, daß die letzte Überprüfung 1999 stattgefunden hatte, sprachen sich mehrere Regierungsvertreter im Verwaltungsrat sowie die Gruppen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer für die vorgeschlagene allgemeine Aussprache über *Die Rolle der IAO in der technischen Zusammenarbeit* aus.

Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit ¹⁴

2. ***Neue Bestimmungen über die Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf – Erweiterung der Gründe, aus denen eine Diskriminierung gemäß Artikel 1 des Übereinkommens Nr. 111 verboten ist (Normensetzung)***

Zusammenfassung

In seiner Sondererhebung 1996 über das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, hat der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen festgestellt, daß dieses Übereinkommen eine Reihe von Gründen nicht ausdrücklich erfaßt, aus denen eine Diskriminierung nach anderen Normen der IAO, anderen internationalen Normen und vor allem innerstaatlichen Gesetzen verboten ist. Das Übereinkommen Nr. 111 ist jedoch die wichtigste IAO-Urkunde gegen Diskriminierungen. Er empfahl deshalb, daß der Verwaltungsrat die Annahme eines Zusatzprotokolls prüfen solle, das zwar keine Neufassung des Übereinkommens als solches darstellen, den Ländern jedoch, die es ratifizieren, die Möglichkeit bieten würde, formell weitere Gründe zu akzeptieren, aus denen eine Diskriminierung verboten wäre. Dadurch würde der Schutz, den die IAO gegen Diskriminierungen bietet, konsolidiert und eine bessere Übereinstimmung der IAO mit jüngeren, von anderen Organisationen angenommenen internationalen Menschenrechtsinstrumenten sowie mit der Entwicklung der innerstaatlichen Praxis erreicht werden.

Einleitung

- 29.** In seiner Sondererhebung 1996 über das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, hat der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen empfohlen, die Annahme eines Zusatzprotokolls zu diesem Übereinkommen zu erwägen, das ausdrücklich zusätzliche Gründe anführen würde, aus denen eine Diskriminierung nach dem Übereinkommen verboten wäre, um Veränderungen Rechnung zu tragen, die in diesem Bereich stattgefunden und ihren Niederschlag im innerstaatlichen Recht gefunden haben, und um verbotene Diskriminierungsgründe aufzunehmen, die bereits von anderen Übereinkommen der IAO erfaßt werden.
- 30.** Der Sachverständigenausschuß schlug die Annahme eines Zusatzprotokolls vor, das zusätzlich zum Übereinkommen ratifiziert werden könnte, und zwar entweder von Ländern, die das Übereinkommen bereits ratifiziert haben, oder jeweils zum Zeitpunkt der Ratifizierung des Übereinkommens. Das Übereinkommen Nr. 111, bei dem es sich um eines der grundlegenden Übereinkommen handelt, würde unverändert bleiben. Es besteht offenbar allgemeines Einvernehmen darüber, daß das Vorgehen, die Gründe, aus denen eine Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf verboten werden sollte, zu konsolidieren und zu erweitern, bei einer Behandlung dieses Gegenstands vorzuziehen wäre.

Die innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis

- 31.** Nach dem Übereinkommen Nr. 111 haben Staaten, die es ratifizieren, Maßnahmen gegen eine Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf zu treffen, die aus Gründen der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft erfolgt. Der Ausschuß gelangte jedoch zu der Feststellung, daß es in innerstaatlichen Diskriminierungsgesetzen oder in anderen

¹⁴ Siehe GB.285/2, Abs. 22-36.

Übereinkommen der IAO ausreichende Hinweise gibt, die die Annahme eines Protokolls rechtfertigen würden, dessen Ratifizierung zusätzliche Verpflichtungen in bezug auf einige oder sämtliche der folgenden Kriterien begründen würde: Alter, Behinderung, Familienpflichten, Familienstand, Gesundheitszustand, sexuelle Neigung, Sprache, Staatsangehörigkeit und Vermögen. Neuere Untersuchungen haben ergeben, daß eine zunehmende Zahl von Ländern die Diskriminierungsverbotsgründe auf die vorstehend erwähnten ausdehnen. Im folgenden wird ausgeführt, was die innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis in bezug auf diese Kriterien vorsieht.

Alter

32. Nach neueren Untersuchungen gibt es mehr als 35 Länder, die das Alter in die Reihe der Diskriminierungsverbotsgründe aufgenommen haben. Die innerstaatliche Arbeitsgesetzgebung enthält einen konkreten Hinweis auf das Alter unter den Diskriminierungsgründen für Arbeitnehmer in *Benin, Brasilien, Côte d'Ivoire, Jemen, El Salvador, Finnland, Israel, Kanada, Kroatien, Niger, Polen, Spanien, Tadschikistan, Tschad, Ukraine, Ungarn und Venezuela*. Einige Länder verbieten eine Diskriminierung auf der Grundlage des Alters bei bestimmten Aspekten der Arbeitsbedingungen, z.B. Gehälter, Beendigung des Arbeitsverhältnisses, Zugang zur Beschäftigung; dies ist der Fall in *Australien, Belgien, Frankreich, Irland, Lettland, Mali, Mauretanien, Portugal und Singapur*. Andere Länder haben es vorgezogen, allgemeine Bestimmungen, die eine Diskriminierung auf der Grundlage des Alters verbieten und für die gesamte Bevölkerung gelten, in ihre Verfassung, Menschenrechtsgesetze oder sonstige Rechtsvorschriften aufzunehmen (z.B. *Costa Rica, Ecuador, Irland, Madagaskar, Neuseeland, Schweiz, Südafrika, Thailand, Tschechische Republik und Ungarn*). Zur Zeit werden in einigen Ländern (wie *Frankreich, Niederlande, Slowenien und Russische Föderation*) Gesetzesvorschläge erwogen, die eine Diskriminierung von Arbeitnehmern speziell aufgrund des Alters in Beschäftigung und Beruf verbieten würden.

Gesundheitszustand

33. Der Gesundheitszustand eines Arbeitnehmers sollte kein ausreichender Grund für die Verweigerung einer Beschäftigung oder eine Entlassung sein, sofern nicht ein eindeutiger Zusammenhang zwischen dem aktuellen Gesundheitszustand des Arbeitnehmers und den normalen beruflichen Erfordernissen für die Ausübung einer bestimmten Beschäftigung besteht. In den einzelnen Ländern sind in dieser Hinsicht unterschiedliche Maßnahmen getroffen worden, von denen einige den Gesundheitszustand allgemein betreffen, eingedenk der Tatsache, daß ein aktuelles Problem im Zusammenhang mit dem Gesundheitszustand die Diskriminierung von HIV-infizierten oder an AIDS erkrankten Arbeitnehmern ist. Die Länder, die hierzu Rechtsvorschriften erlassen haben, sind der Ansicht, daß die Definition einer Diskriminierung aufgrund der HIV-Infektion einer Person so umfassend wie möglich und universal gefaßt werden sollte. Eine solche Definition sollte sowohl die Diskriminierung symptomatisch und asymptomatisch seropositiver Personen als auch Diskriminierungen umfassen, die sich auf den bloßen Verdacht stützen, wonach eine bestimmte Person aufgrund ihrer Zugehörigkeit zu einer sogenannten Risikogruppe oder ihrer Beziehungen zu einer anderen seropositiven Person seropositiv sein könnte. Mehr als 15 Länder haben in ihre Gesetzgebung ein Verbot jeglicher Art von Diskriminierung aufgrund des Gesundheitszustands aufgenommen, einschließlich Personen, die HIV-positiv oder an AIDS erkrankt sind, darunter *Costa Rica, Ecuador, Finnland, Frankreich, Italien, Hongkong, Kolumbien, Neuseeland, Philippinen, Portugal, Simbabwe, Südafrika und Thailand*. Mehrere Mitgliedstaaten definieren eine Behinderung unter ausdrücklicher Einbeziehung HIV/AIDS-infizierter Personen, z.B. *Australien, Kanada und das Vereinigte Königreich*. Die Aufnahme einer solchen Bestimmung würde im Einklang mit der vor kurzem angenommenen IAA-Richtliniensammlung über HIV/AIDS und die Welt der Arbeit stehen.

Behinderung

- 34.** Mehr als 40 Mitgliedstaaten haben Maßnahmen getroffen, die darauf abzielen, Behinderte zu schützen und die Chancengleichheit von Behinderten und anderen Arbeitnehmern zu fördern. Während einige Länder Verfassungsbestimmungen angenommen haben, die eine Diskriminierung speziell von Behinderten untersagen (z.B.: *Antigua und Barbuda, Costa Rica, Deutschland, Ecuador, Finnland, Ghana, Neuseeland, Niederlande, Paraguay, Schweiz* und *Thailand*), hat eine größere Anzahl von Ländern Rechtsvorschriften angenommen, die eine Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf aufgrund einer Behinderung verbieten (*Argentinien, Australien, Brasilien, Guatemala, Guyana, Hongkong, Irland, Kanada, Kuwait, Namibia, Niger, Österreich, Philippinen, Schweden, Simbabwe, Spanien, Südafrika, Trinidad und Tobago, Ungarn, Vereinigte Staaten* und *Vereinigtes Königreich*). Andere haben Maßnahmen getroffen, um behinderte Arbeitnehmer in bezug auf bestimmte Aspekte zu schützen, beispielsweise Zugang zur Beschäftigung, oder sie haben Gesetze erlassen, die die Rechte der Behinderten behandeln (*Benin, Bolivien, Frankreich, Gabun, Honduras, Island, Italien, Luxemburg, Madagaskar, Polen, Uruguay, Venezuela* und *Vietnam*).

Sexuelle Ausrichtung

- 35.** Die Mitgliedstaaten treffen immer häufiger Maßnahmen zum gezielten Schutz von Arbeitnehmern, die aufgrund ihrer sexuellen Ausrichtung diskriminiert werden könnten. Mehr als 20 Mitgliedstaaten haben irgendeine Form der Diskriminierung aus diesem Grund in ihrer Gesetzgebung verboten, z.B. *Australien, Costa Rica, Dänemark, Deutschland, Ecuador, Finnland, Frankreich, Irland, Israel, Kanada, Luxemburg, Neuseeland, Niederlande, Norwegen, Schweden, Schweiz, Slowenien, Südafrika* und *Tschechische Republik*. Artikel 23 (3) der am 5. Juni angenommenen neuen Verfassung von Ecuador erwähnt beispielsweise die Gleichheit der Rechte und die Chancengleichheit sowie die anerkannten Freiheiten aller Personen, ohne Diskriminierung insbesondere aufgrund der sexuellen Ausrichtung.

Sprache

- 36.** Immer mehr Mitgliedstaaten sehen auch ein ausdrückliches Diskriminierungsverbot aufgrund der Sprache in ihrer Verfassung oder ihrer Antidiskriminierungs- oder Arbeitsgesetzgebung vor. Ein solcher Schutz ist vorgesehen in *Ägypten, Äthiopien, Aserbaidschan, Angola, Bolivien, Deutschland, Ecuador, Finnland, Griechenland, Italien, Kambodscha, Kolumbien, Malawi, Mali, Mosambik, Nicaragua, Peru, Russische Föderation, Schweiz, Senegal, Slowenien, Spanien, Südafrika* und *Thailand*.

Erfassung durch andere Normen

- 37.** Der Sachverständigenausschuß hat im Rahmen der Sondererhebung auch eingehend die weiteren Diskriminierungsgründe behandelt, die von anderen Normen der IAO erfaßt werden. Das Übereinkommen Nr. 111 ist zwar das wichtigste Instrument der IAO zur Verhütung von Diskriminierungen, erwähnt jedoch zahlreiche Kriterien, zu denen andere Normen der IAO den stärksten – und häufig den einzigen – Schutz im internationalen Recht bieten, nicht. Hierzu gehören die Kriterien Alter¹⁵, Staatsangehörigkeit¹⁶, Gewerkschafts-

¹⁵ Übereinkommen (Nr. 3) über den Mutterschutz, 1919, Art. 2; Übereinkommen (Nr. 4) über die Nachtarbeit der Frauen, 1919, Art. 3; abgeändertes Übereinkommen (Nr. 41) über die Nachtarbeit (Frauen), 1934, Art. 3; Übereinkommen (Nr. 89) über die Nachtarbeit der Frauen (Neufassung), 1948 [und Protokoll, 1990], Art. 3; Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, Art. 6 Abs. 1 a) i); Übereinkommen (Nr. 110) über die Plantagenarbeit, 1958 [und Protokoll, 1982], Art. 46; Übereinkommen (Nr. 169) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988, (Forts.)

zugehörigkeit¹⁷, Behinderung¹⁸ und Familienpflichten¹⁹. Die Annahme eines geeigneten Protokolls würde die Möglichkeit bieten, den gebotenen Schutz zu konsolidieren und die einschlägige Beratungs- und Aufsichtstätigkeit der IAO einheitlicher zu gestalten. Dies könnte ein besonders wichtiger Punkt im Zusammenhang mit den Bemühungen der IAO sein, ihren Normenkörper neu zu fassen und einheitlicher zu gestalten.

- 38.** So bestimmt das nach dem Übereinkommen Nr. 111 angenommene Übereinkommen Nr. 156 über Arbeitnehmer mit Familienpflichten, daß Personen gegen Diskriminierungen entsprechend der Definition im Übereinkommen Nr. 111 auf der Grundlage ihrer Familienpflichten zu schützen sind. Das Übereinkommen (Nr. 158) über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, 1982, verbietet eine Kündigung u.a. aus folgenden Gründen: Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Familienstand, Familienpflichten, Schwangerschaft, Glaubensbe-

Art. 6; Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997, Art. 5 (1); Empfehlung (Nr. 123) betreffend die Beschäftigung von Frauen mit Familienpflichten, 1965, Abs. 9 (2); Empfehlung (Nr. 150) betreffend die Erschließung des Arbeitskräftepotentials, 1975, Abs. 50 b) v); Empfehlung (Nr. 162) betreffend ältere Arbeitnehmer, 1980, Abs. 3; Empfehlung (Nr. 166) betreffend die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, 1982, Abs. 5 a); Empfehlung (Nr. 188) betreffend private Arbeitsvermittler, 1997, Abs. 9.

¹⁶ Übereinkommen (Nr. 3) über den Mutterschutz, 1919, Art. 2; Übereinkommen (Nr. 103) über den Mutterschutz (Neufassung), 1952, Art. 2; Übereinkommen (Nr. 110) über die Plantagenarbeit, 1958 [und Protokoll, 1982], Art. 2 und 46; Übereinkommen (Nr. 168) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988, Art. 6; Empfehlung (Nr. 48) betreffend die Aufenthaltsverhältnisse der Schiffsleute in den Häfen, 1936, Abs. 3; Empfehlung (Nr. 101) betreffend die berufliche Ausbildung, 1956, Abs. 3 (1); Empfehlung (Nr. 104) betreffend eingeborene und in Stämmen lebende Bevölkerungsgruppen, 1957, Abs. 35 b); Empfehlung (Nr. 110) betreffend die Plantagenarbeit, 1958, Abs. 2. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß der Grund Staatsangehörigkeit für die Wanderarbeitnehmer betreffenden Normen von elementarer Bedeutung ist und daß Bestimmungen zur Gewährleistung ihrer Chancengleichheit und Gleichbehandlung und/oder ihres Schutzes gegen Diskriminierungen deshalb in den entsprechenden Urkunden enthalten sind. Es handelt sich dabei um die folgenden Bestimmungen: Übereinkommen (Nr. 48) über die internationale Wanderversicherung, 1935, Art. 2 und 10; Übereinkommen (Nr. 66) über Wanderarbeiter, 1939; Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, Art. 2; Übereinkommen (Nr. 118) über die Gleichbehandlung (Soziale Sicherheit), 1962, Art. 3; Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeitnehmer (ergänzende Bestimmungen), 1975; Übereinkommen (Nr. 157) über die Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1982; Empfehlung (Nr. 19) betreffend die Wanderungsstatistiken, 1922; Empfehlung (Nr. 61) betreffend Wanderarbeiter, 1939; Empfehlung (Nr. 86) betreffend Wanderarbeiter (Neufassung), 1949; Empfehlung (Nr. 100) betreffend den Schutz der Wanderarbeiter (unterentwickelte Länder), 1955, Abs. 45.

¹⁷ Übereinkommen (Nr. 82) über Sozialpolitik (außerhalb des Mutterlandes gelegene Gebiete), 1947, Art. 18 (1) und (2); Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, Art. 1; Übereinkommen (Nr. 110) über die Plantagenarbeit, 1958 [und Protokoll, 1982] Art. 2; Übereinkommen (Nr. 117) über Sozialpolitik (grundlegende Ziele und Normen), 1962, Art. 14 (1) und (2); Empfehlung (Nr. 70) betreffend Sozialpolitik in abhängigen Gebieten, 1933, Abs. 41 (3); Empfehlung (Nr. 110) betreffend die Plantagenarbeit, 1958, Abs. 2; Empfehlung (Nr. 115) betreffend Arbeiterwohnungen, 1961, Abs. 25. Die Gewerkschaftszugehörigkeit von Wanderarbeitnehmern wird in Abs. 38 der Empfehlung Nr. 100, in der Empfehlung (Nr. 151) betreffend Wanderarbeitnehmer, 1975, Abs. 8 (3); und in der Empfehlung (Nr. 188) betreffend private Arbeitsvermittler, 1997, Abs. 9 erwähnt.

¹⁸ Übereinkommen (Nr. 168) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988, Art. 6; Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997, Art. 5 (1); Empfehlung (Nr. 71) betreffend den Arbeitsmarkt (Übergang vom Krieg zu Frieden), 1944, Abs. 43 (3); Empfehlung (Nr. 99) betreffend die berufliche Eingliederung und Wiedereingliederung der Behinderten, 1955, Abs. 25 und 41; Empfehlung (Nr. 188) betreffend private Arbeitsvermittler, 1997, Abs. 9.

¹⁹ Übereinkommen (Nr. 156) über Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981; Empfehlung (Nr. 165) betreffend Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1981; Empfehlung (Nr. 188) betreffend private Arbeitsvermittler, 1997, Abs. 9.

kenntnis, politische Meinung, nationale Abstammung, soziale Herkunft oder Abwesenheit von der Arbeit während des Mutterschaftsurlaubs.

39. Schließlich haben Menschenrechtsnormen, die von anderen internationalen Organisationen nach dem IAO-Übereinkommen von 1958 angenommen wurden, den im innerstaatlichen Recht gebotenen Schutz gegen Diskriminierungen erweitert, wobei alle diese Gründe im Übereinkommen Nr. 111 über diesen Gegenstand nicht erfaßt werden²⁰. Der Sachverständigenausschuß hat erklärt, „es wäre im Hinblick auf die Einheitlichkeit der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung wünschenswert, diese bei der Prüfung des geltenden Übereinkommens zu berücksichtigen“. Von diesen anderen Instrumenten enthalten der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte und der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte, die beide 1966 angenommen und inzwischen umfassend ratifiziert wurden, den folgenden Passus: „Jeder Vertragsstaat verpflichtet sich, zu gewährleisten, daß die in diesem Pakt verkündeten Rechte ohne Diskriminierung hinsichtlich der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status ausgeübt werden.“ Auf regionaler Ebene hat der Sachverständigenausschuß ferner darauf hingewiesen, daß Artikel 14 der 1950 angenommenen Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten jede Diskriminierung auf der Grundlage „des Geschlechts, der Rasse, Hautfarbe, Sprache, Religion, politischen oder sonstigen Anschauungen, nationaler oder sozialer Herkunft, Zugehörigkeit zu einer nationalen Minderheit, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status“ verbietet²¹.

Schlußfolgerungen

40. Der Verwaltungsrat wird daher ersucht, sich eingehender mit dem Vorschlag des Sachverständigenausschusses zu befassen, ein Protokoll zum Übereinkommen Nr. 111 über mögliche zusätzliche Diskriminierungsgründe in Erwägung zu ziehen. Der Ausschuß empfahl dem Verwaltungsrat und der Konferenz, hierfür zwei alternative Lösungen zu prüfen. Die erste würde darin bestehen, den Staaten die Möglichkeit zu bieten, das Protokoll zu ratifizieren und frei zu entscheiden, welche der darin genannten zusätzlichen Gründe sie als zusätzliche Verpflichtungen nach dem Übereinkommen akzeptieren wollen (siehe die Aufstellung in Absatz 31). Die zweite Möglichkeit bestünde darin, ein Verzeichnis der „elementaren“ Gründe anzunehmen, die mit der Ratifizierung des Protokolls akzeptiert werden müßten, und den Staaten die Möglichkeit einzuräumen, darüber hinaus auch andere in der Aufstellung aufgeführte Gründe zu übernehmen. Diese zweite Lösung

²⁰ Ausgewählte internationale Instrumente: *Behinderung* fällt nach einer Auslegung unter den im IPWSKR Art. 2(2) erwähnten „sonstigen Status“ – CESCR General Comment No. 5 (E/1995/22-e/c.12/1994/20, S. 99), Abs. 2; *Sprache* wird als Diskriminierungsgrund im internationalen Recht eindeutig genannt: siehe VN-Charta Art. 1, 13, 55, 76; Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 2; IPBPR/IPWSKR, Art. 2; IPBPR Art. 4; *Staatsangehörigkeit* fällt nach einer Auslegung unter den im IPWSKR Art. 2(2) erwähnten „sonstigen Status“ – Menschenrechtsausschuß, Mitteilung Nr. 196/1985 (*Gueye et al. v. France*), Abs. 9.4, 9.5 und 10 – IPBPR Art. 2, 26. *Siehe jedoch* IPWSKR Art. 2(3), wonach Entwicklungsländer entscheiden können, inwieweit sie Personen, die nicht ihre Staatsangehörigkeit besitzen, die in diesem Pakt anerkannten wirtschaftlichen Rechte gewährleisten wollen. *Siehe ferner* einschlägige Auslegungen des Wirtschafts- und Sozialrats; *sexuelle Neigung*: siehe u.a. Fälle des freiwilligen Protokolls, Menschenrechtsausschuß und unter IPBPR.

²¹ Es gibt zahlreiche ähnliche Bestimmungen, z.B. in den Interamerikanischen Menschenrechtsbestimmungen (OAS-Charta und Protokoll von Buenos Aires, Konvention über Menschenrechte und Zusatzprotokoll von San Salvador); der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und den verschiedenen Zusatzprotokollen; der Europäischen Sozialcharta und der Afrikanischen Charta der Menschen- und Völkerrechte.

ist bei früheren Beratungen überwiegend bevorzugt worden. Der Ausschuß war der Ansicht, daß dies ohne Änderung der geltenden Urkunde, sondern allein durch die Annahme eines Protokolls geschehen sollte, das auf freiwilliger Grundlage ratifiziert werden könnte.

41. Der Sachverständigenausschuß wies ferner darauf hin, daß das Übereinkommen Nr. 111 bereits eine Bestimmung enthält, wonach Regierungen die Möglichkeit haben, Verpflichtungen in bezug auf Gründe zu übernehmen, die nicht im Übereinkommen genannt werden. In Artikel 1(1) b) heißt es, daß die Definition des Begriffs der Diskriminierung dahingehend geändert werden kann, daß er auch jede andere Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung umfaßt, die von der Regierung des ratifizierenden Landes nach Anhörung der maßgebenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände bestimmt wird. In vorangegangenen Aussprachen haben zwar einige Redner empfohlen, diesen Weg zu gehen, doch war der Sachverständigenausschuß der Ansicht, das Protokoll sei ein besserer Weg, um Staaten die Möglichkeit zu bieten, die vom Übereinkommen erfaßten Gründe zu erweitern. Es sei auch darauf hingewiesen, daß Vorschläge des Sachverständigenausschusses an Regierungen, Artikel 1(1) b) zu nutzen, bisher noch nicht zu positiven Reaktionen geführt haben.
42. Es kann davon ausgegangen werden, daß dieses Protokoll in einigen wesentlichen Punkten von Artikel 1 (1) b) abweichen würde. So enthält das Übereinkommen keinen eindeutigen Hinweis darauf, wie die hier erwähnte Bestimmung erfolgen oder dem Sachverständigenausschuß bekannt gemacht werden sollte. Ein Protokoll dagegen sieht ausdrücklich seine Ratifizierung vor. Nach seiner Annahme müßte es den zuständigen Stellen aller Mitgliedstaaten in der gleichen Weise wie Übereinkommen und Empfehlungen unterbreitet und somit von den Regierungen formell geprüft werden. Für Regierungen, die das Übereinkommen ratifiziert haben, besteht keine Verpflichtung zu formellen Konsultationen über die im Übereinkommen genannten Diskriminierungsgründe, und offensichtlich finden auch keine solchen Konsultationen statt.
43. Eine Ratifizierung des Protokolls würde eine internationale Verpflichtung und ein öffentliches Bekenntnis der ratifizierenden Regierung in bezug auf die genannten Gründe bedeuten und damit einen Bezugspunkt für Maßnahmen zur Verhütung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf darstellen. Je nach dem innerstaatlichen Rechtssystem würde dieses Protokoll die gewählten Gründe im innerstaatlichen Recht sowie in internationalen Verpflichtungen verankern, und zwar in einer Weise, wie dies durch eine freiwillige Erklärung gemäß Artikel 1 des Übereinkommens nicht der Fall wäre. Schließlich besteht kein Widerspruch zwischen der Ratifizierung eines Zusatzprotokolls und der Abgabe zusätzlicher Erklärungen gemäß Artikel 1 des Übereinkommens. Beide Vorgehensweisen wären miteinander vereinbar und könnten sich gegenseitig ergänzen, wenn die Regierungen dazu übergehen sollten, das im Übereinkommen vorgesehene Erklärungsverfahren zu nutzen.

3. **Kinderarbeit und der Schutz von Kindern und Jugendlichen** (allgemeine Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes)²²

Zusammenfassung

Die Hauptstützen im Bereich der Kinderarbeit sind die grundlegenden Übereinkommen Nr. 138 und 182 und die sie ergänzenden Empfehlungen Nr. 146 und 190. Ausgehend von diesen Urkunden verfolgt das InFocus-Programm Kinderarbeit (IPEC) einen „integrierten“ Ansatz, der verschiedene Tätigkeiten von der Normenförderung bis zur technischen Zusammenarbeit miteinander verbindet. Der Zeitpunkt dürfte nun gekommen sein, eine allgemeine Aussprache vorzuschlagen, um folgendes zu erörtern: 1) erforderliche Maßnahmen zur Sicherstellung der effektiven Abschaffung der Kinderarbeit im allgemeinen und nicht nur ihrer schlimmsten Formen; und 2) Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Schutz von Kindern und Jugendlichen im allgemeinen, einschließlich einer Aussprache über die bestehenden Urkunden, die die Nachtarbeit Jugendlicher und ärztliche Untersuchungen regeln. Diese beiden Fragen sind eng miteinander verknüpft, denn wenn kein ausreichender Schutz vorhanden ist, kann die Arbeit oder Beschäftigung gefährlich werden und sollte als Kinderarbeit beseitigt werden, selbst wenn das allgemeine Mindestalter erreicht ist. Vorgeschlagen wird die Durchführung einer allgemeinen Aussprache auf der Konferenz auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes. Dies würde die Konferenz in die Lage versetzen zu prüfen, wie Normen, Förderungsarbeit und Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit miteinander verbunden und gelenkt werden können, um die effektive Abschaffung der Kinderarbeit zu erreichen und den Schutz von Kindern und Jugendlichen zu erhöhen. In diesem Kontext könnte die Konferenz auch prüfen, wie eine Förderung der aktuellen Urkunden mit einer systematischeren und besser auf die Mitgliedsländer zugeschnittenen Unterstützung verbunden werden kann, um so, je nach Sachlage, die Ablösung der älteren Urkunden zu erleichtern oder es zu ermöglichen, diese älteren Urkunden zu einem späteren Zeitpunkt außer Kraft zu setzen. Die Aussprache könnte sich auch mit den Folgemaßnahmen zu den Beschlüssen befassen, denen zufolge die Urkunden über Nachtarbeit von Kindern und Jugendlichen neugefaßt werden sollen. Die Frage der Nachtarbeit von Kindern und Jugendlichen könnte verknüpft werden mit der allgemeineren Frage der gefährlichen Kinderarbeit – ein vorrangiges Thema, das von den beiden grundlegenden Übereinkommen erfaßt wird und in bezug auf das von Mitgliedsgruppen nachdrücklich um Unterstützung und Orientierungshilfe der IAO ersucht wird.

Der Hintergrund

44. Es sollte zunächst betont werden, daß die Hauptstützen der Bemühungen der IAO um die Beseitigung der Kinderarbeit, insbesondere ihrer schlimmsten Formen, die beiden aktuellen Übereinkommen sind (das Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, und das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999), flankiert von ihren ergänzenden Empfehlungen (der Empfehlung (Nr. 146) betreffend das Mindestalter, 1973, und der Empfehlung (Nr. 190) betreffend die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999). Diese Urkunden, die zu den grundlegenden Übereinkommen gehören, werden von den Mitgliedstaaten in überwältigender Weise unterstützt, wie die hohe Zahl der Ratifikationen zeigt²³.
45. Die IAO und die internationale Gemeinschaft sind sich darüber im klaren, daß Kinderarbeit kein Thema ist, das ausschließlich durch die Umsetzung internationaler Normen in der jeweiligen Gesetzgebung behandelt werden kann. Es erfordert umfassende und integrierte Maßnahmen, damit der Teufelskreis aus Armut, sozialer Ungleichheit und Kinderarbeit durchbrochen werden kann. Diese Besonderheit der Kinderarbeitsfrage kommt zum Ausdruck in der Umwandlung des Internationalen Programms für die Beseitigung der Kinderarbeit in ein InFocus-Programm Kinderarbeit (IPEC). IPEC verfolgt eine Art „integrierten“ Ansatz, bei dem Normen, Förderungsarbeit, Wissenserweiterung und Tätigkeiten

²² Siehe GB.285/2, Abs. 37-52.

²³ Siehe Anhang.

der technischen Zusammenarbeit miteinander verbunden werden. Für alle IPEC-Aktivitäten sind die Übereinkommen Nr. 138 und 182 Schlüsselinstrumente, an denen sich die Maßnahmen zur effektiven Abschaffung der Kinderarbeit orientieren. Insbesondere die zeitgebundenen Programme, die von IPEC gefördert werden, um Ländern bei der Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit innerhalb eines festgelegten Zeitraums zu helfen, legen das Schwergewicht auf die Notwendigkeit, das Verbot durch Politiken und Maßnahmen zu ergänzen mit dem Ziel, die eigentlichen Ursachen der Kinderarbeit anzugehen, beispielsweise durch die Bekämpfung der Armut und die Förderung einer universellen Schulbildung und sozialer Mobilisierung.

46. Diese Maßnahmen werden im Rahmen der Übereinkommen Nr. 138 und 182 durchgeführt und durch die Erklärung von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen ergänzt. Die effektive Abschaffung der Kinderarbeit ist eines der vier grundlegenden Prinzipien der Erklärung. Im Rahmen ihrer Folgemaßnahmen hat die Internationale Arbeitskonferenz 2002 erstmals einen Gesamtbericht über Kinderarbeit behandelt; im Jahr 2006 wird sie dies wieder tun.

Ein breiterer Ansatz

47. Die Tätigkeiten der letzten Zeit in diesem Bereich haben sich auf die Beseitigung der Kinderarbeit, insbesondere ihrer schlimmsten Formen, konzentriert. Es ist nun an der Zeit, eine allgemeine Aussprache mit einem breiteren und umfassenderen Ansatz vorzuschlagen. Eine solche Aussprache könnte sich auf zwei Aspekte im Zusammenhang mit Kindern und Jugendlichen konzentrieren: 1) Sicherstellung der effektiven Abschaffung der Kinderarbeit im allgemeinen, nicht beschränkt auf ihre schlimmsten Formen, jedoch einschließlich Kinderarbeit, die nach dem Übereinkommen Nr. 138 beseitigt werden muß; und 2) Sicherstellung eines wirksamen Schutzes von Kindern und Jugendlichen im allgemeinen, einschließlich einer Aussprache über die bestehenden Urkunden, die die Nachtarbeit Jugendlicher und ärztliche Untersuchungen regeln.

Beseitigung der Kinderarbeit

48. In Anbetracht der einschlägigen normensetzenden Tätigkeit der letzten Zeit dürfte dieser Gegenstand durch aktuelle Normen erfaßt sein. Daher würde sich eine Erörterung dieser Aspekte der Kinderarbeit auf der Konferenz im wesentlichen darauf konzentrieren, wie die Ratifizierung dieser Übereinkommen gefördert und weiter beschleunigt und wie den Mitgliedsgruppen bei ihrer tatsächlichen Umsetzung geholfen werden kann.
49. Es sei daran erinnert, daß es eine Reihe früherer sektoraler Übereinkommen gibt, die durch das Übereinkommen Nr. 138 bereits neugefaßt worden sind²⁴. Weitere Ratifikationen des Übereinkommens Nr. 138 sollten somit zur Kündigung dieser Übereinkommen durch die betreffenden Länder führen und zur Straffung dieser Gruppe von Normen beitragen. Eine flexible Regelung ist jedoch in Artikel 10 des Übereinkommens Nr. 138 eingebaut worden, der im einzelnen die Voraussetzungen für die unmittelbare Kündigung der meisten dieser früheren Übereinkommen festlegt. Infolgedessen führt eine Ratifizierung des Übereinkom-

²⁴ Siehe Art. 10 von Übereinkommen Nr. 138. Dazu gehören, neben den im Anhang aufgeführten Übereinkommen, das Übereinkommen (Nr. 7) über das Mindestalter (Arbeit auf See), 1920, das Übereinkommen (Nr. 15) über das Mindestalter (Kohlenzieher und Heizer), 1921, das Abgeänderte Übereinkommen (Nr. 58) über das Mindestalter (Arbeit auf See), 1936, und das Übereinkommen (Nr. 112) über das Mindestalter (Fischer), 1959. Die Förderung des Übereinkommen Nr. 138 sowie des Übereinkommens Nr. 132 im Seeschiffs- und Fischereisektor sollte auch im Licht der Überprüfung der normenbezogenen Tätigkeiten in der Seeschifffahrt und in der Fischerei gesehen werden, die zur Zeit im Gang ist (siehe GB.280/5).

mens Nr. 138 nicht immer automatisch zu Kündigungen aller neugefaßten Übereinkommen, die von demselben Land ratifiziert worden sind. Beispielsweise ist ein Staat, der das Übereinkommen Nr. 59 (das das Mindestalter im Gewerbe auf 15 Jahre festsetzt) ratifiziert hat und später das Übereinkommen Nr. 138 ratifiziert, wobei er ein Mindestalter von 14 Jahren angibt, weiterhin an das Übereinkommen Nr. 59 gebunden, es sei denn, er gibt an, daß das Mindestalter im Gewerbe 15 Jahre beträgt. Diese Situation verwischt das Ausmaß der innerstaatlichen Verpflichtung und verzögert die Ersetzung von Urkunden durch modernere Normen. Die erforderliche Abhilfe dürfte in einer systematischeren und spezifischeren Unterstützung der Mitgliedstaaten neben der Förderung der Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 138 bestehen. Ziele wäre es, die verbleibenden Verpflichtungen aus den älteren Übereinkommen in Verpflichtungen aus dem Übereinkommen Nr. 138 umzuwandeln und die älteren Übereinkommen später kündigen bzw. aufheben zu lassen.

- 50.** In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß einige Ersuchen von Mitgliedsgruppen um technische Zusammenarbeit seitens IPEC besonders normenbezogen sind, beispielsweise wenn Unterstützung und Anleitung bei der innerstaatlichen Bestimmung gefährlicher Arbeit angefordert wird. Dies ist eines der ersten Erfordernisse beim Kampf gegen die gefährlichen Formen der Kinderarbeit sowohl nach dem Übereinkommen Nr. 138 als auch nach dem Übereinkommen Nr. 182. IPEC hat auf diese Ersuchen auf unterschiedliche Weise reagiert, von der Veröffentlichung nutzerfreundlicher Publikationen zum Thema, über die Zusammenstellung von Informationen über vorhandene innerstaatliche Rechtsvorschriften bis zur Vorbereitung von Sachverständigentagungen. Diese Art der technischen Unterstützung wird weiterhin gewährt werden und könnte zu Vorschlägen zur Ausarbeitung von Richtlinienansammlungen führen. Eine Konferenzaussprache würde dieser Art der Unterstützung weiteren Auftrieb geben und sie in die normalen Tätigkeiten der IAO einbeziehen, indem eine eindeutige Verbindung zur Förderung der einschlägigen Normen hergestellt wird. Allgemeiner gesehen kann eine Konferenzaussprache auch zur weiteren Klärung der praktischen Anwendungen der Begriffe Kinderarbeit, einschließlich ihrer schlimmsten Formen, beitragen.
- 51.** Eine Dimension, die das Übereinkommen Nr. 182 dem Kampf gegen die Kinderarbeit hinzugefügt hat, ist neben der Festlegung dessen, was als schlimmste Formen angesehen werden muß, der ausdrückliche Hinweis auf die operativen Maßnahmen, die getroffen werden müssen, um ihre schlimmsten Formen zu beseitigen (z.B. Überwachungsmechanismen, Aktionsprogramme, Maßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist, internationale Zusammenarbeit). Weitere Angaben enthält die Empfehlung Nr. 190, die viele mögliche Maßnahmen vorschlägt, die von vielen Akteuren getroffen werden sollten. Eine Konferenzaussprache kann auch die Überlegungen über Maßnahmen vertiefen, die erforderlich sind, um die effektive Abschaffung der Kinderarbeit im allgemeinen sicherzustellen, einschließlich Kinderarbeit, die nicht zu den schlimmsten Formen zählt, aber nach dem Übereinkommen Nr. 138 beseitigt werden muß.

Sonstige Urkunden über Kinder und Jugendliche

- 52.** Im Rahmen ihrer Bemühungen um den Schutz von Kindern und Jugendlichen hat die IAO auch Normen angenommen, deren Schwergewicht speziell auf der Nachtarbeit und der ärztlichen Untersuchung von Kindern und Jugendlichen liegt²⁵.
- 53.** Was die Urkunden über die Nachtarbeit angeht, so hat der Verwaltungsrat aufgrund der Tätigkeit der Arbeitsgruppe für die Politik zur Neufassung von Normen bereits entschieden, daß die Übereinkommen Nr. 6, 79 und 90 und die Empfehlungen Nr. 14 und 80 neu-

²⁵ Siehe Anhang.

gefaßt werden sollten. Die jüngste allgemeine Erhebung des Sachverständigenausschusses über die Nachtarbeit der Frauen im Gewerbe²⁶ kam zu dem Ergebnis, daß „die Mitgliedstaaten weit weniger geneigt sind, das Verbot der Nachtarbeit Jugendlicher aufzuheben, zu ändern oder sonstwie zu lockern als ein etwa bestehendes Verbot der Nachtarbeit erwachsener weiblicher Arbeitnehmer“ (Absatz 111 *in fine*). Unter anderem ist zu überlegen, ob die vorstehend erwähnte Neufassung unabhängig oder in einem direkten Zusammenhang mit dem Ziel der effektiven Abschaffung der Kinderarbeit erfolgen sollte.

- 54.** Das Übereinkommen Nr. 182 hat einen globalen Konsens geschaffen dahingehend, daß gefährliche Arbeit, die von Mädchen und Jungen unter 18 Jahren verrichtet wird, als eine der schlimmsten Formen der Kinderarbeit dringend angegangen werden muß. Damit wird das Mindestalter von 18 Jahren für gefährliche Arbeit gemäß dem Übereinkommen Nr. 138 bekräftigt. Gefährliche Arbeit wird definiert als „Arbeit, die ihrer Natur nach oder aufgrund der Umstände, unter denen sie verrichtet wird, voraussichtlich für die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit von Kindern schädlich ist“. Das Übereinkommen Nr. 182 wie auch das Übereinkommen Nr. 138 überlassen jedoch die Bestimmung dessen, was gefährliche Arbeit ist, innerstaatlichen Entscheidungen. Es sei daran erinnert, daß die Empfehlung Nr. 190 „Arbeit während der Nacht“ ausdrücklich als eines der Gefahrenkriterien nennt, die bei der Bestimmung gefährlicher Arbeit in Betracht zu ziehen sind. Man kann daher argumentieren, daß die Neufassung der Normen über die Nachtarbeit von Jugendlichen unter 18 Jahren in diesem allgemeinen Rahmen im Zusammenhang mit diesen beiden grundlegenden Übereinkommen erörtert werden sollte. Angesichts der starken Nachfrage der Mitgliedsgruppen nach Unterstützung durch die IAO bei der innerstaatlichen Festlegung dessen, was als gefährliche Arbeit anzusehen ist, wie auch in Absatz 7 dargestellt, könnte eine Diskussion über die Normensetzung zu einer Frage wie Nachtarbeit von Kindern und Jugendlichen begleitet sein von einer allgemeineren Prüfung der Möglichkeit internationaler Leithilfe (in Form von Normensetzung oder in Form informellerer Richtlinienensammlungen) zur Frage, was als zu untersagende und zu beseitigende „gefährliche Arbeit“ anzusehen ist, um so die Bemühungen um die Umsetzung der Übereinkommen Nr. 138 und 182 zu ergänzen.
- 55.** Ganz allgemein gesehen sind die Bedingungen, unter denen Arbeit verrichtet wird, die entscheidenden Kriterien für die Bestimmung gefährlicher Kinderarbeit, die es zu beseitigen gilt. So kann man argumentieren, daß, wenn die Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit von Personen unter 18 Jahren nicht ausreichend geschützt sind, die Beschäftigung oder Arbeit unter den Begriff der gefährlichen Kinderarbeit fällt, die es zu beseitigen gilt, selbst wenn die Person das allgemeine Mindestalter für die Zulassung zur Arbeit erreicht hat. Unter diesem Blickwinkel sind die internationalen Arbeitsnormen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen wie diejenigen, die die Nachtarbeit und die ärztliche Untersuchung Jugendlicher betreffen, untrennbar verbunden mit der Frage der Kinderarbeit und stellen eine Gruppe von Normen dar, die als Ganzes im Rahmen eines integrierten Ansatzes erörtert werden sollten.
- 56.** Im Rahmen der Tätigkeit der Arbeitsgruppe für die Politik zur Neufassung von Normen wurden vom Verwaltungsrat Informationensuchen zu einer Reihe von Übereinkommen

²⁶ Allgemeine Erhebung über die Berichte betreffend das Übereinkommen (Nr. 4) über die Nachtarbeit der Frauen, 1919, das Abgeänderte Übereinkommen (Nr. 41) über die Nachtarbeit (Frauen), 1934, das Übereinkommen (Nr. 89) über die Nachtarbeit der Frauen (Neufassung), 1948, und das Protokoll von 1990 zum Übereinkommen über die Nachtarbeit der Frauen (Neufassung), 1948, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, 2001.

und Empfehlungen über die ärztliche Untersuchung Jugendlicher angenommen²⁷. Der Verwaltungsrat ersuchte die Mitgliedstaaten, dem Amt alle Hindernisse oder Schwierigkeiten mitzuteilen, die die Ratifizierung der Übereinkommen Nr. 77, 78 und 124 verhindern oder verzögern könnten, und die Notwendigkeit einer gänzlichen oder teilweisen Neufassung dieser Übereinkommen, einschließlich ihrer möglichen Konsolidierung, in Erwägung zu ziehen. Außerdem ersuchte der Verwaltungsrat die Mitgliedstaaten, dem Amt alle Hindernisse oder Schwierigkeiten mitzuteilen, die bei der Umsetzung der damit zusammenhängenden Empfehlungen Nr. 79 und 125 aufgetreten sind. Eine Erörterung des weiteren Vorgehens in bezug auf diese Urkunden könnte im Rahmen eines integrierten Ansatzes stattfinden.

- 57.** Die Erörterung der verschiedenen Fragen im Zusammenhang mit dem Schutz von Kindern und Jugendlichen könnte mit der Bestimmung der Bereiche beginnen, in denen eine weitere Normensetzung sowie andere Aktionsmittel, darunter Förderung und Unterstützung, erforderlich wären.
- 58.** Diese Überlegungen könnten zu einer Erweiterung der Frage der Beschäftigung Jugendlicher führen. Der Begriff „Jugendlicher“ bezeichnet im allgemeinen die Altersgruppe der 15- bis 24jährigen. Eine solche Definition würde sich mit der Definition von „Kind“ im Sinne des Übereinkommens Nr. 182 eindeutig überschneiden. Die schlimmsten Formen der Kinderarbeit im Fall von Jugendlichen über dem allgemeinen Mindestalter und das Defizit an menschenwürdiger Arbeit für Jugendliche sind unter Umständen zwei Seiten derselben Münze. Bei der Umsetzung des Übereinkommens Nr. 182, wenn ein Jugendlicher aus einer der schlimmsten Formen der Kinderarbeit herausgeholt wird, sollte eine dauerhafte Lösung für seine soziale Eingliederung gefunden werden.
- 59.** Vor diesem Hintergrund wird der Verwaltungsrat vielleicht einen Gegenstand für eine allgemeine Aussprache über Kinderarbeit und den Schutz von Kindern und Jugendlichen auf der 93. Tagung (2005) der Internationalen Arbeitskonferenz zur weiteren Prüfung auswählen wollen, die auf einem integrierten Ansatz beruhen würde. Bei einer solchen Aussprache würde es einmal darum gehen, wie vorgegangen werden sollte, um die wirksame und effektive Abschaffung der Kinderarbeit allgemein sicherzustellen, wie nicht nur im Übereinkommen Nr. 182, sondern auch im Übereinkommen Nr. 138 vorgesehen, und zum anderen darum, welche Maßnahmen im Zusammenhang mit der Beschäftigung und Arbeit von Kindern und Jugendlichen getroffen werden könnten. Dies würde es der Konferenz ermöglichen, die Frage des Schutzes von Kindern und Jugendlichen unter einem größeren Blickwinkel im Rahmen eines umfassenden Ansatzes zur Beseitigung der Kinderarbeit zu behandeln. So würden auch verschiedene wichtige Fragen abgedeckt, darunter die Nachtarbeit von Kindern und Jugendlichen und ärztliche Untersuchungen Jugendlicher, die so mit der Frage der gefährlichen Arbeit verbunden werden könnten, die beim Kampf gegen Kinderarbeit mit Vorrang angegangen werden sollte und in bezug auf die möglicherweise weitere internationale Orientierungshilfe gewünscht wird.

²⁷ Siehe Anhang. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch das Übereinkommen (Nr. 16) über die ärztliche Untersuchung der Jugendlichen (Seeschifffahrt), 1921. Der Beschluß des Verwaltungsrats über die Neufassung dieses Übereinkommens sollte im Licht der laufenden Überprüfung der normenbezogenen Tätigkeiten im Seeschifffahrtssektor gesehen werden (siehe Fußn. 21).

Anhang

Der Schutz von Kindern und Jugendlichen

1. Beseitigung der Kinderarbeit

Urkunden	Anzahl der Ratifikationen (am 18.9.02)	Status
Aktuelle Urkunden (Übereinkommen, deren Ratifizierung gefördert wird, und Empfehlungen, zu deren Umsetzung die Mitgliedstaaten aufgefordert werden)		
Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973	117	Grundlegendes Übereinkommen
Empfehlung (Nr. 146) betreffend das Mindestalter, 1973	–	Diese Empfehlung ist mit einem grundlegenden Übereinkommen verwandt und wird als aktuell angesehen
Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999	129	Grundlegendes Übereinkommen
Empfehlung (Nr. 190) betreffend die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999	–	Diese Empfehlung ist mit einem grundlegenden Übereinkommen verwandt und wird als aktuell angesehen
Urkunden mit Interimsstatu (Diese Kategorie umfaßt Urkunden, die nicht mehr ganz aktuell sind, aber in bestimmter Hinsicht noch relevant sind)		
Empfehlung (Nr. 41) betreffend das Mindestalter (nichtgewerbliche Arbeiten), 1932	–	Der Verwaltungsrat beschloß die Beibehaltung des Status quo in bezug auf die Empfehlungen Nr. 41 und 52.
Empfehlung (Nr. 52) betreffend das Mindestalter (Familienbetriebe), 1937	–	
Überholte Urkunden (Urkunden, die nicht mehr aktuell sind; diese Kategorie schließt die Übereinkommen ein, zu deren Ratifizierung die Mitgliedstaaten nicht mehr aufgefordert werden, und die Empfehlungen, deren Durchführung nicht mehr gefördert wird)		
Urkunden	Anzahl der Ratifikationen (am 18.9.02)	Status
Übereinkommen (Nr. 5) über das Mindestalter in gewerblichen Betrieben, 1919	20	Der Verwaltungsrat hat die Vertragsstaaten des Übereinkommens Nr. 5 aufgefordert, die Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, und gleichzeitig die Kündigung des Übereinkommens Nr. 5 in Betracht zu ziehen, erforderlichenfalls unter Inanspruchnahme technischer Unterstützung.
Übereinkommen (Nr. 10) über das Mindestalter (Landwirtschaft), 1921	13	Der Verwaltungsrat hat die Vertragsstaaten des Übereinkommens Nr. 10 aufgefordert, die Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, in Betracht zu ziehen, dessen Ratifizierung die Kündigung des Übereinkommens Nr. 10 unter der in Artikel 10 (5) b) des Übereinkommens Nr. 138 angegebenen Voraussetzung in sich schließen würde, erforderlichenfalls unter Inanspruchnahme technischer Unterstützung.
Übereinkommen (Nr. 33) über das Mindestalter (nichtgewerbliche Arbeiten), 1932	8	Der Verwaltungsrat hat die Vertragsstaaten des Übereinkommens Nr. 33 aufgefordert, die Ratifizierung des Überein-

Urkunden	Anzahl der Ratifikationen (am 18.9.02)	Status
		kommens (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, in Betracht zu ziehen, dessen Ratifizierung ohne weiteres die sofortige Kündigung des Übereinkommens Nr. 33 unter der Voraussetzung in sich schließen würde, die in Artikel 10 (4) b) des Übereinkommens Nr. 138 angegeben ist, erforderlichenfalls unter Inanspruchnahme technischer Unterstützung.
Abgeändertes Übereinkommen (Nr. 59) über das Mindestalter (Gewerbe), 1937	15	Der Verwaltungsrat hat die Vertragsstaaten des Übereinkommens Nr. 59 aufgefordert, die Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, in Betracht zu ziehen, dessen Ratifizierung ohne weiteres die sofortige Kündigung des Übereinkommens Nr. 59 unter der Voraussetzung in sich schließen würde, die in Artikel 10 (4) a) des Übereinkommens Nr. 138 angegeben ist, erforderlichenfalls unter Inanspruchnahme technischer Unterstützung.
Abgeändertes Übereinkommen (Nr. 60) über das Mindestalter (nichtgewerbliche Arbeiten), 1937	0	Der Verwaltungsrat hat beschlossen, den Status des Übereinkommens Nr. 60 zu gegebener Zeit im Hinblick auf seine mögliche Aufhebung durch die Konferenz erneut zu prüfen.
Übereinkommen (Nr. 123) über das Mindestalter (Untertagearbeiten), 1965	25	Der Verwaltungsrat hat die Vertragsstaaten des Übereinkommens Nr. 123 aufgefordert, die Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, in Betracht zu ziehen, dessen Ratifizierung ohne weiteres die sofortige Kündigung des Übereinkommens Nr. 123 unter der Voraussetzung in sich schließen würde, die in Artikel 10 (4) f) des Übereinkommens Nr. 138 angegeben ist, erforderlichenfalls unter Inanspruchnahme technischer Unterstützung.
Empfehlung (Nr. 124) betreffend das Mindestalter (Untertagearbeiten), 1965	–	Der Verwaltungsrat hat festgestellt, daß die Empfehlung Nr. 124 veraltet ist und daß diese Empfehlung zurückgezogen werden sollte, gleichzeitig hat er den Vorschlag an die Konferenz, diese Urkunde zurückzuziehen, bis zu einer Überprüfung der Lage zu einem späteren Zeitpunkt zurückgestellt.
Empfehlung (Nr. 96) betreffend das Mindestalter (Kohlenbergbau), 1953	–	Die Frage der Zurückziehung dieser Empfehlung steht auf der Tagesordnung der 92. Tagung (2004) der Internationalen Arbeitskonferenz.

2. Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen

Urkunden	Anzahl der Ratifikationen (am 18.9.02)	Status
Aktuelle Urkunden (Übereinkommen, deren Ratifizierung gefördert wird, und Empfehlungen, zu deren Umsetzung die Mitgliedstaaten aufgefordert werden)		
Übereinkommen (Nr. 77) über die ärztliche Untersuchung Jugendlicher (Gewerbe), 1946	43	Der Verwaltungsrat hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, folgendes in Betracht zu ziehen: i) die Ratifizierung der Übereinkommen Nr. 77, 78 und 124 und dem Amt alle Hindernisse oder Schwierigkeiten mitzuteilen, die die Ratifizierung dieser Übereinkommen verhindern oder verzögern könnten; ii) die Notwendigkeit einer gänzlichen oder teilweisen Neufassung dieser Übereinkommen, einschließlich ihrer möglichen Konsolidierung.
Übereinkommen (Nr. 78) über die ärztliche Untersuchung Jugendlicher (nichtgewerbliche Arbeiten), 1946	39	
Übereinkommen (Nr. 124) über die ärztliche Untersuchung Jugendlicher (Untertagearbeiten), 1965	41	
Empfehlung (Nr. 79) betreffend ärztliche Untersuchung Jugendlicher, 1946	–	Der Verwaltungsrat hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, die Empfehlungen Nr. 79 und 125 durchzuführen und dem Amt alle Hindernisse oder Schwierigkeiten mitzuteilen, die bei der Durchführung dieser Empfehlungen aufgetreten sind.
Empfehlung (Nr. 125) betreffend die Beschäftigungsbedingungen Jugendlicher (Untertagearbeiten), 1965	–	
Neuzufassende Urkunden (Urkunden, deren Neufassung vom Verwaltungsrat beschlossen worden ist)		
Übereinkommen (Nr. 6) über die Nachtarbeit der Jugendlichen (Gewerbe), 1919	51	Der Verwaltungsrat hat die Neufassung der Übereinkommen Nr. 6, 79 und 90 und der Empfehlungen Nr. 14 und 80 beschlossen.
Übereinkommen (Nr. 79) über die Nachtarbeit Jugendlicher (nichtgewerbliche Arbeiten), 1946	20	
Übereinkommen (Nr. 90) über die Nachtarbeit der Jugendlichen im Gewerbe (Neufassung), 1948	50	
Empfehlung (Nr. 14) betreffend die Nachtarbeit der Kinder und Jugendlichen (Landwirtschaft), 1921	–	
Empfehlung (Nr. 80) betreffend Nachtarbeit Jugendlicher (nichtgewerbliche Arbeiten), 1946	–	

Beschäftigung

4. **Förderung der Jugendbeschäftigung**²⁸ (allgemeine Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes)

Zusammenfassung

Die Jugendbeschäftigung wurde auf der 88. Tagung (2000) der Internationalen Arbeitskonferenz im Rahmen einer allgemeinen Aussprache über „Entwicklung und Ausbildung der Humanressourcen: Berufsberatung und Berufsbildung“ erörtert. Der gegenwärtige politische, soziale und wirtschaftliche Kontext sowie die für die kommenden Jahre absehbare Entwicklung machen jedoch eine umfassende Aussprache über Jugendbeschäftigung erforderlich.

Insbesondere das Netzwerk des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für Jugendbeschäftigung und die vor kurzem angenommene Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen über die Förderung der Jugendbeschäftigung bieten der IAO Gelegenheit, auf die Anliegen der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich der Beschäftigung junger Menschen als Grundlage der Beseitigung der Armut, nachhaltiger Entwicklung und eines dauerhaften Friedens einzugehen. Die „menschwürdige und produktive Arbeit für junge Menschen“ ist die deutlichste Verbindung der IAO zu den Millenniums-Entwicklungszielen. Für eine Konferenzaussprache zur Jugendbeschäftigung wäre das Jahr 2005 der richtige Zeitpunkt für eine weltweite Analyse und Evaluierung der Fortschritte bei der Förderung menschenwürdiger und produktiver Arbeit für junge Menschen, zu der die Generalversammlung der Vereinten Nationen aufgerufen hatte, und diese Aussprache könnte einen wichtigen Beitrag leisten zu der von den Vereinten Nationen durchgeführten Fünfjahresüberprüfung der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele, die zu einem späteren Zeitpunkt jenes Jahres stattfinden wird. Die Förderung menschenwürdiger Arbeit für Jugendliche könnte nach den Bemühungen um die Beseitigung der Kinderarbeit, bei denen die IAO in der internationalen Gemeinschaft eine führende Rolle gespielt hat, nun eine folgerichtiger zweiter Schritt sein. Eine allgemeine Aussprache über Jugendbeschäftigung auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes würde der Organisation Gelegenheit geben, nicht nur zu ermitteln, welches die effektivsten Strategien in diesem Bereich sind, sondern auch die verschiedenen Instrumente zu überprüfen, die ihr zur Verfügung stehen, um den Mitgliedstaaten zu helfen, diese Strategien umzusetzen, darunter Normen und IAO-Programme und -aktivitäten sowie insbesondere Maßnahmen und Programme der technischen Zusammenarbeit.

Hintergrund

60. Jugendbeschäftigung ist für die IAO kein neues Thema. „Jugend“ war Gegenstand einer allgemeinen Aussprache auf der 72. Tagung (1986) der Internationalen Arbeitskonferenz. Auslöser dieser Aussprache war die „Entschließung über junge Menschen und den Beitrag der IAO zum Internationalen Jahr der Jugend“, die auf der 69. Tagung (1983) der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen worden war. Im Anschluß hat das Amt mehrere Initiativen ergriffen, die insbesondere junge Menschen betrafen, darunter das Aktionsprogramm Jugendbeschäftigung (in der Zweijahresperiode 1996-97) und das Aktionsprogramm Strategien zur Bekämpfung von Marginalisierung und Arbeitslosigkeit Jugendlicher (in der Zweijahresperiode 1998-99). Dank dieser Aktionsprogramme und der damit verbundenen Forschungsarbeiten, Veröffentlichungen und Projekte der technischen Zusammenarbeit konnte die IAO ihr einschlägiges Wissen und ihre Erfahrungen mit Jugendbeschäftigung erweitern. Auf der 86. Tagung der (1998) der Internationalen Arbeitskonferenz wurde eine Entschließung über die Beschäftigung von Jugendlichen angenommen. Auf der 273. Tagung des Verwaltungsrats im November 1998 wurde Jugendbeschäftigung als Gegenstand einer allgemeinen Aussprache auf der 89. Tagung (2001) der Internationalen Arbeitskonferenz vorgeschlagen. Im Rahmen der zweiten Aussprache über einen in die engere Wahl gekommenen Vorschlag zu diesem Thema schlug

²⁸ Aktualisierter Vorschlag.

im März 1999 ein Mitglied des Verwaltungsrats vor, die weitere Erörterung dieses Gegenstands zurückzustellen, bis die allgemeine Aussprache über „Entwicklung und Ausbildung der Humanressourcen: Berufsberatung und Berufsbildung“ auf der 88. Tagung (2000) abgeschlossen sei. In dieser Konferenzaussprache galt der Frage der Beschäftigung und Ausbildung junger Menschen besondere Aufmerksamkeit.

61. Die jüngsten Entwicklungen und Veränderungen der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen machen möglicherweise eine umfassende Aussprache über menschenwürdige Arbeit für Jugendliche erforderlich, die über Fragen der Berufsbildung und -beratung hinausgeht. Einer der Entschließungsentwürfe, die der 90. Tagung (2002) der Internationalen Arbeitskonferenz vorlagen, betraf die internationale Beschäftigung und Qualifizierung²⁹ und stellte Fragen der Jugendbeschäftigung in den übergreifenden politischen Zusammenhang des Netzwerks des Generalsekretärs der Vereinten Nationen für Jugendbeschäftigung³⁰. Auf der gleichen Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz empfahl der Ausschuß für informelle Wirtschaft, die Arbeit der IAO über die informelle Wirtschaft mit den Millenniums-Entwicklungszielen und mit dem Netzwerk für Jugendbeschäftigung zu verbinden.
62. Heute sind mehr als eine Milliarde Menschen zwischen 15 und 25 Jahre alt, und annähernd 40 Prozent der Weltbevölkerung sind jünger als 20 Jahre. 85 Prozent dieser jungen Menschen leben in Entwicklungsländern, wo viele Gefahr laufen, in extreme Armut zu geraten. Nach Schätzungen der IAO sind weltweit rund 74 Millionen junge Frauen und Männer arbeitslos, also 41 Prozent der Arbeitslosen in aller Welt 180 Millionen³¹, und zahlreiche andere junge Menschen, die sich in der informellen Wirtschaft durchzuschlagen versuchen, haben bei sehr geringem Lohn sehr lange Arbeitszeiten. Schätzungsweise 59 Millionen junge Menschen zwischen 15 und 17 Jahren verrichten eine als gefährlich geltende Arbeit³². Bei jungen Menschen, die sich aktiv um eine Erwerbstätigkeit bemühen, ist die Wahrscheinlichkeit, daß sie arbeitslos werden, zwei- bis dreimal höher als bei älteren Generationen³³. Es kommt hinzu, daß sich die Lage weltweit verschlechtert. Zwischen 1995 und 2002 stieg die Anzahl der arbeitslosen Jugendlichen in aller Welt um 16 Millionen³⁴. Den 500 Millionen Jugendlichen, die im nächsten Jahrzehnt in das erwerbsfähige Alter kommen, bieten die rapide Globalisierung und der technologische Wandel neue Möglichkeiten für produktive Arbeit und für Einkommen. Doch für viele Jugendliche im erwerbsfähigen Alter erhöhen diese Trends noch die Anfälligkeit, die beim Übergang von der Kindheit ins Erwachsenenalter üblich ist. Millionen junger Menschen in der ganzen Welt gelingt es nicht, Zugang zur Erwerbstätigkeit zu finden, und die Diskriminierung junger Frauen ist besonders ausgeprägt. Die überwältigende Mehrheit der Arbeitsplätze,

²⁹ Unterbreitet von den Regierungsdelegationen von Finnland, Irland, Kanada, Schweden und dem Vereinigten Königreich.

³⁰ Siehe das Dokument GB.286/ESP.5, „Initiative der Vereinten Nationen zur Jugendbeschäftigung“, das dem Ausschuß für Beschäftigung und Sozialpolitik zur Erörterung vorliegt.

³¹ *Global Employment Trends* (IAA, Genf, 2003), S. 1 und *World and regional estimates for selected key indicators of the labour market*, Wesley Schaible und Ranya Mahaderan-Vijaya, Employment Paper 2002/36 (IAA, Genf, 2002), S. 20

³² *Eine Zukunft ohne Kinderarbeit: Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit* (IAA, Genf, 2002), Abb. 3.

³³ *Youth and work: Global trends* (IAA, Genf, 2001), S. 4.

³⁴ *Global Employment Trends*, (IAA, Genf, 2003), a.a.O.

die jungen Menschen zugänglich sind, bieten geringe Entlohnung, wenig soziale Absicherung und kaum Aufstiegschancen.

- 63.** Eine Generation, die keine Aussicht auf stabile Beschäftigung hat, ist eine Belastung für die ganze Gesellschaft. Ein Defizit an menschenwürdiger Arbeit zu Beginn der Laufbahn eines jungen Menschen kann die beruflichen Aussichten für das ganze Leben beeinträchtigen. Unterbeschäftigte oder arbeitslose Jugendliche haben wenig Geld, das sie für Konsum ausgeben, sparen oder investieren können, und so werden sie zu einer Bürde für die Gesellschaft und die Wirtschaft, anstatt sie zu stärken. Investitionen von Regierung, Arbeitgebern und Arbeitnehmern in das Bildungs- und Ausbildungswesen sind vergeudet, wenn die jungen Menschen nach der Ausbildung keinen Zugang zu produktiver Arbeit erhalten, die es ihnen erlaubt, Steuern zu zahlen und damit die öffentlichen Dienste mitzufinanzieren. Eine umfassende Jugendbeschäftigungspolitik vermittelt eine positive, praxisnahe und zukunftsorientierte Botschaft, die der weltweit und auf lokaler Ebene zunehmenden Angst und Unsicherheit entgegenwirken kann.

Die Jugendbeschäftigung betreffende Normen und Urkunden der IAO

- 64.** Zahlreiche Übereinkommen und Empfehlungen befassen sich mit verschiedenen Aspekten der Beschäftigung junger Menschen, darunter Beschäftigungspolitik, Bildung und Berufsbildung, Arbeitsbedingungen (z.B. Entgelt, Arbeitszeit und Nachtarbeit), Mindestalter, ärztliche Untersuchung und Überwachung, Arbeitsschutz und Arbeitsaufsicht.
- 65.** Zu den einschlägigen und auf dem neuesten Stand befindlichen Instrumenten gehören das Übereinkommen (Nr. 168) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988, und die Empfehlung (Nr. 169) betreffend die Beschäftigungspolitik (ergänzende Bestimmungen), 1984. Das wichtigste Instrument ist jedoch das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, das eines der vier prioritären Übereinkommen der IAO ist. In bezug auf das Übereinkommen Nr. 122 ist zu prüfen, welche Strategien der Stärkung dieses Übereinkommens und seiner Anwendung im Hinblick auf junge Menschen und ihre spezifischen Bedürfnisse sowie im Hinblick auf die Bedürfnisse, Erfordernisse und institutionellen Realitäten von Entwicklungsländern dienen, in denen die Beschäftigung in der formellen Wirtschaft geringfügig, wenn nicht sogar unbedeutend ist. Es würde in diesem Zusammenhang darum gehen, eine mittelfristige Strategie zur Stärkung der Normen zur Förderung qualitativ guter Beschäftigung als Ergänzung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu entwickeln und mit ihrer Umsetzung zu beginnen. Diese Aussprache wird sich auf die Schlußfolgerungen der Aussprache über *Menschenwürdige Arbeit in der informellen Wirtschaft* auf der 90. Tagung (2002) der Internationalen Arbeitskonferenz stützen.
- 66.** Besondere Aufmerksamkeit sollte auch dem Verhältnis zwischen Jugendbeschäftigung und Kinderarbeit gelten, und zwar unter Bezugnahme auf die beiden grundlegenden Übereinkommen in diesem Bereich, dem Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, und dem Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999.
- 67.** Zwei weitere Empfehlungen, die beide nicht auf dem neuesten Stand sind, befassen sich ebenfalls mit diesbezüglichen Fragen, und zwar die Empfehlung (Nr. 150) betreffend die Erschließung des Arbeitskräftepotentials, 1975, und die Empfehlung (Nr. 136) betreffend Sonderprogramme für Jugendliche, 1970. Auf der Grundlage der Arbeit der Arbeitsgruppe für die Politik zur Neufassung von Normen hat der Verwaltungsrat beschlossen, daß die Empfehlung Nr. 136 „Interimstatus“ hat und die Empfehlung Nr. 150 neugefaßt werden muß. Eine erste Aussprache zur Neufassung der Empfehlung Nr. 150 steht auf der Tagesordnung der 91. Tagung (2003) der Konferenz.

Internationaler politischer Kontext

- 68.** Bei dem Millenniums-Gipfel im September 2000 beschlossen die Staats- und Regierungschefs, „Strategien zu erarbeiten und umzusetzen, die jungen Menschen überall eine reale Chance geben, menschenwürdige und produktive Arbeit zu finden“³⁵. Diese Verpflichtung der Millenniums-Erklärung bietet der IAO einen expliziten Anfangspunkt für den Weg, den die internationale Gemeinschaft für die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele in den kommenden 15 Jahren vorgezeichnet hat. Um dieser weltumspannenden Verpflichtung auf Jugendbeschäftigung gerecht werden zu können und dieser Herausforderung auf unkonventionelle Weise zu begegnen, hat der Generalsekretär der Vereinten Nationen gemeinsam mit dem Präsidenten der Weltbank und dem Generaldirektor des IAA ein Netzwerk für Jugendbeschäftigung eingerichtet, zu dem er die „kreativsten Führungskräfte aus der Privatindustrie, der Zivilgesellschaft und der Wirtschaftspolitik einschließlich junger Menschen“ hinzugezogen hat³⁶.
- 69.** Die zwölfköpfige Hochrangige Gruppe³⁷ des Netzwerks für Jugendbeschäftigung tagte im Juli 2001 am Genfer Sitz der IAO unter Vorsitz des Generalsekretärs der Vereinten Nationen und im Beisein des Generaldirektors des IAA und des Präsidenten der Weltbank. In ihren Empfehlungen³⁸ ermutigt die Gruppe die politisch Verantwortlichen in aller Welt, sich persönlich dafür einzusetzen, daß die Verpflichtungen, die auf dem Millenniums-Gipfel eingegangen worden sind, eingehalten werden. Den Staats- und Regierungschefs legt sie nahe, einzelstaatliche Lageberichte und Aktionspläne mit Zielvorgaben für die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Senkung der Arbeitslosigkeit aufzustellen. Mehrere Regierungen sind gebeten worden, in diesem Prozeß eine Vorreiterrolle zu spielen, indem sie Aktionspläne aufstellen und andere an ihren Erfahrungen teilhaben lassen. Die Gruppe hat des weiteren eine klare politische Botschaft formuliert, die in folgenden vier Prinzipien zusammengefaßt werden kann:
1. Beschäftigungsfähigkeit: In die Bildung und Ausbildung junger Menschen investieren und dafür sorgen, daß diese Investitionen besser zum Tragen kommen.
 2. Chancengleichheit: Junge Frauen müssen die gleichen Chancen erhalten wie junge Männer.
 3. Unternehmerisches Denken: Es muß leichter werden, Unternehmen zu gründen und zu betreiben, die jungen Menschen mehr und bessere Arbeitsplätze bieten.
 4. Schaffung von Arbeitsplätzen: Im Mittelpunkt der makroökonomischen Politik muß die Schaffung von Arbeitsplätzen stehen.

³⁵ Vereinte Nationen, Generalversammlungsresolution 55/2, Abs. 20.

³⁶ *Wir, die Völker: Die Rolle der Vereinten Nationen im 21. Jahrhundert* (Vereinte Nationen, New York, 2000), S. 25-26.

³⁷ Saifuddin Abdullah, César Alierta, Ruth C. L. Cardoso, Hernando de Soto, Geeta Rao Gupta, Bill Jordan, Allan Larsson, Rick Little, Maria Livanos Cattai, Magatte Wade, Ralph Willis und Rosanna Wong.

³⁸ Vereinte Nationen: *Generalversammlungsdocument A/56/422*.

- 70.** Im Dezember 2002 nahm die Generalversammlung der Vereinten Nationen eine Resolution über die Förderung der Jugendbeschäftigung³⁹ an, die von Senegal eingebracht und von 106 Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen unterstützt worden war. Diese Resolution stützt die Empfehlungen der Gruppe mit einem starken zwischenstaatlichen Mandat aus, indem sie allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen nahelegt, einzelstaatliche Überprüfungen und Aktionspläne in Bezug auf die Jugendbeschäftigung zu erstellen und Jugendorganisationen und Jugendliche an diesem Prozeß zu beteiligen. Des weiteren ersucht sie „die Internationale Arbeitsorganisation im Kontext des Netzwerks für Jugendbeschäftigung, in Zusammenarbeit mit dem Sekretariat und der Weltbank sowie anderen zuständigen Sonderorganisationen die Regierungen bei ihren Bemühungen zu unterstützen und eine weltweite Analyse und Evaluierung der diesbezüglichen Fortschritte durchzuführen“. Diese Resolution zeigt die Stärke des internationalen Konsenses und Engagements im Hinblick auf das Ziel der „menschenwürdigen und produktiven Arbeit für junge Menschen“ und auch im Hinblick auf das Netzwerk des Generalsekretärs für Jugendbeschäftigung als Instrument für die Umsetzung dieses Engagements. Die UN-Resolution wurde vom Verwaltungsrat auf seiner 286. Tagung im März 2003 erörtert, und der Verwaltungsratsausschuß für Beschäftigung und Sozialpolitik empfahl der Aufforderung der Generalversammlung Folge zu leisten.
- 71.** Die Hocharangige Gruppe des Netzwerks für Jugendbeschäftigung tagte am 30.6. bis 1.7.2003 in der IAO. An dieser zweiten Tagung der Gruppe nahmen Vertreter von Jugendlichen, Regierungsdelegationen, Vertreter von Arbeitgebern und Gewerkschaften, eine Reihe von Partnerorganisationen sowie höhere Bedienstete des Amtes, der Weltbank und des Sekretariats der Vereinten Nationen teil. Die Gruppe schlug fünf neue, vom Netzwerk zu ergreifende Maßnahmen vor, u.a. empfiehlt sie, die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer dazu aufzufordern, eine bedeutende Rolle zu übernehmen, u.a. bei der Planung und Durchführung nationaler Programme.

Technische Zusammenarbeit

- 72.** Jugendbeschäftigung ist ein Thema, das eine Vielzahl von Fragen der Arbeitswelt berührt, darunter Beschäftigungspolitik, Ausbildung, unternehmerisches Denken und Gründung von Kleinbetrieben, Gleichstellung, Diskriminierung, Investitionspolitik, Krise und Wiederaufbau, HIV/AIDS, informelle Wirtschaft und viele andere mehr.
- 73.** Das Amt ist federführend beteiligt an der technischen Zusammenarbeit im Rahmen der Folgemaßnahmen zu den IAO-Instrumenten wie auch zu den internationalen Verpflichtungen zur Jugendbeschäftigung. Das Amt hat
- verschiedene Materialien zur Jugendbeschäftigung zusammengestellt, darunter einen Überblick über die neuesten Trends; einen Jugendbeschäftigungsleitfaden für Arbeitgeber (Meeting the Youth Challenge); ein Handbuch für Arbeitnehmer zum Thema Jugendbeschäftigung (Promoting Decent Employment for Young People), und ein Handbuch für Schulabgänger, das Tips zur Berufswahl enthält; es hat ferner auch andere Produkte adaptiert, so etwa das Ausbildungsprogramm „Start and Improve Your Business“;
 - die von verschiedenen technischen Einheiten veröffentlichten Dokumente zur Jugendbeschäftigung überarbeitet und wird sie in Form einer Reihe erneut publizieren, um ihre Verbreitung und den Austausch von Wissen zu fördern;

³⁹ Wortlaut der Resolution siehe Anhang des Dokuments GB.286/ESP/5.

- gemeinsam mit Japan die dreigliedrige Regionaltagung über Jugendbeschäftigung in Asien und dem Pazifik (März 2002) organisiert;
- in Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und der Weltbank die „führenden Länder“ des Jugendnetzwerks, darunter Ägypten, Aserbaidschan, Indonesien, Namibia, Senegal, Sri Lanka und Ungarn unterstützt;
- die vier Arbeitsgruppen der Hochrangigen Gruppe unterstützt;
- in Bahrain, Brasilien, Burkina Faso, China, Ghana, Indien, Iran, Nigeria, Philippinen, Saudi-Arabien und Vietnam Maßnahmen ergriffen bzw. beabsichtigt derartige Maßnahmen in der unmittelbaren Zukunft zu ergreifen;
- sich auf weltweiter, regionaler und Landesebene für die Mobilisierung von Ressourcen für Jugendbeschäftigung eingesetzt.

74. Eine allgemeine Aussprache über Jugendbeschäftigung auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes würde der Organisation Gelegenheit geben, nicht nur zu prüfen, welche Strategien in diesem Bereich am effektivsten sind, sondern auch die verschiedenen Instrumente zu sichten, die der IAO zur Verfügung stehen, um den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung solcher Strategien zu helfen, darunter Normen, Programme und Tätigkeiten der IAO in diesem Bereich sowie die Konzepte und Programme der technischen Zusammenarbeit der IAO. Die Aussprache könnte sich auf die Evaluierung von Programmen konzentrieren, deren Adressaten vor allem junge Menschen sind. Darüber hinaus könnte das gesamte Programm der technischen Zusammenarbeit aus der Perspektive junger Menschen evaluiert werden, wobei folgenden Fragen nachzugehen wäre: Wie wirken sich die Programme und Projekte der technischen Zusammenarbeit in den vier strategischen Sektoren der IAO insgesamt auf junge Menschen aus? Wie zugänglich sind diese Programme für junge Menschen, und inwieweit gehen sie auf deren spezifische Bedürfnisse ein? Die Aussprache könnte auch Gelegenheit bieten zu untersuchen, wie sich die IAO-Normen und Instrumente, die junge Menschen betreffen, zur Fähigkeit der IAO verhalten, diese Normen durch technische Zusammenarbeit umzusetzen.

Neue Möglichkeiten nutzen

75. Nachdem der Verwaltungsrat die Generalversammlungsresolution über die Förderung der Jugendbeschäftigung (GB.286/ESP/5) erörtert hat, könnte das Amt angewiesen werden, eine Reihe von Maßnahmen im Rahmen des Netzwerks für Jugendbeschäftigung zu ergreifen. Dies würde der IAO zugleich neue Möglichkeiten eröffnen, menschenwürdige Arbeit für Jugendliche zu fördern. Eine der Aufgaben, mit denen die IAO von der Generalversammlung der Vereinten Nationen betraut wurde, ist die Durchführung „einer weltweiten Analyse und Evaluierung der Fortschritte“ im Hinblick auf Jugendbeschäftigung; hierbei soll sie die einzelstaatlichen Lageberichte und Aktionspläne berücksichtigen, deren Erstellung allen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen nahegelegt worden ist. Ein wichtiger Bezugspunkt ist das Jahr 2005, in dem die Vereinten Nationen eine Fünfjahresüberprüfung der Umsetzung der Millenniums-Entwicklungsziele vornehmen werden, zu denen auch die Aufgabe gehört, „Strategien zu erarbeiten und umzusetzen, die jungen Menschen überall eine reale Chance geben, menschenwürdige und produktive Arbeit zu finden“. Gegenwärtig ist Jugendbeschäftigung das Millenniums-Entwicklungsziel, das der Aufgabenstellung der IAO am unmittelbarsten entspricht. Eine Aussprache über Jugendbeschäftigung auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2005 könnte folglich dazu dienen, die Wirkung der beschäftigungsbezogenen Normen und der technischen Zusammenarbeit der IAO auf das übergreifende politische Mandat der Vereinten Nationen zu stärken. Insbesondere könnte diese Aussprache dazu beitragen, daß Beschäftigung und

menschenwürdige Arbeit bei der Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele eine größere Rolle spielen.

76. Des weiteren spielt die IAO eine herausragende Rolle bei der Abschaffung der Kinderarbeit. Menschenwürdige und produktive Arbeit für junge Menschen ist naturgemäß der nächste Schritt auf dem Weg zu menschenwürdiger Arbeit. Die Komplexität dieser Frage und die großen Erwartungen der Weltgemeinschaft sprechen für eine umfassende Aussprache über Jugendbeschäftigung auf der Internationalen Arbeitskonferenz, die das internationale Forum darstellt, das am besten geeignet ist, um die Frage der menschenwürdigen Arbeit für Jugendliche zu erörtern.

5. **Menschenwürdige Arbeitsplätze und Produktivität** (allgemeine Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes)⁴⁰

Zusammenfassung

Die Triebfedern der Globalisierung, etwa die raschen Fortschritte im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien, bewirken einen grundlegenden Wandel der Produktionssysteme, der Arbeitsorganisation und der Arbeitsmärkte. Zugleich sind Unternehmen aufgrund der zunehmenden Liberalisierung inländischer und internationaler Märkte einem immer größeren Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Es werden bereits Befürchtungen dahingehend laut, daß diese Veränderungen zu einer Verschlechterung der Qualität der Arbeitsplätze führen könnten. Auf der anderen Seite wird auch anerkannt, daß Produktivität und menschenwürdige Arbeit eng miteinander verbunden sind. Dieser Aspekt steht im Mittelpunkt der Globalen Beschäftigungsagenda der IAO.

Unter diesen Umständen ist es erforderlich, den Begriff der Produktivität und ihre Beziehung zu menschenwürdigen Arbeitsplätzen einer erneuten Prüfung zu unterziehen. Dank ihrer dreigliedrigen Struktur, ihrer Urkunden und anderer Aktionsmittel könnte die IAO sehr viel dazu beitragen sicherzustellen, daß die von Mitgliedstaaten und Unternehmen gewählten Strategien und Ansätze das Ziel der Produktivitätssteigerung und das der Förderung menschenwürdiger Arbeitsplätze erreichen. Zwar sind viele der vorhandenen internationalen Arbeitsnormen sowie die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit für den „Königsweg“ zu Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit unmittelbar relevant, doch ist es erforderlich, deutlich die Leitgrundsätze und grundlegenden Ansätze herauszustellen, an denen sich die IAO und die Sozialpartner bei der Verfolgung von Produktionsstrategien orientieren würden, die zur Rentabilität von Unternehmen und zu menschenwürdigen Arbeitsplätzen führen. Es wird eine allgemeine Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes vorgeschlagen, um einen wirksamen Aktionsplan auszuarbeiten, der die IAO-Instrumente und -Programme sowie andere Aktionsmittel einbezieht, welche zur Förderung von Politiken, Strategien und Ansätzen beitragen würden, die sowohl zur Produktivitätssteigerung als auch zu menschenwürdigen Arbeitsplätzen führen.

Hintergrund

77. Aufgrund der hohen Geschwindigkeit der wirtschaftlichen Globalisierung und der zunehmenden Liberalisierung inländischer und internationaler Märkte sind Unternehmen einem immer größeren Wettbewerbsdruck ausgesetzt. Dieser Druck – die Folge der stärkeren Marktliberalisierung in einer globalisierten Wirtschaft – könnte Unternehmen dazu verleiten, sich durch niedrige Löhne, schlechte Arbeitsbedingungen, prekäre Beschäftigungsbedingungen und den Einsatz von Kinderarbeit kurzfristige Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Diese Strategie eines „Wettlaufs nach unten“ ist zwar noch nicht sehr weit verbreitet, könnte jedoch Realität werden. Schon jetzt sind die potentiell hohen Sozialkosten des verstärkten Wettbewerbs zu einem wichtigen Anliegen der Sozialpartner geworden.

⁴⁰ Siehe GB.285/2, Abs. 53-70.

- 78.** Die Kräfte, die der Globalisierung zugrunde liegen, etwa die raschen Fortschritte im Bereich der Informations- und Produktionstechnologien, bewirken einen grundlegenden Wandel der Produktionssysteme und der Arbeitsmärkte. Der Bedarf an Flexibilität, Geschwindigkeit und Anpassungsfähigkeit führt zu neuen Formen von Produktionsstrukturen und zu einer auf Netzwerken basierenden Arbeitsorganisation, zu einer globalen Fertigung und zu Wertschöpfungsketten, die über die Grenzen einzelner Unternehmen und Länder hinausgehen. Wenn es Unternehmen und Arbeitnehmern nicht gelingt, sich anzupassen, neue Fähigkeiten zu erwerben und neue Ansätze zu entwickeln, um das Ziel der produktiven Arbeit zu erreichen, könnte die neue Produktionsstruktur Bedingungen schaffen, die der Realisierung des Ziels der menschenwürdigen Arbeit für alle im Wege stehen. Die Weltkommission für soziale Fragen der Globalisierung hat darauf hingewiesen, daß Länder und Unternehmen gezielt darauf hinarbeiten müssen, den Nutzen der Globalisierung zu maximieren und gleichzeitig dafür zu sorgen, daß ihre nachteiligen sozialen Auswirkungen möglichst gering gehalten werden.
- 79.** Menschenwürdige Arbeit ist produktive, gegen Entgelt geleistete Arbeit, die unter Bedingungen der Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit und menschlichen Würde stattfindet. Produktivitätssteigerungen sind, sofern sie auf Mitsprache und Konsultationen, der Entwicklung des Human- und Sozialkapitals von Nationen und Unternehmen, Innovationen, einer besseren Arbeitsorganisation und der Teilhabe an Produktivitätsfortschritten beruhen, ein ausgezeichnetes Mittel zur Gestaltung und Aufrechterhaltung menschenwürdiger Arbeit. Diese als „Königsweg“ bezeichneten Ansätze, die auf Konsultationen und Mitsprache der Sozialpartner im Rahmen dreigliedriger und zweigliedriger Einrichtungen für Produktivitätssteigerungen auf nationaler und betrieblicher Ebene beruhen, stärken den sozialen Dialog ebenso wie die Vereinigungsfreiheit. Produktivitätssteigerungen, die auf einer besseren Arbeitskonzeption und besseren Arbeitsbedingungen beruhen, führen zu einem besseren Arbeitsschutz. Produktivitätssteigerungen bedeuten, daß Unternehmen Gewinne erwirtschaften und so für Männer und Frauen dauerhafte Beschäftigungschancen schaffen und sichern und besser dazu in der Lage sind, einen Beitrag zu den Systemen der Sozialen Sicherheit zu leisten.
- 80.** Studien haben gezeigt, daß die Wettbewerbsfähigkeit auf lange Sicht nur durch ständige Steigerungen der Gesamtproduktivität gesichert werden kann. Dauerhafte langfristige Produktivitätsfortschritte wiederum werden durch „Königsweg-Ansätze“ erreicht, bei denen ein gutes Management und eine gute Entwicklung der Humanressourcen, die betriebliche und industrielle Modernisierung, Zusammenarbeit und Konsultationen zwischen Belegschaft und Management und eine ausgewogene Verteilung der Gewinne aus Produktivitätsfortschritten unter den verschiedenen Interessengruppen im Mittelpunkt stehen. Mit diesen Ansätzen wird das Human- und Sozialkapital des Unternehmens aufgebaut, d.h. die Schlüsselfaktoren für langfristige Produktivität, Wettbewerbsfähigkeit und Rentabilität.
- 81.** Zwar haben zahlreiche zukunftsorientierte progressive Unternehmen, und zwar sowohl nationale als auch multinationale Unternehmen, Vorteile aus diesen „Königsweg-Ansätzen“ für Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit gezogen; es ist jedoch notwendig, die weitere Verbreitung solcher Praktiken zu fördern und die „vorbildlichen Praktiken“ bekanntzumachen, bei denen der komplementäre Charakter wirtschaftlicher und sozialer Ziele deutlich wird.
- 82.** Angesichts des zunehmenden Wettbewerbsdrucks und des sich wandelnden Wesens der Produktion besteht eindeutig ein Bedarf an neuen Konzepten und Modalitäten, die mit den Grundsätzen der *Erklärung von Philadelphia* übereinstimmen, in der das Zusammenwirken von Betriebsleitung und Arbeitskräften zur ständigen Steigerung der Produktivität sowie die Zusammenarbeit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern bei der Vorbereitung und Durchführung sozialer und wirtschaftlicher Maßnahmen gefordert wird. Wenn Wettbe-

werbsfähigkeit durch Ansätze realisiert wird, die sowohl wirtschaftlichen als auch sozialen Zielen Rechnung tragen, werden Länder und Unternehmen in die Lage versetzt, die sich aus der Globalisierung ergebenden Chancen zu nutzen, während etwaige nachteilige soziale Auswirkungen auf ein Minimum beschränkt bleiben.

- 83.** Die Notwendigkeit, produktive Beschäftigung in den Mittelpunkt der Wirtschafts- und Sozialpolitiken zu stellen, ist in der Globalen Beschäftigungsagenda der IAO unterstrichen worden. Die Agenda legt großen Wert auf die Produktivität der Menschen und erkennt an, daß eine Steigerung der Produktivität der Erwerbstätigen dem Ziel menschenwürdiger Arbeit förderlich ist. Umgekehrt werden Bemühungen um Produktivitätssteigerungen unterstützt durch die Förderung menschenwürdiger Arbeit, denn diese ist selbst ein produktiver Faktor. Infolgedessen ist die Steigerung der Produktivität das Fundament der Globalen Beschäftigungsagenda und eine der wirtschaftlichen Grundlagen der menschenwürdigen Arbeit.
- 84.** Neben den verschiedenen Aktionsmitteln der IAO bieten die bestehenden internationalen Arbeitsnormen wertvolle Orientierungshilfen und legen Eckpunkte fest; es ist jedoch notwendig, sie zu einem geordneten Ganzen von kohärenten und konkreten Grundsätzen und empfohlenen elementaren Konzepten zusammenzufassen, um den Sozialpartnern bei der Verfolgung von Strategien zur Produktivitätssteigerung eine Orientierungshilfe zu geben, die den Zielen der Unternehmensrentabilität und der menschenwürdigen Arbeit Rechnung trägt.

Aktionsmittel der IAO

- 85.** Die Reaktion der IAO auf die wirtschaftlichen Realitäten der heutigen Zeit gründet sich auf die Prinzipien und Zielsetzungen der *Erklärung von Philadelphia* und der *Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*. Die Entschließung über den *Beitrag der IAO zur Verbesserung der Produktion und Produktivität* (1984) wies auf die Notwendigkeit von Produktionssteigerungen zur Gewährleistung von Wirtschaftswachstum sowie auf den engen Zusammenhang zwischen Quantität und Qualität der Beschäftigung und anderen Arbeits- und Produktivitätsfragen hin.
- 86.** Unter den Aktionsmitteln der IAO spielen die internationalen Arbeitsnormen eine Schlüsselrolle. Die in dem hier erörterten Zusammenhang relevanten Themen berühren mehrere dieser Normen, darunter die Empfehlungen Nr. 94, 113 und 129, in denen zu Zusammenarbeit, Konsultationen und Kommunikation auf nationaler, industrieller und betrieblicher Ebene aufgerufen wird, das Übereinkommen Nr. 154 und die Empfehlung Nr. 163 über Kollektivverhandlungen, das Übereinkommen Nr. 142 und die Empfehlung Nr. 150 über die Erschließung des Arbeitskräftepotentials, die Übereinkommen Nr. 155 und Nr. 174 sowie die Empfehlung Nr. 164 über den Gesundheitsschutz der Erwerbstätigen, die Empfehlung Nr. 189 betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen; die Übereinkommen Nr. 26, 94, 95, 99 und 131 und die Empfehlungen Nr. 84, 85 und 135 über Löhne und Gehälter sowie die Übereinkommen Nr. 138 und 182 und die Empfehlungen Nr. 146 und 190 über die Einstellung Minderjähriger und die Kinderarbeit. Derzeit laufen Untersuchungen über die Zusammenhänge zwischen internationalen Arbeitsnormen einerseits und Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit andererseits. Berücksichtigt werden sollten ferner auch die Allgemeine Erhebung zum Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, die Empfehlung (Nr. 169) betreffend die Beschäftigungspolitik (ergänzende Bestimmungen), 1984, das Übereinkommen (Nr. 142) über die Erschließung des Arbeitskräftepotentials, 1975, und die Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, 1998, die der 92. Tagung (2004) der Internationalen Arbeitskonferenz vorliegen wird.

- 87.** Im Rahmen der technischen Zusammenarbeit sind Aktivitäten angelaufen, deren Ziel es ist, Mitgliedstaaten, dreigliedrige Mitgliedsgruppen und Unternehmen in die Lage zu versetzen, durch Verfolgung des „Königsweg-Ansatzes“ zu Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit die menschenwürdige Arbeit zu fördern. Dementsprechend waren Produktivitätssteigerung, Wettbewerbsfähigkeit und qualitativ gute Arbeitsplätze Gegenstand eines in der Zweijahresperiode 1998-99 durchgeführten Aktionsprogramms. Die in dessen Rahmen durchgeführten Studien zeigten, daß sich das Wesen des Wettbewerbs aufgrund der durch Globalisierung und Handelsliberalisierung veränderten Marktbedingungen gewandelt hat. Es wurden auch Leitfäden und Handbücher zu der Frage ausgearbeitet, wie Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit auf nationaler und betrieblicher Ebene verbessert werden können, indem der „Königsweg“ verfolgt wird, der die gleichzeitige Verwirklichung von wirtschaftlichen und sozialen Zielen ermöglicht. Die derzeitigen Arbeiten befassen sich mit der Entwicklung sozialverträglicher Ansätze bei betrieblichen Umstrukturierungen mit dem Ziel, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern, sowie mit einer Erweiterung des Konzepts von Management und Entwicklung der Humanressourcen im Kontext neuer Produktionsstrukturen, Arbeitsorganisation und des zunehmenden Wissensgehalts der Arbeit. Es werden Projekte der technischen Zusammenarbeit durchgeführt, in deren Rahmen Betriebsleitungen und Belegschaften motiviert werden sollen, die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in die Bemühungen um die Steigerung der Produktivität und der Wettbewerbsfähigkeit zu integrieren.

Vorgeschlagene Lösung

- 88.** Das hier erörterte Thema ist bereits Gegenstand einer allgemeinen Aussprache gewesen. Es sei jedoch daran erinnert, daß der Verwaltungsrat kürzlich ein neues Verfahren für die Aufnahme von Punkten in die Tagesordnung für die allgemeine Aussprache der Internationalen Arbeitskonferenz beschlossen hat. Ziel einer solchen allgemeinen Aussprache auf der Grundlage eines „integrierten Ansatzes“ ist es, einen bestimmten Themenbereich zu untersuchen, die Kohärenz, Relevanz und Resonanz des gegenwärtigen Umgangs der IAO mit Problemen und Herausforderungen in diesem Bereich zu prüfen und unter Berücksichtigung aller der IAO zur Verfügung stehenden Aktionsmittel einen Aktionsplan auszuarbeiten. Ein solcher Aktionsplan soll Orientierungshilfen für den künftigen Umgang der IAO mit den Problemen und Herausforderungen in dem betreffenden Bereich geben.
- 89.** Angesichts der Bedeutung und Tragweite des Themas Menschenwürdige Arbeitsplätze und Produktivität und angesichts der Notwendigkeit, hierzu eine umfassende Reaktion seitens der IAO zu entwickeln, erscheint es angemessen, zu diesem Thema für die Internationale Arbeitskonferenz eine allgemeine Aussprache auf der Grundlage eines „integrierten Ansatzes“ vorzusehen.
- 90.** Eine solche Aussprache würde Gelegenheit geben, genauer zu prüfen, was mit diesen „Königsweg-Ansätzen“ erreicht werden kann und welches die wirksamsten Mittel für die Durchführung solcher Ansätze sind. Des weiteren könnte hier erwogen werden, den begrifflichen Rahmen der Produktivität jenseits rein wirtschaftlicher Überlegungen auszuweiten auf neue Konzepte wie soziale Produktivität und die Verbindung zwischen Produktivität und den Begriffen soziale Stabilität und Ausgewogenheit. Auf einer solchen Grundlage wäre in der allgemeinen Aussprache zu prüfen, wie die IAO die weitere Förderung von Politiken, Strategien und Ansätzen gestalten könnte, deren Ziel sowohl Produktivitätssteigerungen als auch menschenwürdige Arbeitsplätze sind, und ein Aktionsplan zur Förderung dieser Ziele aufzustellen, der alle Aktionsmittel der IAO – darunter die Normensetzung und die Ausarbeitung weiterer Urkunden, technische Zusammenarbeit, Wissensmanagement und Verbreitung von Informationen – einbezieht. Eine derartige allgemeine Aussprache würde die Ziele der *Erklärung der IAO über grundlegende Prinzi-*

pien und Rechte bei der Arbeit fördern und sicherstellen, daß wirtschaftlicher Fortschritt mit sozialem Fortschritt einhergeht.

91. Die Aussprache könnte auch auf die verschiedenen Übereinkommen und Empfehlungen, die für die Förderung produktiver, einträglicher und qualitativ guter Arbeitsplätze von Bedeutung sind, hinweisen und sie in den aktuellen Kontext einbetten. Sie könnte klären, was Produktivität (insbesondere im Rahmen der neuen Produktionsstrukturen), die neuen Formen der Arbeitsorganisation, das sich wandelnde Wesen der Arbeit und Beschäftigung und der durch die rasche Globalisierung hervorgerufene stärkere Wettbewerb bedeuten. Schließlich könnte sie die wesentlichen Faktoren hervorheben, die heute für Produktionssteigerungen mit dem Ziel nachhaltiger wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung von ausschlaggebender Bedeutung sind, und die entscheidende Rolle deutlich machen, die den Sozialpartnern auf betrieblicher, nationaler, regionaler und internationaler Ebene bei der Schaffung derjenigen Bedingungen zukommt, die für kontinuierliche Verbesserungen der Effizienz und Effektivität von Arbeit bei voller Anerkennung der grundlegenden Rechte und Pflichten der Arbeitnehmer notwendig sind. In der allgemeinen Aussprache könnte auch geprüft werden, ob weitere normensetzende Tätigkeiten einschließlich der Annahme einer Urkunde angebracht sind, welche den Mitgliedsgruppen Orientierungshilfen für Grundsatzpolitik und Praxis im Hinblick auf Produktivitätssteigerungen bieten.
92. Die Aussprache könnte sich auf die Ergebnisse laufender sektorspezifischer Studien zu der Frage stützen, wie soziale Leistung entlang globaler Lieferketten erzielt wird und wie Unternehmen die verschiedenen Aspekte ihrer unternehmerischen sozialen Verantwortung handhaben; ferner auf Fallstudien, die die positiven Verbindungen zwischen guten Managementpraktiken, welche die den internationalen Arbeitsnormen zugrundeliegenden Prinzipien widerspiegeln, und den drei Säulen einer nachhaltigen Entwicklung („triple bottom lines“) des Unternehmens nachweisen; und schließlich auf die Erfahrungen mit den zur Zeit noch in der Entwicklung befindlichen modularen Ausbildungspaketen über die Integration der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in die Werte, Systeme und Verfahren der Unternehmen.
93. Ein wichtiges Element der Aussprache werden die im Zusammenhang mit dem Weltbeschäftigungsbericht 2003 gesammelten Erfahrungen sein, dessen Thema das Verhältnis von Produktivität, Beschäftigung und Armutsbekämpfung ist. Über mehrere Länder, in denen ein Anstieg von Produktivität, Ertrag und Beschäftigung zu einem positiven Kreislauf von Wachstum und Entwicklung geführt hat, sind Studien geplant, um diese Fälle besser zu verstehen und auf ihren Erfahrungen aufzubauen. Darüber hinaus werden auch weiterhin in Zusammenarbeit mit dem globalen Netzwerk nationaler Produktivitätszentren Informationen zugänglich sein.

Abschließende Bemerkung

94. Vor diesem Hintergrund wird vorgeschlagen, eine allgemeine Aussprache zum Thema „Menschenwürdige Arbeitsplätze und Produktivität“ abzuhalten. Sollte der Verwaltungsrat beschließen, diesen Gegenstand in die Tagesordnung aufzunehmen, kann sich die Konferenz mit folgenden Fragen befassen: Probleme und Chancen im Zusammenhang mit Produktivität und menschenwürdiger Arbeit im Zeitalter der Globalisierung; Strategien und Ansätze, die mit den IAO-Prinzipien und grundlegenden Rechten bei der Arbeit vereinbar sind und den Grundsätzen Rechnung tragen, die den Kernarbeitsnormen und anderen einschlägigen internationalen Arbeitsnormen zugrunde liegen und mit deren Hilfe es möglich wäre, in einer Ära sich rasch wandelnder Produktions- und Vertriebsstrukturen, neuer Formen der Arbeitsorganisation und raschen technologischen Wandels sowohl das Ziel der Produktivitätssteigerung als auch das Ziel der Schaffung und Sicherung menschenwürdiger Arbeitsplätze zu verwirklichen; eine gerechte Verteilung der aus Produktivitätssteigerun-

gen resultierenden Vorteile und Gewinne auf alle Akteure; die für weitere Produktivitätssteigerungen erforderlichen Qualifikationen und Kompetenzen; das grundsatzpolitische und rechtliche Umfeld, das Produktivitätssteigerungen und menschenwürdigen Arbeitsplätzen förderlich ist; die Rolle der Sozialpartner. Ziel einer solchen Aussprache wäre es, einen wirksamen Aktionsplan auszuarbeiten, der die IAO-Instrumente und -Programme sowie andere Aktionsmittel einbezieht, welche zur Förderung von Politiken, Strategien und Ansätzen beitragen würden, die sowohl zu Produktivitätssteigerungen als auch zu menschenwürdigen Arbeitsplätzen führen.

6. **Förderung menschenwürdiger Arbeit beim Wiederaufbau der von Konflikten betroffenen Länder (Normensetzung)** ⁴¹

Zusammenfassung

Die gegenwärtig zu beobachtende exponentielle Zunahme der Anzahl bewaffneter Konflikte stellt die Verwirklichung der Agenda der menschenwürdigen Arbeit ernsthaft in Frage, denn Konflikte haben nicht nur hohe Arbeitslosenraten und Armut zur Folge, sondern auch die Zerstörung sozialer und wirtschaftlicher Infrastrukturen, wodurch die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Förderung von Demokratisierung, Menschenrechten und Arbeitsnormen erschwert wird. Es ist ein umfassender Rahmen erforderlich, der Wiederaufbaufragen im Sinne der menschenwürdigen Arbeit regelt und der Armutsbekämpfung und Beschäftigungsförderung, soziale und wirtschaftliche Wiedereingliederung, Wiederaufbauhilfe, Sozialschutz, Sozialdialog für Frieden und Versöhnung sowie Frühwarnsysteme umfaßt.

Die IAO kann einen Beitrag zur Verhütung von Krieg und sozialen Konflikten, zur Unterstützung von Wiedereingliederung und Wiederaufbau sowie zur Friedenskonsolidierung leisten. Die IAO verfügt jedoch derzeit weder über ein geeignetes Rahmenkonzept noch über zeitgemäße Instrumente, um nicht nur auf die dringendsten, sondern auch auf die längerfristigen Bedürfnisse der von Konflikten betroffenen Länder und die diesbezüglichen Rollen der Mitgliedsgruppen eingehen zu können. Auf dreigliedrigen beratenden Tagungen haben Mitgliedsgruppen wiederholt unterstrichen, daß für eine Intensivierung der IAO-Maßnahmen in diesem Bereich dringend ein Rahmenkonzept erforderlich ist. Ein früherer Vorschlag, zu diesem Punkt eine Aussprache auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2004 vorzusehen, wurde dem Verwaltungsrat im Rahmen des Portefeuille unterbreitet.

Auch in den letzten Jahren hat die IAO durch die Tätigkeit ihres InFocus-Programms Krisenreaktion und Wiederaufbau wertvolle Erfahrungen zur Entwicklung eines sinnvollen Umgangs mit den Problemen gesammelt, die im Kontext der am weitesten verbreiteten Arten von bewaffneten Konflikten auftreten. Daher wird vorgeschlagen, den Punkt Förderung menschenwürdiger Arbeit beim Wiederaufbau der von Konflikten betroffenen Länder in die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz 2005 aufzunehmen, und zwar im Hinblick auf die Ausarbeitung einer IAO-Urkunde – voraussichtlich in Form einer Empfehlung –, die für die einschlägige Tätigkeit der IAO und der Mitgliedsgruppen als grundsatzpolitischer Rahmen dienen kann.

Das Problem

- 95.** Die Organisation blickt auf eine lange Geschichte des Einsatzes in Konfliktfolgezeiten zurück. Diese Geschichte begann mit ihrer Gründung durch den Versailler Vertrag nach dem Ersten Weltkrieg. 1944, am Ende des Zweiten Weltkriegs, nahm die IAO die Erklärung von Philadelphia sowie vier Empfehlungen an: die Empfehlung (Nr. 71) betreffend den Arbeitsmarkt (Übergang vom Krieg zum Frieden), die Empfehlung (Nr. 68) betreffend die Soziale Sicherheit (Wehrmacht), die Empfehlung (Nr. 72) betreffend die Arbeitsmarktverwaltung, und die Empfehlung (Nr. 73) betreffend öffentliche Arbeiten (nationale Planung). Zwei dieser Instrumente (die Empfehlungen Nr. 72 und 73) sind auf der 90. Tagung

⁴¹ Siehe GB.285/2, Abs. 71-91.

(2002) der Internationalen Arbeitskonferenz mit der Begründung gekündigt worden, sie leisteten keinen Beitrag mehr zur Förderung der Zielsetzungen der Organisation. Die beiden anderen Instrumente decken ebenfalls Bereiche ab, die in der Zeit unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg besonders aktuell waren und im wesentlichen Fragen der Beschäftigung, der Einkommenssicherheit und der ärztlichen Versorgung von Personen betreffen, die aus den Streitkräften ausgeschieden waren oder anderen vom Krieg geschädigten Gruppen angehörten. Diese Maßnahmen sollten von Regierungen in Zusammenarbeit mit Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer geplant und durchgeführt werden. Sie unterstreichen die Aufgabe der IAO, Krieg und soziale Konflikte zu verhüten, den Prozeß der Wiedereingliederung und des Wiederaufbaus zu unterstützen und einen dauerhaften Frieden zu schaffen. Denn der Weltfriede, so hieß es in der Erklärung von Philadelphia, könne auf die Dauer nur auf sozialer Gerechtigkeit aufgebaut werden.

- 96.** Im vergangenen Jahrzehnt hat die Anzahl und Intensität bewaffneter Konflikte in aller Welt erschreckend zugenommen. Gegenwärtig wird in etwa einem Drittel der IAO-Mitgliedstaaten ein Konflikt ausgetragen, ist ein Konflikt kürzlich beendet worden, flammt ein Konflikt erneut auf oder wird das Land durch einen Konflikt in einem Nachbarland in Mitleidenschaft gezogen. Diese Konflikte führen zu hoher Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und Armut. Es kommt hinzu, daß Schulabgänger aufgrund fehlender Beschäftigungsmöglichkeiten keine Arbeit finden, und dies kann zu noch mehr Gewalt, Konflikt und sozialer Instabilität führen. Die Zerstörung wirtschaftlicher und sozialer Infrastrukturen und der Zusammenbruch der öffentlichen Ordnung, oft begleitet von Kapitalflucht, machen die Bereitstellung neuer Möglichkeiten für produktive Arbeit noch erheblich schwieriger.
- 97.** Bewaffnete Konflikte stellen häufig eine Bedrohung für die Demokratie, die Rechte der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände und die Einhaltung der Menschenrechts- und Arbeitsnormen dar. Zugleich enthalten Arbeitsnormen Mechanismen, die frühzeitig vor wahrscheinlichen Konflikten warnen, Konfliktfolgen lindern, Dialog für Versöhnung und Frieden fördern und einen Rahmen für den Wiederaufbau und die Rückkehr zur Entwicklung bereitstellen. Dank der dreigliedrigen Struktur ist die IAO in Kontakt mit einer Vielzahl von Akteuren auf Landes- und anderen Ebenen und somit in der Lage, aktuelle Informationen über Indikatoren potentieller Konflikte und mögliche Auslöser solcher Konflikte zu beschaffen.
- 98.** Menschenwürdige Beschäftigung festigt Frieden und Sozialdialog und ist ein wichtiges Instrument für Frieden und Versöhnung. Daher müssen die strategischen Ziele der IAO im Zusammenhang mit den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit, der Förderung der Beschäftigung, dem Sozialschutz, der Dreigliedrigkeit und dem Sozialdialog in solchen instabilen und von Konflikt geprägten Situationen besonders entschlossen verfolgt werden. Darüber hinaus hängt es weitgehend von einer schnellen Erholung und der Rückkehr zu Frieden und Entwicklung ab, ob das Millenniums-Entwicklungsziel der Vereinten Nationen, die Armut in den von Konflikten betroffenen Ländern bis 2015 zu halbieren, erreicht werden kann.
- 99.** Der IAO und ihren Mitgliedsgruppen kommt in diesem Zusammenhang und insbesondere im Hinblick auf den Wiederaufbau in der Konfliktfolgezeit somit eine entscheidende Rolle zu. Die IAO kann Mitgliedstaaten und Sozialpartnern helfen, die wichtigsten Aufgaben in Angriff zu nehmen, nämlich den Wiederaufbau und die Wiedereingliederung verschiedener Bevölkerungsgruppen, darunter Ex-Kombattanten, Flüchtlinge, Binnenvertriebene, Frauen, Behinderte, Kinder, Jugendliche sowie arme und benachteiligte Gruppen. Durch Zusammenarbeit können sie dazu beitragen, bestehende Institutionen zu stärken oder neue zu schaffen, den sozialen Zusammenhalt wieder herzustellen und die Chancen des Wiederaufbaus für die Beseitigung der Diskriminierung der Frauen zu nutzen.

- 100.** In den 60 Jahren, die seit Annahme der Empfehlungen Nr. 68 und 71 durch die IAO vergangen sind, haben sich die Natur, die Ursachen und die Auswirkungen bewaffneter Konflikte erheblich verändert. Im Hinblick auf das 21. Jahrhundert sind verschiedene Merkmale von Konfliktsituationen und Konfliktfolgezeiten zu berücksichtigen, darunter die Tatsache, daß die meisten Konflikte innerstaatlicher Natur sind; daß sie sehr unterschiedliche Ursachen haben; daß sie sehr lange anhalten können; daß sie in vielen Fällen immer wieder ausbrechen; daß Zivilpersonen als Täter und Opfer in Konflikte hineingezogen werden; daß sich die Kriegstechnologie verändert; und daß schließlich die Binnenmigration ansteigt. Die beiden Empfehlungen können diesen Vorgängen nicht mehr gerecht werden.
- 101.** Andererseits hat die IAO seit 1944 eine ganze Reihe weiterer IAO-Instrumente angenommen, darunter Urkunden betreffend die Förderung von Ausbildung und Beschäftigung, Arbeitsmarktreform, Unternehmensförderung, arbeitsintensiver Aufbau von Infrastruktur, örtliche Wirtschaftsentwicklung, Stärkung der Systeme der Sozialen Sicherheit und der sozialen Netze, Förderung des Gesundheitsschutzes, Reform der Institutionen, Arbeitsgesetzgebung und Stärkung der Dreigliedrigkeit und des Sozialdialogs. Diese Urkunden beziehen sich zwar nicht ausdrücklich auf von Konflikten betroffene Länder, sie haben sich jedoch in solchen Situationen als besonders brauchbar erwiesen. Es kommt hinzu, daß sie besonders wirksam sind, wenn sie neben und in Abstimmung mit der Arbeit anderer in- und ausländischer Akteure eingesetzt werden.
- 102.** Die vorhandenen einschlägigen Empfehlungen berücksichtigen die vorstehend umrissenen neuen Merkmale von Konflikten nicht und bieten daher Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern nicht die umfassende Orientierungshilfe, die sie benötigen, um auf die Probleme der von Konflikten betroffenen Länder eingehen zu können. Daher ist es notwendig, ein zeitgemäßes Konzept oder eine zeitgemäße Norm für die Förderung menschenwürdiger Arbeit im Rahmen des Wiederaufbaus in der Konfliktfolgezeit und auf dem Weg zu Frieden und Entwicklung zu formulieren. Solange ein solches Rahmenkonzept fehlt, wird die Kapazität der IAO auf Landesebene beschränkt bleiben und sie nicht in der Lage sein, in diesem Bereich eine wirksame Rolle im VN-System zu spielen.

Beziehung zu vorhandenen Urkunden

- 103.** Wie bereits erwähnt, ist der Inhalt der beiden noch geltenden Empfehlungen von 1944 in diesem Kontext von Interesse. Der Verwaltungsrat hat diese Urkunden anhand der Empfehlungen der Arbeitsgruppe für die Politik zur Neufassung von Normen 1995-2002 überprüft und festgestellt, die Empfehlungen Nr. 72 und 73 seien „der Förderung der Ziele der Organisation“ nicht mehr dienlich. Daraufhin wurden sie von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 90. Tagung (2002) zurückgezogen. Was die Empfehlung Nr. 68 betrifft, so wies die Arbeitsgruppe darauf hin, daß ihre Zielsetzung noch immer relevant sei, obgleich der Kontext nicht mehr der gleiche ist. Im Hinblick auf den Vorschlag, einen Gegenstand zu diesem Thema auf die Tagesordnung der Konferenz zu setzen, erklärte die Arbeitsgruppe, es könne von Interesse sein, die Frage dieser Empfehlung in der Aussprache über die Bekämpfung von sozialer Ausgrenzung und Armut aufzugreifen⁴². Der Verwaltungsrat beschloß, im Hinblick auf diese Urkunde am Status quo festzuhalten. Was die Empfehlung Nr. 71 betrifft, so wies die Arbeitsgruppe darauf hin, daß diese zwar seit längerem als überholt gegolten habe, der vorliegende Vorschlag jedoch erneutes Interesse an diesem Thema erkennen lasse⁴³. Bevor ein Beschluß zur Frage der Aufnahme dieses

⁴² GB.277/LILS/WP/PRS/4, S. 16.

⁴³ GB.274/LILS/WP/PRS/3, S. 8.

Themas in die Tagesordnung der Konferenz getroffen wird, hat der Verwaltungsrat die Mitgliedstaaten ersucht, dem Amt jegliche zusätzliche Information über eine möglicherweise notwendige Ablösung dieser Empfehlung zukommen zu lassen⁴⁴.

- 104.** Neben den für alle Länder und unter allen Umständen geltenden grundlegenden und vorrangigen Urkunden sowie der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen gibt es noch eine Reihe anderer internationaler Arbeitsnormen, die in diesem Kontext besonders relevant sind. Dazu gehören das Übereinkommen (Nr. 150) und die Empfehlung (Nr. 158) über die Arbeitsverwaltung, 1978; das Übereinkommen (Nr. 142) über die Erschließung des Arbeitskräftepotentials, 1975 (einschließlich der Empfehlung Nr. 150); das Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952; das Übereinkommen (Nr. 118) über die Gleichbehandlung (Soziale Sicherheit), 1962, und das Übereinkommen (Nr. 157) über die Wahrung der Rechte in der Sozialen Sicherheit, 1982. Zwei relativ neue, sehr wichtige und relevante Übereinkommen sind das Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989, und das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999. Das erste Übereinkommen ist unmittelbar relevant für Ureinwohner und Stammesvölker, die heute oft durch bewaffnete Konflikte in Mitleidenschaft gezogen werden und Unterstützung brauchen, um dafür zu sorgen, daß ihre Rechte anerkannt werden und sie beim Wiederaufbau nach einem Konflikt Mitspracherecht haben. Das letztgenannte Übereinkommen ist eindeutig ein Instrument und Handlungsauftrag für das Problem der Kindersoldaten, die immer häufiger in Konflikten eingesetzt werden.

Vorgeschlagene Lösung

- 105.** Die Rolle der Organisation und ihrer Mitgliedsgruppen hat sich angesichts der schwierigen Aufgabe, auf die Bedürfnisse und Bestrebungen der Menschen in von Konflikten betroffenen Länder einzugehen, im Lauf der Jahre verändert. Nun ist es an der Zeit, eine Bestandsaufnahme der in diesem Bereich geleisteten Arbeit vorzunehmen, ein umfassendes und profiliertes Rahmenkonzept zu entwickeln und eine aktualisierte Norm auszuarbeiten, die bei den Tätigkeiten der Organisation und ihrer Mitgliedsgruppen im Zusammenhang mit von Konflikten betroffenen Ländern als Orientierungshilfe dienen kann. Anlässlich eines dreigliedrigen Seminars zu diesem Thema im November 1997 sowie mehrerer jährlicher Beratungstagungen (z.B. im Juni 1999, 2000, 2001 und 2002) haben die Mitgliedsgruppen bereits zum Ausdruck gebracht, daß sie für die Beilegung von Krisen einschließlich bewaffneter Konflikte ein Regelwerk benötigen.
- 106.** Die Bemühungen der IAO in diesem Bereich waren seit 1996 durch das Aktionsprogramm Ausbildung in beruflichen Fertigkeiten und Unternehmertum in der Konfliktfolgezeit koordiniert worden und sind seit Ende 1999 in das damals angelaufene InFocus-Programm Krisenreaktion und Wiederaufbau eingegliedert, das sich mit bewaffneten Konflikten, Naturkatastrophen, Finanz- und Wirtschaftskrisen sowie mit abrupten gesellschaftlichen und politischen Umwälzungen befaßt. Darüber hinaus hat die IAO im Rahmen ihrer technischen Hilfe in einer Reihe konfliktgeschädigter Mitgliedstaaten Erfahrungen sammeln können, und so waren die IAO und die Mitgliedsgruppen in der Lage, ihre Wissensbasis zu erweitern, ihre Werkzeuge zu verbessern, die Fürsprache zu fördern und ihre Kapazitäten auszubauen. Die reiche Erfahrung, die die IAO in den letzten Jahren bei der Auseinandersetzung mit den Problemen der von Konflikten betroffenen Länder sammeln konnte, erlaubt es nun, Stärken zu identifizieren, vorbildliche Praktiken festzulegen und entsprechend tätig zu werden.

⁴⁴ Das Amt hat zu diesem Beschluß noch keine weiteren konkreten Maßnahmen ergriffen.

107. Die Entwicklung eines solchen Rahmenkonzepts würde Gelegenheit bieten zu untersuchen, welche der in Empfehlung Nr. 71 niedergelegten Grundsätze auch weiterhin relevant sind, was einer erneuten Prüfung bedarf und welche neuen Gesichtspunkte relevant sind und einbezogen werden sollten. Ein solches Rahmenkonzept würde auch auf die Frage eingehen, wie die Kompetenzen der IAO am besten zu nutzen sind, um die Fähigkeit der Organisation zu steigern, als Institution rasch auf Beschäftigungs- und damit zusammenhängende soziale und wirtschaftliche Probleme der von Konflikten betroffenen Länder einzugehen. Das Rahmenkonzept sollte ferner Modalitäten operativer Unterstützung nennen und Leitlinien zu strategischen Partnerschaften der IAO mit ihren Mitgliedsgruppen, mit Organen und Organisationen der Vereinten Nationen sowie mit nichtstaatlichen Organisationen und der Zivilgesellschaft formulieren. Sie sollte Fragen wie den Wiederaufbau im Kontext menschenwürdiger Arbeit, Armutsbekämpfung und Beschäftigungsförderung, soziale und wirtschaftliche Rehabilitation, Wiederaufbauhilfe, Sozialschutz, Sozialdialog zwecks Friedenskonsolidierung und Versöhnung sowie die Entwicklung von Frühwarnsystemen ansprechen. Im einzelnen sollten u.a. folgende Aspekte behandelt werden:

- soziale und wirtschaftliche Wiedereingliederung von Flüchtlingen/Rückkehrern, Binnenvertriebenen, demobilisierten Soldaten und jungen Kombattanten, Behinderten und weiblichen Haushaltsvorständen;
- arbeitsplatzschaffende Wiederaufbaumaßnahmen;
- Armutsbekämpfung und Beschäftigungsförderung;
- Sozialdialog und Versöhnung;
- Sozialschutz und soziale Netze, sowie
- Wiederaufbau staatlicher Institutionen.

Fortschritte bei Forschungs- und Vorbereitungsarbeiten

108. Laut der vom Verwaltungsrat autorisierten Sonderbewilligung für Frieden und Demokratie in Mittelamerika (1993) nahm die IAO auf Ersuchen des VN-Generalsekretärs unmittelbar an den guatemaltekischen Friedensverhandlungen teil. Sie war die einzige VN-Sonderorganisation, die eine Schlüsselrolle beim Zustandekommen einer Übereinkunft spielte, welche sich auf mehrere Arbeitsnormen bezog und die wichtigsten Elemente des im Dezember 1996 unterzeichneten Friedensvertrages enthielt. Von den unterschiedlichen Gremien, die in verschiedenen Friedensabkommen gefördert wurden, waren diejenigen die effektivsten, die in Panama, El Salvador und Guatemala von der IAO unterstützt wurden.

109. Aufschlußreich für die IAO waren auch die Forschungsarbeiten im Rahmen des Aktionsprogramms Ausbildung in beruflichen Fertigkeiten und Unternehmertum für Länder in der Konfliktfolgezeit (1996-97), ihre früheren Arbeiten zu Ex-Kombattanten und ihre Bemühungen um rasche und umfassende Reaktionen auf die Konflikte im Kosovo, in Liberia, der Demokratischen Republik Kongo und Guinea-Bissau. Im Rahmen des InFocus-Programms wird diese Arbeit in Osttimor, Südlibanon, Palästina, Somalia, Südserbien, Sierra Leone und auf den Salomon-Inseln fortgesetzt.

110. Die IAO leistete ferner technische Hilfe in mehreren von Konflikten betroffenen Ländern. Sie unterstützte das PRODERE-Programm (eines der größten Konfliktnachsorgeprogramme in Mittelamerika) und nahm aktiv an dem vom UNOPS verwalteten und vom UNDP anlässlich des Weltgipfels für soziale Entwicklung eingerichteten Treuhandfonds teil. Aus diesem Fonds wurden mehr als 20 Länder unterstützt, die durch Konflikte oder Naturkatastrophen geschädigt waren. Die wirtschaftliche Entwicklung auf der Ortsebene

als ein Prozeß, der durch wirtschaftlichen Aufschwung zu Frieden und Versöhnung beiträgt, wird in folgenden Ländern gefördert: Albanien, Angola, Bosnien und Herzegowina, El Salvador, Guatemala, Haiti, Kambodscha, Kroatien, Mosambik, Nicaragua, Somalia und Tadschikistan.

111. Das InFocus-Programm Krisenreaktion und Wiederaufbau (IFP/CRISIS) stützt sich auf die Leistungen früherer Programme und Tätigkeiten mit dem Ziel, die Organisation und die Mitgliedsgruppen in die Lage zu versetzen, besser auf Konfliktsituationen zu reagieren. Programme und Projekte der technischen Zusammenarbeit, darunter auch solche zur Wiedereingliederung konfliktgeschädigter Gruppen, sind konzipiert worden und befinden sich derzeit in der Umsetzung. IFP/CRISIS konzentriert sich nicht nur auf die Entwicklung der Fähigkeit zu umgehender Reaktion, sondern – und das ist ebenso wichtig – auch auf die Erweiterung der Wissensbasis, die Entwicklung der Werkzeuge, den Kapazitätsausbau und die Fürsprache innerhalb und außerhalb der Organisation in bezug auf alle Krisenthemen. Ein wichtiges Element sind die Bemühungen, in der Organisation und den Mitgliedsgruppen ein Bewußtsein für Krisen und dafür zu schaffen, daß der Umgang mit ihnen keine Routinearbeit ist, daß Geschlechtsrollenfragen gerade in Krisensituationen besonders wichtig sind und daß es möglich ist, Ländern, die sich in einer Krise befinden, die besten Produkte und Leistungen der IAO zu bieten.
112. Nach der Einrichtung von IFP/CRISIS ist diese Arbeit fortgesetzt worden mit der Einleitung technischer Hilfsprogramme und -projekte in IAO-Kompetenzbereichen wie Berufsbildung, wirtschaftliche und soziale Wiedereingliederung, Beschäftigungsförderung und arbeitsplatzschaffende Wiederaufbaumaßnahmen in Ländern und Territorien wie Osttimor, Somalia, der Demokratischen Republik Kongo, den Salomon-Inseln, Sierra Leone, Afghanistan und Sri Lanka.
113. Dem Ausschuß für Beschäftigung und Sozialpolitik des Verwaltungsrates lag im März 2000 ein Papier über „Strategie und Tätigkeiten der IAO zu Beschäftigungs- und sozialen Problemen in Krisensituationen“⁴⁵ vor. Die diesbezügliche Aussprache bot Unterstützung und Orientierungshilfen für die Arbeit des Programms.
114. Das InFocus-Programm hat eine Forschungstagung zum Thema Krisen durchgeführt, ein Netzwerk externer Forscher eingerichtet, Ausbildungs- und Kapazitätsaufbauprogramme durchgeführt und mehrere Forschungsarbeiten und Handbücher zu Krisen veröffentlicht, die sich auch mit bewaffneten Konflikten befassen. Eine Jahrestagung mit IAO-Mitgliedsgruppen ist eingeführt worden und hat sich als zweckmäßig für den Informations- und Meinungsaustausch erwiesen. Das Programm nimmt ferner aktiv an wichtigen, von den Vereinten Nationen und anderen Organisationen veranstalteten Tagungen und Netzwerken zu Krisenthemen teil. Für die Zweijahresperiode 2002-2003 sind der weitere Ausbau der Wissensbasis, die Weiterentwicklung und Überprüfung der Werkzeuge, Kapazitätsaufbau sowie organisationsinterne und externe Ausbildung und Fürsprache geplant.

Abschließende Bemerkung

115. Eine der Aufgaben der IAO ist es, soziale Konflikte zu verhüten und damit dazu beizutragen, Krieg zu verhindern, den Prozeß der Wiedereingliederung und des Wiederaufbaus zu unterstützen und einen dauerhaften Frieden zu verwirklichen. Sie verfügt jedoch derzeit weder über ein geeignetes Rahmenkonzept noch über zeitgemäße Instrumente, um nicht nur auf die dringendsten, sondern auch auf die längerfristigen Bedürfnisse der von Konflikten betroffenen Länder und diesbezüglichen Rollen der Mitgliedsgruppen eingehen zu

⁴⁵ GB.277/ESP/2.

können. Zahlreiche Mitgliedsgruppen haben eine Intensivierung der IAO-Tätigkeiten in diesem Bereich als dringend notwendig bezeichnet. Die IAO hat durch ihr InFocus-Programm Krisenreaktion und Wiederaufbau wertvolle Erfahrungen zur Entwicklung eines sinnvollen Umgangs mit den Problemen gesammelt, die im Kontext der häufigsten Arten von bewaffneten Konflikten auftreten. Daher wird vorgeschlagen, den Punkt *Förderung menschenwürdiger Arbeit beim Wiederaufbau der von Konflikten betroffenen Länder* in die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz 2005 aufzunehmen, und zwar im Hinblick auf die Ausarbeitung einer IAO-Urkunde, möglicherweise in Form einer Empfehlung, die für die einschlägige Tätigkeit der IAO und der Mitgliedsgruppen in diesem Bereich als grundsatzpolitischer Rahmen dienen kann.

Gleichstellung

7. **Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit** (allgemeine Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes)⁴⁶

Zusammenfassung

Es dürfte jetzt an der Zeit sein, die bei der Förderung der Gleichstellung der Geschlechter im Bereich der menschenwürdigen Arbeit erzielten Fortschritte im Rahmen einer allgemeinen Aussprache auf der Grundlage des integrierten Ansatzes bei IAO-Aktionsmitteln zu überprüfen. Im Jahr 2005 werden 20 Jahre seit der letzten umfassenden Überprüfung der Probleme im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter in der Arbeitswelt durch die Internationale Arbeitskonferenz vergangen sein. Im Jahr 1985 wurde auf der Internationalen Arbeitskonferenz eine allgemeine Aussprache über die Chancengleichheit und Gleichbehandlung für Männer und Frauen in der Beschäftigung abgehalten. Seit jenem Zeitpunkt hat sich die Internationale Arbeitskonferenz mit einer Reihe wichtiger Fragen bezüglich der Gleichstellung der Geschlechter befaßt, u.a. durch die Normensetzung. Als Beispiel ist hier die Annahme des Übereinkommens (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000, zu nennen. Außerdem werden seit dem Sozialgipfel und der Vierten Weltfrauenkonferenz zehn Jahre vergangen sein.

In den letzten beiden Jahrzehnten war folgendes festzustellen: die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen als markanter Zug der Beschäftigungstendenzen, die Verringerung der geschlechtsspezifischen Unterschiede zwischen den Erwerbsquoten und eine beeindruckende Zunahme der Zahl weiblicher Unternehmer. Indessen gibt es nach wie vor erhebliche Hindernisse und Herausforderungen in bezug auf die volle Nutzung des menschlichen Potentials von sowohl Frauen als auch Männern, die Förderung einer menschenwürdigen Beschäftigung für alle und die Verringerung von Armut. Die Zunahme der Armut unter Frauen, die wachsende Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung, die rasche Ausbreitung der informellen Wirtschaft, die HIV/AIDS-Epidemie, Praktiken wie Kinderarbeit, sexuelle Belästigung und Menschenhandel zu Prostitutionszwecken, das nach wie vor andauernde geschlechtsspezifische Lohngefälle, die berufliche Trennung, die geschlechtsspezifische Aufteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit und die beträchtlich schwächere Position der Frauen auf der Ebene der Entscheidungsfindung im staatlichen und privaten Bereich drohen die in bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter erzielten Fortschritte zunichte zu machen.

Die Konferenz wird vielleicht eine Diskussion über die folgenden Themen abhalten wollen: (1) die Agenda für menschenwürdige Arbeit in bezug auf die Beschäftigungsförderung, den Abbau der Armut, die Rechte, den Sozialschutz und die Vertretung für Frauen und Männern auf gleichberechtigter Ebene; (2) Bestandsaufnahme der IAO-Maßnahmen als Reaktion auf diese Probleme und zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter; (3) Ermittlung vorrangiger Bereiche für die Tätigkeiten und den Beitrag der IAO zur Gleichstellung der Geschlechter; und (4) Annahme von Empfehlungen und eines Aktionsplans zu deren Behandlung und zur Erarbeitung eines integrierten Ansatzes für IAO-Politiken und -Programme zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit.

⁴⁶ siehe GB.286/2, Abs. 92-112.

Einleitung

- 116.** Auf ihrer 71. Tagung (1985) überprüfte die Internationale Arbeitskonferenz die Frage der Chancengleichheit und Gleichbehandlung für Frauen und Männer in der Beschäftigung im Kontext einer allgemeinen Aussprache. Dies war die letzte umfassende IAO-Überprüfung der Fortschritte im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit und der IAO-Maßnahmen im Kontext der globalen Wirtschafts- und Arbeitsmarktendenzen. In dem seither verstrichenen recht langen Zeitraum ist ein enormer Wandel auf dem globalen Arbeitsmarkt eingetreten, wobei die erzielten Fortschritte bei der Gleichstellung der Geschlechter recht ungleichmäßig ausfielen, verschiedene Formen von Ungleichheit der Geschlechter entstanden sind und im Zuge der raschen Expansion der Weltwirtschaft neue Herausforderungen im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter zu Tage traten⁴⁷. Zu diesen Herausforderungen zählt folgendes: Anstieg der Arbeitslosigkeit und Armut⁴⁸, Feminisierung der internationalen Wanderungsströme; Menschenhandel zum Zweck der Prostitution und Zwangsarbeit⁴⁹ und Entstehung der geschlechtsspezifischen digitalen Kluft im Zuge der Umgestaltung der Welt der Arbeit durch die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien⁵⁰.
- 117.** In den letzten zwei Jahrzehnten wurden auf globaler Ebene bedeutsame grundsatzpolitische Entwicklungsinitiativen wie z.B. die Aktionsplattform von Beijing ergriffen. Die IAO hat einen Beitrag zu diesen Initiativen geleistet. Ferner hat sie Maßnahmen in Form von Programmen, grundsatzpolitischen und normativen Entwicklungen sowie Fachunterstützung getroffen, um die generelle Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte sicherzustellen und menschenwürdige und produktive Arbeit für Frauen und Männer unter Bedingungen von Freiheit, Gleichheit, Sicherheit und menschlicher Würde zu fördern. Ein Jahrzehnt nach Beijing und Kopenhagen und angesichts der Millennium-Entwicklungsziele dürfte es an der Zeit und angebracht sein, eine umfassende Prüfung vorzunehmen und die IAO in die Lage zu versetzen, eine Strategie für ihre künftigen Tätigkeiten zu planen.

⁴⁷ Die Aktionsplattform von Beijing und das Kopenhagener Aktionsprogramm gingen auf einige der Probleme der Globalisierung ein: „die in diesen Dokumenten vorgeschlagenen Lösungen waren jedoch überwiegend mikroökonomischer Art, wobei das Schwergewicht insbesondere darauf lag, armen Frauen Zugang zu Krediten zu verschaffen ... Wenn ein größerer Kreis von Frauen profitieren soll, dann muß die Globalisierung umgestaltet werden, damit in ihrem Mittelpunkt die Menschen und nicht der Profit stehen, und sie muß den Frauen gegenüber mehr rechenschaftspflichtig gemacht werden ... Es gibt neue Möglichkeiten für Frauen zu intervenieren und die Globalisierung neu auszuhandeln, damit die Informations- und Kommunikationstechnologie in gerechter Weise genutzt werden kann und die Märkte für die Menschen nutzbar gemacht werden können.“ Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für die Frau: Progress of the World's Women 2000, UNIFEM Biennial Report, New York, 2000, S. 130.

⁴⁸ Rund eine Milliarde Arbeitnehmer oder ein Drittel der Welterwerbsbevölkerung sind arbeitslos oder unterbeschäftigt. Die globale Wirtschaft hat rund 40 Millionen Arbeitsplätze pro Jahr geschaffen gegenüber rund 48 Millionen neuen Arbeitsuchenden. Von den 40 Millionen neuen Arbeitsplätzen entfallen 10 Millionen auf die Reihen der arbeitenden Armen oder Unterbeschäftigten. Nach einer vielfach zitierten Schätzung stellen Frauen 70 Prozent der 1,3 Milliarden Armen der Welt, die weniger als 1 US\$ zum Leben haben.

⁴⁹ „Im letzten Jahrzehnt hat der internationale Handel mit Menschen, insbesondere Frauen und Kindern, epidemische Ausmaße angenommen ... Jedes Jahr werden schätzungsweise 700.000 bis 1 Million Frauen und Kinder über nationale Grenzen hinweg verschoben und in die moderne Sklaverei verkauft.“ *International Herald Tribune*: „The trade in human beings is a worldwide scourge“, 1. Juni 2000.

⁵⁰ IAA, *World Employment Report 2001*, S. 319.

- 118.** Die IAO muß eine Bestandsaufnahme der globalen Entwicklung vornehmen, um ihre Politik zu aktualisieren und vorrangige Bereiche für IAO-Tätigkeiten in bezug auf das Erreichen der Ziele der Gleichstellung der Geschlechter festzulegen. Eine Konferenzaussprache über diese Themen würde der IAO und ihren Mitgliedsgruppen Gelegenheit zur Durchführung einer umfassenden aktuellen Überprüfung der Fortschritte im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit und der IAO-Maßnahmen im Licht der sozialen Dimensionen der Globalisierung und sich wandelnder Arbeitsmärkte geben. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der Erfahrungen und Möglichkeiten der IAO im Bereich der Normensetzung, Forschung, Fachunterstützung und Fördertätigkeit könnte die Konferenz Orientierungshilfe zu der Frage bieten, wie alle IAO-Aktionsmittel, die Förderung der Agenda für menschenwürdige Arbeit und die Verstärkung der Strategie der generellen Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte besser integriert werden können, um die Bemühungen der IAO und die Ergebnisse in bezug auf die Beseitigung der geschlechtsspezifischen Diskriminierung zu verbessern.

Hintergrund: Fortschritte und Lücken

- 119.** Seit der Vierten Weltfrauenkonferenz im Beijing im Jahr 1995 haben die Vereinten Nationen die größere wirtschaftliche Eigenständigkeit der Frauen dank ihrer verstärkten Beteiligung am Arbeitsmarkt zur Kenntnis genommen. Ferner haben einige Regierungen eine Reihe von Maßnahmen in bezug auf die wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Frauen ergriffen. Darüber hinaus wurden internationale Arbeitsübereinkommen ratifiziert sowie Rechtsvorschriften erlassen oder gestärkt, um sie mit diesen Übereinkommen in Einklang zu bringen⁵¹.
- 120.** Gleichzeitig haben die Vereinten Nationen jedoch die Feststellung getroffen, daß erhebliche Hindernisse der Verwirklichung der Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsplatz entgegenstehen:

Die Wichtigkeit der Geschlechterperspektive bei der Formulierung der makroökonomischen Politik wird nach wie vor nicht weithin anerkannt. Viele Frauen arbeiten noch immer als Selbstversorgerinnen in den ländlichen Gebieten und im informellen Sektor oder sie arbeiten im Dienstleistungssektor für Niedriglöhne und ohne nennenswerte Arbeitsplatz- und Soziale Sicherheit. Viele Frauen, die über vergleichbare Kenntnisse und Erfahrungen wie Männer verfügen, sind mit einem geschlechtsspezifischen Lohngefälle konfrontiert und liegen im formellen Sektor bei Einkommen wie bei den Aufstiegschancen hinter den Männern zurück. Eine für Frauen und Männer gleiche Bezahlung für gleiche oder gleichwertige Arbeit wurde bisher noch nicht vollständig verwirklicht. Nach wie vor gibt es Diskriminierung aufgrund des Geschlechts bei der Einstellung und Beförderung sowie im Zusammenhang mit Schwangerschaft, beispielsweise durch Schwangerschaftstests, und auch sexuelle Belästigung am Arbeitsplatz findet nach wie vor statt. In einigen Ländern sind die vollen und gleichen Rechte der Frau auf Eigentum an Grund und Boden und anderen Vermögenswerten, auch im Weg des Erbrechts, bisher nicht im innerstaatlichen Recht anerkannt. Ein Vorankommen in akademischen Berufen ist für Frauen in den meisten Fällen noch schwieriger, da Strukturen und Maßnahmen fehlen, die Mutterschaft und Familienpflichten berücksichtigen⁵².

- 121.** Der Kausalzusammenhang zwischen der geschlechtsbedingten Diskriminierung und der Armut im Verlauf des ganzen Lebenszyklus ist immer deutlicher zutage getreten. Die Globalisierung verschärft die mißliche Lage der arbeitenden Armen in der informellen

⁵¹ Vereinte Nationen, von der Generalversammlung angenommene Resolution: „Weitere Maßnahmen und Initiativen zur Umsetzung der Erklärung und Aktionsplattform von Beijing“. Dreiundzwanzigste Sondertagung der Generalversammlung, 2000, A/RES/S-23/3, Abs. 20.

⁵² Ebd., Abs. 21.

Wirtschaft, insbesondere der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer, Haushaltshilfen, Straßenverkäufer und Heimarbeiter, die oft zum größten Teil Frauen sind. Ein Hauptanliegen ist die Bewältigung geschlechtsspezifischer Probleme im Kontext der HIV/AIDS-Epidemie. Sexuelle Belästigung und Menschenhandel zum Zweck der Prostitution sind zunehmend Themen für Gesetzgebung und Kampagnen. Da nach wie vor keine angemessene Vertretung von Frauen und ihren Interessen im industriellen Bereich und in politischen und Arbeitsinstitutionen vorhanden ist, sind echte Fortschritte in bezug auf das Erreichen der Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit schwer zu erzielen. Eine kritische Herausforderung für sowohl Männer als auch Frauen ist nach wie vor die Frage, wie Arbeits- und Familienpflichten und bezahlte und unbezahlte Arbeit miteinander vereinbart werden können. Ein neuer und sehr wichtiger Weg zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter besteht darin, Männern und Jungen dabei Unterstützung zu leisten, eine positive Rolle bei der Änderung der geschlechtsspezifischen Beziehungen im privaten Bereich und auf dem Arbeitsmarkt zu spielen.

- 122.** Einige Zahlen aus vorhandenen IAA-Statistiken verdeutlichen die nach wie vor vorhandene Ungleichheit zwischen den Geschlechtern: nur 54 Prozent der Frauen im erwerbstätigen Alter sind erwerbstätig gegenüber 80 Prozent der Männer. Weltweit haben Frauen nur 1 Prozent der leitenden Positionen inne. Rund die Hälfte der Erwerbstätigen der Welt finden sich in geschlechtsstereotypen Berufen, wobei Frauen in Büro- und Sekretariatsberufen und in den unteren Dienstleistungsberufen überwiegen. Obgleich mehr und mehr Rechtsvorschriften über die Gleichheit des Entgelts angenommen werden, verdienen Frauen nach wie vor 20 bis 30 Prozent weniger als Männer. Im Bereich der unselbständigen Beschäftigung sind Männer normalerweise in wichtigen oder sicheren und besser entlohnten Positionen anzufinden, während Frauen periphere, unsichere und weniger gut bezahlte Tätigkeiten oft als Heimarbeiterinnen, Gelegenheitskräfte und Zeitarbeitskräfte verrichten. Nahezu zwei Drittel aller Teilzeitarbeitnehmer sind Frauen, und die Teilzeitarbeit von Frauen ist zunehmend unfreiwillig. Im Bereich der selbständigen Erwerbstätigkeit sind Männer meistens Arbeitgeber und Frauen selbständig Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft, und in der Kategorie der unbezahlt mithelfenden Familienangehörigen dominieren Frauen⁵³. Wo Daten vorliegen, zeigen sie, daß in praktisch allen asiatischen und afrikanischen Ländern die städtische informelle Wirtschaft für Frauen eine größere Beschäftigungsquelle ist als für Männer⁵⁴. Die Quoten der offenen Arbeitslosigkeit sind bei Frauen fast immer größer als bei Männern. Insbesondere jungen Frauen fällt es äußerst schwer, in Zeiten eines konjunkturellen Abschwungs in das Erwerbsleben einzutreten und ihren Arbeitsplatz zu behalten⁵⁵. Frauen sind auch mit

⁵³ Der Anteil der mithelfenden Familienangehörigen unter den wirtschaftlich aktiven Frauen beträgt 77 Prozent in Bangladesch, 54 Prozent in Pakistan, 44 Prozent in Indonesien und Thailand, 65 Prozent in Äthiopien und 54 Prozent in Uganda.

⁵⁴ In Indien und Indonesien entfallen 9 von 10 außerhalb der Landwirtschaft Tätigen auf die informelle Wirtschaft, während in Benin, Mali und Tschad mehr als 95 Prozent der weiblichen nichtlandwirtschaftlichen Arbeitskräfte in der informellen Wirtschaft tätig sind. Selbst hier liegt aber wahrscheinlich eine zu niedrige Schätzung der geschlechtsspezifischen Verzerrung vor, da Frauen mit größerer Wahrscheinlichkeit in denjenigen Tätigkeiten der informellen Wirtschaft zu finden sind, die nicht sichtbar sind oder unterfaßt werden.

⁵⁵ Die Raten der Jugendarbeitslosigkeit für beide Geschlechter sind mehr als doppelt so hoch wie die entsprechenden Raten für die erwerbstätigen Erwachsenen in allen Regionen der Welt, und unter den Jugendlichen ist die Arbeitslosenrate der Frauen erheblich höher als die der Männer.

weitaus größerer Wahrscheinlichkeit als Männer unterbeschäftigt oder arbeitslos⁵⁶. Frauen verbringen weniger Zeit mit bezahlter Arbeit, aber erheblich mehr Zeit mit unbezahlter Arbeit als Männer⁵⁷.

- 123.** Ein entscheidender Faktor für die Bewertung der Fortschritte im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter, sowohl quantitativ als auch qualitativ, sind aktuelle, zuverlässige und nach Geschlecht aufgeschlüsselte Daten und Analysen von Arbeitsmarkttendenzen. Die Art der Arbeitsplätze und Beschäftigungen von Männern und Frauen wird jedoch von herkömmlichen Statistiken nicht angemessen erfaßt. Beispielsweise fehlt eine Analyse der Rollen von Männern und Frauen in sowohl der informellen Wirtschaft als auch der unbezahlten Betreuungsarbeit insgesamt. Eine Kombination von Daten über Geschlecht und sonstige Faktoren wie Rasse und Alter könnte zu einer Ermittlung spezifischer anfälliger Gruppen führen. Eine umfassendere Messung aller Formen von „Arbeit“, einschließlich der unbezahlten Betreuungsarbeit, ist ebenfalls erforderlich. Eine verbesserte Datenerhebung würde auch eine bessere Abgrenzung der Arten von Erwerbstätigkeit und eine detailliertere Beschreibung der Merkmale einer solchen Arbeit (einschließlich der informellen Wirtschaft) und andere relevante Informationen wie Angaben über die Zusammensetzung der Familien und die Arbeitsteilung und die Entscheidungsfindung in Haushalten bedeuten (was nützlich wäre für die Bestimmung der Faktoren, die für geschlechtsspezifische Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt verantwortlich sind).
- 124.** Beijing+5 ermittelte auch neue Bereiche, die seit 1995 an Bedeutung gewonnen haben, darunter die anhaltende und zunehmende Bürde der Armut, die auf Frauen lastet, die Verwundbarkeit von Wanderarbeiterinnen im Hinblick auf Ausbeutung und Menschenhandel, die Formulierung von Strategien, um Männer und Frauen in die Lage zu versetzen, Arbeits- und Familienpflichten miteinander zu vereinbaren und gleich zu teilen, und die HIV/AIDS-Pandemie. Viele der Aktionen ermittelten spezifische Frauengruppen als Zielgruppen, darunter ältere Frauen, junge Frauen, Wanderarbeiterinnen, Unternehmerinnen/selbständig Erwerbstätige, Landfrauen und weibliche Haushaltsvorstände.

Bisherige IAO-Maßnahmen

- 125.** Auf der 71. Tagung (1985) der Internationalen Arbeitskonferenz wurde eine EntschlieÙung über die Chancengleichheit und Gleichbehandlung für Männer und Frauen in der Beschäftigung angenommen. Die EntschlieÙung sieht innerstaatliche Maßnahmen in den Bereichen gleicher Zugang zu Beschäftigung und Ausbildung, Gleichheit des Entgelts, Arbeitsbedingungen, Mutterschutz, Arbeitnehmer mit Familienpflichten, Soziale Sicherheit, Beteiligung, Verwaltungsvorkehrungen zur Förderung von Chancengleichheit und Gleichbehandlung und Verbesserung der Datenbasis vor. Die EntschlieÙung sieht ferner Maßnahmen der IAO im Bereich der Normensetzung, einschließlich einer Überprüfung der Schutzmaßnahmen, Zusammenarbeit mit dem VN-System, Aufnahme der Frage der Chancengleichheit und Gleichbehandlung für Männer und Frauen in die Tagesordnungen von IAO-Tagungen, Untersuchungen über die Lage der Frauen, Datenerhebung, Informationsverbreitung, technische Zusammenarbeit, Stärkung institutioneller Vorkehrungen,

⁵⁶ Der Anteil der unterbeschäftigten weiblichen Erwerbstätigen war mindestens dreimal so hoch wie der Anteil der männlichen Erwerbstätigen in Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, Italien, Norwegen, Spanien, Schweden und Israel.

⁵⁷ Neuere Zeitnutzungserhebungen zeigen, daß die Gesamtarbeitszeit der Frauen die der Männer um zwei Stunden oder mehr übersteigt in Australien, Frankreich, Japan, Litauen und der Republik Korea und daß Frauen 50 bis 70 Prozent weniger Zeit als Männer mit bezahlter Arbeit, aber nahezu doppelt so viel oder mehr Zeit als Männer mit unbezahlter Arbeit verbringen.

Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen, damit mehr Frauen an IAO-Tagungen teilnehmen können, sowie die Förderung eines geschlechtsneutralen Sprachgebrauchs vor.

- 126.** Seit 1985 standen eine Reihe normensetzender und sonstiger Maßnahmen auf der Tagesordnung der Konferenz, die für die Gleichstellung der Geschlechter und die Beschäftigung der Frauen besonders relevant waren. Hierzu zählen die Annahme des Übereinkommens (Nr. 171) über Nachtarbeit, 1990⁵⁸, des Übereinkommens (Nr. 175) über die Teilzeitarbeit, 1994⁵⁹, des Übereinkommens (Nr. 177) über Heimarbeit, 1996⁶⁰, und des Übereinkommens (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000⁶¹. Der 89. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2001⁶² wurde eine Allgemeine Erhebung über die Nachtarbeit von Frauen in der Industrie vorgelegt. Eine der Herausforderungen besteht jedoch darin, Wege zu finden, um die Ratifikation und Durchführung einiger dieser Übereinkommen, zu denen im letzten Jahrzehnt nicht viele Ratifikationen eingegangen sind, zu fördern. Andererseits wurde der Förderung der Gleichstellung der Geschlechter dadurch neuen Schwung verliehen, daß die Konferenz im Jahr 1998 die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen annahm, in der auch das Prinzip der Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf enthalten ist. Im Rahmen der Kampagne zur Förderung der Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen ist zum Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, sowie zum Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, eine große Anzahl neuer Ratifikationen eingegangen. Beide Übereinkommen zählen nun zu den internationalen Übereinkommen, zu denen die meisten Ratifikationen eingegangen sind. Es sind zahlreiche Beratungsprojekte und Projekte der technischen Zusammenarbeit zur Förderung und Gewährleistung der Gleichstellung der Geschlechter durch eine bessere Durchführung dieser beiden grundlegenden Übereinkommen durchgeführt worden.
- 127.** Im Jahr 1991 nahm die Internationale Arbeitskonferenz eine EntschlieÙung über Maßnahmen der IAO für weibliche Arbeitnehmer an. In dieser EntschlieÙung wurden die Bestimmungen der EntschlieÙung aus dem Jahr 1985 bekräftigt, die zu einem großen Teil weiterhin Gültigkeit besaÙen, jedoch nicht durchgeführt worden seien. Die EntschlieÙung rief die Mitgliedsgruppen der IAO und das Amt dazu auf, eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung der Gleichstellung von Frauen durchzuführen, u.a. die Ratifizierung und Durchführung von Normen, Förderung der Teilnahme von Frauen an der Internationalen Arbeitskonferenz und auf IAO-Tagungen sowie die Beschäftigung mit Themen wie Methoden der Arbeitsbewertung ohne geschlechtsspezifische Verzerrungen und sexuelle Belästigung. Darüber hinaus wurden auf der Internationalen Arbeitskonferenz Tagungen auf Ministerebene über *Mehr und bessere Arbeitsplätze für Frauen* (1998) und über *Lassen wir die Gleichstellung der Geschlechter bei der Arbeit Wirklichkeit werden* (1999) durchgeführt.
- 128.** Zudem wurde eine Reihe dreigliedriger Tagungen über Fragen der Gleichstellung der Geschlechter abgehalten, beispielsweise in den Bereichen Schutzmaßnahmen für Frauen,

⁵⁸ Sechs Ratifikationen.

⁵⁹ Acht Ratifikationen.

⁶⁰ Zwei Ratifikationen.

⁶¹ Drei Ratifikationen.

⁶² IAA: *Night Work of Women in Industry*, Bericht III (Teil 1B), Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001.

Chancengleichheit und Gleichbehandlung für Männer und Frauen in bezug auf die Soziale Sicherheit und Frauen in Managementpositionen. Der Verwaltungsrat befaßte sich mehrfach mit Fragen der Gleichstellung der Geschlechter und hielt insbesondere im März 2000 ein eintägiges Symposium über Menschenwürdige Arbeit für Frauen als Beitrag zur Sondersitzung Beijing+5 der Generalversammlung der Vereinten Nationen ab, die im Juni 2000 stattfand.

- 129.** Auf die Frage der Gleichstellung der Geschlechter in verschiedenen Bereichen wurde auch in einer Reihe von Projekten der technischen Zusammenarbeit eingegangen. Diese haben die Rechte weiblicher Arbeitnehmer und die Einkommensschaffung und Verbesserung der Rechte und Möglichkeiten der Frauen durch Aufklärungsarbeiten, qualifizierende Ausbildung, die Entwicklung von unternehmerischem Denken, sozialorientierte Finanzdienstleistungen und den Zusammenschluß von Frauen, insbesondere in der informellen Wirtschaft, gefördert. Andere Projekte haben sich mit dem sich verschärfenden Problem des Handels mit Frauen und Kindern und der Lage der Heimarbeiter befaßt. Praktische Werkzeuge, beispielsweise eine Informationsdatenbank über gleichberechtigte Beschäftigungschancen und ein Ressourcen-Kit für Gewerkschaften über die Gleichstellungsförderung, haben sich bei Aufklärungs- und Ausbildungsarbeiten als sehr nützlich erwiesen. Das Programm Gleichstellung der Geschlechter, Armut und Beschäftigung hat zum Ziel, die Fähigkeit der Mitgliedsgruppen zur vollen Integration geschlechtsspezifischer Aspekte in die Ausarbeitung und Durchführung von Strategien zur Verringerung der Armut aufzubauen.
- 130.** Mittels dieser Aktionen hat die IAO in den letzten zwei Jahrzehnten zunehmend Schwerpunkte im Bereich der Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen gesetzt. Sie hat in ihren Tätigkeiten zur Schaffung von Arbeitsplätzen einen auf Rechten begründeten Entwicklungsansatz betont und beständig den wirtschaftlichen Fortschritt mit der sozialen Gerechtigkeit verknüpft. Die Förderung der wirtschaftlichen und sozialen Rechte von Frauen auf der Grundlage der Gleichheit mit Männern ist ein zentraler Baustein dieses Ansatzes. Ferner wurde erheblich vom protektionistischen Ansatz abgewichen, der Frauen gegenüber nur aufgrund der Tatsache, daß sie Frauen sind, gewählt wurde, obgleich der Mutterschutz weiterhin ein Hauptfaktor bei der Förderung der Chancengleichheit ist. Zudem wurde durch die Annahme von Übereinkommen wie derjenigen über Teilzeitarbeit und Heimarbeit die Notwendigkeit des Schutzes der Rechte anfälliger Arbeitnehmerkategorien, von denen ein Großteil Frauen sind, bekräftigt. Seit 1995 wurde auch der generellen Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte in IAO-Programmen und dem Aufbau der Kapazität des Amtes und der Mitgliedsgruppen in bezug auf die Integration geschlechtsspezifischer Aspekte in ihre wesentlichen Tätigkeiten vermehrt Aufmerksamkeit gewidmet. Diese Strategie wurde 1995 offiziell von den Mitgliedstaaten auf der Vierten Weltfrauenkonferenz in Beijing angenommen und ist als wirksamster Weg zur Bewältigung der nach wie vor andauernden Ungleichheiten der Geschlechter in aller Welt gutgeheißen worden. Die IAO muß jedoch die Strategie zur generellen Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte als Teil ihrer eigenen Gleichstellungspolitik noch formell annehmen.
- 131.** Im ersten nach strategischen Gesichtspunkten aufgestellten Programm und Haushalt der IAO für 2000-01 und im Strategischen grundsatzpolitischen Rahmen wurde die Gleichstellung der Geschlechter als übergreifendes Anliegen in allen Tätigkeiten der IAO vorgesehen. Hiermit soll sichergestellt werden, daß Tätigkeiten im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter nicht marginal bleiben, sondern zu einem Hauptziel werden, das systematisch in alle IAO-Aktionsbereiche einbezogen wird. Im März 2000 wurde dem Verwaltungsrat der Aktionsplan der IAO zur Gleichstellung der Geschlechter und zur durchgängigen Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Gesichtspunkte in der IAO unterbreitet. Das Ziel dieses Planes ist es sicherzustellen, daß geschlechtsspezifische Aspekte in alle

IAO-Programme integriert werden. Als Teil der Umsetzung dieses Plans führte das Amt amtsweit ein erstes gleichstellungsorientiertes Audit der Programme durch, um zu bewerten, in welchem Ausmaß institutionelle Mechanismen errichtet worden und funktionsfähig sind, so daß sichergestellt wird, daß Gleichstellungsfragen systematisch in allen diesen IAO-Tätigkeiten Beachtung finden. In dem Bericht über das gleichstellungsorientierte Audit an den Verwaltungsrat⁶³ werden gute Praktiken sowie Indikatoren und Instrumente hervorgehoben, die das Amt zur Durchführung der Gleichstellungspolitik in allen Bereichen einsetzt, und Mittel und Wege zur Verbesserung der Leistung der IAO im Bereich der Förderung der Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit aufgezeigt. Im Zeitraum 2002-03 wird vom Amt für Mitgliedsgruppen in China, Nepal, Tansania und Uganda ein von den Niederlanden finanziertes Projekt für den Kapazitätsaufbau im Bereich der generellen Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte durchgeführt. Weitere Mittel aus dem Überschuß der Jahre 2000-01 werden dazu dienen, diese Bemühungen um eine Unterstützung der Mitgliedsgruppen bei der Entwicklung und Umsetzung ihrer Gleichstellungsstrategie und der Verbesserung ihrer Kapazität zur Unterstützung von weiblichen Unternehmern und Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft zu stärken.

Künftige Entwicklung der IAO-Politik

- 132.** In Anbetracht der obigen Ausführungen wäre es zweckmäßig und außerordentlich sinnvoll, wenn die Internationale Arbeitskonferenz im Jahr 2005 eine globale Überprüfung der Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit vornehmen würde. Eine solche Diskussion könnte die entscheidende Orientierung für die Entwicklung der IAO-Politik in bezug auf diese Themen geben. Dies wäre auch zeitlich günstig, da dann seit der Vierten Weltfrauenkonferenz 1995 in Beijing zehn Jahre vergangen sein werden.
- 133.** Ein Punkt auf der Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2005 würde eine gute Gelegenheit bieten, die Arbeitsmarkt- und globalen wirtschaftlichen Tendenzen sowie die Konsequenzen für die Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit zu analysieren und zur Kenntnis zu nehmen sowie zu beurteilen, inwieweit sich der Status verschiedener Kategorien männlicher und weiblicher Arbeitskräfte in sowohl der formellen als auch informellen Wirtschaft geändert hat. Die elementarste Herausforderung dürfte sein, *nicht nur sicherzustellen, daß produktive Beschäftigung in den Mittelpunkt makroökonomischer und sozialer Politiken gestellt wird, sondern auch, daß diese Politiken „gleichstellungsorientiert“ sind.* In dieser Hinsicht wird sich die Konferenz vielleicht insbesondere auf die Frage konzentrieren wollen, wie die Globale Beschäftigungsagenda der IAO zur Förderung eines produktiven, integrierenden und gerechten Wandels beiträgt, damit die Arbeit der Frauen voll anerkannt und belohnt und ein Ausgleich zwischen wirtschaftlicher Effizienz und geschlechtsspezifischer Gerechtigkeit hergestellt wird. Darüber hinaus könnte auch die Frage der Ermittlung vorrangiger geschlechtsspezifischer Themen für die IAO angesprochen und eine Diskussion über neue Arbeitsbereiche geführt werden, u.a. Care-Ökonomie, HIV/AIDS, der Lebenszyklus-Ansatz, Arbeits- und Familienfragen und die sich wandelnde Rolle von Männern auf dem Arbeitsmarkt.
- 134.** Zusätzlich zur Gewährleistung einer Gleichstellungsperspektive in der Globalen Beschäftigungsagenda der IAO ist festzustellen, daß die anderen strategischen und zusammenhängenden Ziele der Agenda der menschenwürdigen Arbeit ebenfalls von großer Bedeutung sind. Die Konferenz könnte sich auch mit folgenden Punkten befassen:
- a) Umsetzung des größeren politischen Willens und des größeren politischen Engagements in eine effektivere und nachhaltigere *Förderung und Realisierung der Men-*

⁶³ GB.285/ESP/7/1.

schenrechte von Frauen und Mädchen als fester Bestandteil der grundlegenden Menschenrechte. Zwar hat die Zahl der Unterzeichnungen und Ratifikationen der Menschenrechtsinstrumente seit 1995 zugenommen, aber ihre Durchführung, was effektive Politiken und Programme angeht, ist immer noch eine Herausforderung;

- b) Gewährleistung einer *dauerhaften und sicheren Arbeit für Frauen und Männer*. Selbst in der formellen Wirtschaft wird die Fähigkeit der Frauen, auf Beiträgen beruhenden Sozialversicherungssystemen beizutreten und Leistungen aus solchen Systemen zu erhalten, durch ihren niedrigeren Verdienst und ihre unregelmäßige Beschäftigung unterminiert. Für die große Mehrheit der Frauen in der informellen Wirtschaft würden innovative Systeme für geteilte Unterstützungsdienste und Sicherheitsnetze ihren Schutz verbessern;
- c) *Stärkung der Vertretung und der Mitsprache der Frauen in Strukturen des Sozialdialogs*. Ohne Vereinigungsfreiheit kann es keine Gleichstellung der Geschlechter am Arbeitsplatz geben, und nur durch Fürsprache, Mitsprache und Partnerschaften im Wege der Vereinigungsfreiheit kann die Gleichstellung der Geschlechter gefördert werden. Die Konferenz könnte sich insbesondere mit den Erfahrungen der Sozialpartner beim Erreichen nicht organisierter Frauen und bei der Verbesserung der Vertretung von Frauen auf allen Entscheidungsebenen befassen. Ferner könnte sie sich damit befassen, wie sie Allianzen und Partnerschaften mit neuen Sozialakteuren – vor allem Frauenverbänden – geschmiedet haben, um ihr gemeinsames Anliegen vorzubringen, nämlich die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern.

135. Im Rahmen eines Konferenzberichts für die Internationale Arbeitskonferenz könnte eine Bestandsaufnahme aller IAO-Aktionen in bezug auf die Behandlung dieser Themen und die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter, insbesondere im Kontext der IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit, vorgenommen werden. Dieser Bericht würde ferner die Möglichkeit bieten zu prüfen, in welchem Ausmaß IAO-Normen, die sich ausdrücklich auf die Gleichstellung der Geschlechter beziehen, sowie spezifische Bestimmungen über die Gleichstellung in anderen Normen in die Palette der IAO-Aktionsmittel eingeflossen sind, wobei Lücken und Hindernisse ermittelt und gute diesbezügliche Praktiken hervorgehoben werden sollten. Eine Bewertung möglicher Mittel zur Stärkung der Wissensbasis der IAO über gleichstellungsorientierte Themen könnte zu einer verbesserten Datenerhebung in der Zukunft beitragen. Dies wiederum könnte sich als Unterstützung und Stimulans für die Förder- und Sensibilisierungstätigkeiten der IAO, die Förderung der Normen und die Durchführung der technischen Zusammenarbeit erweisen.

136. Ein Gegenstand über die Gleichstellung der Geschlechter in der Welt der Arbeit auf der Tagesordnung der Konferenz im Jahr 2005 würde somit eine gute Gelegenheit bieten, die gesamte Politik der IAO als Organisation im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter und der generellen Berücksichtigung geschlechtsspezifischer Aspekte in bezug auf die in Beijing angenommene Aktionsplattform, die in der Kopenhagener Erklärung von 1995 aufgeführten Verpflichtungen des Sozialgipfels und die Annahme einer Gleichstellungsstrategie für alle Bereiche durch den ECOSOC im Jahr 1997 zu aktualisieren. Zudem würde eine globale Diskussion über die Gleichstellung der Geschlechter anlässlich der Internationalen Arbeitskonferenz von 2005 nachhaltigen Folgemaßnahmen und Verbindungen mit den Ergebnissen der allgemeinen Aussprache von 2002 über die informelle Wirtschaft, der Aussprache von 2003 über den integrierten Ansatz im Bereich des Arbeitsschutzes sowie der Erörterung des Gesamtberichts über Diskriminierung im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2003 bedeutende Impulse verleihen. Auch würde die Verpflichtung der IAO zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter als Kernpunkt der Agenda für menschenwürdige Arbeit bekräftigt werden. Ein Punkt auf der Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2005 würde den Mitgliedsgruppen die Möglichkeit geben, anhand der

Bewertung der Ergebnisse der Strategie des Amtes zur generellen Einbeziehung geschlechtsspezifischer Aspekte in alle seine Tätigkeiten (Normensetzung, Forschung, technische Zusammenarbeit, Förder- und Beratungsdienste) die weiteren Schritte für die Zukunft zu ermitteln.

Technische Zusammenarbeit

8. *Die Rolle der IAO in der technischen Zusammenarbeit (allgemeine Aussprache)*⁶⁴

Zusammenfassung

Entsprechend dem Beschluß der 73. Tagung (1987) der Konferenz, das Programm der technischen Zusammenarbeit regelmäßig und mindestens alle fünf Jahre zu überprüfen, stand dieser Punkt 1993, als die Konferenz das Programm einer umfassenden Überprüfung unterzog, und erneut 1999 auf der Tagesordnung. Als der Verwaltungsrat im März 2002 den Termin, den Ort und die Tagesordnung künftiger Tagungen der Internationalen Arbeitskonferenz (siehe GB/283/2/1) erörterte, schlug die Gruppe der Arbeitgeber mit Unterstützung der Gruppe der Arbeitnehmer vor, für die Konferenz 2005 eine allgemeine Aussprache über die Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit der IAO vorzusehen.

Die Schlußfolgerungen zur Rolle der IAO in der technischen Zusammenarbeit, die von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 87. Tagung (1999) angenommen wurden, setzten einen breiten Rahmen für die Arbeit der IAO in der technischen Zusammenarbeit und enthielten auch Leitlinien zur künftigen Ausrichtung der technischen Zusammenarbeit der IAO.

Mittlerweile haben sich innerhalb der IAO die Ansätze und Modalitäten der Entwicklung und Durchführung von IAO-Programmen und Aktivitäten einschließlich verstärkter Bemühungen um eine Steigerung der Synergie von technischer Zusammenarbeit und internationalen Arbeitsnormen erheblich verändert. Auch externe Entwicklungen in der Welt der Entwicklungszusammenarbeit – etwa die Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen, die Entwicklungsziele des Millenniumsgipfels, nachhaltige Entwicklung und Globalisierung – haben zu einigen dieser Veränderungen beigetragen und erfordern auch weiterhin eine dynamische Haltung.

Der Juni 2005 wäre ein geeigneter Zeitpunkt für eine allgemeine Aussprache der Konferenz über dieses Thema, bei der das Programm überprüft und ermittelt wird, inwiefern es angesichts eines sich verändernden Umfeldes in der Welt der Entwicklungszusammenarbeit an Relevanz gewonnen hat, und bei der die Konferenz um Orientierungshilfe für den weiteren Weg ersucht wird.

Hintergrund

- 137.** In einer EntschlieÙung der 73. Tagung (1987) der Konferenz wurde es als wünschenswert bezeichnet, daß die Internationale Arbeitskonferenz das Programm der technischen Zusammenarbeit regelmäßig und mindestens alle fünf Jahre überprüft. Diese Auffassung vertrat die Konferenz erneut 1993, als sie das Programm einer umfassenden Überprüfung unterzog. Die letzte diesbezügliche Aussprache auf der Internationalen Arbeitskonferenz fand 1999 statt.
- 138.** Bekanntlich hat im März 2002 bei der Aussprache des Verwaltungsrats über Termin, Ort und Tagesordnung künftiger Tagungen der Internationalen Arbeitskonferenz (siehe GB/283/2/1) die Gruppe der Arbeitgeber mit Unterstützung der Gruppe der Arbeitnehmer vorgeschlagen, für die Konferenz 2005 eine allgemeine Aussprache über die Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit der IAO vorzusehen.

⁶⁴ Siehe GB.285/2, Abs. 113-124.

Das neue Umfeld der technischen Zusammenarbeit

- 139.** Seit 1999 haben sich die Ansätze und Modalitäten der Entwicklung und Durchführung von IAO-Programmen und -Tätigkeiten erheblich verändert; infolgedessen ist eine erneute Erörterung der künftigen Rolle der technischen Zusammenarbeit unumgänglich.

Innerhalb der Organisation

- 140.** Umfangreiche organisatorische und strukturelle Veränderungen sind seit 1999 eingeführt worden. Die Annahme eines strategischen Programms und Haushalts, später ergänzt durch ein strategisches Rahmenkonzept und eine interne Reorganisation der Gruppen der Zentrale, in deren Rahmen internationale Schwerpunktprogramme (InFocus-Programme) eingerichtet wurden, hat zu einer Konsolidierung geführt. Die Konsolidierung wurde durch zwei Entwicklungen verstärkt, die sich in diesem Zeitraum vollzogen: erstens die Verbindung des regulären Programms und Haushalts mit der Planung und Gestaltung der aus Sondermitteln finanzierten Programme, und zweitens die Stärkung der Partnerschaften mit einigen Mitgliedern der Gebergemeinschaft, die nicht auf dem Ansatz von Einzelprojekten, sondern auf einem programmatischen (oder thematischen) Ansatz beruhen.
- 141.** Die technische Zusammenarbeit orientiert sich in erster Linie an der Agenda für menschenwürdige Arbeit, dem strategischen Programm und Haushalt sowie an den Debatten und Schlußfolgerungen der vier Regionaltagungen, die seit Juni 1999 stattgefunden haben. In den letzten Jahren sind in der IAO neue Bereiche der Entwicklungsarbeit in den Vordergrund getreten: HIV/AIDS, Krisenreaktion und Wiederaufbau sowie die Folgemaßnahmen zur Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Der „integrierte Ansatz“ bei normenbezogenen Tätigkeiten der IAO – d.h. die Ausarbeitung von Aktionsplänen, an denen sich alle Aktionsmittel der IAO einschließlich der technischen Zusammenarbeit in einem bestimmten Bereich der IAO-Tätigkeit im Kontext der allgemeinen Aussprachen der Konferenz orientieren –, den der Verwaltungsrat im November 2000 angenommen hat, ist ein weiteres Element, das bei der Entwicklung thematischer und strukturierter Ansätze in der technischen Zusammenarbeit zu berücksichtigen ist. Derartigen strukturierten und thematischen Ansätzen kommt eine Schlüsselrolle bei den Bemühungen zu, die Synergie von internationalen Arbeitsnormen und technischer Zusammenarbeit zu verstärken.
- 142.** Die Koordination und Zusammenarbeit zwischen Zentrale und Außendienst im Bereich der technischen Zusammenarbeit ist verstärkt worden; inzwischen ist die regelmäßige und systematische Programmgestaltung, die gemeinsam von den technischen Gruppen der Zentrale und den Außenämtern vorgenommen wird, zu einer Selbstverständlichkeit geworden. In den Regionen werden die Managementstrukturen und die Berichterstattung rationalisiert und die Funktionen und Aufgaben der einzelnen Komponenten des Außendienstes klarer voneinander abgegrenzt.

Externe Entwicklungen

- 143.** In der jüngsten Vergangenheit sind neue internationale Mechanismen entstanden, darunter der Millenniumsgipfel, die im Jahr 2000 veranstalteten Folgekonferenzen zum Weltsozialgipfel und zur Weltfrauenkonferenz in Beijing, der Globale Pakt, die Weltkonferenz über die am wenigsten entwickelten Länder in Brüssel, die Neue Partnerschaft für Afrikas Entwicklung, die Dritte Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz, und die Gründung der Afrikanischen Union; daneben wurden die Reformen des Systems der Vereinten Nationen fortgesetzt, der Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen (UNDAF) wurde verstärkt in Anspruch genommen und die Strategiepapiere zur Verringerung von Armut

(PRSP) wurden entwickelt. Des Weiteren wurden Millenniums-Entwicklungsziele und -vorgaben festgelegt. Als aktiver Partner in der Welt der Entwicklungszusammenarbeit mußte die IAO ihre Arbeit neu ausrichten, um sich auf diese neuen Entwicklungen und Mechanismen einzustellen, und dies hatte weitreichende Folgen für ihre Planung und Programmgestaltung.

- 144.** Es sei unterstrichen, daß viele dieser Entwicklungen – sowohl innerhalb als auch außerhalb der IAO – aus jüngster Zeit datieren. Ihre Auswirkungen auf die Gestaltung der Programme der technischen Zusammenarbeit und auf die Umsetzungsmodalitäten sind noch nicht in ihrer ganzen Tragweite abzusehen. In der Zeit bis zur nächsten Konferenzaussprache über die technische Zusammenarbeit werden im Programm der IAO und auch in der technischen Zusammenarbeit mit Sicherheit noch weitere Anpassungen vorzunehmen sein.

Fragen für die Aussprache: der Bericht an die Konferenz

- 145.** Die Schlußfolgerungen zur Rolle der IAO in der technischen Zusammenarbeit⁶⁵, welche von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 87. Tagung (1999) angenommen wurden, setzten einen breiten Rahmen für die Arbeit der IAO in der technischen Zusammenarbeit und enthielten auch Leitlinien zur künftigen Ausrichtung der technischen Zusammenarbeit der IAO sowie ein Aktionsprogramm mit spezifischen Anweisungen. Der Bericht an die Konferenz, der als Diskussionsgrundlage dient, wird sich in erster Linie mit den Entwicklungen und Tätigkeiten in der Zeit seit der letzten Aussprache befassen.

- 146.** Die Aussprache wird sich konzentrieren auf die

- Stärkung der Relevanz und Effektivität der technischen Zusammenarbeit der IAO;
- Förderung der Qualität, Sichtbarkeit, Effizienz und Resonanz der technischen Zusammenarbeit der IAO; und
- Festigung der Partnerschaften.

- 147.** Die Analyse wird die wichtigsten internen Veränderungen berücksichtigen, welche das unmittelbare Ergebnis der 1999 von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommenen Schlußfolgerungen bezüglich des Programms der technischen Zusammenarbeit sind. Sie wird des Weiteren erörtern, inwieweit die technische Zusammenarbeit beeinflusst ist von externen Entwicklungen, welche die Entwicklungszusammenarbeit zwischenzeitlich geprägt haben, so etwa die Gruppe der Vereinten Nationen für Entwicklungsfragen, die Entwicklungsziele des Millenniumsgipfels, Leitungsstrukturen, nachhaltige Entwicklung und Globalisierung.

Zusammenfassung

- 148.** Angesichts der dargestellten Entwicklungen, die sämtlich weitreichende Auswirkungen auf das IAO-Programm der technischen Zusammenarbeit haben, wäre Juni 2005 der geeignete Zeitpunkt für eine allgemeine Aussprache der Konferenz über dieses Thema, bei der das Programm überprüft und ermittelt wird, inwiefern es angesichts eines sich verändernden Umfeldes in der Welt der Entwicklungszusammenarbeit an Relevanz gewonnen hat, und bei der die Konferenz um Orientierungshilfen für den weiteren Weg ersucht wird.

⁶⁵ Internationale Arbeitskonferenz, *Provisional Record No. 22*, 87. Tagung, Genf, 1999.

Genf, 13. Oktober 2003.

Zur Beschlußfassung: Absatz 8.