



SECHSTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Verbesserungen der normenbezogenen Tätigkeiten der IAO: Technische Hilfe und Förderung

Einleitung

1. Der Verwaltungsratsausschuß für Rechtsfragen und internationale Arbeitsnormen hat seit März 2000 regelmäßig Verbesserungen der normenbezogenen Tätigkeiten der IAO diskutiert. Dem Ausschuß wurde im November 2002 eine Vorlage über die normenbezogene technische Hilfe und die entsprechenden Förderungstätigkeiten¹ vorgelegt. Grundlage dieser Vorlage sind die Erklärungen und Bemerkungen, die von den Mitgliedsgruppen im LILS-Ausschuß sowie im Verlauf verschiedener informeller Konsultationen und Diskussionen abgegeben wurden. In dieser Vorlage sollen Vorschläge zur möglichen Weiterentwicklung der normenbezogenen technischen Hilfe und der entsprechenden Förderungstätigkeiten zusammengefaßt dargestellt werden.

Gesamtperspektive

2. Technische Hilfe und Förderungstätigkeiten haben eine stärkere Sensibilisierung und Vergrößerung der Wissensbasis, die Entwicklung der nationalen Kapazität und die Mobilisierung der nationalen dreigliedrigen Mitgliedsgruppen zum Ziel. Es dürfte eindeutig feststehen, daß die Mitgliedsgruppen anstelle der Entwicklung von Vorschlägen für alternative Produkte einer besseren Verwendung der vorhandenen Mittel und Instrumente und ihrer Weiterentwicklung in die gewünschte Richtung Vorrang einräumen. Die normenbezogene technische Hilfe und die Förderungstätigkeiten der IAO sind umfangreich und haben einen weiten Wirkungsbereich. Zu den Umständen, die die Qualität, die Relevanz und den Wirkungsgrad dieser Hilfe erhöhen können, zählen Verbesserungen bei Entscheidungen über den Inhalt der Hilfe, der Planung der Tätigkeiten und der Wissensbasis sowie der Durchführung. In dieser Vorlage werden eine Reihe von Überlegungen dargestellt, die bei dem Bemühen, die normenbezogene technische Hilfe mit neuem Leben zu erfüllen, von Bedeutung sind.

¹ GB.285/LILS/5.

a) Durchführung auf nationaler Ebene

3. Letztlich sollte jede Tätigkeit darauf abzielen, die Durchführung von Arbeitsnormen auf nationaler Ebene zu verbessern und den Prozeß des Aufbaus der entsprechenden nationalen Kapazität zu erleichtern. Internationale Normen sind universell; die normenbezogene technische Hilfe und Förderungstätigkeiten sind jedoch länderspezifisch, da die Projekte und Tätigkeiten in einem Land in der Regel nicht ohne weiteres auf ein anderes übertragen werden können. Dies bedeutet, daß die Ziele der Tätigkeit sowie die Art und Weise ihrer Durchführung gemäß der Situation des betreffenden Landes und in Absprache mit allen Mitgliedsgruppen festgelegt werden sollten, wobei die nationalen Prioritäten und die nationalen verwaltungstechnischen und institutionellen Rahmen zu berücksichtigen sind.

b) Folgemaßnahmen zur LILS-Arbeitsgruppe

4. Förderungstätigkeiten sollten auch Folgemaßnahmen zu den Schlußfolgerungen der LILS-Arbeitsgruppe für die Politik zur Neufassung von Normen beinhalten, die ihre Tätigkeit im März 2002 abgeschlossen hat. Innerhalb von acht Jahren wurden die aktuellen Übereinkommen, deren Ratifizierung gefördert werden sollte, die neu zu fassenden Übereinkommen sowie die Übereinkommen ermittelt, die gekündigt werden sollten, da ihre Ratifikation durch die Ratifikation eines aktuelleren Übereinkommens ersetzt würde. Die Arbeitsgruppe klärte auch, wie sich die Lage im Fall der Empfehlungen darstellt. Beim Dialog mit den Mitgliedstaaten über die von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Maßnahmen können die sich derzeit im Stadium der Ausarbeitung befindlichen Länderprofile, in denen entsprechende Maßnahmen für jedes Land aufgeführt sind, hilfreich sein.

c) Förderungskampagnen

5. Es wurden verschiedene Förderungskampagnen durchgeführt, so z.B. im Zusammenhang mit der Kampagne für die Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen, der Kampagne für die Ratifizierung des Übereinkommens (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (Internationale Arbeitsnormen), 1976, und den Programmen für Arbeitsschutz und Wanderarbeitnehmer, die sich vermutlich aus den diesbezüglichen Diskussionen der Internationalen Arbeitskonferenz über eine „integrierte Vorgehensweise“ in bezug auf diese Themen ergeben dürften. Die bisher durchgeführten Kampagnen waren zwar erfolgreich, es ist aber offensichtlich, daß es in bezug auf Zahl und Umfang gleichzeitig stattfindender Kampagnen Grenzen gibt. Ein möglicher Ansatz wäre die Aufstellung einer Liste von etwa 20 „führenden Übereinkommen“ zu verschiedenen wichtigen Themenbereichen, die gemeinsam als Konzept für menschenwürdige Arbeit gefördert werden könnten. In bezug auf diese Liste von Übereinkommen und ihre begleitenden Empfehlungen könnten besondere Hilfsmaßnahmen und gezielte Förderungskampagnen durchgeführt werden. Ferner könnten außeramtliche Ressourcen mobilisiert werden um sicherzustellen, daß eine derartige Unterstützung überall zur Verfügung steht.
6. In den Schlußfolgerungen der genannten LILS-Arbeitsgruppe wurde die Zahl der als aktuell eingestuften Übereinkommen, deren Ratifikation zu fördern ist, mit 71 und die Zahl der aktuellen Empfehlungen mit 73 angegeben. In ersten Konsultationen wurde überwiegend die Auffassung vertreten, die technische Hilfe und die Förderungstätigkeiten sollten auf die ganze Liste ausgeweitet werden, wobei jedoch die für jede Zweijahresperiode im Programm und Haushalt der IAO festgesetzten Prioritäten sowie die Bedürfnisse und Wünsche der nationalen Mitgliedsgruppen berücksichtigt werden müßten. Anstelle von reinen Ratifikationskampagnen könnte es sich hierbei um Förderungskampagnen im weitesten Sinne des Wortes handeln.

d) Konsolidierung praktischer Materialien

7. Ein weiterer wichtiger Aspekt der Durchführung von Normen ist ihre Umsetzung in konkrete Maßnahmen. Toolkits wie Leitfäden, Handbücher oder die Liste von Problemen und möglichen Maßnahmen, die sich aus der Durchführung der Normen ergeben würden, sind wertvolle Instrumente bei der entsprechenden Unterstützung von Mitgliedsgruppen der IAO. Gleichstellung der Geschlechter, Dreigliedrigkeit, Kinderarbeit und Zwangsarbeit sind Beispiele für Bereiche, für die das Amt bereits umfassende Durchführungs-Toolkits entwickelt hat, und zur Frage der Förderung und Durchführung ausgewählter Normen steht bereits umfangreiches Material zur Verfügung. Die IAO kann durch die Entwicklung und Bereitstellung zusätzlicher, praktischer und ergebnisorientierter Toolkits zur Durchführung von Normen die auf Kooperation beruhende förderungsorientierte Interaktion mit den Mitgliedstaaten verbessern. Dies könnte schrittweise und gesondert für jeden Themenbereich bei entsprechenden Anlässen geschehen. Vorbehaltlich eines Geberinteresses an der Finanzierung derartiger Tätigkeiten wäre es möglich, amtsweite Projekte zur Sammlung, Zusammenstellung und Weiterentwicklung der Ressourcen und Materialien durchzuführen, die in weiteren Themenbereichen für solche Zwecke eingesetzt werden können.

e) Thematische Datenbanken

8. Gegenwärtig ist es schwierig, leicht zugängliche und benutzerfreundliche Informationen über den Status der Normen insgesamt zu finden. Dies gilt sowohl für den Inhalt wie für den gesamten Erfassungsbereich der aktuellen Normen sowie für länderspezifische Momentaufnahmen des Ratifikations- und Durchführungsstands in jedem Themenbereich. Zur Vorbereitung der allgemeinen Aussprachen über eine integrierte Vorgehensweise sammelt das Amt schrittweise kurze nationale Basisinformationen für jeden behandelten Themenbereich, wenn immer möglich für alle Mitgliedstaaten. Diese Informationen können durch eine Zusammenfassung der neuesten eingegangenen Berichte ergänzt werden, einschließlich der gemäß Artikel 19 und 22 der IAO-Verfassung übermittelten Berichte (über Übereinkommen und Empfehlungen sowie im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung) und der Berichte, die zur Vorbereitung der Normensetzung und allgemeiner Aussprachen auf der Konferenz übermittelt werden. Diese Berichte enthalten umfangreiche Informationen über den Stand der Arbeitsbedingungen in verschiedenen Ländern, was einzigartig und weltweit beispiellos ist, vom Amt jedoch oft nicht über den unmittelbaren Zweck hinaus weiterverarbeitet und genutzt wird. Solche Datenbanken wären nicht eine Zusammenstellung von Kommentaren des Überwachungssystems, da diese bereits in der ILOLEX vorhanden sind. Vielmehr ist beabsichtigt, allen Mitgliedstaaten eine Reihe einfacher Informationen für jeden thematischen Bereich zur Verfügung zu stellen. Diese Informationen könnten auch von der IAO zur Ermittlung und Planung von technischer Hilfe und Förderungstätigkeiten verwendet werden.
9. Ein erster Versuch zur Integration vorhandener Informationen und ihrer Ergänzung in einem bestimmten thematischen Bereich ist vor kurzem für den Arbeitsschutz bei den Vorbereitungsarbeiten und den Folgemaßnahmen zur diesbezüglichen allgemeinen Aussprache auf der Grundlage des integrierten Ansatzes auf der Internationalen Arbeitskonferenz (91. Tagung) im Jahr 2003 abgeschlossen worden. Diese Informationen werden derzeit in eine Datenbank umgewandelt und dürften bis Ende dieses Jahres in drei Sprachen elektronisch abrufbar sein. Abhängig von zur Verfügung stehenden Mitteln könnte die Erstellung derartiger Datenbanken durch Allgemeine Erhebungen nach Artikel 19 für Gruppen von Urkunden schneller erfolgen. Auf jeden Fall müssen einfachere Formate für Länderinformationen für interne Zwecke beibehalten werden, beispielsweise für die Fachleute im Außendienst, damit sie ihre Arbeit besser organisieren können. Das Hauptproblem ist natürlich die Pflege und Aktualisierung des Datenbestands nach seiner Erstellung.

f) Folgemaßnahmen zu Kommentaren des Überwachungssystems

- 10.** Bei technischer Hilfe und den Förderungstätigkeiten sollten die Normen der IAO – insbesondere ratifizierte Übereinkommen – und selbstverständlich die Kommentare, Bemerkungen, Empfehlungen und Schlußfolgerungen der verschiedenen Organe des IAO-Überwachungssystems berücksichtigt werden. Die IAO hat effiziente Mechanismen zur Ermittlung von Defiziten und Problemen bei der Durchführung von Normen entwickelt, sie ist jedoch weniger erfolgreich bei der Umsetzung dieser Informationen in konkrete Verbesserungen vor Ort. Die verschiedenen Aufsichtsorgane fordern die Regierungen regelmäßig auf, zur Lösung von Problemen die Hilfe des Amtes in Anspruch zu nehmen. Viele Regierungen nutzen diese Hilfe auf unterschiedliche Weise. Im Anschluß an die Überwachungstätigkeit der IAO sollte systematischer technische Hilfe gewährt werden, ergänzt durch fundierte Tätigkeiten und Beratungsdienste zur Beseitigung etwaiger Probleme. Diese Hilfe kann entweder von den Fachleuten in den subregionalen Strukturen oder von der Zentrale unter Einbeziehung der zum Erreichen der gewünschten Resultate erforderlichen Fachsektoren geleistet werden.
- 11.** Die Tatsache, daß das Amt derartige Hilfeersuchen erfüllt, und die enge Verbindung von Überwachung und Hilfe unterscheidet die IAO von anderen internationalen Aufsichtssystemen. Ist es nötig, praktische Wege für die Lösung von Durchführungsproblemen vor Ort zu finden, werden auch Missionen für direkte Kontakte durchgeführt.

g) Länderspezifische Projekte

- 12.** Außerdem können zur Erfüllung normenbezogener, vom Überwachungssystem festgestellter Bedürfnisse Projekte der technischen Zusammenarbeit in den Bereichen Aufbau von mehr Kapazität, Ausbildung und Entwicklung vorgesehen werden. Das Amt könnte konzentrierte länderspezifische Bemühungen unternehmen, um so viele der von den Aufsichtsorganen genannten normenbezogenen Probleme zu lösen wie möglich. In solchen Fällen müßten sich die betroffenen Regierungen und Sozialpartner zur Zusammenarbeit mit dem Amt verpflichten, um im Rahmen ihrer Möglichkeiten alle genannten Probleme zu analysieren und zu lösen. In jeder Zweijahresperiode kann ausgehend von der Art und dem Inhalt der Kommentare des Überwachungssystems und des Potentials im Hinblick auf mögliche Ergebnisse eine begrenzte Anzahl von Ländern ausgewählt werden. Dies sollte auf dem Weg ausführlicher Gespräche mit den Vertretern der betreffenden Regierungen und ihren Sozialpartner geschehen.
- 13.** Ausgangspunkt ist die Überlegung, daß eine Analyse der ratifizierten Übereinkommen und der noch ausstehenden Kommentare des Sachverständigenausschusses und anderer Überwachungsorgane ein Bild der vorhandenen Entwicklungsprobleme vermitteln sollte. Die Analyse und Behandlung der zugrundeliegenden Ursachen der Probleme sollte bereits eine gute Entwicklungsagenda darstellen. Diese sollte praktisch allen unterschiedlichen IAO-Prioritäten Rechnung tragen und somit auch auf die Anliegen der Agenda für menschenwürdige Arbeit eingehen. Eine leicht veränderte Version dieses Vorschlags wurde bereits vom Verwaltungsrat bei einer allgemeinen Aussprache über Verbesserungen der normenbezogenen Tätigkeiten gebilligt². Bisher hat sich zwar kein Mitgliedstaat freiwillig bereit erklärt, entsprechend vorzugehen, es muß aber darauf hingewiesen werden, daß das Amt diese Frage nicht aktiv verfolgt hat. Daher sollte sich das Amt mit in Frage kommenden Mitgliedstaaten in Verbindung setzen, die einen ersten Versuch mit diesem Ansatz mit-

² GB.282/8/2.

tragen würden. Es steht zu hoffen, daß die erzielten Ergebnisse andere Länder motivieren, ähnlich vorzugehen.

h) Integration von Normen in Länderprogramme

- 14.** Im Hinblick auf die verbesserte Integration ihrer Hilfe in eine kohärente, den Länderprioritäten und -verhältnissen entsprechende Gesamtlinie schlägt die IAO nun den Weg zu einer Länderprogrammierung ein. Dabei handelt es sich nicht um eine Einkaufsliste gewünschter Tätigkeiten, vielmehr sollten sich solche Länderprogramme auf Programm und Haushalt der IAO beziehen und ihn stärken. Sie könnten auch potentiellen Gebern vorgelegt werden. Die Integration normenbezogener Tätigkeiten in den Länderprogrammierungsprozeß sollte auch bessere Verbindungen zwischen Normen und Fragen wie Linderung von Armut und die sozialen Dimensionen der Globalisierung ermöglichen. Abgesehen von einer besseren grundsatzpolitischen Kohärenz könnten die IAO-Maßnahmen so besser an die Entwicklungserfordernisse der Mitgliedstaaten angepaßt werden.
- 15.** Das bei der Programmierung der menschenwürdigen Arbeit zugrundeliegende Paradigma berücksichtigt Normen und Rechte. In den Diskussionen des letzten Jahres im LILS-Ausschuß sowie bei früheren informellen Konsultationen gingen Teilnehmer davon aus, daß alle IAO-Länderprogramme normenbezogene Komponenten zur Verbesserung des Wirkungsgrads von Normen enthalten. Eine systematischere Mitwirkung von Normenfachleuten im Außendienst bei der Entwicklung von IAO-Länderprogrammen und -tätigkeiten kann zu außendienstorientierten Initiativen und Programmen führen, die eine noch bessere Integration der Förderung von Normen in die regionalen Ziele bewirken können. Länderprogramme sind ein ideales Mittel zur Integration der Förderung von Normen in die Bemühungen der IAO insgesamt.

i) Dreigliedrige Mitwirkung

- 16.** Normenbezogene technische Hilfe und Förderungstätigkeiten müssen mit den Sozialpartnern und den Regierungen der betroffenen Länder erörtert werden und sollten deren Wünschen und Prioritäten, aber auch dem Mandat der IAO Rechnung tragen. Dreigliedrige Beschlüsse der Konferenzen der IAO und des Verwaltungsrats sowie die Mitwirkung von ACT/EMP und ACTRAV als Anlaufstellen für Beziehungen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer und ihren Fachleuten für den Außendienst wären ebenfalls von großer Bedeutung. Nationale dreigliedrige IAO-Ausschüsse entsprechend dem Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (Internationale Arbeitsnormen), 1976, könnten in dieser Hinsicht ebenfalls von Nutzen sein.

Zusammenfassung der Diskussionen

- 17.** Die genannten Ansätze sollten nicht als Hinweis auf eine bestimmte Tätigkeit oder ein bestimmtes Produkt oder eine Auswahl daraus verstanden werden, vielmehr sollte es sich um gegenseitig verstärkende Instrumente und Tätigkeiten handeln. Normenbezogene technische Hilfe und Förderungstätigkeiten müßten alle diese Umstände auf eine den innerstaatlichen Verhältnissen angepaßte Weise miteinander verbinden. Hierbei müßten die Kommentare des Überwachungssystems und die in Länderprofilen vorhandenen Informationen über die von der LILS-Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Maßnahmen Berücksichtigung finden. Die Hilfe sollte sich nicht auf Staaten beschränken, die die betreffenden Übereinkommen ratifiziert haben, sondern alle Länder umfassen. Sie sollte sich nicht nur mit rechtlichen, sondern auch mit technischen und praktischen Aspekten befassen und über

die Ratifikationen hinaus das eigentliche Ziel, nämlich die Durchführung von Normen, anstreben. Für die Planungstätigkeiten können auch die in den thematischen Datenbanken zusammengestellten Informationen von Bedeutung sein. Die Maßnahmen sind auf der nationalen Ebene durchzuführen, und die Prioritäten für jedes Land müßten von den jeweiligen dreigliedrigen Mitgliedsgruppen erörtert und festgesetzt werden. Entsprechend diesen Prioritäten könnte technische Hilfe für jedes aktuelle Übereinkommen gewährt werden.

- 18.** In dieser Vorlage werden die zur Verfügung stehenden Instrumente und möglichen Schritte aufgeführt. Bei einer systematischeren Zusammenstellung all dieser Elemente dürfte ein optimaler Wirkungsgrad erreicht werden. Sie müßten bei Tätigkeiten auf Länderebene allgemein und insbesondere bei den Länderprogrammen für menschenwürdige Arbeit sowie bei der Ausarbeitung von Programm und Haushalt und bei den gemeinsamen Programmierungstätigkeiten der Zentrale und der Außendienststrukturen Berücksichtigung finden. Die regelmäßige Nutzung dieser Instrumente durch Fachleute im Außendienst und die Unterstützung durch Dienststellen der Zentrale sind die Grundlage für einen solchen systematischen Ansatz.
- 19.** *Der Ausschuß wird gebeten, davon Kenntnis zu nehmen, daß diese Elemente bei Programmen, die eine bessere normenbezogene technische Hilfe und der entsprechenden Förderungstätigkeiten anstreben, Berücksichtigung finden sollten.*

Genf, 2. Oktober 2003

Zur Beschlußfassung: Absatz 19.