



## ZWEITER PUNKT DER TAGESORDNUNG

### **Termin und Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz**

#### **Stärkung der Fähigkeit der IAO, am Beginn des 21. Jahrhunderts ihre wesentlichen Aufgaben zu erfüllen und menschenwürdige Arbeit für alle zu fördern** (Allgemeine Aussprache)

#### **Einleitung**

1. Als sich der Verwaltungsrat auf seiner 292. Tagung mit der Tagesordnung der 96. Tagung (2007) der Internationalen Arbeitskonferenz befaßte, lag ihm ein Nachtragsdokument zu den im Hauptdokument enthaltenen Vorschlägen vor<sup>1</sup>. Dieser Nachtrag wiederum schloß an eine erste Diskussion auf der 292. Tagung des Rates über die Frage an, ob es zweckmäßig sei, daß die Konferenz im Rahmen ihrer Tagesordnung „prüft, ob und in welcher Weise es angebracht wäre, die wesentlichen Aufträge der IAO durch ihre Aktualisierung unter dem Gesichtspunkt des Konzepts menschenwürdige Arbeit erneut zu bestätigen, um ihre Bedeutung und ihre Auswirkung auf die Sozialpolitik vor dem aktuellen Hintergrund der Globalisierung der Wirtschaft zu verstärken“.
2. Im Rahmen seiner Prüfung der Tagesordnung hat der Verwaltungsrat im März beschlossen, die Wahl der in die Tagesordnung der Konferenz im Jahr 2007 aufzunehmenden Gegenstände bis zu seiner 294. Tagung zurückzustellen. Was insbesondere den im Nachtrag behandelten Gegenstand betrifft, so hielt er es für zweckmäßig, unmittelbar nach den Verwaltungsratswahlen eine „aktive Phase“ von Konsultationen vorzusehen, damit ihm auf seiner Tagung im November 2005 ausführlichere Vorschläge zu diesem Gegenstand unterbreitet werden könnten. Mit dem vorliegenden Dokument soll dieser Forderung entsprochen werden.
3. Die in dem der 292. Tagung des Verwaltungsrats vorgelegten Nachtragsdokument vorgesehenen dreigliedrigen Konsultationen haben seit Mitte September auf der Grundlage einer Vorlage stattgefunden, in dem kurz die Fragen erläutert wurden, die es dem Verwaltungsrat ermöglichen sollten, mit der notwendigen Sachkenntnis eine Auswahl unter den verschiedenen für die Tagesordnung der 96. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz

<sup>1</sup> Siehe Termin, Ort und Tagesordnung der 96. Tagung (2007) der Internationalen Arbeitskonferenz, Dokumente GB.292/2 und GB.292/2(Add.).

(2007) vorgeschlagenen Gegenständen zu treffen. Die Konsultationen boten Gelegenheit für einen sehr nützlichen Dialog, in dessen Licht das Amt besser in der Lage war, den eigentlichen Gegenstand des vorgeschlagenen Themas und die im Fall seiner Wahl im Hinblick auf einen dreigliedrigen Konsens zu treffenden Maßnahmen zu präzisieren, gleichzeitig aber auch gewisse mögliche Mißverständnisse zu beseitigen.

## A. Zweck der vorgesehenen Aussprache

4. Das allgemeine Ziel des vorgeschlagenen Gegenstands besteht darin, den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen die Prüfung zu ermöglichen, wie die IAO am Beginn des 21. Jahrhunderts und wenige Jahre vor ihrem neunzigsten Jahrestag besser ihren verfassungsmäßigen Auftrag im Dienste von Zielen erfüllen kann, deren Bedeutung und Vorrang vor dem aktuellen Hintergrund soeben anlässlich des Weltgipfels der Staats- und Regierungschefs wie folgt bekräftigt worden sind:

47. Wir unterstützen mit Nachdruck eine faire Globalisierung und beschließen, im Rahmen unserer Anstrengungen zur Erreichung der Millenniums-Entwicklungsziele das Ziel der produktiven Vollbeschäftigung und einer menschenwürdigen Arbeit für alle, namentlich für Frauen und junge Menschen, zu einem zentralen Ziel unserer einschlägigen nationalen und internationalen Politiken sowie nationalen Entwicklungsstrategien, namentlich der Armutsbekämpfungsstrategien, zu machen. Diese Maßnahmen sollten auch die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, wie in dem Übereinkommen Nr. 182 der Internationalen Arbeitsorganisation definiert, und der Zwangsarbeit umfassen. Wir beschließen außerdem, die volle Achtung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu gewährleisten<sup>2</sup>.

5. Es wird diesbezüglich immer deutlicher, daß vor dem aktuellen Hintergrund die wirksamste Methode für die Organisation und ihre Mitglieder, Fortschritte in Richtung auf die in ihrer Verfassung verankerten Ziele zu machen, nicht darin besteht, diese Ziele gesondert oder selektiv anzugehen, sondern daß es angesichts ihrer Interdependenz vielmehr darauf ankommt, sie alle in koordinierter und kohärenter Weise zu fördern. Genau dies ist der Sinn des Konzepts „menschenwürdige Arbeit“ und der vier strategischen Ziele.
6. Deshalb hätte die vorgeschlagene Aussprache nicht den Zweck, eine theoretische Debatte zu führen. Sie soll vielmehr diese Interdependenz anerkennen und aus dieser Erkenntnis die praktischen Schlußfolgerungen für eine gesteigerte Wirksamkeit der Aktionen der IAO ziehen.
7. Dabei muß völlig klar sein, daß dieser Zweck nicht über den bestehenden rechtlichen Rahmen noch über die der Organisation zur Durchführung ihres Mandats zur Verfügung stehenden Mittel hinausgehen kann<sup>3</sup>. Vielmehr soll mit Hilfe der Aussprache untersucht werden, wie diese Mittel klüger eingesetzt werden können, um dieses Vorhaben auf drei Ebenen zu fördern: i) der Ebene der Mitgliedstaaten und ihrer maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, ii) der Ebene der Entscheidungsorgane, denen ein eindeutigerer Rahmen für die Koordinierung der Aktionsmittel der IAO zur Verfügung gestellt werden soll, und iii) der Ebene der Wahrnehmung in der Öffentlichkeit, indem ein einheitlicheres und aktuelleres Bild des Vorgehens der Organisation vermittelt wird.

<sup>2</sup> Generalversammlung der Vereinten Nationen, Dokument A/60/L.1, 20. Sept. 2005, Abs. 47.

<sup>3</sup> Hierzu wurde im Verlauf der Konsultationen eindeutig festgestellt, daß nicht nur die Erklärung der IAO über die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen ihre volle Bedeutung beibehält, sondern darüber hinaus eine Inspirationsquelle im Hinblick auf die vielfältigen der Organisation zur Verfügung stehenden Aktionsmittel sein kann.

- i) Die erste und wichtigste Ebene bilden die **Mitglieder der IAO und die maßgebenden Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer**. Die Aussprache hätte den Zweck zu prüfen, wie diese dazu angehalten werden können, vor dem Hintergrund einer offenen Wirtschaft in kohärenter Weise eine „integrierte Sozialpolitik“ zu fördern, die sich auf die verschiedenen strategischen Ziele der IAO erstreckt. Bekanntlich bemüht sich das Amt bereits mit Hilfe seiner Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit, einigen Mitglieder der Organisation diesen Weg zu weisen, und Programm und Haushalt 2006-07 haben den fortschreitenden Ausbau dieser Programme institutionalisiert. Um aus diesen Erfahrungen zu lernen und den Erfordernissen der Gesamtheit der Mitglieder zu entsprechen, dürfte es jedoch notwendig sein, mehr zu tun. Die vorgeschlagene Aussprache könnte hierzu auf dreierlei Weise beitragen.
- Erstens, indem die Möglichkeit geschaffen wird, der Gesamtheit der Mitglieder, unabhängig davon, ob für sie Landesprogramme laufen oder nicht, ein *gemeinsamer Bezugsrahmen* geboten wird, der sich auf einen dreigliedrigen Konsens der Organisation stützt. Die Erfahrungen haben gezeigt, daß die Länder, denen es am besten gelingt, vor dem Hintergrund einer offenen Wirtschaft und einer sich ständig weiter entwickelnden Technologie Fortschritte auf wirtschaftlicher und sozialer Ebene gleichzeitig zu machen, genau jene sind, die sich um ein kohärentes und koordiniertes Vorgehen in bezug auf die verschiedenen strategischen Ziele bemühen. Die vorgeschlagene Aussprache könnte dazu führen, daß die Organisation für die Zukunft ein solches „transversales“ Vorgehen empfiehlt. Dabei würde es sich natürlich nicht darum handeln, die Erfahrungen eines Landes auf ein anderes zu übertragen, sondern vielmehr darum, jedes dieser Länder zu veranlassen, in völliger Autonomie, im Rahmen seiner Möglichkeiten und seiner Erfordernisse – auch im Bereich der wirtschaftlichen Entwicklung – und gestützt auf Sozialdialog und Dreigliedrigkeit eine „integrierte Sozialpolitik“ zu verfolgen, die sich auf alle Ziele der Organisation erstreckt, wie sie in Gestalt der normensetzenden Urkunden und anderer einschlägiger Dokumente entwickelt worden sind.
  - Zweitens, *indem den Mitgliedern systematischer und entsprechend dem in der Verfassung der Organisation verankerten ausdrücklichen Mandat empirische Daten und einschlägige Analysen zur Verfügung gestellt werden*, die sie benötigen, um eine solche Politik mit der notwendigen Sachkenntnis zu entwickeln und umzusetzen, *und ihnen gleichzeitig die Möglichkeit geboten wird, sich die Erfahrungen anderer zunutze zu machen*. Dies könnte zu geringen Kosten geschehen, indem die bestehenden Mechanismen oder Verfahren klüger eingesetzt werden. Im Verlauf der Konsultationen wurden hierfür zwei Möglichkeiten aufgezeigt, die großes Interesse fanden:
    - Die erste bestünde darin, in regelmäßigen Abständen zuverlässige, aktuelle und im Verlauf einer dreigliedrigen Diskussion bestätigte Informationen über die Tendenzen und Entwicklungen im Bereich der strategischen Ziele vorzulegen, wobei nur die Förderung der grundlegenden Rechte bei der Arbeit ausgeklammert bliebe (da diese bereits mit den im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit erstellten Gesamtberichten erfaßt wird);
    - die zweite wäre, mit Unterstützung der Behörden und der Sozialpartner in den betreffenden Ländern eine eingehende Untersuchung der einschlägigen nationalen Erfahrungen durchzuführen, um es anderen zu ermöglichen, sich diese Erfahrungen zunutze zu machen, ein besseres Verständnis für die Synergien zwischen den einzelnen Zielen zu entwickeln und gegebenenfalls umfassendere Erkenntnisse auf dreigliedriger Basis zu gewinnen.
  - Drittens, indem die Mitglieder eine gegebenenfalls von ihnen gewünschte praktische Unterstützung in Form der Verstärkung der bi- oder multilateralen Zusammenarbeit

erhalten, die ihrer Situation und ihren Wünschen besser entspricht. Die Aussprache sollte deshalb auch die Möglichkeit bieten zu prüfen, wie die IAO hierzu in der wirksamsten Weise beitragen kann, beispielsweise durch direkte Hilfe, durch Förderung der gegenseitigen Zusammenarbeit im Rahmen multilateraler oder regionaler Vereinbarungen oder aber durch Zusammenarbeit im Bereich ihres Mandats mit anderen privaten und öffentlichen internationalen Akteuren, darunter den zwischenstaatlichen Organisationen, die ihrerseits Einfluß auf diese Bemühungen haben können.

- ii) Die zweite Ebene wären die **Entscheidungsorgane und die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen**. Der vorgesehene Gegenstand und das Dokument, das das Ergebnis der Aussprache hierüber sein könnte (siehe weiter unten), könnten ihnen einen von allen gebilligten und anerkannten Bezugsrahmen und damit ein Instrument liefern, mit dessen Hilfe die Bestimmung der Prioritäten im Rahmen künftiger Programme und Haushalte, die Koordinierung der einzelnen Aktionsmittel (Normen, Unterstützung, Forschung und Weitergabe von Informationen) und die Evaluierung der Wirkung der Tätigkeiten transparenter, einfacher und kohärenter gestaltet werden könnten.
- iii) Die dritte und letzte Ebene schließlich wäre **die öffentliche Wahrnehmung** der Rolle und des Vorgehens der IAO. Angesichts einer gewissen Fehlbeurteilung oder gelegentlich auch einer gewissen Skepsis würden die vorgeschlagene Aussprache und das Dokument, zu dem sie führen könnte, der Internationalen Arbeitskonferenz die Möglichkeit geben, mit der ganzen Autorität ihrer dreigliedrigen Zusammensetzung und ihres universalen Charakters zwei ihrer wesentlichen Aussagen zu bekräftigen: Einmal, daß die Ziele und das Vorgehen der IAO vor dem aktuellen Hintergrund bedeutsamer sind als je; denn diese Ziele entsprechen absolut essentiellen Bestrebungen im Leben jedes Einzelnen, jeder Familie und jeder Gemeinde und ihr Vorgehen dient dazu, diese Ziele auf die Realitäten einer offenen Wirtschaft abstimmen; zum anderen, daß ihre Methode, die sich auf den Dialog und die Vermittlung zwischen den unterschiedlichen Ansichten und Interessen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer unter der Verantwortung der Staaten stützt (soweit die Betroffenen in der Lage sind, sich frei zusammenzuschließen, sich frei zu äußern und frei zu verhandeln), in einer Welt, deren Komplexität und rapide Veränderungen sich nur schlecht mit von außen aufgezwungenen und an der Spitze beschlossenen Lösungen vertragen, nach wie vor am realistischsten und wirksamsten zur Erreichung dieser Ziele beiträgt.

## **B. Vorgesehenes Verfahren und Form des etwaigen Ergebnisses der Aussprache**

**8.** Im Licht der Konsultationen müssen drei wichtige Punkte festgehalten werden.

- i) Es wäre davon auszugehen, daß dieser Gegenstand im Hinblick auf eine allgemeine Aussprache auf der Konferenztagung 2007 aufgenommen wird, ohne dabei, sofern es zu einem dreigliedrigen Konsens hierüber kommen sollte (siehe weiter unten), die Möglichkeit auszuschließen, danach in Richtung auf ein „maßgebendes Dokument“ weiterzugehen.
- ii) Es steht außer Frage, daß das Vorhaben nur sinnvoll ist, wenn es auf der Grundlage eines dreigliedrigen Konsenses betrieben wird und wenn das etwaige maßgebende Dokument selbst auf einer solchen Grundlage angenommen wird. In dieser Hinsicht wurde davon ausgegangen, daß der Begriff „maßgebendes Dokument“ zwei Aspekte abdeckt: einerseits sollte es sich um ein Dokument handeln, das geeignet ist, gemäß einem hierfür vorgesehenen Verfahren den offiziellen Standpunkt der Organisation zum Ausdruck bringen; andererseits könnte es nur als maßgebend gelten, wenn es von der Gesamtheit der dreigliedrigen Mitgliedschaft in vollem Umfang gebilligt wird.

Ferner wurde davon ausgegangen, daß gemäß dem erzielten Konsens ein solches Dokument zum gegebenen Zeitpunkt – möglicherweise im folgenden Jahr – unterschiedliche Formen annehmen könnte: Schlußfolgerungen, eine Erklärung oder sogar eine Empfehlung. Die Konsultationen haben ferner deutlich gemacht, daß es wichtig wäre, ein geeignetes System von Folgemaßnahmen zu prüfen.

- iii) Um ergiebig zu sein und zu einem dreigliedrigen Konsens führen zu können, erfordert die Aussprache wegen ihres Gegenstands und ihrer Natur ganz besondere Vorbereitungen, indem der Bericht, den das Amt zum gegebenen Zeitpunkt den Mitgliedern im Hinblick auf die Aussprache vorzulegen hat, sowie die gegebenenfalls darin enthaltenen Vorschläge als solche bereits einen so breiten Konsens wie möglich voraussetzen, vor allem in bezug auf die Abgrenzung der zu behandelnden Fragen. In dieser Hinsicht wurde vereinbart, daß die Konsultationen von Beginn der Verwaltungsratsstauung an geführt werden sollten, damit die Einzelheiten dieses Prozesses sobald wie möglich geklärt werden könnten, falls dieser Punkt ausgewählt werden sollte.

## C. Schlußbemerkungen

9. Abschließend dürfte im Lichte der vorangegangenen Konsultationen die Feststellung angebracht sein, daß die vorgesehene Aussprache weder eine neue Debatte über die Globalisierung eröffnen soll – auch wenn diese ganz offensichtlich ein wesentliches Element des vorgesehenen Gegenstands ist – noch eine Folgemaßnahme zum Bericht der Weltkommission<sup>4</sup> darstellen soll – auch wenn dieser Bericht mehrere Verweise auf mögliche Maßnahmen der IAO enthält<sup>5</sup>. Die Analysen und Schlußfolgerungen der Weltkommission haben zweifellos einen in seiner Art einmaligen Denkanstoß gegeben, aber sie bleiben das Produkt einer unabhängigen Kommission. Nunmehr ist es Sache der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen, in Wahrnehmung ihrer verfassungsmäßigen Verantwortung darüber zu diskutieren – und wenn möglich eine Einigung zu erzielen – wie die IAO im gegenwärtigen Umfeld ihrem verfassungsmäßigen Auftrag gerecht werden und den Erfordernissen ihrer Mitglieder wirksamer entsprechen könnte. Und eben dazu benötigen die Mitglieder ein rechtliches Rahmenwerk und geeignete Vorbereitungen. Das Ziel des vorgesehenen Gegenstands besteht genau darin, ihnen dies zu bieten.

<sup>4</sup> Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung: Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen (Genf, IAA), 2004.

<sup>5</sup> Der Anhang zum Bericht des Generaldirektors Eine faire Globalisierung – Die Rolle der IAO enthält eine Zusammenstellung aller direkten und indirekten Verweise auf die IAO im Bericht der Kommission, unter Anführung der betreffenden Gegenstände und Absätze; siehe IAA, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, 2004, S. 73-75.