



## SIEBTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

**Verbesserungen bei den normenbezogenen  
Tätigkeiten der IAO: Ein Fortschrittsbericht***Inhalt*

	<i>Seite</i>
Einleitung .....	1
1. Grundlegende Übereinkommen, Prinzipien und Rechte.....	1
1.1 Förderung grundlegender Übereinkommen.....	1
1.2 Die Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen .....	2
2. Überprüfung der Normen.....	2
2.1 Arbeitsgruppe des Ausschusses für Rechtsfragen und internationale Arbeitsnormen für die Politik zur Neufassung von Normen .....	2
2.2 Aufhebung und Zurückziehung von Normen .....	4
3. Normensetzung .....	5
3.1 Auswahl von Gegenständen für die Tagesordnung der Konferenz .....	5
3.2 Neue Tendenzen bei Normen der jüngsten Zeit .....	6
3.3 Sonstige Fragen der Normensetzung .....	8
4. Aufsichts- und Berichtsverfahren .....	9
4.1 Stärkung des Aufsichtssystems .....	9
4.2 Überprüfung der Berichterstattungsregelungen nach Artikel 22.....	9
4.3 Der Sachverständigenausschuß und der Ausschuß für die Durchführung der Normen.....	9
4.4 Sonderverfahren .....	10
4.5 Verfahren nach Artikel 19 .....	12
5. Förderung der Normen und technische Zusammenarbeit .....	13
5.1 Verbesserung der normenbezogenen technischen Zusammenarbeit und Förderung .....	13
5.2 Der integrierte Ansatz und die technische Zusammenarbeit .....	14
6. Die Frage der Auslegung .....	14
Schlußfolgerungen .....	15

## Einleitung

1. Dieses Dokument soll einen Überblick über die verschiedenen Diskussionen und Beschlüsse des Verwaltungsrats und der Internationalen Arbeitskonferenz seit dem Jahr 1994 zum Thema normenbezogene Tätigkeiten geben<sup>1</sup>. Ausgangspunkt dieser Darstellung der normenbezogenen Entwicklungen ist der Bericht des Generaldirektors an die 81. Tagung (1994) der Internationalen Arbeitskonferenz<sup>2</sup>. Dieser Bericht gab Anlaß zu einer umfassenden Diskussion auf der Konferenz, und einige konkrete Aspekte wurden im Verwaltungsrat weiter verfolgt. Das hier vorliegende Dokument zeigt die wichtigsten Entwicklungen und bisher erzielten Ergebnisse auf, um eine Beurteilung der erzielten Fortschritte sowie der Notwendigkeit und des Umfangs eines weiteren Vorgehens in dieser Frage zu ermöglichen.

### 1. Grundlegende Übereinkommen, Prinzipien und Rechte

#### 1.1. Förderung grundlegender Übereinkommen

2. Eines der ersten Themen im Mittelpunkt der durch den Bericht des Generaldirektors von 1994 ausgelösten Diskussion war der sich entwickelnde Konsens über die Notwendigkeit konkreter Maßnahmen in bezug auf elementare oder grundlegende Rechte und andere internationale Arbeitsnormen. Damit erreichte eine Entwicklung ihren Abschluß, die Mitte der siebziger Jahre begonnen hatte und dann im März 1995 die Zustimmung des Kopenhagener Gipfels fand<sup>3</sup>. Sie löste eine Förderungskampagne für die universale Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen aus. Diese Kampagne fand ein positives Echo und war außerordentlich erfolgreich. Im Zeitraum 1995-2004 stieg die Zahl der Ratifizierungen der grundlegenden Übereinkommen um mehr als 300<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Eine zusammenfassende Darstellung des Zeitraums bis Ende 2001 hat der Verwaltungsrat auf seiner 283. Tagung (März 2002) behandelt, GB.283/4.

<sup>2</sup> „Werte bewahren, Veränderungen fördern – Soziale Gerechtigkeit in einer globalen Wirtschaft: Eine Agenda für die IAO“.

<sup>3</sup> Siehe insbesondere Kap. 3, Abs. 54 b) des Aktionsprogramms, worin auf die Notwendigkeit hingewiesen wird, „grundlegende Arbeitnehmerrechte zu sichern und ihre Einhaltung zu fördern“. Siehe <http://www.un.org/esa/socdev/wssd/agreements/poach3.htm>

<sup>4</sup> Die grundlegenden Übereinkommen sind: das Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, das Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, das Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, das Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, und das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999. Zu den neuesten Informationen über die Ratifizierungen siehe die Datenbanken ILOLEX <http://www.ilo.org/ilolex/english/index.htm> oder APPLIS <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/index.cfm?lang=EN>

## **1.2. Die Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen**

3. Als die Förderungskampagne begann, galt die Aufmerksamkeit sogleich der Notwendigkeit, die tatsächliche globale Anwendung dieser Normen zu gewährleisten. Zunächst ging es dabei um verschiedene Möglichkeiten, die Aufsichtsverfahren und -einrichtungen generell zu stärken. Einer der im November 1995 gemachten Vorschläge lautete, das Verfahren für die Behandlung von Klagen wegen Verletzung der Vereinigungsfreiheit auch auf andere grundlegende Übereinkommen auszudehnen. Über diesen Vorschlag wurde auf drei Tagungen des Verwaltungsrats diskutiert, doch kam es zu keinem Beschluß hierüber<sup>5</sup>. Statt dessen wurde etwas angeregt, was sich schließlich zur Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen entwickelte<sup>6</sup>. Über die neuartige und nicht bindende Form dieser Urkunde ist ausführlich diskutiert worden, und eines ihrer wesentlichen Merkmale sind die sich für Mitglieder, die die grundlegenden Übereinkommen noch nicht ratifiziert haben, ergebenden Folgemaßnahmen, die auf der Berichterstattung und der technischen Zusammenarbeit beruhen. Auf dieser Grundlage sind seit Annahme der Erklärung Aktionspläne für jede der vier Kategorien der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit entwickelt worden. Technische Zusammenarbeit mit Bezug auf die Erklärung ist heute ein unauflöslicher Bestandteil des gesamten IAO-Programms der technischen Zusammenarbeit.

## **2. Überprüfung der Normen**

### **2.1. Arbeitsgruppe des Ausschusses für Rechtsfragen und internationale Arbeitsnormen für die Politik zur Neufassung von Normen**

4. Das zweite Hauptanliegen bei diesen Diskussionen war eine Überprüfung des Korpus der sonstigen Normen der IAO. Es sei daran erinnert, daß der Verwaltungsrat in regelmäßigen Abständen diesen Normenbestand der IAO untersucht hat. Eine frühere Überprüfung wurde 1987 abgeschlossen<sup>7</sup>. Bis 1994 waren die meisten der 1987 gemachten Empfehlungen zur Normensetzung und Neufassung von Normen umgesetzt worden. Auch das sich rasch verändernde politische Umfeld rechtfertigte eindeutig eine weitere Prüfung der IAO-Normen und die Untersuchung, ob ihre Aktualisierung notwendig sei<sup>8</sup>. Ein Vorschlag, für diesen Zweck im Rahmen des LILS-Ausschusses eine Arbeitsgruppe des Verwaltungsrats einzusetzen, nahm im März 1995 Gestalt an, und so hielt die Arbeitsgruppe für die Politik

<sup>5</sup> GB.262/LILS/4 und GB.262/9/2 Abs. 55 (März-April 1995), GB.264/6 (Nov. 1995), GB.265/LILS/7 und GB.265/8/2 (März 1996), GB.267/LILS/5 und GB.267/9/2 Abs. 15-80 (Nov. 1996), GB.268/LILS/6, GB.268/8/2 Abs. 55 (März 1997).

<sup>6</sup> IAO-Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen, angenommen auf der 86. Tagung (Juni 1989) der Internationalen Arbeitskonferenz. *Provisional Record* Nr. 20, 86. Tagung der IAK, Juni 1998.

<sup>7</sup> Zu dieser Ventejol-Arbeitsgruppe siehe: Report of the Working Party on International Labour Standards, Official Bulletin, Vol. LXX, 1987, Series A, Special Issue Abs. 2-4. Vor dieser Arbeitsgruppe gab es 1979 eine andere Überprüfung, die ebenfalls von Herrn Ventejol geleitet wurde. Siehe Final Report of the Working Party on International Labour Standards, ebd. Vol. LXII, 1979, Series A, Special Issue, Abs. 3-9.

<sup>8</sup> Siehe GB.262/LILA/3/1 und GB.262/9/2 (März-Apr. 1995).

zur Neufassung von Normen im November 1995 ihre erste Tagung ab<sup>9</sup>. Über sieben Jahre hinweg nahm diese als „Cartier“-Gruppe<sup>10</sup> bekannt gewordene Arbeitsgruppe Einzelprüfungen aller „sonstigen“<sup>11</sup> vor 1985<sup>12</sup> angenommenen Übereinkommen und Empfehlungen<sup>13</sup> vor. Im März 2002 schloß sie ihre Arbeit ab<sup>14</sup>.

5. Die erste wichtige Aufgabe der Arbeitsgruppe bestand darin, die Notwendigkeit einer Neufassung geltender Normen festzustellen, und aufgrund dieser Feststellungen kam der Verwaltungsrat zu dem Schluß, daß 22 Übereinkommen<sup>15</sup> und 15 Empfehlungen neugefaßt werden sollten. Die Empfehlungen der Arbeitsgruppe ermöglichten es dem Verwaltungsrat ferner, 71 Übereinkommen<sup>16</sup> und 71 Empfehlungen zu bestimmen, deren Ratifizierung gefördert werden sollte, sowie 60 veraltete Übereinkommen und 68 veraltete Empfehlungen<sup>17</sup>. Im Gegensatz zu vorangegangenen Überprüfungen erbrachte diese Untersuchung jedoch keine Empfehlungen in bezug auf die Notwendigkeit neuer Normen.
6. In bezug auf nahezu alle 22 Beschlüsse, Übereinkommen neuzufassen, sind Folgemaßnahmen eingeleitet worden:
  - Die allgemeine Aussprache über normenbezogene Tätigkeiten der IAO im Bereich des Arbeitsschutzes auf der 91. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (2003)

<sup>9</sup> GB.262/PV/Rev. (März-April 1995).

<sup>10</sup> Benannt nach ihrem Vorsitzenden Jean-Louis Cartier, Regierungsvertreter Frankreichs.

<sup>11</sup> Leider hat man noch keinen geeigneten Begriff gefunden, um die Gruppe der Urkunden zu bezeichnen, die weder grundlegend noch vorrangig sind.

<sup>12</sup> Im Zehnjahreszeitraum 1986-1995 angenommene Normen galten als modern und aktuell.

<sup>13</sup> Während Übereinkommen bereits früher geprüft worden waren, war dies die erste eingehende Überprüfung von Empfehlungen, die die IAO seit ihrer Gründung vorgenommen hatte.

<sup>14</sup> Informationen über die Einzelheiten der getroffenen Beschlüsse enthält GB.283/LILS/WP/PRS/1/2 (März 2002). Allerdings berücksichtigt dieses Dokument nicht die Beschlüsse, die auf der gleichen Tagung im März 2002 zu den Empfehlungen der Arbeitsgruppe getroffen wurden.

<sup>15</sup> Der Verwaltungsrat beschloß ferner, daß zwei alte Übereinkommen über Arbeitszeit und Glashütten in die Gruppe der Übereinkommen aufgenommen werden sollten, die neugefaßt werden könnten, falls die Arbeitsgruppe eine Neufassung anderer Übereinkommen über die Arbeitszeit und die Arbeitsbedingungen von Schichtarbeitern empfehlen sollte.

<sup>16</sup> Hierzu gehören die grundlegenden und vorrangigen Übereinkommen sowie alle zwischen 1985 und 2002 angenommenen Urkunden. Die vorrangigen Übereinkommen sind das Übereinkommen (Nr. 122) über die Beschäftigungspolitik, 1964, das Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947, das Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969, und das Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976.

<sup>17</sup> Daneben haben 23 Übereinkommen und 25 Empfehlungen einen „Zwischenstatus“, und in bezug auf fünf Übereinkommen und 12 Empfehlungen wurde nur beschlossen, weitere Informationen anzufordern. Kein Konsens konnte in bezug auf das Übereinkommen (Nr. 158) und die Empfehlung (Nr. 166) betreffend die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, 1982, erreicht werden. Die vorstehenden Informationen entsprechen dem Stand bei Abschluß der Arbeiten der Arbeitsgruppe im März 2002. Unter Berücksichtigung der weiteren Entwicklungen nach diesem Datum gelten gegenwärtig (Febr. 2005) 73 Übereinkommen, sechs Protokolle und 75 Empfehlungen als zu fördernde Urkunden. Ein Verzeichnis der zu fördernden Urkunden enthält der Anhang zum GB.291/LILS/5 (Nov. 2004).

erbrachte Richtlinien und Prioritäten für die Neufassung von vier Arbeitsschutz-übereinkommen und sechs Arbeitsschutzempfehlungen.

- Folgemaßnahmen zu den Beschlüssen, zehn Seeschiffsübereinkommen neuzufassen, laufen im Rahmen der Konsolidierung von 68 Seeschiffsurkunden.
  - Die Neufassung von drei Übereinkommen für den Fischereisektor ist in Arbeit und wird von der Konferenz auf ihrer kommenden Tagung geprüft werden.
  - Ein Vorschlag, auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes eine allgemeine Aussprache über Kinderarbeit und den Schutz jugendlicher Arbeitnehmer durchzuführen, gehört zu den Tagesordnungspunkten, die für die Konferenz im Jahr 2007 zu prüfen sein werden, und könnte sich auch auf Folgemaßnahmen zur Neufassung von drei Übereinkommen über die Nacharbeit von Kindern und Jugendlichen erstrecken.
  - Ein Vorschlag zur Neufassung eines Übereinkommens wird im Zusammenhang mit einem vorgeschlagenen integrierten Vorgehen in bezug auf die Hafendarbeit geprüft und kann frühestens im Jahr 2008 in Angriff genommen werden.
  - Folgemaßnahmen zu dem Beschluß, das Übereinkommen (Nr. 153) über die Arbeits- und Ruhezeiten (Straßentransport), 1979, neuzufassen, werden zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden müssen.
7. Wie vom Verwaltungsrat im Zusammenhang mit den Überprüfungen in der Arbeitsgruppe hervorgehoben wurde, besteht ein wichtiges Element der Modernisierung von IAO-Normen in den Folgemaßnahmen, die jeder einzelne Mitgliedstaat erwägen sollte, wenn IAO-Urkunden neugefaßt wurden. Die Überprüfungen der Arbeitsgruppe machten deutlich, daß in einigen Fällen zwei (oder sogar drei) Gruppen von IAO-Urkunden parallel nebeneinander gelten; denn obgleich Mitgliedstaaten zur Ausarbeitung einer moderneren Urkunde beigetragen haben mögen, hat dies nicht immer die Ratifizierung der neuen, moderneren Urkunde zur Folge gehabt<sup>18</sup>. Folgemaßnahmen hierzu müssen auf der gleichen Grundlage getroffen werden wie Förderungstätigkeiten im allgemeinen. Zusammenfassende Darstellungen der in dieser Hinsicht in jedem einzelnen Mitgliedstaat der IAO erforderlichen Maßnahmen enthält die IAO-Datenbank ILOLEX auf der IAO-Website<sup>19</sup>.

## **2.2. Aufhebung und Zurückziehung von Normen**

8. Nachdem die Arbeitsgruppe eine Reihe veralteter Urkunden ermittelt hatte<sup>20</sup>, erörterte der Verwaltungsrat im November 1996 die mögliche Aufhebung dieser Urkunden<sup>21</sup>. Das Ergebnis war die Annahme der Verfassungsänderung von 1997, die, sobald sie in Kraft tritt, die Aufhebung von Übereinkommen ermöglichen würde, die keinen sinnvollen Bei-

<sup>18</sup> Es wird vorgeschlagen, die Modernisierung der Urkunden über Kinderarbeit im Rahmen eines Vorschlags zu einer allgemeinen Aussprache auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes in Angriff zu nehmen. Siehe GB.291/2, Abs. 14.

<sup>19</sup> Eine in das Internet gestellte Analyse der betreffenden Situation in jedem einzelnen Land kann unter <http://www.ilo.org/ilolex/english/profileframeE.htm> abgerufen werden.

<sup>20</sup> Der Verwaltungsrat hat die folgenden sieben Übereinkommen für eine mögliche Aufhebung vorgesehen: Übereinkommen Nr. 67 (Arbeitszeit), 4 und 41 (Nachtarbeit der Frauen), 28 (Hafendarbeiter), 15 und 60 (Mindestalter) und 91 (Schiffsleute).

<sup>21</sup> GB.267/LILS/WP/PRS/1 (Nov. 1996).

trag zur Erreichung der Ziele der Organisation mehr darstellen. Bedauerlicherweise und ungeachtet der Annahme dieser wichtigen Urkunde, die zur Rationalisierung des Korpus der IAO-Normen beitragen würde, verläuft der Prozeß der Ratifizierung dieser Verfassungsänderung bisher enttäuschend langsam <sup>22</sup>.

9. Im Zusammenhang mit der Einführung des Aufhebungsverfahrens hat die Konferenz darüber hinaus eine Änderung ihrer Geschäftsordnung angenommen, die eine Zurückziehung veralteter Empfehlungen und nicht in Kraft getretener Übereinkommen ermöglicht. Dieses Verfahren bedarf nicht des Inkrafttretens der Verfassungsänderung. Es wurde erstmals auf der 88. Tagung der Konferenz (2000) in bezug auf fünf nie in Kraft getretene Übereinkommen <sup>23</sup> und danach in den Jahren 2002 und 2004 in bezug auf insgesamt 36 veraltete Empfehlungen <sup>24</sup> angewandt.

### 3. Normensetzung

#### 3.1. *Auswahl von Gegenständen für die Tagesordnung der Konferenz*

10. Das Verfahren der Auswahl von Gegenständen für die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz ist für die Ausarbeitung künftiger Normen bestimmend. Von 1987 bis 1994 war die Auswahl einer großen Zahl von Gegenständen für die Tagesordnung der Konferenz eine Folge des Ergebnisses der 1987 abgeschlossenen Normenüberprüfung <sup>25</sup>. Wie vorstehend erwähnt, waren diese Folgemaßnahmen 1994 weitgehend abgeschlossen, und gleichzeitig änderte sich das politische Umfeld der IAO rasch. Die Folge war, daß mehrere für Konferenzmaßnahmen vorgeschlagene Gegenstände als nicht genügend relevant oder aktuell betrachtet wurden und die Methode der Auswahl von Gegenständen als zu stark „amtsdirigiert“ empfunden wurde <sup>26</sup>. Im März 1997 begann der Verwaltungsrat eine neue Diskussion über den Auswahlprozeß. Es wurde beschlossen, diesen Prozeß durch die Konsultierung aller Mitgliedsgruppen zu möglichen Vorschlägen für die Tagesordnung der Konferenz dynamischer zu gestalten. Dieses Verfahren, das es dem Amt ermöglichte, dem Verwaltungsrat ein ziemlich viele Vorschläge umfassendes „Portefeuille“ zu unterbreiten, wurde drei Jahre lang eingehalten. Es fand jedoch keine genügende Unterstützung in Form eingehender Untersuchungen über die Durchführbarkeit der Vorschläge oder vielmehr grundsatzpolitischer Diskussionen über ihre Durchführbarkeit oder Zweckmäßigkeit. Im November 1999 war deutlich geworden, daß dieses Verfahren keinen gangbaren Weg darstellte, und es wurde deshalb aufgegeben.
11. Auf der Verwaltungsratsstagung im November 2000 und nach intensiven Beratungen mit den Mitgliedsgruppen wurde ein Vorschlag unterbreitet, eine als integrierten Ansatz

<sup>22</sup> Zum 1. Januar 2005 hatten 80 der erforderlichen 118 Mitgliedstaaten die Verfassungsänderung ratifiziert (oder angenommen).

<sup>23</sup> Übereinkommen Nr. 31, 46, 51, 61 und 66.

<sup>24</sup> Empfehlungen Nr. 1, 5, 11, 15, 37, 38 39, 42, 45, 50, 51, 54, 56,59, 63, 64, 65, 66, 72 und 73 im Jahr 2002 und Empfehlungen Nr. 2, 12, 16, 18, 21, 26, 32,33, 34, 36, 43,46, 58, 70, 74 und 96 im Jahr 2004. Die Frage der Zurückziehung von sechs Übereinkommen über Seeleute – Übereinkommen Nr. 54, 57, 72, 76 und 93 - wird zu einem späteren Zeitpunkt geprüft werden.

<sup>25</sup> Siehe Anmerkung 7.

<sup>26</sup> Siehe GB.261/LILS/3/1 (Nov. 1994).

bezeichnete ergänzende Strategie zu prüfen. Diese Vorgehensweise zielt darauf ab, die Kohärenz, Relevanz und Wirkung von Normen zu verstärken, und geht davon aus, daß für eine Normensetzung vorgesehene Gegenstände nicht nur in einem breiteren, themenweiten Zusammenhang, sondern auch unter Berücksichtigung der normenbezogenen Tätigkeiten der IAO ausgewählt werden sollten<sup>27</sup>. Für diese Strategie entwickelte sich ein deutlicher Konsens, und deshalb wurde sie versuchsweise angewandt.

12. Bisher ist dieser neue Ansatz in bezug auf den Arbeitsschutz (2003) und Wanderarbeitnehmer (2004) angewandt worden<sup>28</sup>. Im Fall Arbeitsschutz sah der von der Konferenz angenommene umfassende Aktionsplan vorgeschlagene Normensetzungsmaßnahmen in zwei Stufen vor: erstens die Ausarbeitung einer neuen Urkunde, die einen Förderungsrahmen im Bereich Arbeitsschutz bilden sollte, und zweitens die Neufassung geltender Urkunden. Im Fall Wanderarbeitnehmer sah der umfassende Aktionsplan eine Vereinbarung über die Ausarbeitung eines nicht bindenden multilateralen Rahmens für eine an Rechten orientierte Vorgehensweise im Bereich Arbeitsmigrationen vor, und der Verwaltungsrat beschloß auf seiner Tagung im November 2004, eine Dreigliedrige Sachverständigentagung einzuberufen, die die Ausarbeitung dieses Rahmens erörtern soll. Parallel hierzu laufen Arbeiten zu anderen Aspekten, vor allem soweit sie die Gestaltung einer wirksamen technischen Zusammenarbeit betreffen.

### **3.2. Neue Tendenzen bei Normen der jüngsten Zeit**

13. Im Zeitraum 1994 bis 2004 hat die IAK neun Übereinkommen, ein Protokoll und zwölf Empfehlungen angenommen und darüber hinaus zwei allgemeine Aussprachen auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes geführt. Vier Normenpakete sind gegenwärtig in Vorbereitung<sup>29</sup>.

#### **3.2.1. Konsensentwicklung**

14. Zunehmend wird dem Prozeß der Konsensentwicklung – vor oder als wesentlicher Bestandteil der eigentlichen Normensetzung – Bedeutung beigemessen. Ein bemerkenswertes Beispiel hierfür stellen die Urkunden über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit dar (Übereinkommen Nr. 182 und Empfehlung Nr. 190). Der einstimmigen Annahme dieser Urkunden im Jahr 1999 gingen eine Reihe vertrauensschaffender Diskussionen auf der Konferenz sowie im Verwaltungsrat voraus. Dies hat höchstwahrscheinlich auch dazu beigetragen, daß das betreffende Übereinkommen schneller als jedes andere in

<sup>27</sup> GB.279/4 (Nov. 2000).

<sup>28</sup> Siehe GB.288/3/1 (Nov. 2003) und GB.291/3/1 (Nov. 2004).

<sup>29</sup> Auf der Tagesordnung der 93. Tagung (2005) der IAK stehen eine zweite Beratung über eine umfassende Norm für den Fischereisektor sowie eine erste Beratung über eine neue Urkunde, die einen Förderungsrahmen im Bereich des Arbeitsschutzes bieten soll, nachdem 2003 eine erste allgemeine Aussprache nach dem neuen integrierten Ansatz stattgefunden hat. Eine neue Empfehlung betreffend das Arbeitsverhältnis steht auf der 94. Tagung (2006) der Konferenz. Schließlich soll auf einer Seeschiffahrtstagung der Konferenz Anfang 2006 das neue, konsolidierte Seearbeitsübereinkommen erörtert und angenommen werden. Mit einer Ausnahme (Arbeitsverhältnis) bildete in allen Fällen die Arbeit der LILS-Arbeitsgruppe den Ausgang: Siehe auch Abschnitt 2.1.

der Geschichte der IAO ratifiziert wurde – 150 eingetragene Ratifikationen bis Ende 2004<sup>30</sup>.

15. Ein weiteres Beispiel eines ausgedehnten und umfassenden Prozesses der Konsensentwicklung liefern die Vorbereitungen für ein neues konsolidiertes Seearbeitsübereinkommen, in dessen Rahmen eine lange Kette von Konsultationen und Vorbereitungsstagen stattfinden, um eine Einigung über die Konsolidierung von 68 Seeschiffahrtsübereinkommen und -empfehlungen der IAO zu erzielen. Dieser Normensetzungsprozeß, der an Umfang und Bedeutung beispiellos ist, hat bereits im Verlauf seiner Vorbereitungsphasen zu einer Reihe von Neuerungen geführt, die die Konsensentwicklung erleichtert und zur Ausarbeitung eines brauchbaren Entwurfs einschlägiger Bestimmungen beigetragen haben. Die hierbei gewonnenen Erfahrungen werden sorgfältig analysiert werden müssen, da sie durchaus Konsequenzen für die derzeitigen Verfahren haben können.
16. Schließlich sei daran erinnert, daß nach einem integrierten Ansatz der eigentliche Zweck der allgemeinen Aussprache darin besteht, einen Konsens über eine Strategie oder einen Aktionsplan in bezug auf den behandelten Gegenstand zu entwickeln. Die beiden allgemeinen Aussprachen, die bisher stattgefunden haben, waren in diesem Sinn erfolgreich, da sie in konsensgestützten Aktionsplänen mündeten<sup>31</sup>.

### 3.2.2. Die Aktualität der Normen erhalten

17. Ein weiterer Aspekt, der im Rahmen der jüngsten und andauernden Entwicklungen deutlich wurde, ist das Erfordernis, verschiedene Möglichkeiten zu prüfen, um vor dem Hintergrund rascher technologischer und wissenschaftlicher Veränderungen die Aktualität von Normen – insbesondere von Normen mit technischem Inhalt – zu erhalten. Von besonderer Bedeutung war dieser Aspekt im Bereich Arbeitsschutz, und hier besteht eine der jüngsten Neuerungen darin, daß das in der neuen Liste der Berufskrankheiten vorgesehene Aktualisierungsverfahren vereinfacht wurde<sup>32</sup>. Ein weiteres Beispiel ist die rasche Reaktion der IAO auf die dringende Notwendigkeit von Ausweisen für Seeleute, die zur Annahme des Übereinkommens (Nr. 185) über Ausweise für Seeleute (Neufassung), 2003, führte. Dieses Übereinkommen umfaßt ein vereinfachtes Abänderungsverfahren für seine Anhänge. Dieses Verfahren wird auch ein wichtiges Element des neuen konsolidierten Seearbeitsübereinkommens sein<sup>33</sup>.

### 3.2.3. Konsolidierung und Gliederung von Normen

18. Die jüngsten Entwicklungen lassen auch eine Tendenz erkennen, Normen nach Gruppen zu gliedern oder zu konsolidieren, um Synergien zu erzielen und gezielte Maßnahmen zu erleichtern. Der Prozeß der Konsolidierung von 68 die Seeleute betreffenden Urkunden

<sup>30</sup> Weitere Faktoren, die hierzu beigetragen haben, dürften die Formulierungen des Übereinkommens Nr. 182 sein – d.h. Konzentration auf ein Ziel und ein Prinzip – die Einzelheiten der Durchführung den Staaten überlassen, sowie die Aufnahme von Bestimmungen darüber, wie es u.a. – und für Mitgliedstaaten, die dies wünschen – durch technische Hilfe der IAO durchzuführen ist. Der Durchführung dieser Urkunden (und anderer einschlägiger Urkunden für diesen Bereich) kam auch ein bisher beispielloses Volumen gezielter finanzieller Unterstützung durch das Internationale Programm für die Abschaffung der Kinderarbeit (IPEC) zugute.

<sup>31</sup> Siehe Abs. 12.

<sup>32</sup> Absatz 3 der Empfehlung (Nr. 194) betreffend die Liste der Berufskrankheiten, 2002. Siehe auch das Protokoll Nr. P.155 von 2002 zum Übereinkommen über den Arbeitsschutz, 1981.

<sup>33</sup> Siehe Artikel XIV und XV des Konsolidierten Seearbeitsübereinkommens, PTMC/04/1.

wurde bereits erwähnt, und ein ähnlicher Prozeß läuft für den Fischereisektor<sup>34</sup>. Das integrierte Vorgehen in bezug auf den Arbeitsschutz und die Wanderarbeitnehmer ist ebenso ein Ergebnis dieser Tendenz wie der Beschluß, IAO-Übereinkommen für Zwecke der Berichterstattung nach Themenbereichen zu gliedern<sup>35</sup>.

### 3.3. *Sonstige Fragen der Normensetzung*

19. In diesem Zeitraum kam es mehrfach zu Diskussionen über eine Reihe anderer Fragen im Zusammenhang mit der Normensetzung und den Normen im allgemeinen<sup>36</sup>. Eine erste Gruppe von Fragen betraf die Schlußbestimmungen der Übereinkommen<sup>37</sup>. Für die Verwaltungsrats taggedung im März 2003 hatte das Amt ein Hintergrunddokument erstellt, das auf dieser Tagung diskutiert wurde<sup>38</sup>. Über die wesentlichen Fragen oder darüber, wie in bezug auf diese Fragen vorgegangen werden sollte, wurde jedoch kein Konsens erzielt. Die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen kamen überein, die Diskussion über diese Fragen informell fortzusetzen.
20. Der Verwaltungsrat behandelte auch Fragen im Zusammenhang mit den Praktiken der Vorbereitung von Übereinkommen<sup>39</sup>. Bei der Diskussion über die Fragebogen<sup>40</sup> ging es vor allem darum, wie die Beantwortungsquote im allgemeinen und jene der Sozialpartner insbesondere u.a. mit Hilfe des Internet erhöht werden könnte. Was den Inhalt betrifft, so wurde der bei den Vorbereitungen für das Übereinkommen (Nr. 195) über Ausweise für Seeleute (Neufassung), 2003, verwendete Fragebogen als interessantes innovatives Beispiel genannt.
21. Auf der Dreigliedrigen Sachverständigentagung im Januar 2005 kam es auch zu einer Diskussion über ein vorgeschlagenes Handbuch für die gute und richtige Abfassung von Antworten. Ein Dokument über das Ergebnis der Tagung liegt dem Ausschuß für Rechtsfragen und internationale Arbeitsnormen auf der gegenwärtigen Tagung des Verwaltungsrats zur Prüfung vor<sup>41</sup>.

<sup>34</sup> Eine umfassende Norm (ein Übereinkommen und eine Empfehlung) für diesen Bereich wird auf der IAK im Juni 2005 beraten werden.

<sup>35</sup> Siehe Abschnitt 4.2.

<sup>36</sup> In den Berichten des Generaldirektors an die 81., 85. und 87. Tagung (Juni 1994, 1997 bzw. 1999) der Konferenz wurde auf einige in diesem Zusammenhang relevante Fragen eingegangen, doch in keinem Fall standen diese Fragen im Mittelpunkt des Interesses.

<sup>37</sup> Einschließlich der Bestimmungen über das Inkrafttreten und die Kündigung eines Übereinkommens, der Bestimmungen über die Neufassung, der Bestimmungen über die Eintragungsfunktion des Generaldirektors und des Generalsekretärs der Vereinten Nationen und schließlich der Bestimmungen über den verbindlichen Wortlaut.

<sup>38</sup> Siehe GB.298/LILS/1/2 und GB.286/13/1, Abs. 44-63 (März 2003).

<sup>39</sup> GB.286/LILS/1/1 und GB.286/LILS/1/2 (März 2003).

<sup>40</sup> Artikel 38 und 39 der Geschäftsordnung der Internationalen Arbeitskonferenz.

<sup>41</sup> GB.292/LILS/3 (März 2005).

## **4. Aufsichts- und Berichtsverfahren**

### **4.1. Stärkung des Aufsichtssystems**

22. In den ersten Phasen der aktuellen Diskussionen ging es bei der Stärkung des Aufsichtssystems vor allem um die verschiedenen Möglichkeiten, die Wirkung grundlegender Prinzipien und Rechte zu steigern. Danach wurde wiederholt eine umfassendere Überprüfung des Aufsichtssystems gefordert. Fällig war auch eine Überprüfung der 1993 eingeführten Regelungen der Berichterstattung. Die Hauptfragen, die im März 2001 aufgeworfen und behandelt wurden, umfaßten die regulären Berichterstattungsmechanismen, die Sonderverfahren sowie die Zusammensetzung, die Mandate und die Arbeitsweise der Aufsichtsorgane<sup>42</sup>. In bezug auf die Aufsichtsorgane wurde formell beschlossen, sie über etwaige zweckdienliche Kommentare zu informieren, die der Überprüfung ihrer Arbeitsmethoden und Vorschlägen, die sie gegebenenfalls selber zu machen wünschten, dienlich sein könnten<sup>43</sup>.

### **4.2. Überprüfung der Berichterstattungsregelungen nach Artikel 22**

23. Die Überprüfung der Berichterstattungsregelungen von 1993 im November 2001 und im März 2002 führte zu einem Beschluß, sowohl an der Unterscheidung zwischen grundlegenden und vorrangigen Übereinkommen<sup>44</sup> einerseits und „sonstigen“ Übereinkommen andererseits als auch an den für sie geltenden zweijährigen bzw. fünfjährigen Berichtszyklen festzuhalten. Gleichzeitig wurde jedoch beschlossen, alle Übereinkommen für Berichterstattungszwecke nach Themen zu gliedern und diese Gliederung 2003 einzuführen<sup>45</sup>. Die Neugliederung betraf auch die grundlegenden Übereinkommen, für die ein zweijähriger Berichterstattungszyklus gilt. Das Berichterstattungssystem wird nach Ablauf eines vollständigen Berichterstattungszyklus, d.h. im Jahr 2008, überprüft werden.

### **4.3. Der Sachverständigenausschuß und der Ausschuß für die Durchführung der Normen**

24. Die im Verlauf der Verwaltungsratsdiskussionen in bezug auf den Sachverständigenausschuß und den Normenausschuß der Konferenz aufgeworfenen Fragen wurden im Rahmen von informellen Konsultationen weiter behandelt und führten auch zu einer Diskussion über die Arbeitsmethoden dieser beiden Organe. Der Sachverständigenausschuß setzte auch auf seiner Tagung im November 2001 einen Unterausschuß ein, der seither auf jeder Tagung zusammengetreten ist, um mögliche Verbesserungen seiner Arbeitsmethoden zu prüfen. Dabei ging es u.a. um Änderungen der Präsentation und Gliederung des Berichts, um die Organisation der Arbeit während der Tagungen des Sachverständigenausschusses und zuletzt um verschiedene Möglichkeiten, die Wirkung der Arbeit des Sachverständigenausschusses zu verstärken. Informationen über die bei der Überprüfung erzielten Fortschritte sind regelmäßig im allgemeinen Teil des Berichts des Sachverständigenausschusses enthalten, der dem Konferenzausschuß vorgelegt wird.

<sup>42</sup> GB.280/LILS/3 (März 2001).

<sup>43</sup> GB.280/12/1 (März 2001).

<sup>44</sup> Ebd.

<sup>45</sup> GB.282/LILS/5 (Nov. 2001) und GB.283/LILS/6 (März 2002).

25. Auf der Tagesordnung des Konferenzausschusses für die Durchführung der Normen stand in den letzten drei Jahren auch die Prüfung möglicher Verbesserungen seiner Arbeitsmethode<sup>46</sup>. In erster Linie ging es dabei um die Kriterien und den Zeitpunkt der Beschlüsse, einzelne Fälle für die Prüfung auf der Konferenz auszuwählen, und das Verfahren für die Annahme der Schlußfolgerungen. Am Ende der Diskussion im Jahr 2004 verwies die Vorsitzende auf den „weitgehenden Konsens zur gegenwärtigen Methodik der Arbeitsverfahren, die Transparenz, Objektivität und eine angemessene Ausgewogenheit bei der Auswahl einzelner Fälle, unter Berücksichtigung der Vielfalt der Normen, der verschiedenen geographischen Regionen und ihrer Entwicklung, gewährleistet“. Sie stellte ferner fest, daß eine Einigung darüber erzielt worden sei, daß „die Liste der Fälle rechtzeitig bekanntgegeben werden muß, um die Intervention der betroffenen Länder zu erleichtern“ und daß in bezug auf die Annahme der Schlußfolgerungen „die Notwendigkeit hervorgehoben wurde, daß der oder die Vorsitzende über ausreichende Zeit für die Abfassung der Schlußfolgerungen des Ausschusses zu jedem Einzelfall verfügt“. Schließlich stellte die Vorsitzende fest, daß über die Notwendigkeit, die Arbeitsmethoden des Ausschusses zu ändern, kein Konsens erzielt worden sei<sup>47</sup>.

#### 4.4. Sonderverfahren

##### 4.4.1. Ausschuß für Vereinigungsfreiheit

26. Das Sonderverfahren im Zusammenhang mit dem Verwaltungsratsausschuß für Vereinigungsfreiheit wird von allen Aufsichtsmechanismen der IAO am häufigsten in Anspruch genommen. Der Ausschuß tritt vor jeder Tagung des Verwaltungsrats zusammen und behandelt dabei ein großes Volumen an Klagen und Antworten. Er gilt als eines der effizientesten Aufsichtsorgane der Organisation. Auch er wurde über die aktuellen Diskussionen unterrichtet und hat – wie er dies regelmäßig tut – eine Überprüfung seiner Arbeitsmethoden vorgenommen und einige von ihnen korrigiert. Im März 2002 hat er dem Verwaltungsrat über seine Diskussionen und Beschlüsse berichtet<sup>48</sup>.

27. Bei dieser Gelegenheit unterbreitete der Ausschuß eine Reihe – vom Verwaltungsrat gebilligter – Vorschläge zur Verbesserung der Wirksamkeit und Transparenz des Verfahrens, zur höchstmöglichen Beschleunigung der Prüfung von Klagen, zur Verbesserung seiner Arbeitsmethoden sowie zur Stärkung und Verbesserung der Folgemaßnahmen zu seinen Empfehlungen. Vor allem betonte der Ausschuß, daß verstärkte Bemühungen im Hinblick auf den Einsatz vorausgehender und anschließender Missionen unternommen werden sollten. Er beschloß Verbesserungen der Präsentation seiner Berichte, die die Prüfung von Fällen erleichtern sollten. Er hielt es ferner für zweckmäßig, seinen Schlußfolgerungen und Empfehlungen größere Publizität zu verschaffen, zumal in Fällen ernster Natur. Angesichts der steigenden Zahl der Klagen und ihrer zunehmenden Komplexität empfahl er Maßnahmen, die es allen Ersatzmitgliedern ermöglichen würden, sich regelmäßig an der Arbeit des Ausschusses zu beteiligen. Er schuf auch die Möglichkeit für seine(n) Vorsitzende(n), während der Internationalen Arbeitskonferenz und auf den Tagungen des Verwaltungsrats mit Regierungsdelegationen zusammenzutreffen. Schließlich nahm er versuchsweise ein Verfahren an, daß es ermöglichen würde, die Stellungnahmen

<sup>46</sup> *Working methods of the Committee on the Application of Standards*, IAK 2003, C. App.D.1 und IAK 2004 C. App.D.1.

<sup>47</sup> Bericht des Ausschusses für die Durchführung der Normen, Teil I, Abs. 44, IAK, 92. Tagung (2004), Provisional Record Nr. 24.

<sup>48</sup> Siehe 283. Tagung (März 2002) des Verwaltungsrats, 327. Bericht des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit.

aller in einem bestimmten Fall betroffener Parteien einzuholen, damit die Regierung dem Ausschuß eine möglichst umfassende Antwort übermitteln könne.

#### 4.4.2. Verfahren nach Artikel 24

**28.** Ein weiteres Sonderverfahren ist das in Artikel 24 der Verfassung vorgesehene Beschwerdeverfahren. Angesichts der Erkenntnis, daß die Zahl der bei der IAO eingegangenen Beschwerden rasch anstieg und daß die Gefahr von Überschneidungen zwischen den verschiedenen Aufsichtsverfahren bestand, begann im März 1998 eine Diskussion über eine vorgeschlagene Revision der Verfahren für die Prüfung von Beschwerden. Zunächst blieb die Diskussion über diese Fragen weitgehend ergebnislos<sup>49</sup>, doch im November 2003<sup>50</sup> und im November 2004 kam es erneut zu einer Diskussion über dieses Verfahren<sup>51</sup>. Schließlich wurde ein Konsens zu den folgenden Aspekten erzielt: Angelehnt an die Praxis des Konferenzausschusses für Vereinigungsfreiheit wurden die Begriffe „Berufsverband“ und die etwaige „Verjährung“ bestimmter Tatsachen, die einer Beschwerde zugrunde liegen, geklärt und im Zusammenhang mit dem repetitiven Charakter bestimmter Beschwerden Bestimmungen eingeführt, die eine Zurückstellung der Prüfung solcher Beschwerden ermöglichen, bis der für die Umsetzung der Beschlüsse des Verwaltungsrats zuständige Sachverständigenausschuß Gelegenheit zur Prüfung der Lage gehabt hat. Entsprechende Änderungen der einschlägigen Verfahrensordnung sowie Anmerkungen zu dieser Ordnung wurden 2004 angenommen<sup>52</sup>.

#### 4.4.3. Andere Sonderverfahren im Rahmen des Aufsichtssystems

**29.** Andere Sonderverfahren im Rahmen des Aufsichtssystems<sup>53</sup>, einschließlich des Klageverfahrens nach Artikel 26 bis 29 der Verfassung, sind zum Teil nur sehr selten<sup>54</sup> oder überhaupt nicht oder zumindest seit längerer Zeit nicht mehr<sup>55</sup> angewandt worden. Das Klageverfahren nach Artikel 26 bis 29 wurde im November 2003 kurz geprüft<sup>56</sup>. In einer Diskussionsvorlage zu diesem Thema wurde darauf hingewiesen, daß der Verwaltungsrat zwar in bezug auf die Prüfung von Klagen keine formellen Regeln zu befolgen habe, daß es jedoch eine ständig geübte Praxis sei, *mutatis mutandis* dieselben Verfahren wie bei der

<sup>49</sup> Siehe die Diskussionen im Ausschuß für Rechtsfragen und internationale Arbeitsnormen auf der Grundlage von GB.273/LILS/1 (Nov. 1998) und GB.276/LILS/2 (Nov. 1999). Die Frage der Vertraulichkeit sollte im März 2000 gesondert behandelt werden, doch konnte auch auf dieser Tagung kein Konsens erzielt werden. Siehe GB.277/11/1 Abs. 18 (März 2000).

<sup>50</sup> GB.288/LILS/1 (Nov. 2003).

<sup>51</sup> GB.291/LILS/1. Die Zahl der bei der IAO eingegangenen Beschwerden hat im Lauf der Jahre stark geschwankt: 1924-1983: 21 Fälle; 1984-1993: 25 Fälle; 1994-2004: 61 Fälle. Von diesen letzteren 61 Fällen gingen jedoch 30 im Zeitraum 1994-1996 ein, und im Jahr 2004 war nur ein einziger Fall zu verzeichnen.

<sup>52</sup> GB.291/LILS/1, Abs. 11-30 und GB.291/9(rev.), Abs. 30 und Anhang I (November 2004).

<sup>53</sup> Einen Überblick bietet das *Handbuch der Verfahren betreffend internationale Arbeitsübereinkommen und -empfehlungen*, Rev.2/1998, Abs. 74-83, IAA.

<sup>54</sup> Das Klageverfahren nach Artikel 26-29 ist insgesamt 11 mal angewandt worden.

<sup>55</sup> Untersuchungs- und Schlichtungsausschuß in Sachen der Vereinigungsfreiheit, letztmals 1991 einberufen.

<sup>56</sup> GB.288/LILS/1 (Nov. 2003).

ersten Prüfung einer Klage durch den Verwaltungsrat anzuwenden. Der Verwaltungsrat gelangte zu dem Schluß, daß eine Verbesserung dieses Verfahrens nicht erforderlich sei<sup>57</sup>.

#### **4.5. Verfahren nach Artikel 19**

- 30.** Obwohl auf die Frage schon in anderen Zusammenhängen kurz eingegangen wurde<sup>58</sup>, hat der Verwaltungsrat im November 2003<sup>59</sup> auch die Verpflichtungen zur Vorlage von Berichten über nichtratifizierte Übereinkommen und Empfehlungen<sup>60</sup> behandelt. Nach den betreffenden Bestimmungen von Artikel 19 ist jedes Mitglied verpflichtet, dem IAA in bezug auf nichtratifizierte Übereinkommen und angenommene Empfehlungen „in angemessenen, vom Verwaltungsrat festzusetzenden Zeitabständen über den Stand seiner Gesetzgebung und über seine Praxis bezüglich der Fragen zu berichten, die den Gegenstand des Übereinkommens (der Empfehlung) bilden. Dabei gibt es näher an, in welchem Umfang den Bestimmungen des Übereinkommens (der Empfehlung) entsprochen wurde oder entsprochen werden soll“. Dies ist eine einzigartige und flexible Bestimmung, was sich daran zeigt, wie sie bisher in der Praxis angewandt wurde.
- 31.** Am häufigsten diente dieses Verfahren dazu, ein Gesamtbild der relevanten Aspekte der Gesetzgebung und Praxis in Mitgliedstaaten zu gewinnen. Mit Hilfe der auf dieser Grundlage nach Artikel 19 angeforderten Berichte über die Durchführung von nichtratifizierten Übereinkommen und Empfehlungen und der nach Artikel 22 und 35 der Verfassung von den den betreffenden Übereinkommen beigetretenen Staaten vorzulegenden Berichte hat der Sachverständigenausschuß seit 1955 Allgemeine Übersichten über die Umsetzung der jeweils geprüften Urkunden erstellen können. Diese Allgemeinen Übersichten (Bericht III, Teil 1B) werden vom Konferenzausschuß für die Durchführung der Normen im Rahmen seiner allgemeinen Aussprache geprüft. Meistens bestand ihr Zweck darin, Mitgliedstaaten dabei zu helfen, Hindernisse für die Ratifizierung der geprüften Urkunden zu überwinden. In einigen Fällen – zumal im Fall von Allgemeinen Übersichten, die die Arbeitsgruppe für die Politik zur Neufassung von Normen empfohlen hatte – sollte mit Hilfe dieser Übersichten ermittelt werden, ob die betreffenden Urkunden einer Neufassung bedürftig oder nicht<sup>61</sup>.
- 32.** Diese Bestimmung ist auch die Grundlage für die Berichterstattung im Rahmen der Folgemaßnahmen zur IAO-Erklärung. Die in diesem Zusammenhang eingegangenen Berichte unterliegen jedoch einem völlig anderen Verfahren, das zunächst ihre Behandlung durch die sachverständigen Berater zur IAO-Erklärung und sodann eine Prüfung durch den

<sup>57</sup> Ebd., Abs. 36. Erwähnt werden sollte ferner Artikel 33 der Verfassung, der letztmals im März 2000 als Folgemaßnahme zu einer Klage nach Artikel 26 gegen Myanmar angewandt wurde. Der Verwaltungsrat empfahl damals der Internationalen Arbeitskonferenz eine Reihe von Maßnahmen, die sicherstellen sollten, daß Myanmar die Empfehlungen im Bericht des Untersuchungsausschusses einhält, der eingesetzt worden war, um zu prüfen, ob Myanmar seinen Verpflichtungen in bezug auf das Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, nachkommt. Siehe GB.277/6 Add.1 und Add.2 (März 2000). Seither ist der Verwaltungsrat mit dieser Frage befaßt gewesen.

<sup>58</sup> GB.282/LILS/9 (Nov. 2001).

<sup>59</sup> GB.288/LILS/1 (Nov. 2003).

<sup>60</sup> Artikel 19 Abs. 5e) und 6d) der Verfassung. Siehe auch Artikel 19 Abs. 7b) im) und 7b) v) (betreffend Bundesstaaten).

<sup>61</sup> Siehe beispielsweise die Allgemeine Übersicht über Wanderarbeitnehmer, 87. Tagung der IAK, 1999.

Verwaltungsrat oder eine Aussprache auf der Konferenz umfaßt. Es sei auch darauf hingewiesen, daß die im Verlauf der Vorbereitungsarbeit für die allgemeinen Aussprachen auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes an Mitgliedstaaten gerichteten Ersuchen zum Teil ebenfalls auf Artikel 19 beruhen.

- 33.** In einer Diskussionsvorlage an den Verwaltungsrat wurde darauf hingewiesen, daß die Möglichkeiten, die diese Bestimmung für Förderungstätigkeiten bietet, insbesondere für die Ermittlung von Hindernissen für die Umsetzung von Normen – eine wesentliche Voraussetzung für technische Hilfe – systematischer geprüft werden könnten<sup>62</sup>.
- 34.** Der Ausschuß für Rechtsfragen und internationale Arbeitsnormen hat im November 2003 und im November 2004 auch Fragen im Zusammenhang mit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten behandelt, die von der Konferenz angenommenen Urkunden den zuständigen Stellen vorzulegen und hierüber zu berichten<sup>63</sup>. Dabei wurde ein breiter Konsens zugunsten einer Neufassung des Memorandums über die Verpflichtung zur Vorlage von Übereinkommen und Empfehlungen an die zuständigen Stellen erzielt. Der Ausschuß selbst wird auf seiner gegenwärtigen Tagung eine revidierte Fassung des Memorandums prüfen<sup>64</sup>.

## **5. Förderung der Normen und technische Zusammenarbeit**

### **5.1. Verbesserung der normenbezogenen technischen Zusammenarbeit und Förderung**

- 35.** Die normenbezogene technische Zusammenarbeit und Förderung wurden im November 2002 und im November 2003 erörtert. In den betreffenden Hintergrundpapieren des Amtes wurden Überlegungen zu einer besseren Einbeziehung der Normenförderung in die technische Arbeit der IAO sowie zu besseren Folgemaßnahmen zu den Feststellungen der Aufsichtsorgane in Gestalt einer konkreten Unterstützung bei der Lösung von Durchführungsproblemen angestellt. Der Verwaltungsrat befürwortete ein Vorgehen in mehreren Richtungen, das nicht nur Vorschläge in bezug auf die normenbezogene technische Hilfe und entsprechende konkrete Zielvorgaben für eine solche Hilfe, sondern auch bestimmt allgemeinere Förderungstätigkeiten umfassen sollte<sup>65</sup>.
- 36.** Es sei auch daran erinnert, daß im Rahmen der Überprüfung der normenbezogenen Berichterstattung im November 2001<sup>66</sup> vorgeschlagen wurde, konzentrierte Bemühungen zu unternehmen, um so viele der von den Aufsichtsorganen aufgezeigten normenbe-

<sup>62</sup> GB.288/LILS/1 Abs. 26 (Nov. 2003).

<sup>63</sup> Dokumente GB.288/LILS/1 (Nov. 2003) und GB.291/LILS/1 (Nov. 2004).

<sup>64</sup> GB.291/9(Rev.) (Nov. 2004).

<sup>65</sup> Die Vorschläge betrafen die Durchführung auf innerstaatlicher Ebene; Folgemaßnahmen zur Tätigkeit der Arbeitsgruppe des Ausschusses für Rechtsfragen und internationale Arbeitsnormen; Förderungskampagnen; die Konsolidierung von praxistauglichem Material; thematische Datenbanken; Folgemaßnahmen zu den Stellungnahmen der Aufsichtsorgane; landesspezifische Projekte; Einbeziehung von Normen in Landesprogramme sowie eine dreigliedrige Mitwirkung. Siehe Dokumente GB.288/LILS/6 und GB. 288/10/2, Abs. 10-24 (Nov. 2003).

<sup>66</sup> GB.228/LILS/5 Abs. 46-50 (Nov. 2001).

zogenen Probleme wie möglich zu lösen, und dabei tunlichst Land um Land vorzugehen. Dabei wurde die Ansicht vertreten, daß in einigen Ländern eine auf konkrete Einzelziele ausgerichtete Hilfe das geeignete Instrument sein könnte, um Probleme zu lösen. Der Verwaltungsrat hieß diesen Vorschlag gut und ersuchte den Generaldirektor, weitere Konsultationen über die Stärkung einer dreigliedrigen Mitwirkung auf nationaler Ebene zu führen<sup>67</sup>.

## **5.2. Der integrierte Ansatz und die technische Zusammenarbeit**

- 37.** Technische Zusammenarbeit ist eine wichtige Komponente des integrierten Ansatzes. Ziel dieses Ansatzes ist die bessere Kopplung von Normen untereinander sowie mit anderen Aktionsmitteln der IAO, vor allem der gezielten technischen Zusammenarbeit und den Förderungstätigkeiten. Im Rahmen der ersten beiden allgemeinen Aussprachen auf der Grundlage dieses Ansatzes, bei denen es um den Arbeitsschutz bzw. um die Wanderarbeitnehmer ging, standen nicht nur die einschlägigen Normen, sondern auch die technische Zusammenarbeit und die Förderungstätigkeiten im Mittelpunkt der vorbereitenden Berichte, der Konferenzaussprachen selbst und der hieraus resultierenden Aktionspläne<sup>68</sup>.
- 38.** Eine wesentliche Prämisse der auf der Grundlage des integrierten Ansatzes geführten Aussprachen lautete, daß eine wirksame technische Zusammenarbeit in hohem Maß von einer umfassenden und systematischen Beurteilung der Situation in jedem einzelnen Land abhängt. Deshalb wurden beträchtliche Anstrengungen unternommen, um landesspezifische Ausgangsdaten über die Situation in Mitgliedstaaten der IAO in den Bereichen Arbeitsschutz und Wanderarbeitnehmer zu sammeln und aufzuarbeiten. Für den Bereich Arbeitsschutz wurden diese Daten in der Form von „Landesprofilen“ aufgearbeitet, die auf der Website der IAO veröffentlicht wurden<sup>69</sup>. Diese Daten werden durch Informationen über Stellungnahmen der Aufsichtsorgane der IAO ergänzt werden. Zweck dieser Landesprofile ist es, eine „Momentaufnahme“ der Situation in jedem Land als Grundlage für die Entwicklung einer gezielten und potentiell wirksameren technischen Zusammenarbeit zu liefern.

## **6. Die Frage der Auslegung**

- 39.** Die Frage der Auslegung internationaler Arbeitsübereinkommen ist ebenfalls häufig zur Sprache gekommen. In einer Vorlage<sup>70</sup> an den Ausschuß für die Geschäftsordnung und die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen auf der Verwaltungsratsstagung im Mai 1993 wurden die Hintergründe der Diskussionen über das Problem Auslegung erläutert und die Möglichkeiten nach Artikel 37 Absatz 2 der Verfassung untersucht. Es

<sup>67</sup> Zur Zeit wird ein Pilotprojekt der technischen Hilfe für Bolivien geprüft, das eine Reihe von Problemen im Zusammenhang mit der Durchführung von diesem Land ratifizierter Übereinkommen mit Hilfe einer landesspezifischen und auf Unterstützung beruhenden Strategie lösen soll.

<sup>68</sup> Siehe GB.288/3/1 (November 2003) betreffend den Arbeitsschutz und GB. 291/3/1 (Nov. 2004) betreffend Wanderarbeitnehmer, einschließlich der dort erwähnten Unterlagen.

<sup>69</sup> Siehe <http://www.ilo.org/ilolex/english/profileframeE.htm>. In bezug auf Wanderarbeitnehmer wurden die Erhebungsergebnisse, einschließlich relevanter statistischer Informationen, in Buchform veröffentlicht: *ILO Migration Survey 2003: Country Summaries*, IAA, Genf, 2004. An Landesprofilen, wie sie für den Bereich Arbeitsschutz erstellt wurden, wird gearbeitet.

<sup>70</sup> GB.256/SC/2/2 (Mai 1993).

wurde aufgezeigt, wie Auslegungsprobleme bisher behandelt wurden, und geprüft, ob und in welchem Umfang die in Artikel 37 Absatz 2 vorgesehene Errichtung eines Gerichts eine nützliche Ergänzungsmaßnahme darstellen könnte. Umstritten war die Rolle des Sachverständigenausschusses in Auslegungsfragen. Ersuchen um inoffizielle Auslegungen durch das Amt hatten deutlich gemacht, daß sich der Verwaltungsrat mit der Frage der Auslegung von IAO-Übereinkommen weiter befassen müsse. Die Fragen zu den bisherigen Praktiken der Auslegung von Normen lauteten u.a., wer eine Auslegung von IAO-Übereinkommen fordern könne, welche Organe zu Auslegungen berechtigt seien und welchen Charakter diese Auslegungen hätten. Bei den Konsultationen, die vor der 283. Tagung des Verwaltungsrats (März 2002) stattfanden, wurde die Ansicht vertreten, daß die Verfassung in bezug auf die Frage der Auslegung von Übereinkommen eindeutig sei und daß die vom Amt formulierten Rechtsansichten keinen Ersatz für die formellen Auslegungen darstellten.

## Schlußfolgerungen

40. Die vorstehende zusammenfassende Darstellung macht deutlich, daß im Lauf der letzten zehn Jahre nahezu alle Aspekte des Normensystems der IAO vom IAO-Verwaltungsrat und von der Konferenz erörtert worden sind. Daher scheint es zweckmäßig zu entscheiden, ob diese Überprüfung nunmehr als abgeschlossen betrachtet werden kann, ob es nach wie vor offensichtliche Lücken gibt und ob aus der Darstellung hervorgeht, daß die Organisation über eine eindeutige und kohärente Strategie für die Zukunft verfügt.
- Was die Normen betrifft, so verfügt die IAO im Rahmen ihrer 185 Übereinkommen und 195 Empfehlungen nunmehr über einen Korpus von rund 70 Übereinkommen und 70 Empfehlungen, die aktuell sind und gefördert werden sollten. Dazu gehören die grundlegenden und vorrangigen Übereinkommen, aber auch die sonstigen Übereinkommen. Welche Strategie sollte jetzt im Hinblick auf die wirksame Förderung, Ratifizierung und Durchführung dieser Normen entwickelt werden?
  - Welche weiteren Maßnahmen sollten getroffen werden, damit die Verfassungsänderung von 1997 in Kraft treten kann und veraltete Übereinkommen daraufhin aufgehoben werden können?
  - Wie kann die Wirksamkeit des Aufsichtssystems vor dem Hintergrund der in jüngster Zeit zu verzeichnenden Zunahme und hohen Zahl der Ratifizierungen aller Übereinkommen, einschließlich der grundlegenden Übereinkommen, weiter gestärkt werden?
  - Wie können die Berichterstattungsverfahren noch wirksamer gestaltet werden?
  - Welche Strategie sollte künftig in bezug auf die Tagesordnung der Konferenz angewandt werden?
  - Welche Strategie der technischen Zusammenarbeit und Unterstützung sollte verfolgt werden, um die Förderung, Durchführung und verstärkte Wirkung der IAO-Normen besser zu unterstützen?
  - Falls bestimmte Übereinkommen für spezielle Förderungsmaßnahmen vorgesehen werden sollten (wie dies zur Zeit für die grundlegenden Übereinkommen und das Übereinkommen (Nr. 144) über dreigliedrige Beratungen (internationale Arbeitsnormen), 1976, der Fall ist), wäre zu fragen, wie dies in kohärenter und wirksamer Weise geschehen kann.
  - Welche weiteren Maßnahmen würde der Ausschuß für Rechtsfragen und internationale Arbeitsnormen im gegenwärtigen Stadium für zweckmäßig halten?

**41. Der Ausschuß für Rechtsfragen und internationale Arbeitsnormen möge die Informationen in dieser Vorlage zur Kenntnis nehmen und dem Amt die Leithilfe bieten, die er auf der Grundlage seiner Aussprache für zweckmäßig hält.**

Genf, 11. Februar 2005

*Zur Beschlußfassung:* Absatz 41.