



# ► Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit an einem kritischen Scheideweg

Internationale Arbeitskonferenz  
112. Tagung, 2024

## Bericht V

# ► Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit an einem kritischen Scheideweg

Wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008, in der geänderten Fassung von 2022

## Fünfter Punkt der Tagesordnung



Diese Publikation ist unter Creative Commons Attribution 4.0 International lizenziert. Eine Kopie dieser Lizenz ist unter <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/> zu finden. Der Nutzer darf die Publikation wie in der Lizenz beschrieben wiederverwenden, weitergeben (kopieren und weiterverteilen) und bearbeiten (neu zusammenstellen, umwandeln und auf der Originalpublikation aufbauen). Der Nutzer muss die IAO eindeutig als Quelle des Materials nennen und angeben, ob Änderungen am ursprünglichen Inhalt vorgenommen wurden. Die Verwendung des Emblems, des Namens und des Logos der IAO ist im Zusammenhang mit Übersetzungen, Adaptationen und sonstigen abgeleiteten Arbeiten nicht gestattet.

**Quellenangabe** – Der Nutzer muss angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden, und die Publikation wie folgt zitieren: *Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit an einem kritischen Scheideweg – Wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008, in der geänderten Fassung von 2022*, Genf: Internationales Arbeitsamt, 2024. © IAO.

**Übersetzungen** – Sofern eine Übersetzung dieser Publikation erstellt wird, muss neben der Quellenangabe folgender Haftungsausschluss hinzugefügt werden: *Dies ist eine Übersetzung einer urheberrechtlich geschützten Publikation der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Diese Übersetzung wurde nicht von der IAO erstellt, überprüft oder gebilligt und ist nicht als offizielle IAO-Übersetzung zu betrachten. Die IAO lehnt jegliche Verantwortung für den Inhalt und die Richtigkeit ab. Die Verantwortung liegt ausschließlich bei dem Autor bzw. den Autoren der Übersetzung.*

**Bearbeitungen** – Sofern eine Bearbeitung dieser Publikation erstellt wird, muss neben der Quellenangabe folgender Haftungsausschluss hinzugefügt werden: *Dies ist eine Bearbeitung einer urheberrechtlich geschützten Publikation der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO). Diese wurde nicht von der IAO erstellt, überprüft oder gebilligt und ist nicht als offizielle IAO-Bearbeitung zu betrachten. Die IAO lehnt jegliche Verantwortung für den Inhalt und die Richtigkeit ab. Die Verantwortung liegt ausschließlich bei dem Autor bzw. den Autoren der Bearbeitung.*

**Material von Dritten** – Diese Creative-Commons-Lizenz gilt nicht für in dieser Publikation enthaltenes Material, das nicht unter das Urheberrecht der IAO fällt. Sofern solches Material einem Dritten zugeschrieben wird, liegt es in der alleinigen Verantwortung des Nutzers dieses Materials, die erforderlichen Genehmigungen des Rechteinhabers einzuholen und in Bezug auf etwaige Ansprüche wegen Rechtsverletzung zu haften.

Jegliche Streitigkeiten, die sich aus dieser Lizenz ergeben und nicht gütlich beigelegt werden können, werden einem Schiedsverfahren gemäß der Schiedsgerichtsordnung der Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht (UNCITRAL) unterworfen. Ein nach einem solchen Verfahren ergangener Schiedsspruch bindet die Parteien als endgültige Beilegung der Streitigkeit.

Alle Anfragen zu Rechten und Lizenzen sind an ILO Publishing (Rights and Licensing) via E-Mail an [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org) zu richten. Informationen über Veröffentlichungen und digitale Produkte der IAO finden sich unter: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns).

---

ISBN 978-92-2-039742-8 (Print)

ISBN 978-92-2-039743-5 (Web PDF)

ISSN 0251-4095

**Auch verfügbar in:**

Arabisch: ISBN 978-92-2-039736-7 (Print), ISBN 978-92-2-039737-4 (Web PDF);

Chinesisch: ISBN 978-92-2-039738-1 (Print), ISBN 978-92-2-039741-1 (Web PDF);

Englisch: ISBN 978-92-2-039732-9 (Print), ISBN 978-92-2-039733-6 (Web PDF);

Französisch: ISBN 978-92-2-039739-8 (Print), ISBN 978-92-2-039740-4 (Web PDF);

Russisch: ISBN 978-92-2-039744-2 (Print), ISBN 978-92-2-039745-9 (Web PDF);

Spanisch: ISBN 978-92-2-039734-3 (Print), ISBN 978-92-2-039735-0 (Web PDF).

---

Mit den in Veröffentlichungen und Datenbanken der IAO verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie der Anordnung und Darstellung des Inhalts ist keinerlei Meinungsäußerung der IAO in Bezug auf den rechtlichen Status von Ländern, Bereichen oder Gebieten oder in Bezug auf deren jeweilige Behörden oder den Verlauf ihrer jeweiligen Grenzen oder Begrenzungen verbunden.

Die in dieser Veröffentlichung zum Ausdruck gebrachten Meinungen und Ansichten sind die des Autors bzw. der Autoren und spiegeln nicht unbedingt die Meinungen, Ansichten oder Grundsätze der IAO wider.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, dass die IAO sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Missbilligung aufzufassen.

## ► Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                               | Seite |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Einleitung.....                                                                                               | 5     |
| Kapitel 1. Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Sachstand und Trends.....                       | 9     |
| 1.1. Eine zunehmend komplexe und unvorhersehbare Welt: Folgen für die Verwirklichung der GPRA.....            | 9     |
| 1.2. Status der fünf grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit .....                                 | 15    |
| 1.2.1. Vereinigungsfreiheit und effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen.....               | 15    |
| 1.2.2. Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit.....                                           | 19    |
| 1.2.3. Effektive Abschaffung der Kinderarbeit .....                                                           | 21    |
| 1.2.4. Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf .....                                       | 24    |
| 1.2.5. Ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld .....                                                          | 27    |
| Kapitel 2. Politikmaßnahmen zur Förderung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit vor Ort..... | 31    |
| 2.1. Politikmaßnahmen nach Mitgliedsgruppen .....                                                             | 31    |
| 2.1.1. Maßnahmen zur Verbesserung von Rechtsvorschriften und Politiken .....                                  | 31    |
| 2.1.2. Maßnahmen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden .....                                             | 39    |
| 2.2. Maßnahmen des Amtes zur Förderung der GPRA.....                                                          | 41    |
| 2.2.1. Überblick .....                                                                                        | 41    |
| 2.2.2. Interne Kohärenz und Synergien .....                                                                   | 42    |
| 2.2.3. Bereiche der fachlichen Hilfe des Amtes .....                                                          | 48    |
| 2.2.4. Forschung und Statistik.....                                                                           | 53    |
| 2.2.5. Normenbezogene Maßnahmen.....                                                                          | 55    |
| 2.2.6. Partnerschaften, Entwicklungsinitiativen und Kooperationsrahmen .....                                  | 57    |
| Kapitel 3. Dynamisierung der Maßnahmen zu den GPRA.....                                                       | 63    |

## Liste der Übersichten

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Gewerkschaftlicher Organisationsgrad nach Regionen, 2019 (in Prozent).....      | 18 |
| 2. Zahl und Prävalenz der Menschen in Zwangsarbeit, 2016 und 2021 .....            | 20 |
| 3. Zahl und Prävalenz der Kinder, die Kinderarbeit verrichten, 2016 und 2020 ..... | 22 |
| 4. Ratifizierung grundlegender Übereinkommen der IAO .....                         | 56 |

## ► Einleitung

1. Die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folge-  
maßnahmen wurde 1998 von der Internationalen Arbeitskonferenz angenommen (Erklärung von  
1998), nachdem der Weltgipfel für soziale Entwicklung 1995 in Kopenhagen dazu aufgerufen  
hatte, die „Grundrechte der Arbeitnehmer“ zu gewährleisten und zu fördern, um ein dauerhaftes  
Wirtschaftswachstum und eine nachhaltige Entwicklung herbeizuführen. Aus der Erklärung von  
1998, die 2022 geändert wurde,<sup>1</sup> geht klar hervor, dass alle Mitglieder der IAO aufgrund ihrer  
Mitgliedschaft verpflichtet sind, die grundlegenden Prinzipien, die Gegenstand der grundlegen-  
den Übereinkommen und anderer Instrumente sind,<sup>2</sup> in gutem Glauben und gemäß der Verfas-  
sung einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen. Zudem wird darin die Verpflichtung der IAO  
anerkannt, ihre Mitglieder dabei zu unterstützen.<sup>3</sup>
2. In der (2008 angenommenen und 2022 aktualisierten) Erklärung der IAO über soziale Gerechtig-  
keit für eine faire Globalisierung (Erklärung über soziale Gerechtigkeit) wurden sodann vier glei-  
chermaßen wichtige strategische Ziele aufgestellt: Förderung von Beschäftigung, Entwicklung  
und Stärkung von Maßnahmen des sozialen Schutzes, Förderung des sozialen Dialogs sowie Ach-  
tung, Förderung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit  
(GPRA). Zu den Folgemaßnahmen zur Erklärung über soziale Gerechtigkeit zählt eine wiederkeh-  
rende Diskussion auf der Internationalen Arbeitskonferenz, die der Organisation ein besseres  
Verständnis der vielfältigen Realitäten und Bedürfnisse der Mitgliedstaaten in Bezug auf jedes der  
strategischen Ziele ermöglichen soll. Zudem dient die wiederkehrende Diskussion dazu, die  
Ergebnisse der Tätigkeiten der IAO im Zusammenhang mit diesen Zielen zu bewerten und so eine  
Grundlage für die strategische Planung und die Programm- und Haushaltsdiskussionen der IAO  
bereitzustellen.<sup>4</sup>
3. Die letzte wiederkehrende Diskussion über die GPRA fand 2017 statt,<sup>5</sup> woraufhin der Verwaltungs-  
rat einen Aktionsplan für den Zeitraum 2017–23 annahm. Der Aktionsplan umfasst drei große  
Komponenten: Fokussierung auf die Verwirklichung der GPRA auf innerstaatlicher Ebene, Mobili-  
sierung der Aktionsmittel der IAO und Stärkung der Partnerschaften auf globaler, regionaler und

<sup>1</sup> Die Änderung betraf die Aufnahme eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds als fünfte Kategorie grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie die Einstufung des Übereinkommens (Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, und des Überein-  
kommens (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006, als grundlegende Übereinkommen. IAO, [Entschlie-  
ßung zur Aufnahme eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte  
bei der Arbeit](#), ILC.110/Entschließung I, 2022.

<sup>2</sup> Die grundlegenden Übereinkommen sind das Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, das Übereinkommen (Nr. 87)  
über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, das Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereini-  
gungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951,  
das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskrimi-  
nierung in Beschäftigung und Beruf, 1958, das Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, das Übereinkommen  
(Nr. 155) über den Arbeitsschutz, 1981, das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, und  
das Übereinkommen (Nr. 187) über den Förderungsrahmen für den Arbeitsschutz, 2006. Das elfte grundlegende Instrument ist  
das Protokoll von 2014 zum Übereinkommen über Zwangsarbeit von 1930 (Protokoll von 2014).

<sup>3</sup> Die entsprechende allgemeinere Verpflichtung der IAO, ihre Mitglieder bei deren Bemühungen um die Verwirklichung der  
Agenda für menschenwürdige Arbeit insgesamt zu unterstützen, wird in der [Erklärung über soziale Gerechtigkeit](#) unterstrichen.

<sup>4</sup> IAO, [Entschließung über die Förderung sozialer Gerechtigkeit durch menschenwürdige Arbeit](#), Internationale Arbeitskonferenz,  
105. Tagung, 2016, Abs. 15.2.

<sup>5</sup> IAO, [Entschließung und Schlussfolgerungen zur zweiten wiederkehrenden Diskussion über grundlegende Prinzipien und Rechte  
bei der Arbeit](#), Internationale Arbeitskonferenz, 106. Tagung, 2017.

nationaler Ebene zur Förderung der GPRA.<sup>6</sup> Zudem enthält der Aktionsplan die strategischen Prioritäten zur Förderung der GPRA in der ländlichen und der informellen Wirtschaft, in den Unternehmen und Lieferketten sowie in Krisen- und fragilen Situationen.<sup>7</sup> In dem hier vorgelegten Bericht werden die seit 2017 weltweit bei der Förderung der GPRA im breiten Rahmen des Aktionsplans und unter Bezugnahme auf die Integrierte Strategie 2017–2023 zu den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit (Integrierte Strategie zu den GPRA) verzeichneten Trends, Herausforderungen und Bereiche mit Fortschritten untersucht, um eine Grundlage für eine Bewertung der Maßnahmen der IAO und die Festlegung der künftigen Prioritäten zu liefern.

4. Als universellen und unveräußerlichen Menschenrechten kommt den GPRA in ihrer Eigenschaft als eigenständigen Rechten ebenso wie als förderlichen Voraussetzungen eine entscheidende Rolle bei der Schaffung einer fairen und gerechten Gesellschaft zu.<sup>8</sup> Insbesondere hat die IAO konsequent betont, wie wichtig die GPRA dafür sind, die Anwendung sämtlicher internationaler Arbeitsnormen zu fördern und so die in der Verfassung der IAO verankerten Ziele zu verwirklichen.<sup>9</sup> Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen werden als besonders wichtige befähigende Rechte hervorgehoben. Darüber hinaus ist die wirk-same Anwendung der GPRA ein wichtiger Faktor, der zur Verwirklichung mehrerer Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) beiträgt, namentlich zu den Zielen 5 (Geschlechtergleichheit), 8 (Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum), 10 (Weniger Ungleichheiten) und 16 (Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen).<sup>10</sup>
5. Zum Zeitpunkt dieser wiederkehrenden Diskussion befinden sich die GPRA an einem kritischen Scheideweg – sie sind stärker gefährdet, aber auch von neuerlicher Relevanz. Die Welt der Arbeit wurde im Lauf der letzten fünf Jahre von einer Reihe starker Turbulenzen heimgesucht, die sich erheblich auf die Förderung der grundlegenden Prinzipien und Rechte auswirkten. Die COVID-19-Pandemie hatte nicht nur schwerwiegende Folgen für die öffentliche Gesundheit, sondern führte in aller Welt auch zu ausgedehnten Verlusten von Arbeitsplätzen und Lebensgrundlagen, was die Fortschritte bei der Armutsminderung zunichtemachte und die Informalität steigerte.<sup>11</sup> Wenn-gleich die direkten wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie in den meisten Ländern abge-klungen sind, stellen die mehrfachen, sich überschneidenden wirtschaftlichen und politischen Krisen, geopolitische Spannungen, darunter mehrere größere bewaffnete Konflikte, und die fort-laufenden Störungen in den Lieferketten weiterhin eine Schranke für die Erholung des Arbeits-markts dar.<sup>12</sup> Gleichzeitig wird die Verwirklichung aller GPRA in einigen Ländern durch einen Rückgang der Rechtsstaatlichkeit, eine verringerte Achtung der bürgerlichen Freiheiten und der Menschenrechte und eine Einengung des demokratischen Raums gravierend untergraben. Diese

<sup>6</sup> IAO, *Angelegenheiten, die sich aus den Arbeiten der 106. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz (2017) ergeben – Folgemaßnahmen zu der Entschließung zur zweiten wiederkehrenden Diskussion über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, GB.331/INS/4/3(Rev.), 2017.

<sup>7</sup> IAO, *Integrated Strategy on Fundamental Principles and Rights at Work 2017–2023*, 2019.

<sup>8</sup> Auch in anderen Quellen des Völkerrechts werden die GPRA als Menschenrechte anerkannt, darunter in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in mehreren grundlegenden UN-Menschenrechtsverträgen.

<sup>9</sup> IAO, Erklärung über soziale Gerechtigkeit.

<sup>10</sup> UN-Generalversammlung, Resolution 70/1, *Transformation unserer Welt: Die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung*, A/RES/70/1 (2015).

<sup>11</sup> Wenngleich Arbeitskräfte in der informellen Wirtschaft auf dem Höhepunkt der Pandemie überproportional von Arbeitsplatzverlusten betroffen waren (IAO, „*ILO Monitor on the World of Work. Ninth edition*“, Mai 2022), ist die Beschäftigung in der informellen Wirtschaft seit 2021 stärker gewachsen als in der formellen Wirtschaft, was insgesamt zu einem leichten Anstieg der Informalitätsraten geführt hat (IAO, „*ILO Monitor on the World of Work. Tenth edition: Multiple Crises Threaten the Global Labour Market Recovery*“, Oktober 2022).

<sup>12</sup> IAO, „*ILO Monitor. Tenth edition*“.

globalen Entwicklungen haben in Verbindung mit längerfristigen strukturellen Trends in der Arbeitswelt – unter anderem der anhaltenden Informalität, den zunehmenden nachteiligen Auswirkungen des Klimawandels und den strukturellen Umwälzungen bei der Organisation von Produktion und Arbeit – ein komplexes und schwieriges Umfeld für die effektive Ausübung aller GPRA entstehen lassen.

6. Obwohl die Erfahrungen je nach Land unterschiedlich ausfielen, hat dieses schwierige globale Umfeld zu einem Stillstand – und mitunter auch zu Rückschritten – bei den Bemühungen um die Förderung der GPRA auf der ganzen Welt beigetragen. Seit der letzten wiederkehrenden Diskussion über dieses Thema bestehen bedeutende Umsetzungsdefizite in Bezug auf alle Kategorien von GPRA fort und haben sich oftmals sogar vergrößert. Zwar wurden, wie in Kapitel 2 dieses Berichts dargestellt wird, zahlreiche wichtige Schritte zur Förderung der GPRA auf innerstaatlicher Ebene unternommen, doch sind diese Maßnahmen sowohl ihrer Größenordnung als auch ihrer Reichweite nach bislang nicht ausreichend. Es muss auf allen Ebenen – rechtlich, politisch und institutionell – noch weit mehr getan werden, um die negativen Trends umzukehren und die GPRA voranzubringen.
7. Neuere Entwicklungen, die sich unter der Federführung der IAO und im weiteren Rahmen des multilateralen Systems vollziehen, bieten erste Impulse für raschere Fortschritte bei der Verwirklichung der GPRA. Durch die Aufnahme eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds als fünftes grundlegendes Recht wurden die allgemeineren Bemühungen, die GPRA und ihren einander verstärkenden Charakter zu fördern, neu belebt. Auch die Förderung von Kollektivverhandlungen findet zunehmend Unterstützung in der internationalen Gemeinschaft, unter anderem in der G7, der G20 und der Europäischen Union (EU).<sup>13</sup> Zudem wurde mit der Annahme des Übereinkommens (Nr. 190) über Gewalt und Belästigung, 2019, die Rolle der GPRA bekräftigt sowie unmissverständlich anerkannt, dass die fehlende Möglichkeit zur umfassenden Wahrnehmung der GPRA eine der Grundursachen von Gewalt und Belästigung darstellt. Der 2022 in Durban verabschiedete Handlungsappell zur Beseitigung von Kinderarbeit bietet einen entscheidenden Fahrplan für die weltweiten Anstrengungen zur Bekämpfung von Kinderarbeit und bekräftigt zugleich die einander verstärkende Beziehung zwischen allen fünf GPRA. Durch die neuerliche Schwerpunktsetzung auf Multilateralismus zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung, auch und insbesondere im Rahmen der Globalen Koalition für soziale Gerechtigkeit, bieten sich vielfache Möglichkeiten, die GPRA sowohl als Ziel als auch als Motor des sozialen und wirtschaftlichen Fortschritts zu etablieren. So wird in allen umfassenden Strategierahmen des Systems der Vereinten Nationen (UN), etwa in der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Agenda 2030), den SDG und dem Aktionsaufruf des UN-Generalsekretärs für die Menschenrechte,<sup>14</sup> ausdrücklich auf die GPRA Bezug genommen. Der für 2024 geplante Zukunftsgipfel der UN und der für 2025 anberaumte Weltgipfel für soziale Entwicklung sind ebenfalls entscheidende Gelegenheiten, den zentralen Stellenwert der GPRA bei der Verwirklichung der breiteren globalen Entwicklungsziele zu beleuchten.
8. Dieser Bericht ist wie folgt gegliedert: Kapitel 1 steckt den Rahmen ab, indem die wichtigsten globalen Entwicklungen und Trends im Zusammenhang mit den GPRA in den sieben Jahren seit der letzten wiederkehrenden Diskussion 2017 bewertet werden. In Kapitel 2 werden die im siebenjährigen Berichtszeitraum von den Mitgliedsgruppen und dem Amt unternommenen Bemühungen um die Förderung der GPRA vor Ort untersucht. In Kapitel 3 werden die wichtigsten Prioritäten für die künftige Dynamisierung der Maßnahmen zu den GPRA erörtert.

<sup>13</sup> IAO, *ILO integrated strategy for the promotion and implementation of the right to collective bargaining*, GB.349/POL/2, 2023, Abs. 4.

<sup>14</sup> Vereinte Nationen, *Das höchste Streben: Ein Aktionsaufruf für die Menschenrechte*, 2020.

## ► Kapitel 1

### Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Sachstand und Trends

9. In diesem Kapitel wird der globale Kontext beschrieben, wie er sich für die effektive Verwirklichung der GPRA darstellt. In Abschnitt 1.1 werden die wichtigsten politischen, wirtschaftlichen und arbeitsmarktbezogenen Makrotrends sowie ihre Auswirkungen auf die GPRA bewertet. Abschnitt 1.2 bietet einen Überblick über die jüngsten Trends für jede der fünf Kategorien von GPRA, wobei ein Hauptschwerpunkt auf den Entwicklungen seit der letzten wiederkehrenden Diskussion über die GPRA 2017 liegt.

#### 1.1. Eine zunehmend komplexe und unvorhersehbare Welt: Folgen für die Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

10. **Die COVID-19-Pandemie und die damit einhergehenden schweren wirtschaftlichen Erschütterungen bedeuteten einen Rückschlag für alle GPRA.** Die Pandemie hatte nicht nur gravierende Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit, sondern führte auch zu ausgedehnten Verlusten von Arbeitsplätzen und Lebensgrundlagen in der gesamten Arbeitswelt, wodurch Fortschritte beim Lebensstandard zunichte gemacht wurden. Die Pandemie beeinträchtigte die GPRA in vielfacher Hinsicht. Einkommenslose Erwerbstätige mit geringen Ersparnissen und begrenzter staatlicher Unterstützung wurden anfälliger für ausbeuterische Arbeitssituationen, darunter verschiedene Formen von Zwangsarbeit, etwa Schuldknechtschaft. Auch bereits bestehende Diskriminierungen in Beschäftigung und Beruf verstärkten sich weiter. Zudem war die Pandemie mit einem Anstieg von geschlechtsspezifischer Gewalt und Belästigung bei der Arbeit und darüber hinaus, einschließlich häuslicher Gewalt, verbunden, zum Teil wegen der Zunahme von Fernarbeitsregelungen, die die Gefährdung potenzieller Opfer erhöhten. Der Verlust von Arbeitsplatz und Einkommen für die Haushalte, gekoppelt mit den Störungen im Bildungssystem, steigerte das Risiko von Kinderarbeit. Die Gewerkschaften äußerten ihre Besorgnis darüber, dass die COVID-19-Pandemie mitunter dazu genutzt wurde, im Schnellverfahren Rechtsvorschriften einzuführen, die im Zuge weitergehender Einschränkungen der bürgerlichen und politischen Rechte das Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen beschnitten.<sup>15</sup> Besonders gravierend wirkte sich die Pandemie in Bezug auf ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld aus, und Regierungen, Arbeitgeber und Arbeitnehmer standen vor beispiellosen Herausforderungen, wenn es darum ging, die Gesundheit der Beschäftigten zu schützen und gleichzeitig die wesentlichen Abläufe aufrechtzuerhalten.
11. **Aufgrund der anhaltenden Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, zu denen noch die mehrfachen, sich überschneidenden wirtschaftlichen und politischen Krisen hinzukommen, sind die Rahmenbedingungen für die Förderung der GPRA weiterhin schwierig.** Der sich daraus ergebende, fortdauernde Mangel an menschenwürdigen Arbeitsmöglichkeiten drängte mehr Erwerbstätige dazu, eine Beschäftigung von geringerer Qualität aufzunehmen, und führte zu einer zunehmenden Zahl von ihnen ohne angemessenen sozialen und rechtlichen Schutz.<sup>16</sup> Die anhaltend hohe Inflation drückt auf die Reallöhne und beschränkt die Kaufkraft anderer Formen

<sup>15</sup> Europäischer Gewerkschaftsbund (EGB), *Trade Union Rights and COVID-19*, COVID-19 WATCH, ETUC Briefing Notes, 2020.

<sup>16</sup> IAO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2023*, 2023, 12.

von Arbeitseinkommen, was ärmere Haushalte unverhältnismäßig stark benachteiligt. Aufgrund hoher Zinsen und allgemein restriktiverer Finanzierungsbedingungen erhöht sich die Gefahr von Überschuldung, insbesondere in stark verschuldeten Entwicklungsländern, was dort erhebliche Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbedingungen, das Lohnwachstum und die Arbeitsplätze hat.<sup>17</sup> In vielen Ländern gehen die Regierungen angesichts der wirtschaftlichen Umstände zu Haushaltskonsolidierungs- und Sparmaßnahmen über, die die wirtschaftliche und soziale Erholung im Anschluss an die Pandemie hemmen und neue Bedrohungen für die Förderung der GPRA entstehen lassen.

- 12. Die Zahl von bewaffneten Konflikten und Situationen allgemeiner Unsicherheit und Fragilität wächst weltweit.** 2022 waren ein Viertel (23 Prozent) der Weltbevölkerung und drei Viertel (73 Prozent) der Menschen weltweit, die in äußerster Armut leben, fragilen Kontexten ausgesetzt.<sup>18</sup> Die Zahl der Menschen, die durch Konflikte, Verfolgung und andere Krisen vertrieben wurden, ist in den vergangenen fünf Jahren stetig gestiegen und belief sich Ende 2022 auf über 108 Millionen.<sup>19</sup> Krisen- und fragile Situationen können schwindelerregend hohe wirtschaftliche Kosten verursachen und sind unverkennbar in einem Teufelskreis mit Arbeitslosigkeit, außervertraglicher und unangemeldeter Beschäftigung, anderen Defiziten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit und letztlich mit Verletzungen der GPRA verknüpft.<sup>20</sup> Arbeitslosigkeit und Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit können auch selbst erheblich zu Konflikt- und fragilen Situationen beitragen, indem sie die diesen Situationen häufig zugrunde liegenden sozialen Spannungen und Missstände verschärfen oder überhaupt erst entstehen lassen.
- 13. Krisen- und fragile Situationen wirken sich in vielfacher Hinsicht auf die GPRA aus.** So haben in vielen betroffenen Ländern bewaffnete Konflikte und der Zerfall der Rechtsstaatlichkeit die Grundlage für die Ausübung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen sowie anderer bürgerlicher und politischer Rechte ausgehöhlt.<sup>21</sup> Unverhältnismäßig stark betroffenen von Krisen sind bereits marginalisierte Bevölkerungsgruppen, etwa diejenigen, die aufgrund der Rasse, der ethnischen Zugehörigkeit, des Glaubensbekenntnisses, der sozialen Herkunft, der nationalen Abstammung oder anderer Gründe diskriminiert werden. Die meisten innerstaatlichen Konflikte hängen mit dem Ausschluss und der Diskriminierung von Minderheiten zusammen.<sup>22</sup> Wenn Familien aufgrund der Zerstörung ihrer Existenzgrundlagen ihre Einkommensquelle verlieren, greifen sie mit höherer Wahrscheinlichkeit auf Kinderarbeit als Überlebensstrategie zurück. Bewaffnete Konflikte können auch zur Folge haben, dass Kinder von Streitkräften und bewaffneten Gruppen rekrutiert oder eingesetzt werden. Durch Vertreibungen von Bevölkerungsgruppen, zu denen es bei großen Krisen oftmals kommt, erhöht sich die Gefahr von Menschenhandel zum Zweck der Zwangsarbeit. Die allgemeine Verlagerung hin zur Informalität im Gefolge vieler Krisen hat unmittelbare Auswirkungen auf den Arbeitsschutz der betroffenen

<sup>17</sup> IAO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2024*, 2024.

<sup>18</sup> Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), *States of Fragility 2022*, 2022.

<sup>19</sup> Hohes Flüchtlingskommissariat der Vereinten Nationen (UNHCR): *Global Trends: Forced Displacement in 2022*, 2023. Zum Vergleich: Ende 2017 betrug die Zahl der Vertriebenen schätzungsweise 68,5 Millionen (UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2017*, 2018).

<sup>20</sup> IAO, *Employment and decent work in the Humanitarian-Development-Peace Nexus*, 2021.

<sup>21</sup> Internationaler Gewerkschaftsbund (IGB), *Freedom Report 2022: Unions Building Peace*, 2022; IAO, *Peace and Conflict Analysis: Guidance for IAO's programming in fragile and conflict-affected contexts*, 2021; IAO und UN-Büro für politische Angelegenheiten und Friedenskonsolidierung, *Sustaining peace through decent work and employment*, 2021, 9.

<sup>22</sup> UN-Generalversammlung, *Conflict prevention through the protection of the human rights of minorities: Report of the Special Rapporteur on minority issues, Fernand de Varennes*, A/HRC/49/46, 2022, zitiert in: IAO, *Förderung sozialer Gerechtigkeit, Bericht des Generaldirektors*, ILC.111/I(A)(Rev.), 2023, 14.

Erwerbstätigen. Auch groß angelegte Wiederaufbaumaßnahmen im Anschluss an eine Krise können zu gravierenden Arbeitsschutzrisiken für die Beschäftigten führen.

- 14. In einigen Ländern wurde die Verwirklichung aller GPRA durch einen allgemeinen Rückgang der Rechtsstaatlichkeit, eine Einengung des demokratischen Raums und eine verringerte Achtung der bürgerlichen Freiheiten und Menschenrechte gravierend untergraben.** 2023 wies der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR) mit Sorge auf die zunehmenden Unterschiede zwischen den IAO-Mitgliedstaaten in Bezug auf bürgerliche Freiheiten, Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit und die nachteiligen Auswirkungen auf die effektive Anwendung der GPRA hin.<sup>23</sup> In einigen Ländern hat der Aufstieg nationalistischer und stärker autoritärer Regime für eine Einengung des demokratischen Raums und Beschränkungen der den GPRA zugrunde liegenden bürgerlichen Freiheiten und insbesondere der effektiven Ausübung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen gesorgt.<sup>24</sup> Der Ausschuss für Vereinigungsfreiheit (CFA) hat durchweg darauf hingewiesen, wie überaus wichtig bürgerliche Freiheiten, ein demokratisches System und die Achtung der grundlegenden Menschenrechte als Voraussetzungen für die effektive Ausübung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit sind (siehe Abschnitt 2.2).<sup>25</sup>
- 15. Die anhaltende Informalität hemmt weiterhin Fortschritte in Bezug auf die GPRA.** Nach Schätzungen des Internationalen Arbeitsamtes (IAA) waren 2022 58 Prozent der Beschäftigung weltweit (in Ländern mit niedrigem Einkommen 89 Prozent) informeller Art, was darauf hindeutet, dass über 2 Milliarden Menschen einer Arbeit nachgingen, bei der ihre Rechte gesetzlich oder praktisch kaum oder überhaupt nicht anerkannt wurden.<sup>26</sup> Informalität wirkt sich in vielfacher Hinsicht nachteilig auf die GPRA aus. Da Beschäftigte und Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft rechtlich weder anerkannt noch geschützt sind, können sie häufig keine rechtlich anerkannten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gründen oder ihnen beitreten. Sie sind daher in der Regel von formellen Kollektivverhandlungen ausgeschlossen und haben kaum die Möglichkeit zur Teilnahme am sozialen Dialog oder anderweitig zur kollektiven Mitsprache. Die hohe soziale und wirtschaftliche Verwundbarkeit und die schwache Arbeitsmarksteuerung, die für die informelle Wirtschaft kennzeichnend sind, erhöhen auch das Risiko anderer Defizite in Bezug auf die GPRA.<sup>27</sup> So treten Zwangs- und Kinderarbeit deutlich häufiger in Sektoren mit hoher Informalität auf, unter anderem in der Landwirtschaft, im Baugewerbe und in der Hausarbeit.<sup>28</sup> Darüber hinaus ist Informalität sowohl eine Ursache als auch eine Folge von Diskriminierung in Beruf und Beschäftigung. Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, des Alters, der ethnischen Zugehörigkeit oder einer Behinderung ist oftmals ein Faktor, der den Zugang zu formeller Beschäftigung beschränkt,<sup>29</sup> während Beschäftigte in der informellen Wirtschaft häufig mit Diskriminierung,

<sup>23</sup> IAO, *Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen*, ILC.111/III(A), 2023, 22.

<sup>24</sup> IAO, *Freedom of Association: Compilation of decisions of the Committee on Freedom of Association*, 6. Auflage, 2018, Abs. 68–71.

<sup>25</sup> IAO, *Compilation of decisions*, 6. Auflage, Abs. 68–71.

<sup>26</sup> ILOSTAT, Modellschätzungen (November 2022).

<sup>27</sup> IAO und Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen (UNICEF), *The role of social protection in the elimination of child labour: Evidence review and policy implications*, 2022; IAO und UNICEF, *Child Labour: Global Estimates 2020, trends and the road forward*, 2021; IAO, Internationale Organisation für Migration (IOM) und Walk Free, *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, 2022.

<sup>28</sup> IAO, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Update*, 2023, 25.

<sup>29</sup> Beispielsweise IAO, *Entschließung und Schlussfolgerungen über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, 2002, Abs. 19–20; IAO, *Empfehlung (Nr. 204) betreffend den Übergang von der informellen zur formellen Wirtschaft*, 2015; IAO und OECD, *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, 2019, 29 und 141.

Stigmatisierung und Belästigung konfrontiert sind.<sup>30</sup> Schließlich haben der begrenzte rechtliche Schutz (und die schwache Rechtsdurchsetzung) sowie der mangelnde Zugang zu Ausbildung und Ausrüstung in der informellen und ländlichen Wirtschaft eher niedrige Arbeitsschutznormen zur Folge.<sup>31</sup>

16. **Der Klimawandel hat umfassende und zunehmende Folgen für die Welt der Arbeit, was sich erheblich auf die Förderung der GPRA auswirkt.** Marginale Temperaturschwankungen, damit einhergehende Veränderungen in den physischen und biologischen Systemen sowie häufigere und extremere Wetterereignisse wie Dürren und Überschwemmungen haben in ihrer Kombination Auswirkungen, die die Existenzgrundlagen, die Gesundheit und die Arbeitsproduktivität zunehmend bedrohen. Besonders ausgeprägt sind die Risiken für ländliche Bevölkerungsgruppen, die in der Landwirtschaft tätig sind, welche nach wie vor die Existenzgrundlage für weltweit schätzungsweise 874 Millionen Menschen,<sup>32</sup> darunter viele der verwundbarsten Bevölkerungsgruppen,<sup>33</sup> bildet. Andere Sektoren, die durch Informalität und Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit gekennzeichnet – und somit für Verletzungen der GPRA besonders anfällig – sind, werden durch nachteilige Klimafolgen noch weiter beeinträchtigt.<sup>34</sup> Darüber hinaus treibt der Klimawandel die Zwangsmigration von Arbeitskräften an, die infolge des Mangels an wirksamen Regelungsrahmen einem erhöhten Risiko von Missbrauch und Ausbeutung ausgesetzt sein können.<sup>35</sup>
17. **Eine zunehmende Zahl von Verletzungen der GPRA lässt sich direkt oder indirekt auf die Folgen des Klimawandels zurückführen.** Der Klimawandel wird zunehmend als Bedrohungsmultiplikator für Kinderarbeit anerkannt, insbesondere in der Landwirtschaft.<sup>36</sup> Die Gefährdung durch klimabedingte extreme Wetterereignisse führt nachweislich zu mehr Kinderarbeit als Überlebensstrategie von Familien zur Minderung ihrer Einkommensverluste.<sup>37</sup> In einigen Kontexten hat die nachlassende Agrarproduktivität eine Verlagerung der Kinderarbeit von der Landwirtschaft auf nicht landwirtschaftliche Bereiche wie Bergbau und verarbeitendes Gewerbe zur Folge.<sup>38</sup> Zudem schürt der Klimawandel Konflikte rund um knappe Ressourcen und steigert die Anfälligkeit für die schlimmsten Formen von Kinderarbeit, darunter den Einsatz in bewaffneten Konflikten und Kinderhandel.<sup>39</sup> Darüber hinaus stellt er eine besondere Bedrohung für den

<sup>30</sup> IAO, „Promoting Equality and Addressing Discrimination“, in *The Informal Economy and Decent Work: A Policy Resource Guide supporting transitions to formality*, 2013; Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO), „Informal Workers and the Law“, o. D.

<sup>31</sup> Beispielsweise IAO, *Vorschläge und Fahrplan für die Überprüfung der von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer 91. Tagung (2003) angenommenen Globalen Arbeitsschutzstrategie und für die Förderung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds als eines grundlegenden Prinzips und Rechts bei der Arbeit*, GB.347/INS/7, 2023.

<sup>32</sup> IAO, *Working and employment conditions in the agriculture sector in Thailand: A survey of migrants working on Thai sugarcane, rubber, oil palm and maize farms*, 2021, ii.

<sup>33</sup> IAO, *Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169: Towards an inclusive, sustainable and just future*, 2019, 19; IAO, *COVID-19 und die Auswirkungen auf die Landwirtschaft und Ernährungssicherheit*, 2020, 1.

<sup>34</sup> IAO, *Bewältigung der Auswirkungen des Klimawandels auf die Arbeit*, GB.329/POL/3, 2017; UNICEF, *Children Displaced in a Changing Climate: Preparing for a future already underway*, 2023.

<sup>35</sup> IAO, *Human mobility and labour migration related to climate change in a just transition towards environmentally sustainable economies and societies for all*, 2022.

<sup>36</sup> IAO, *Issue paper on child labour and climate change*, 2023.

<sup>37</sup> IAO, *Vulnerabilities to Child Labour*, 2022, 2.

<sup>38</sup> Lisa Myers und Laura Theytaz-Bergman, *Child Labour Report 2017: The Neglected Link, Effects of Climate Change and Environmental Degradation on Child Labour*, 2017.

<sup>39</sup> Beth Njeri Njiru, „Climate Change, Resource Competition, and Conflict amongst Pastoral Communities in Kenya“, in *Climate Change, Human Security and Violent Conflict*, Hrsg. Jürgen Scheffran et. al., 2012, 513–527; Michał Burzyński et al., „Climate Change, Inequality, and Human Migration“, in *Journal of the European Economic Association* 20, Nr. 3 (2022): 1145–1197.

Arbeitsschutz dar.<sup>40</sup> Hitzebelastung wird in bestimmten Regionen mehr und mehr zu einer Gefahr und dürfte Beschäftigte in Entwicklungsländern mit unzureichenden Arbeitsschutzsystemen unverhältnismäßig stark betreffen. Weltweit könnte die zunehmende Hitzebelastung zu Produktivitätseinbußen in Höhe von 2,2 Prozent führen, was 80 Millionen Vollzeit Arbeitsplätzen entspricht.<sup>41</sup> Zu weiteren Arbeitsschutzrisiken, die infolge des Klimawandels zunehmen, gehören Gefahren im Zusammenhang mit extremen Wetterereignissen, durch Insekten übertragenen Krankheiten (etwa Malaria), Staubbelastung und Waldbränden.<sup>42</sup>

- 18. Die Maßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels und zur Anpassung daran haben gleichfalls – nicht hinreichend verstandene – Auswirkungen auf die GPRA.** In der Landwirtschaft kann eine klimabewusste Agrarpraxis, die die Produktivität unter sich wandelnden Klimabedingungen steigert, auch die unbeabsichtigte Folge haben, dass die Nachfrage nach Kinderarbeit zunimmt, sofern dieser Gefahr bei der Programmplanung nicht Rechnung getragen wird.<sup>43</sup> Der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft wirkt sich bereits auf die Arbeitsplätze in gefährlichen Branchen im Zusammenhang mit Wartungs- und Reparaturarbeiten, Demontage und Abfallverwertung aus, was ohne eine angemessene Regulierung die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten beeinträchtigen könnte.<sup>44</sup> Ein gerechter Übergang erfordert Politikkohärenz zwischen Klimamaßnahmen und den Bemühungen um die Förderung der GPRA. Dies bedeutet vor allem, dass die Klimamaßnahmen in einer den GPRA förderlichen Weise angelegt sein sollten und keine unbeabsichtigten negativen Folgen für deren Verwirklichung haben; ebenso wichtig ist es, dass die GPRA einen gerechten Übergang nicht untergraben, sondern fördern (etwa indem sie einen raschen Ausstieg aus fossilen Brennstoffen, insbesondere Kohle, und die Umstrukturierung der Wirtschaft unterstützen).
- 19. Die laufenden strukturellen Umwälzungen bei der Organisation von Produktion und Arbeit gehen mit bedeutsamen Auswirkungen für die GPRA einher.** Wenngleich es sich hier nicht um neue Phänomene handelt, haben befristete Arbeit, Teilzeitarbeit und Arbeit auf Abruf sowie Arbeit auf oder über digitale Plattformen in den letzten Jahren stetig zugenommen, während sich Arbeit von zu Hause aus, darunter Telearbeit, im Gefolge der COVID-19-Pandemie rasch ausgeweitet hat.<sup>45</sup> Diese verschiedenen aufkommenden Formen von Beschäftigung können zwar mit neuen Chancen und Vorteilen für Arbeitnehmer und Unternehmen verbunden sein, jedoch auch Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit verschärfen und die Verwirklichung der grundlegenden Arbeitnehmerrechte erschweren.
- 20. Arbeit auf oder über digitale Plattformen hat in den letzten Jahren stetig zugenommen.**<sup>46</sup> Plattformarbeit kann zur Schaffung von Arbeitsplätzen beitragen und erweiterte Beschäftigungs-

<sup>40</sup> IAO, GB.347/INS/7, 2023, Abs. 11.

<sup>41</sup> IAO, *Working on a warmer planet: The impact of heat stress on labour productivity and decent work*, 2019, 13. Bis 2030 könnten schätzungsweise 2,2 Prozent der Arbeitsstunden weltweit infolge von Hitzebelastung verloren gehen, hauptsächlich in der Landwirtschaft und im Baugewerbe. IAO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2023*, 27.

<sup>42</sup> IAO, *Vulnerabilities to Child Labour*, 4.

<sup>43</sup> Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO), *How can agricultural policies and strategies help to end child labour in agriculture?*, 2020.

<sup>44</sup> Europäische Agentur für Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz, „Die Kreislaufwirtschaft und ihre Auswirkungen auf Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit“, o. D.

<sup>45</sup> Siehe z.B. die Analyse der globalen Trends in IAO, *Niemanden zurücklassen: Aufbau eines inklusiven Arbeitsschutzes in einer sich wandelnden Arbeitswelt*, ILC.111/V(Rev.), Teil 1.2, sowie IAO und Weltgesundheitsorganisation (WHO), *Healthy and Safe Telework – Technical Brief*, 2021.

<sup>46</sup> Zwar lässt sich die Zahl der auf oder über digitale Plattformen arbeitenden Personen kaum genau abschätzen, doch ist die Zahl der Plattformen, die ihre Arbeitskräfte mit Unternehmen und Kunden vernetzen, nach Schätzungen des IAA zwischen 2010 und 2023 beträchtlich angestiegen, nämlich von 193 auf 1.070. Rani et al. (erscheint demnächst), auf der Grundlage der Datenbank Crunchbase.

möglichkeiten für Gruppen bieten, die ansonsten beim Zugang zum Arbeitsmarkt mit Hindernissen zu kämpfen haben, etwa Frauen in Situationen der Verwundbarkeit, Jugendliche, Menschen mit Behinderungen und Migranten. Oftmals ist Plattformarbeit jedoch auch mit erhöhter Informalität, niedrigen und unsicheren Löhnen, schlechten Arbeitsschutzbedingungen, mangelndem Arbeitnehmer- und Sozialschutz, Schwierigkeiten bei der Ausübung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen sowie Diskriminierung verbunden.<sup>47</sup> Wenngleich die grundlegenden Übereinkommen für sämtliche Arbeitskräfte gelten, werden die darin enthaltenen Rechte in vielen nationalen Rechtsrahmen nur im Rahmen eines Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Verhältnisses garantiert. Dadurch werden die meisten auf oder über digitale Plattformen Erwerbstätigen ausgeschlossen, da sie ungeachtet des tatsächlichen Charakters ihres Verhältnisses zu den Plattformen in der Regel als Selbstständige eingestuft werden.<sup>48</sup> Algorithmen als integraler Bestandteil der Funktionsweise von Arbeitsplattformen bieten das Potenzial für neutralere Ergebnisse, sofern bewusst Anstrengungen unternommen werden, die Voreingenommenheiten zu beseitigen, die den meisten heute für das Training von künstlicher Intelligenz (KI) verfügbaren Daten eigen sind, und die dabei erzielten Resultate vor der aktiven Inbetriebnahme neuer Systeme im konkreten Arbeitszusammenhang zu erproben.<sup>49</sup>

21. **Die Digitalisierung der Arbeit, die durch die Fortschritte bei der KI, etwa maschinelles Lernen und große Sprachmodelle, vorangetrieben wird, hat erhebliche Folgen für die GPRA.** KI ist in der Lage, Arbeitsplätze durch eine Automatisierung von Aufgaben umzugestalten, was entweder zu einer Arbeitsplatzverlagerung oder zu einem Wandel der Aufgabenbereiche führen könnte. Neueren Untersuchungen der IAO zufolge ist es zwar möglich, dass auf diese Weise Arbeitsplätze vollständig verloren gehen, doch dürfte das allgemeine Potenzial für einen Wandel von Arbeitsplätzen größer sein.<sup>50</sup> Die Integration der KI in den Arbeitsplatz könnte die Arbeitsbedingungen, die Autonomie, das Tempo und die Intensität der Arbeit, die Nutzung der Qualifikationen und die Interaktionen der Beschäftigten mit ihren Vorgesetzten und Kollegen tiefgreifend beeinflussen. Das Ausmaß dieser Folgen hängt weitgehend davon ab, wie die Technologie konzipiert und angewandt wird. KI kann potenziell zu verstärkter Überwachung und einem eingeschränkten Ermessensspielraum für die Beschäftigten und damit zu einer verminderten Arbeitsplatzqualität führen. Wenn die Beschäftigten jedoch in die Konzeption von KI einbezogen werden und ausreichende Möglichkeiten für Feedback und iterative Weiterentwicklung bestehen, lassen sich die Arbeitszufriedenheit und die Leistung steigern. Der Einsatz von KI am Arbeitsplatz sollte daher nicht ohne einen durchdachten Dialog, fundierte grundsatzpolitische Orientierungen und eine robuste Regulierung erfolgen.
22. **Die Struktur der Lieferketten und die darin herrschenden Arbeitsbedingungen unterliegen mehreren wichtigen Trends.**<sup>51</sup> Zu nennen sind hier insbesondere i) der Klimawandel und allgemeinere Nachhaltigkeitsbelange, darunter der CO<sub>2</sub>-Fußabdruck der Lieferketten und des Welt Handels, die Auswirkungen des Klimawandels auf bestimmte Länder und Sektoren sowie Forderungen nach einer Kreislaufwirtschaft, ii) die Diversifizierung der Lieferketten als Strategie zur

<sup>47</sup> Felix Hadwiger, *Realizing the opportunities of the platform economy through freedom of association and collective bargaining*, ILO Working Paper 80, 2022.

<sup>48</sup> IAO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*, 2021.

<sup>49</sup> Paweł Gmyrek, Christoph Lutz und Gemma Newlands, *A Technological Construction of Society: Comparing GPT-4 and Human Respondents for Occupational Evaluation in the UK*, ILO Working Paper 102, 2024.

<sup>50</sup> Paweł Gmyrek, Janine Berg und David Bescond, *Generative AI and jobs: A global analysis of potential effects on job quantity and quality*, ILO Working Paper 96, 2023.

<sup>51</sup> Der Wortlaut dieses Absatzes ist größtenteils dem folgenden Dokument entnommen: IAO, *Gap analysis of ILO normative and non-normative measures to ensure decent work in supply chains*, WGDWS/2021, 2021, 10–11.

Risikobegrenzung, unter anderem der Aufbau regionaler Lieferketten sowie Lokalisierung und Nahverlagerung (Nearshoring), iii) die Digitalisierung und Automatisierung von Produktion und Dienstleistungen, bisweilen begleitet von Höherqualifizierung und potenziell verbunden mit einer erheblichen Beeinträchtigung der Beschäftigung in arbeitsintensiven Sektoren und Zulieferbranchen, die sich für eine Automatisierung eignen, sowie iv) der Anstieg der Dienstleistungen und die zunehmende „Servifizierung“ („*Servicification*“) von Produktlieferketten. Die verstärkte Verlagerung der Endmärkte in den globalen Süden und der Aufstieg von multinationalen Unternehmen aus Schwellenmärkten haben ebenfalls bedeutende Auswirkungen auf die bestehenden Strukturen und Modelle für die Steuerung der Lieferketten, insbesondere dort, wo mit dem Verbrauchsmarkt zusammenhängende Faktoren (wie Verbrauchermeinungen, Rechenschaftslegung gegenüber den Regulierungsbehörden und der Zivilgesellschaft, Reputationsfaktoren und Schutz der immateriellen Vermögenswerte) zur Förderung von menschenwürdiger Arbeit beigetragen haben. Im März 2023 beschloss der Verwaltungsrat eine Strategie zur Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit in Lieferketten, wonach die Achtung, Förderung und Verwirklichung der GRPA für die Herbeiführung von menschenwürdiger Arbeit in Lieferketten entscheidend ist.

## 1.2. Status der fünf grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

### 1.2.1. Vereinigungsfreiheit und effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen

23. **Trotz seiner entscheidenden Rolle bei der Verwirklichung der anderen Arbeitnehmerrechte ist das Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen in aller Welt nach wie vor erheblich gefährdet.** Anhand des SDG-Indikators 8.8.2 vorgenommene Schätzungen zur Einhaltung dieses Rechts auf nationaler Ebene lassen anhaltende Defizite in vielen Ländern und unerhebliche Verbesserungen auf globaler Ebene seit 2017 erkennen.<sup>52</sup> Die langsamen Fortschritte bei der Steigerung der globalen Ratifikationsrate für die Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 – das Übereinkommen Nr. 87 wurde von 29 Ländern und das Übereinkommen Nr. 98 von 19 Ländern noch nicht ratifiziert – deuten auch darauf hin, welche Herausforderungen bei der Förderung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen weltweit bestehen.<sup>53</sup> Bedrohungen der gewerkschaftlichen Rechte und bürgerlichen Freiheiten, Schutz vor gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierung, Verletzungen des Rechts auf Kollektivverhandlungen und Schutz vor Einmischung sind die Themen, die der CFA im Zeitraum seit der letzten wiederkehrenden Diskussion am häufigsten zu untersuchen hatte.
24. **Die allgemeine Verschlechterung der Lage in Bezug auf die bürgerlichen Freiheiten in vielen Ländern schränkt die umfassende Ausübung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit ein.** Seit der letzten wiederkehrenden Diskussion haben die Aufsichtsorgane der IAO in mehreren Ländern gravierende Fälle von Gewalt gegenüber Gewerkschaftsvertretern festgestellt,<sup>54</sup> darunter Fälle, in

<sup>52</sup> Daten von ILOSTAT. Der SDG-Indikator 8.8.2 beruht auf einer sachverständigen Prüfung von Textquellen zur Bewertung der Frage, inwieweit das Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen in der nationalen Gesetzgebung und Praxis eingehalten wird. Der Indikator eignet sich jedoch nicht für einen detaillierten Vergleich von Ländern und Regionen, da die Berichtspflichten (und damit die Textquellen) der ratifizierenden und der nicht ratifizierenden Mitgliedstaaten unterschiedlich ausfallen. IAO, *Methodology for SDG indicator 8.8.2 on labour rights*, ICLS/20/2018/Room document 1, 2018.

<sup>53</sup> Abgesehen von den Übereinkommen Nr. 155 und 187 über ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld sind diese Übereinkommen somit die am wenigsten ratifizierten grundlegenden Übereinkommen.

<sup>54</sup> Beispielsweise die unlängst vom CFA behandelten Fälle, die Peru, Guatemala und Kolumbien betrafen. IAO, *403rd Report of the Committee on Freedom of Association*, GB.348/INS/4, 2023; IAO, *393rd Report of the Committee on Freedom of Association*, GB.341/INS/12/1, 2021.

denen die Behörden die Rechtsverletzungen nicht angemessen untersucht haben,<sup>55</sup> und Fälle, in denen Gewerkschaftsführer und Arbeitnehmer willkürlich festgenommen, in Haft gehalten und gerichtlich schikaniert wurden.<sup>56</sup> Oftmals ereigneten sich diese Verletzungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen im Rahmen weitergehender Einschränkungen der bürgerlichen Freiheiten und systematischer Schikanen gegen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände.<sup>57</sup> Ebenso wurden die Aufsichtsorgane der IAO mit anderen Formen gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierung befasst, darunter ein unangemessener rechtlicher Schutz und/oder eine schwache Durchsetzung der Arbeitsgesetze in der Praxis.<sup>58</sup>

- 25. In vielen Ländern wird die wirksame Ausübung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen zudem nach wie vor durch restriktive Gesetze und beschwerliche Verwaltungsverfahren eingeschränkt.** Obwohl einige Regierungen beachtliche Schritte unternommen haben, um dieses Recht auf zuvor ausgeschlossene Gruppen auszuweiten,<sup>59</sup> werden wichtige Kategorien von Erwerbstätigen – darunter ländliche Arbeitskräfte, Hausangestellte, Arbeitsmigranten, Heimarbeiter und in der Plattformwirtschaft Erwerbstätige – weiterhin häufig nicht von den wichtigsten Rechtsvorschriften in diesem Bereich erfasst.<sup>60</sup> Andere Kategorien von Beschäftigten, etwa Arbeitskräfte in der Landwirtschaft, der Fischerei oder dem Verkehrssektor, können sektorspezifischen Regelungen unterliegen, die die volle Ausübung dieses Rechts ähnlich einschränken.<sup>61</sup> Zu weiteren Hindernissen zählen übermäßige Verzögerungen bei der Bearbeitung der Registrierung von Gewerkschaften oder deren willkürliche Verweigerung, ein unzureichender rechtlicher Schutz vor gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierung und Beschränkungen für Kollektivverhandlungen, beispielsweise in Form von ungebührlich hohen Repräsentativitätsschwellen. Obwohl die Zahl von Gewerkschaftsmonopolen weiter sinkt,<sup>62</sup> hemmt ihr Fortbestand in der Gesetzgebung oder Praxis einiger Länder die umfassende Ausübung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen nach wie vor erheblich.<sup>63</sup>

### Trends bei der Mitgliedschaft in Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden

- 26.** Obwohl die Mitgliederzahlen und damit zusammenhängenden Indikatoren, etwa der gewerkschaftliche Organisationsgrad, keine unmittelbaren Maße des Genusses des Rechts auf Vereini-

<sup>55</sup> Siehe beispielsweise die Kommentare des CEACR zum Fehlen nennenswerter Fortschritte bei der Untersuchung der jüngsten Morde an Gewerkschaftern in den Philippinen. IAO, ILC.111/III(A).

<sup>56</sup> Siehe die unlängst vom CFA behandelten Fälle, die unter anderem die Bolivarische Republik Venezuela betrafen. IAO, *397th Report of the Committee on Freedom of Association*, GB.344/INS/15/1, 2022.

<sup>57</sup> IAO, *CAN/PV.CCL.2*, 2022.

<sup>58</sup> Beispielsweise die unlängst vom CFA behandelten Fälle, die die Kündigung von Arbeitnehmern und Gewerkschaftsfunktionären in Honduras betrafen, und die vom Ausschuss für die Durchführung der Normen (CAS) erörterten Fälle betreffend Ungarn und Malaysia. IAO, *Case No. 3383 (Honduras)*, 2022; IAO, *CAN/PV.CCL.2*; IAO, *CAN/PV.14*, 2022.

<sup>59</sup> Beispielsweise Jordanien. IAO, *Review of annual reports under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work (1998), as amended in 2022*, GB.347/INS/3, 2023, Abs. 22.

<sup>60</sup> Zu konkreten Beispielen siehe IAO, *Social Dialogue Report 2022: Collective bargaining for an inclusive, sustainable and resilient recovery*, 2022, 48–49. Es ist wichtig, auf die systematischen Feststellungen der Aufsichtsorgane der IAO hinzuweisen, wonach die Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 für sämtliche Arbeitgeber und Beschäftigten ohne Unterscheidung nach ihrem vertraglichen Status gelten.

<sup>61</sup> Siehe beispielsweise den vom CFA behandelten Fall Nr. 3387 (Griechenland), der rechtliche Einschränkungen des Geltungsbereichs von Kollektivverhandlungen für Beschäftigte im Verkehrssektor betraf. IAO, GB.344/INS/15/1.

<sup>62</sup> Beispielsweise die unlängst in Irak eingeleiteten Reformen. IAO, ILC.111/III(A), 160.

<sup>63</sup> So hat der CEACR die rechtlichen Beschränkungen dargelegt, die in bestimmten Ländern, unter anderem Bangladesch, Jordanien und Sudan, zu einem Gewerkschaftsmonopol führen könnten, und zugleich auf verbleibende Bedenken hinsichtlich der praktischen Anwendung des neuen Gewerkschaftsgesetzes in Ägypten hingewiesen. IAO, ILC.111/III(A); IAO, *Durchführung der Internationalen Arbeitsnormen 2021*, ILC.109/III/Add.(A), 2021.

gungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen sind und mit Vorsicht interpretiert werden sollten,<sup>64</sup> geben sie dennoch Aufschluss darüber, wie dieses Recht in der Praxis ausgeübt wird.

- 27. Beim Organisationsgrad der Arbeitgeber<sup>65</sup> haben sich in der begrenzten Zahl von Ländern, für die Daten vorliegen, in den letzten Jahren kaum Veränderungen ergeben.**<sup>66</sup> Internationale Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände sehen es, insbesondere vor dem Hintergrund der laufenden Erholung von der COVID-19-Krise, verstärkt als Priorität an, mit den Entscheidungsträgern und direkt mit informellen Unternehmen, zusammenzuarbeiten, um die Formalisierung informeller Wirtschaftseinheiten voranzutreiben.<sup>67</sup>
- 28. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad geht seit 2017 weltweit weiter zurück, und die Lücken bei der Vertretung vieler der verwundbarsten Gruppen von Beschäftigten bestehen fort.** Obwohl die Gewerkschaften nach wie vor die weltweit größten Organisationen mit freiwilliger Mitgliedschaft sind und über 250 Millionen Beschäftigte vertreten, hat die Zahl der Mitglieder unter den Lohn- und Gehaltsempfängern nicht mit dem Wachstum der Erwerbsbevölkerung der letzten Jahre Schritt gehalten, weshalb der gewerkschaftliche Organisationsgrad insgesamt zurückgeht (zwischen 2008 und 2019 von 20 auf 16 Prozent),<sup>68</sup> wenn auch mit beträchtlichen Unterschieden je nach Region (siehe Abbildung 1). Die verfügbaren Daten deuten darauf hin, dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad in den meisten wichtigen Sektoren abgenommen hat, ganz besonders im verarbeitenden Gewerbe und im privaten gewerblichen sowie im sozialen und kommunalen Dienstleistungssektor.<sup>69</sup> Im öffentlichen Sektor ist der Organisationsgrad weiterhin höher als in der Privatwirtschaft.<sup>70</sup> Frauen weisen mittlerweile zwar einen geringfügig höheren gewerkschaftlichen Organisationsgrad als Männer auf, sind in den Führungspositionen vieler Verbände der Sozialpartner jedoch unterrepräsentiert.<sup>71</sup> Trotz dieser insgesamt negativen Trends gab es in den letzten Jahren in einigen begrenzten Fällen auch Fortschritte bei der Ausweitung der gewerkschaftlichen Organisation unterrepräsentierter Gruppen von Erwerbstätigen, darunter Selbstständige, Plattformwerker, Arbeitsmigranten und Arbeitskräfte in der informellen Wirtschaft, wie dies in Abschnitt 2.1.2 dargelegt wird.

---

<sup>64</sup> Wenn beispielsweise die Mitgliedschaft in Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbänden obligatorisch ist, unter anderem bei Gewerkschaftsmonopolen, sind die sich daraus ergebenden hohen Mitgliederzahlen nicht unbedingt gleichbedeutend mit einer umfassenden und wirksamen Ausübung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen in der Praxis.

<sup>65</sup> Der Organisationsgrad der Arbeitgeber wird gemessen als Zahl der Beschäftigten privatwirtschaftlicher Unternehmen, die Mitglied eines Arbeitgeberverbands sind, im Verhältnis zur Gesamtzahl der Lohn- und Gehaltsempfänger in der Privatwirtschaft.

<sup>66</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*, 109.

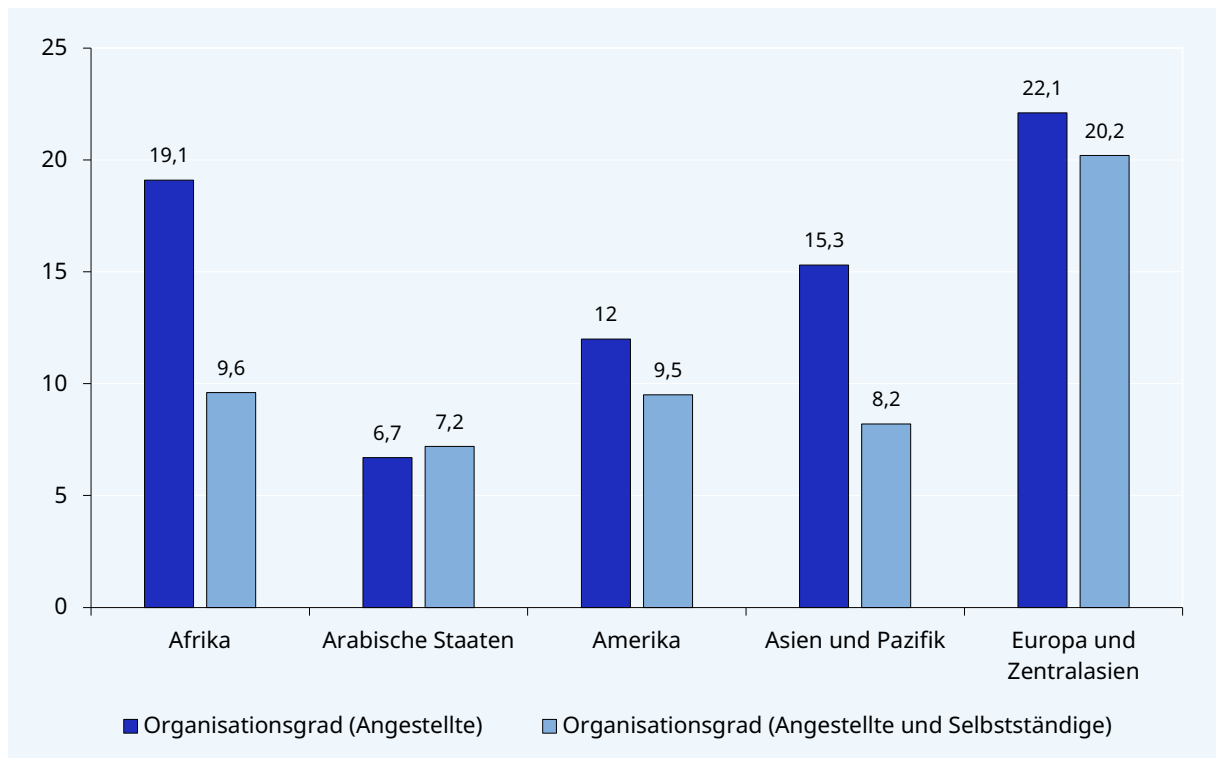
<sup>67</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*, 108–111.

<sup>68</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*, 121.

<sup>69</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*, 120–125.

<sup>70</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*, 105 und 125.

<sup>71</sup> Christiane Kuptsch und Éric Charest, *The Future of Diversity* (IAO, 2021), 49–50.

► **Abbildung 1. Gewerkschaftlicher Organisationsgrad nach Regionen, 2019 (in Prozent)**

Quelle: IAO, *Social Dialogue Report 2022: Collective bargaining for an inclusive, sustainable and resilient recovery*, 2022.

## Trends bei Kollektivverhandlungen

**29. Den verfügbaren Daten zufolge ist rund ein Drittel der Arbeitnehmer in der formellen Wirtschaft durch eine Kollektivvereinbarung abgedeckt**, wobei es je nach Region und Land erhebliche Unterschiede gibt.<sup>72</sup> Die wichtigsten Faktoren, die die Bindung durch Kollektivverträge bestimmen, sind der gewerkschaftliche Organisationsgrad, der Rechtsrahmen und die Ebene, auf der die Kollektivverhandlungen geführt werden. Neuere Daten der IAO lassen eine starke positive Korrelation zwischen gewerkschaftlichem Organisationsgrad und kollektivvertraglicher Abdeckung erkennen, allerdings auch hier mit erheblichen Unterschieden je nach Land.<sup>73</sup> Eine höhere Abdeckung ist auch zu beobachten, wenn die innerstaatlichen Rechtsvorschriften Kollektivverhandlungen im öffentlichen Sektor und für öffentlich Bedienstete zulassen.<sup>74</sup> Am höchsten ist die kollektivvertragliche Bindung in der Regel in (zumeist westeuropäischen) Ländern, in denen landes- oder branchenweite Verhandlungen auf Verbandsebene geführt werden und die Praxis besteht, Kollektivvereinbarungen über ihre Unterzeichner hinaus auf andere Beschäftigte auszuweiten.<sup>75</sup>

<sup>72</sup> Nach jüngeren Daten zu 98 Ländern (in erster Linie stärker industrialisierte Volkswirtschaften in Europa und Zentralasien und in Amerika); betrifft nur Arbeitnehmer in der formellen Wirtschaft. IAO, *Social Dialogue Report 2022*, 63–69.

<sup>73</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*, 43.

<sup>74</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*, 65–69.

<sup>75</sup> Von den 125 Ländern, für die Daten vorliegen, sehen 71 eine Ausweitung von Kollektivvereinbarungen vor. In drei Ländern ist eine solche Ausweitung ausdrücklich nicht vorgesehen, und in 48 Ländern enthält die Gesetzgebung keine entsprechenden Bestimmungen. Siehe IAO, *Social Dialogue Report 2022*, 60.

30. **In einigen Ländern werden Anstrengungen unternommen, die kollektivvertragliche Bindung auf bestimmte Kategorien von Erwerbstätigen auszuweiten, die nach dem Recht und/oder in der Praxis häufig von Kollektivverhandlungen ausgeschlossen sind.** Dazu gehören Bemühungen in bestimmten Ländern, das Recht auf Kollektivverhandlungen auf Beschäftigte in der informellen Wirtschaft, Arbeitsmigranten, Hausangestellte sowie Arbeitskräfte in der Landwirtschaft und in der Plattformwirtschaft auszuweiten.<sup>76</sup> Allerdings liegen kaum Angaben dazu vor, wie sich diese Anstrengungen auf die kollektivvertragliche Bindung in diesen Arbeitsmarktsegmenten in globalem Maßstab ausgewirkt haben, und der Ausschluss wichtiger Kategorien von Beschäftigten vom Recht auf Kollektivverhandlungen hat in den letzten fünf Jahren weiterhin das Potenzial der Kollektivverhandlungen gehemmt, zu einer inklusiven und wirksamen Steuerung der Arbeit beizutragen.<sup>77</sup>
31. **Es gibt schlüssige Belege dafür, dass Kollektivverhandlungen dort, wo das Recht auf solche Verhandlungen geachtet wird, zum Abbau von Einkommensungleichheit und zum Schutz von Gruppen in Situationen der Verwundbarkeit beitragen.**<sup>78</sup> Während der COVID-19-Pandemie haben Kollektivverhandlungen in einigen Ländern den Schutz der Beschäftigten am Arbeitsplatz durch gestärkte Arbeitsschutznormen ermöglicht, wohingegen Krankengeld, Gesundheitsversorgungsleistungen und den Beschäftigungsschutz betreffende Bestimmungen von Kollektivvereinbarungen entscheidend für die Sicherung von Arbeitsplätzen und die Förderung einer Erholung nach der Krise waren. Zudem haben Kollektivverhandlungen dazu beitragen, sicherzustellen, dass mit der Pandemie einhergehende Änderungen der Arbeitsregelungen – wie Telearbeit und hybrides Arbeiten – den GPRA und der Agenda für menschenwürdige Arbeit förderlich sind.<sup>79</sup> Die COVID-19-Krise hat jedoch deutlich gezeigt, dass die weltweit ungleichmäßige Bindung durch Kollektivverträge nach wie vor ein beträchtliches Hindernis dafür darstellt, Resilienz und die Achtung der GPRA bei künftigen Krisen zu gewährleisten.<sup>80</sup>

### 1.2.2. Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit

32. **Zwangsarbeit hat in den letzten Jahren zugenommen.** Globalen Schätzungen zufolge hat sich die Zahl der Menschen in Zwangsarbeit zwischen 2016 und 2021 weltweit von 24,9 Millionen auf 27,6 Millionen erhöht, was einem Prävalenzanstieg von 3,4 auf 3,5 je 1.000 Personen entspricht (siehe Abbildung 2). 11,8 Millionen dieser Menschen sind Frauen und Mädchen. Zwangsarbeit betrifft alle Regionen der Welt und ist am stärksten in den arabischen Staaten verbreitet (5,3 je 1.000 Personen), gefolgt von Europa und Zentralasien (4,4 je 1.000 Personen), Amerika sowie Asien und Pazifik (jeweils 3,5 je 1.000 Personen) und Afrika (2,9 je 1.000 Personen). Mehr als die Hälfte aller Fälle von Zwangsarbeit sind entweder in Ländern der mittleren Einkommensgruppe (oberer Bereich) oder in Ländern mit hohem Einkommen anzutreffen.<sup>81</sup>
33. **Insgesamt 86 Prozent aller Fälle von Zwangsarbeit treten in der Privatwirtschaft auf,** und jüngsten Untersuchungen der IAO zufolge erwirtschaften die für Zwangsarbeit verantwortlichen Täter illegale Gewinne in Höhe von rund 236 Milliarden US-Dollar pro Jahr.<sup>82</sup> Das Vorherrschen

<sup>76</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*, 49. Zu Plattformarbeiter\*innen siehe Felix Hadwiger, *Realizing the opportunities of the platform economy*.

<sup>77</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*, 48.

<sup>78</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*, 78–79, und IAO, *Ungleichheit und die Welt der Arbeit*, ILC.109/IV(Rev.), 2021, Abs. 99.

<sup>79</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*, 14 und 22.

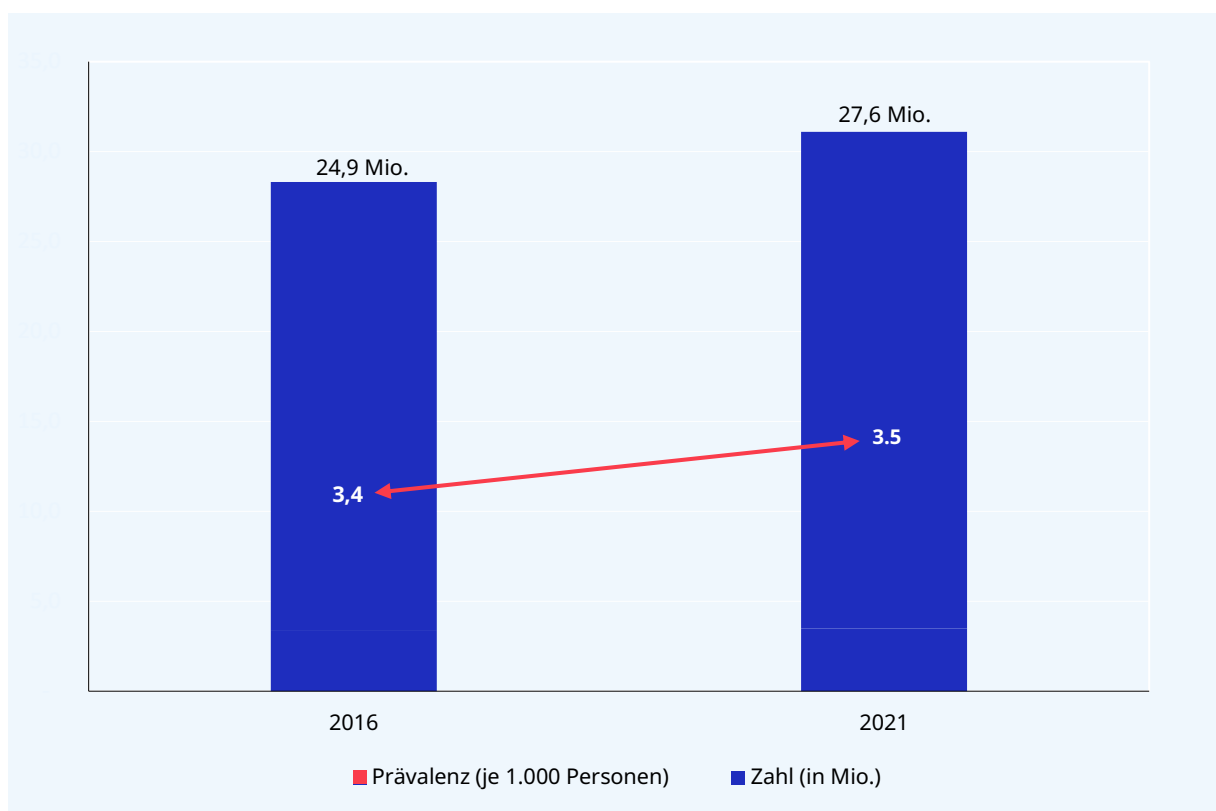
<sup>80</sup> IAO, ILC.111/III(A).

<sup>81</sup> IAO, IOM und Walk Free, *Global Estimates of Modern Slavery*, 72.

<sup>82</sup> IAO, *Profits and Poverty: The economics of forced labour*. Zweite Ausgabe, 2024.

von Zwangsarbeit in der Privatwirtschaft verdeutlicht, wie wichtig die jüngsten Anstrengungen gegen Zwangsarbeit in der Geschäftstätigkeit von Privatunternehmen, unter anderem durch neue Rechtsvorschriften und Initiativen zur Förderung der menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht, sowie die Anstrengungen zur Stärkung von Strafverfolgung und Abhilfe sind.<sup>83</sup> Der restliche Anteil der Menschen in Zwangsarbeit (14 Prozent) entfällt auf staatlich verordnete Zwangsarbeit – was hauptsächlich missbräuchliche Pflichtarbeit in Haftanstalten, Missbrauch der Wehrpflicht, für die wirtschaftliche Entwicklung eingesetzte Zwangsarbeit und staatlich verordnete Arbeit über die „normalen Bürgerpflichten“ hinaus umfasst. Aus den Kommentaren der Aufsichtsorgane der IAO geht klar hervor, dass staatlich verordnete Zwangsarbeit noch immer in allen Regionen der Welt fortbesteht.<sup>84</sup>

► **Abbildung 2. Zahl und Prävalenz der Menschen in Zwangsarbeit, 2016 und 2021**



Quelle: IAO, IOM und Walk Free, *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage*, 2022.

- 34. Zwangsarbeit ist eng mit den allgemeineren Herausforderungen in der Welt der Arbeit verknüpft.** Wenngleich es weiterer Forschung zu den Grundursachen der Zwangsarbeit bedarf, legen die verfügbaren Erkenntnisse nahe, dass Probleme im Zusammenhang mit Informalität, Migrationssteuerung, Zugang zu Sozialschutz, Zugang zu Krediten und Anwerbung allesamt entscheidend zu einer größeren Anfälligkeit von Erwerbstätigen für Zwangsarbeit beitragen. Ebenso wenig lässt sich das Phänomen der Zwangsarbeit von anderen Defiziten in Bezug auf die GPRA, unter anderem der Verweigerung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektiver-

<sup>83</sup> IAO, *Ending Forced Labour by 2030: A Review of Policies and Programmes – Executive Summary*, 2018.

<sup>84</sup> IAO, IOM und Walk Free, *Global Estimates of Modern Slavery*, 50–57.

handlungen und Diskriminierung, trennen.<sup>85</sup> Lücken und Unstimmigkeiten in Politik und Gesetzgebung verschärfen die Anfälligkeit für Zwangsarbeit. Obwohl seit der letzten wiederkehrenden Diskussion mehrere Länder nationale Aktionspläne und ähnliche Maßnahmen gegen Zwangsarbeit beschlossen haben,<sup>86</sup> sind spezielle Politikinstrumente dieser Art noch immer selten, und selbst wenn sie bestehen, werden sie nicht immer angemessen finanziert oder umgesetzt.<sup>87</sup> Trotz laufender Bemühungen um die Beseitigung rechtlicher Lücken verfügt ungefähr ein Drittel der Länder noch immer nicht über Rechtsvorschriften, mit denen Zwangsarbeit klar definiert, unter Strafe gestellt und geahndet wird. Beschäftigte in der informellen Wirtschaft, wo die Gefahr von Zwangsarbeit besonders ausgeprägt ist, genießen weder umfassende rechtliche Anerkennung noch umfassenden gesetzlichen Schutz ihrer Arbeitsrechte, einschließlich des Vereinigungsrechts.<sup>88</sup> Auch Arbeitsmigranten, die mit dreimal höherer Wahrscheinlichkeit als andere Beschäftigte in Zwangsarbeit geraten, verfügen oftmals über keinen umfassenden Schutz im Rahmen der Rechtsvorschriften im Bereich Arbeit und soziale Sicherheit.

- 35. Oftmals wird das Vorgehen gegen Zwangsarbeit durch den Mangel an Kapazitäten bei den wichtigsten für Rechtsdurchsetzung und Opferhilfe zuständigen staatlichen Stellen gehemmt.** Fortbestehende Kapazitätsbeschränkungen und der Mangel an Koordinierung zwischen der Arbeitsaufsicht, anderen Rechtsdurchsetzungsbehörden und dem Justizwesen schlagen sich in der anhaltend geringen Zahl der Fälle von Zwangsarbeit und Menschenhandel, die den Gegenstand amtlicher Untersuchungen bilden, sowie in der geringen Zahl der Fälle nieder, in denen eine erfolgreiche Strafverfolgung zu einer Verurteilung wegen Verstößen gegen das Verbot von Zwangsarbeit führt.<sup>89</sup> Bisweilen werden Anstrengungen zur Rechtsdurchsetzung und Bekämpfung des Menschenhandels durch Korruption bei öffentlich Bediensteten untergraben.<sup>90</sup> Unzureichende Informationen und Daten stellen nach Auskunft der Mitgliedstaaten weiterhin ein wichtiges Problem dar, das eine wirksame Bekämpfung von Zwangsarbeit erheblich erschwert.<sup>91</sup> Das Fehlen institutioneller und grenzüberschreitender Koordinierung in Bereichen wie Migrationssteuerung, Beschäftigung sowie Kriminalität und Sicherheit verhindert häufig ein abgestimmtes Vorgehen gegen Zwangsarbeit und die ihr zugrunde liegenden Ursachen.

### 1.2.3. Effektive Abschaffung der Kinderarbeit

- 36. Die jüngsten globalen Trends lassen Rückschlüsse bei der Beendigung von Kinderarbeit erkennen.** Seit 2016 ist der prozentuale Anteil von Kindern, die Kinderarbeit verrichten, unverändert geblieben, während die absolute Zahl dieser Kinder bis 2020 um über 8 Millionen auf schätzungsweise 160 Millionen Kinder weltweit angestiegen ist (siehe Abbildung 3).<sup>92</sup> Dieser allgemeine Anstieg wurde zur Gänze durch eine Zunahme der Zahl jüngerer Kinder (von fünf bis elf Jahren), die sich in Kinderarbeit befinden, verursacht; bei der Kinderarbeit der 12- bis 17-jährigen

<sup>85</sup> Siehe z.B. IAO, OECD, IOM und UNICEF, *Ending child labour, forced labour and human trafficking in global supply chains*, 2019, IAO, *Ending Forced Labour By 2030: A Review Of Policies And Programmes*, 2018, und IAO, *Profits and poverty: The economics of forced labour*, 2014. Das im Rahmen des IAO-Projekts Research to Action erstellte Tool [Evidence Gap Map on Forced labour](#) und die dazugehörige [Bibliografie](#), die beide 2023 eingeführt wurden, bieten Zugang zum gesamten Bestand der zum Thema Zwangsarbeit veröffentlichten Forschungsarbeiten.

<sup>86</sup> Beispielsweise Nigeria und Malaysia. IAO, ILC.111/III(A).

<sup>87</sup> IAO, IOM und Walk Free, *Global Estimates of Modern Slavery*, 96.

<sup>88</sup> Siehe beispielsweise den vorhergehenden Abschnitt zum Ausschluss bestimmter Kategorien von Erwerbstätigen von den Rechtsvorschriften, die das Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen gewährleisten.

<sup>89</sup> IAO, IOM und Walk Free, *Global Estimates of Modern Slavery*, 87.

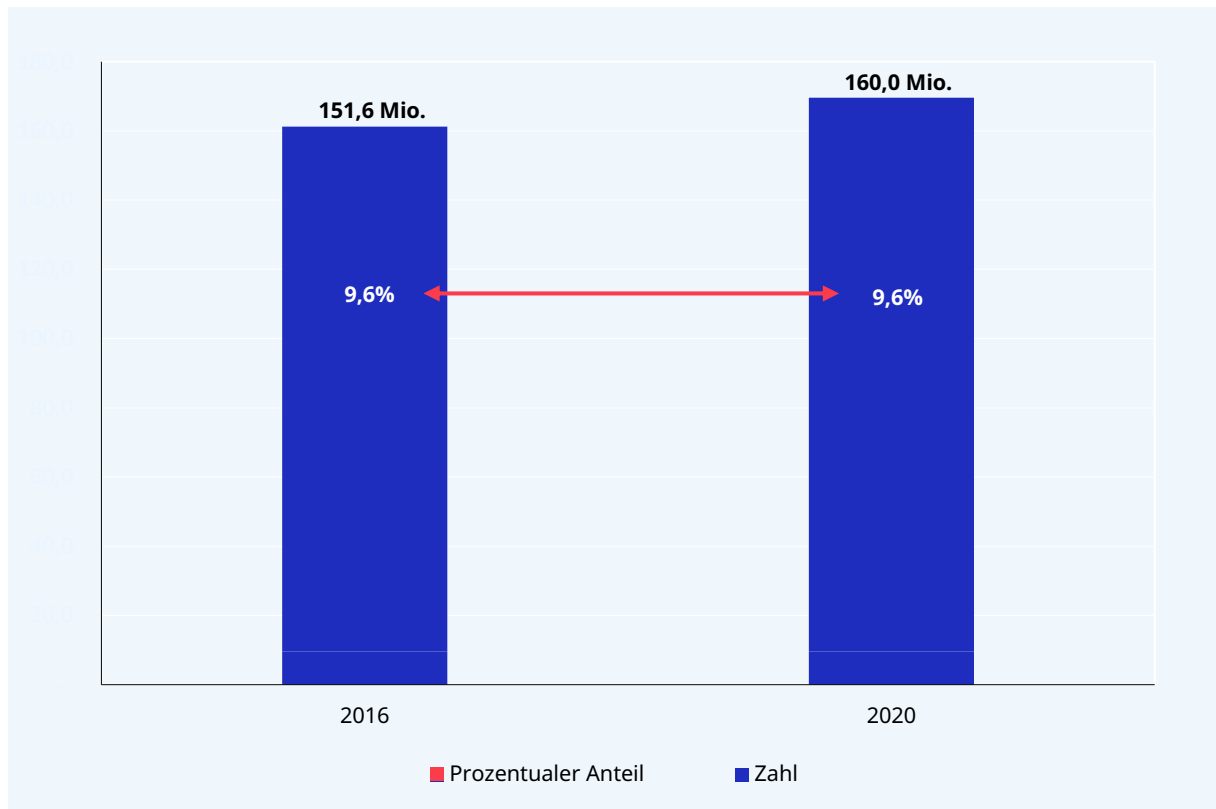
<sup>90</sup> IAO, ILC.111/III(A) (zu Argentinien und Gabun).

<sup>91</sup> IAO, GB.347/INS/3.

<sup>92</sup> IAO und UNICEF, *Child Labour*, 8.

war im Zeitraum von 2016 bis 2020 sowohl prozentual als auch in absoluten Zahlen weiterhin ein Abwärtstrend zu beobachten. Die weltweiten Schätzungen machen deutlich, dass die Fortschritte bei der Bekämpfung von Kinderarbeit drastisch beschleunigt werden müssen, um die globalen Zielvorgaben zu erreichen.

► **Abbildung 3. Zahl und Prävalenz der Kinder, die Kinderarbeit verrichten, 2016 und 2020**



Quelle: IAO und UNICEF, *Child Labour: Global estimates 2020, trends and the road forward*, 2021.

- 37. Die globalen Trends verdecken beträchtliche Fortschritte in einigen Regionen.** Daten aus Asien und dem pazifischen Raum sowie aus Lateinamerika und der Karibik zeigen, dass die Kinderarbeit dort seit 2008 insgesamt beständig abnimmt und dass die konzertierten nationalen und multilateralen Anstrengungen zur Bekämpfung von Kinderarbeit in den letzten Jahrzehnten konkrete Ergebnisse erbracht haben. Demgegenüber sind in Afrika sowohl der prozentuale Anteil als auch die absolute Zahl der Kinder, die Kinderarbeit verrichten, im letzten Jahrzehnt angestiegen, und in Afrika leisten nun mehr Kinder Kinderarbeit als im Rest der Welt zusammengekommen.<sup>93</sup> Die gegenläufigen regionalen Trends bei der Kinderarbeit lassen sich größtenteils auf unterschiedliche Entwicklungen hinsichtlich der Grundursachen von Kinderarbeit, darunter Armut, Informalität, soziale Absicherung der Kinder und Zugang zu hochwertiger Bildung, zurückführen.<sup>94</sup> In all diesen Politikbereichen haben die besser abschneidenden Regionen mehr Fortschritte erzielt.

<sup>93</sup> IAO und UNICEF, *The role of social protection in the elimination of child labour*, 9; IAO und UNICEF, *Child Labour*. Auch innerhalb Afrikas gibt es bedeutende subregionale Unterschiede: Ost- und Westafrika weisen im Vergleich zu anderen Subregionen eine beträchtlich höhere Prävalenz (29,8 Prozent [38,6 Mio.] bzw. 22,8 Prozent [30,3 Mio.]) auf.

<sup>94</sup> IAO, *COVID-19 impact on child labour and forced labour: The response of the IPEC+ Flagship Programme*, 2020, 4.

- 38. Insgesamt 70 Prozent aller Kinderarbeit (und mehr als drei Viertel der Kinderarbeit von Fünf- bis Elfjährigen) wird in der Landwirtschaft verrichtet, oftmals im Rahmen von Familienarbeit.** <sup>95</sup> Bei kleinen landwirtschaftlichen Familienbetrieben ist die Gefahr besonders hoch, da sie in der Regel wirtschaftlich und funktionell stärker auf Kinderarbeit angewiesen sind. <sup>96</sup> In größeren gewerblichen Agrarbetrieben können Akkordlohnsysteme, bei denen das Einkommen beispielsweise vom Gewicht der gepflückten Pflanzen oder der Zahl der gejäteten Reihen abhängt, einen Anreiz für den Einsatz von Kindern bieten – insbesondere wenn Familien dadurch in der Lage sind, finanziell ein Auskommen zu finden. <sup>97</sup> Im Dienstleistungssektor und in der Industrie ist der Anteil der Kinder, die Kinderarbeit leisten, niedriger, jedoch noch immer erheblich. Fast 20 Prozent der Kinderarbeit treten im Dienstleistungssektor auf, eine Kategorie, die auch Hausarbeit einschließt, auf die 5 Prozent der Kinderarbeit entfallen. In der Industrie, einschließlich Baugewerbe, Bergbau und verarbeitendes Gewerbe, arbeitet jedes zehnte Kind in Kinderarbeit.
- 39. Es gibt zunehmend Belege dafür, wie wichtig der Sozialschutz für die Bekämpfung von Kinderarbeit ist.** Der Sozialschutz kann zur Verhütung von Kinderarbeit beitragen, indem er den Familien, insbesondere in der Landwirtschaft und in Krisenzeiten, einen Puffer in Bezug auf Einkommen und Gesundheitsversorgung bietet, wodurch sich ihre Abhängigkeit von Kinderarbeit als Überlebensstrategie verringert. Eine stärkere soziale Absicherung ist mit einer geringeren Prävalenz von Kinderarbeit verbunden, weshalb Kinderarbeit in der Regel in Ländern, Regionen und Sektoren zu finden ist, in denen die soziale Absicherung begrenzt ist oder ganz fehlt. <sup>98</sup> Die Daten lassen auch darauf schließen, wie wichtig es für die Maßnahmen zur Bekämpfung von Kinderarbeit unter anderem ist, das Recht der Kinder auf Bildung zu sichern und zu fördern, die Möglichkeiten menschenwürdiger Arbeit für Erwachsene und Jugendliche über dem Mindestalter auszuweiten, die Lebensgrundlagen im ländlichen Raum zu verbessern und den Übergang zur Formalität zu beschleunigen. <sup>99</sup> Zudem bleibt die geringe Sensibilisierung – der Kinder, der Eltern und der Arbeitgeber – für die Gefahren und negativen Auswirkungen von Kinderarbeit ein erhebliches Problem bei den Bemühungen, die sozialen und kulturellen Triebkräfte von Kinderarbeit anzugehen und breite gesellschaftliche Unterstützung für die Bekämpfung von Kinderarbeit aufzubauen. <sup>100</sup>
- 40. In vielen Ländern werden Bemühungen um die Beseitigung von Kinderarbeit nach wie vor durch rechtliche und institutionelle Herausforderungen gehemmt.** Nach wie vor bestehen Herausforderungen in Bezug auf die Angleichung des Mindestalters für die Beschäftigung an das Ende der Schulpflicht und die Festlegung oder Überprüfung nationaler Verzeichnisse gefährlicher Arbeiten, die für Menschen unter 18 Jahren verboten sind. <sup>101</sup> Entscheidende Bedeutung kommt auch der Konsolidierung, Stärkung und wirksamen Durchsetzung von Rechtsvorschriften in verwandten Bereichen wie Zwangsarbeit, Kinderhandel und Kinderschutz sowie der Vorschriften

<sup>95</sup> IAO und UNICEF, *Child Labour*, 9.

<sup>96</sup> FAO, *Social Protection and Child Labour: Eliminating child labour in agriculture with social protection*, 2020.

<sup>97</sup> Unter Hinweis auf die im Handlungsappell von Durban zur Beseitigung von Kinderarbeit (*Durban Call to Action on the Elimination of Child Labour*) ergangene Forderung, die Akkordlohnsysteme in der Landwirtschaft zu überprüfen, und in Anerkennung der Notwendigkeit, Arbeitskräften in der Landwirtschaft angemessene und existenzsichernde Mindestlöhne zu garantieren.

<sup>98</sup> IAO und UNICEF, *The role of social protection in the elimination of child labour*.

<sup>99</sup> IAO und UNICEF, *Child Labour*; IAO, *Ending Child Labour by 2025: A review of policies and programmes*, 2018.

<sup>100</sup> IAO, GB.347/INS/3; IAO, *Überprüfung der jährlichen Berichte im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, GB.344/INS/4(Rev.1), 2022; IAO, *Communication Strategies on Child Labour: From Awareness Raising to Action*, 2021.

<sup>101</sup> IAO, *Ending Child Labour by 2025*.

über die Schulpflicht zu.<sup>102</sup> Die Aufsichtsorgane der IAO haben wiederholt auf Mängel bei den Maßnahmen der Arbeitsaufsichtsbehörden (unter anderem das Fehlen eines Mandats zur Inspektion informeller Betriebe), der Polizeistellen, der Gerichte sowie der für den Umgang mit Schulabbruch zuständigen Fürsorge- und Bildungsbehörden hingewiesen.<sup>103</sup> Eine weitere kritische Herausforderung stellen unangemessene gerichtliche und Abhilfemechanismen und die entsprechend geringe Zahl strafrechtlicher Verfolgungen der schlimmsten Formen von Kinderarbeit dar.<sup>104</sup> Dies geht einher mit unzureichenden Unterstützungs- und Fördermaßnahmen, etwa Opferhilfe sowie Angeboten speziell zur Rehabilitation und Wiedereingliederung.

#### 1.2.4. Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf

41. **Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf – aus den in den grundlegenden Übereinkommen angeführten sowie anderen Gründen**<sup>105</sup> – ist nach wie vor allgegenwärtig und stellt eine bedeutende Triebkraft für Ungleichheit und ein wichtiges Hindernis für menschenwürdige Arbeit und soziale Gerechtigkeit dar. Häufig wirken mehrere Diskriminierungsgründe (z.B. ethnische Zugehörigkeit, Geschlecht und soziale Herkunft) zusammen, was deutlich macht, wie komplex direkte wie indirekte Diskriminierung ist. Diskriminierung äußert sich auch in der Verletzung des im Übereinkommen Nr. 100 niedergelegten Grundsatzes gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit sowie in verschiedenen Formen von diskriminierungsbedingter Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz.
42. **Die anhaltenden geschlechtsspezifischen Unterschiede bei der Erwerbsquote (25 Prozentpunkte) und der Arbeitsplatzlücke (4,5 Prozentpunkte) haben sich seit 2016 kaum gewandelt.**<sup>106</sup> In einigen Regionen, namentlich in Südasien, Nordafrika und den arabischen Staaten, sowie allgemein in Ländern mit niedrigem Einkommen ist dieses Gefälle bei beiden Indikatoren erheblich größer.<sup>107</sup> Wenn Frauen eine Beschäftigung finden, leisten sie im Durchschnitt weniger Arbeitsstunden als ihre männlichen Kollegen, gehen mit größerer Wahrscheinlichkeit als Männer einer Teilzeit- oder befristeten Arbeit nach<sup>108</sup> und sehen sich häufiger Beschäftigungsformen gegenüber, die durch schlechte Arbeitsbedingungen, mangelnden Sozialschutz sowie in der Praxis durch begrenzte Anerkennung und begrenzten Schutz der GPRA gekennzeichnet sind.<sup>109</sup> Die geringere Zahl der von Frauen in bezahlter Beschäftigung geleisteten Arbeitsstunden, die

<sup>102</sup> IAO, *Child Labour in Africa Analytical Report*, unveröffentlicht.

<sup>103</sup> Siehe beispielsweise Albanien und Demokratische Republik Kongo. IAO, *Application of International Labour Standards 2022*, ILC.110/III(A), 2022.

<sup>104</sup> IAO, *Child Labour in Africa Analytical Report*, unveröffentlicht.

<sup>105</sup> Im Übereinkommen Nr. 111 wird ausdrücklich auf Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft Bezug genommen. Inzwischen hat der CEACR zudem erklärt, dass geschlechtsbasierte Diskriminierung über Unterscheidungen aufgrund biologischer Eigenschaften (Geschlecht) hinaus auch Ungleichbehandlung aufgrund der einem bestimmten Geschlecht zugewiesenen, gesellschaftlich konstruierten Rollen und Verantwortlichkeiten einschließt. Siehe beispielsweise IAO, *Achieving gender equality at work*, ILC.111/III(B), 2023.

<sup>106</sup> ILOSTAT-Daten zu den Erwerbsquoten (Modellschätzungen, November 2022). Der IAO-Indikator für die „Arbeitsplatzlücke“ erfasst Personen, die keine Arbeit haben, jedoch arbeitswillig sind. Neben den Arbeitslosen umfasst die Maßnahme auch Personen, die nicht aktiv nach Arbeit suchen, z.B. aufgrund von Pflege- und Betreuungspflichten. IAO, *Spotlight on Work Statistics n°12: New Data Shine Light on Gender Gaps in the Labour Market*, IAO-Kurzdossier, März 2023.

<sup>107</sup> Das Gefälle bei der Erwerbsquote belief sich 2022 in Südasien auf 24,8, in Nordafrika auf 19,8 und in den arabischen Staaten auf 19,2 Prozentpunkte. (IAO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2023*, 30). Die geschätzte „Arbeitsplatzlücke“ betrug 2022 in den Ländern mit niedrigem Einkommen 8,4 und in den Ländern der mittleren Einkommensgruppe (unterer Bereich) 6,4 Prozentpunkte. IAO, *Spotlight on Work Statistics n°12*.

<sup>108</sup> IAO, ILC.111/III(B); IAO, ILC.109/IV(Rev.).

<sup>109</sup> IAO, ILC.111/III(B).

zum Teil auf die unverhältnismäßig hohe Belastung von Frauen durch unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit und Familienpflichten zurückzuführen ist,<sup>110</sup> verstärkt bestehende geschlechtsspezifische Unterschiede bei der Beschäftigung und trägt zu erhöhter Beschäftigungs- und Einkommensunsicherheit bei.<sup>111</sup>

- 43. Den letzten weltweiten Schätzungen zufolge beträgt das geschlechtsspezifische Lohngefälle 19 Prozent, wobei es von Region zu Region starke Unterschiede gibt.**<sup>112</sup> Dem geschlechtsspezifischen Lohngefälle liegen verschiedene Faktoren zugrunde: Muster beruflicher Segregation, wobei Frauen vornehmlich in Sektoren und Berufen arbeiten, in denen das Entgelt geringer ist und eine wirksame gewerkschaftliche Vertretung fehlt, Benachteiligung bei Entgelt und beruflichem Fortkommen aufgrund von Beschäftigungsunterbrechungen infolge von Mutterschaft oder anderer Familien- und Fürsorgepflichten, Unterschiede in der allgemeinen und beruflichen Bildung, geschlechtsbezogene Vorurteile bei der Anstellung und bei Arbeitsbewertungen sowie direkte Diskriminierung beim Entgelt.<sup>113</sup> Beim gegenwärtigen Tempo wird es noch viele Jahre dauern, bis die wichtigsten geschlechtsspezifischen Unterschiede auf dem Arbeitsmarkt, darunter das geschlechtsspezifische Lohngefälle und die ungleiche Verteilung des Zeitaufwands für unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit, beseitigt werden.<sup>114</sup>
- 44. Zu den Millionen anderer weltweit von Diskriminierung betroffener Menschen zählen auch Menschen afrikanischer Herkunft, indigene und in Stämmen lebende Völker, ethnische Minderheiten, Migranten und Flüchtlinge.** Vom IAA 2019 durchgeführte Forschungsarbeiten ergaben, dass indigene und in Stämmen lebende Völker weltweit ein durchschnittliches Lohngefälle in Höhe von 18,5 Prozent im Vergleich zur nicht indigenen Bevölkerung hinnehmen müssen.<sup>115</sup> In Lateinamerika und der Karibik beträgt das geschätzte Lohngefälle über 30 Prozent,<sup>116</sup> was zu den regionsweit unverhältnismäßig hohen Armutsquoten bei indigenen Völkern und Menschen afrikanischer Abstammung beiträgt.<sup>117</sup> Den verfügbaren Daten zufolge laufen indigene Kinder erheblich mehr Gefahr, in Kinderarbeit zu geraten und von der Bildung ausgeschlossen zu werden.<sup>118</sup> Auch religiöse Intoleranz und Diskriminierung am Arbeitsplatz können in vielfältiger Form auftreten, darunter Vorurteile bei Arbeitgebern wie Arbeitnehmern, eine restriktive Auslegung der Unternehmensidentität und Unbehagen gegenüber religiöser Vielfalt.<sup>119</sup> Es mangelt an Daten zur Bewertung der Fortschritte bei der Bekämpfung von Diskriminierung und Ungleichheit von Menschen aus bestimmten rassischen, ethnischen oder religiösen Gruppen, einschließlich einer hinreichenden Aufschlüsselung zentraler Arbeitsmarktindikatoren nach den Merkmalen, die möglicherweise einen Diskriminierungsgrund darstellen.

<sup>110</sup> IAO, ILC.111/III(B).

<sup>111</sup> IAO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2023*, 36. Weltweit gesehen arbeiteten Frauen in Beschäftigung durchschnittlich 37,3 Stunden in der Woche, Männer dagegen 44,1 Stunden. Am stärksten ausgeprägt ist das Gefälle in den arabischen Staaten (33,9 Stunden für Frauen im Vergleich zu 45,3 Stunden für Männer), Südasien (34,2 bzw. 49,7), und in Zentral- und Westasien (33,2 bzw. 47,9).

<sup>112</sup> IAO, *Global Wage Report 2018/19: What Lies Behind Gender Pay Gaps*, 2018.

<sup>113</sup> IAO, ILC.111/III(B), Abs. 29.

<sup>114</sup> IAO, *A Quantum Leap for Gender Equality: For a Better Future of Work for All*, 2019.

<sup>115</sup> IAO, *Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169*.

<sup>116</sup> IAO, *Implementing the ILO Indigenous and Tribal Peoples Convention No. 169*.

<sup>117</sup> UN-Wirtschaftskommission für Lateinamerika und die Karibik, *Social Panorama of Latin America*, 2021, 69.

<sup>118</sup> IAO, *Issue paper on child labour and education exclusion among indigenous children*, 2023.

<sup>119</sup> UN-Generalversammlung, *Elimination of all forms of religious intolerance*, A/69/261, 2014.

- 45. Arbeitsmigranten in aller Welt sind Vorurteilen und Stigmatisierung ausgesetzt, die sich in der Arbeitswelt oftmals in Diskriminierung und Ausgrenzung äußern.** Häufig sind Arbeitsmigranten überproportional auf schlecht bezahlten und informellen Arbeitsplätzen zu finden; nach einer Studie sind schätzungsweise 62 Prozent der Arbeitsmigranten informell tätig, gegenüber 51 Prozent bei einheimischen Arbeitskräften.<sup>120</sup> Was das Entgelt anbelangt, so erhalten Arbeitsmigranten in Ländern mit höherem Einkommen im Durchschnitt einen um 12,6 Prozent niedrigeren Stundenlohn als einheimische Arbeitskräfte;<sup>121</sup> allerdings sind diese Unterschiede in einigen Ländern erheblich größer, und neuere Erkenntnisse deuten darauf hin, dass das Lohngefälle in den letzten fünf Jahren beträchtlich zugenommen hat. Die schlechtere Bezahlung von Arbeitsmigranten lässt sich zu einem großen Teil nicht durch andere Merkmale (Bildung, Alter, Standort usw.) dieser Arbeitskräfte erklären, was auf den Fortbestand einer erheblichen direkten und/oder indirekten Diskriminierung hindeutet, die die Beschäftigungsmöglichkeiten und -ergebnisse für Arbeitsmigranten beeinträchtigt.<sup>122</sup> Arbeitsmigrantinnen erfahren mit höherer Wahrscheinlichkeit sich überschneidende Formen von Diskriminierung und sind besonders stark benachteiligt, was den Zugang zu formeller Beschäftigung, die Gefährdung durch Arbeitsschutz- und sonstige Risiken sowie das Entgelt betrifft.<sup>123</sup>
- 46. Menschen mit Behinderungen, die Schätzungen zufolge über 15 Prozent der Weltbevölkerung ausmachen, sind auch in der Arbeitswelt Gegenstand von Diskriminierung und Benachteiligung,** unter anderem in Form einer durchweg niedrigeren Beschäftigungsquote und Bezahlung im Vergleich zu Menschen ohne Behinderungen.<sup>124</sup> Sofern entsprechend aufgeschlüsselte Arbeitsmarktdaten vorliegen, lassen sie in allen Regionen durchgängig Ungleichheiten erkennen, die den Zugang von Menschen mit Behinderungen zu Ausbildung und Beschäftigung beeinträchtigen. So gehen nahezu 80 Prozent der Jugendlichen mit Behinderungen in Senegal keiner Arbeit nach, besuchen keine Schule und absolvieren keine Berufsausbildung, während es bei Jugendlichen ohne Behinderungen 33 Prozent sind. In Indonesien beläuft sich die Nichterwerbsquote von Menschen mit Behinderungen auf 89 Prozent. In Costa Rica verdienen Menschen mit Behinderungen im Durchschnitt 31 Prozent weniger als Menschen ohne Behinderungen.<sup>125</sup>
- 47. Menschen mit HIV – weltweit schätzungsweise 37 Millionen – werden am Arbeitsplatz weiterhin diskriminiert,** was ihre Beschäftigungsmöglichkeiten einschränkt (weshalb sie überproportional in informeller Beschäftigung zu finden sind) und ihre Menschenwürde sowie ihre Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit beeinträchtigt. In der *Globalen Erhebung der IAO zur Diskriminierung aufgrund von HIV* in der Arbeitswelt wird hervorgehoben, dass diskriminierende Einstellungen allgegenwärtig sind. Über ein Drittel der mehr als 55.000 befragten Menschen aus 50 Ländern äußerte die Ansicht, dass es Menschen mit HIV nicht gestattet werden sollte, direkt mit anderen zusammenzuarbeiten, wobei dieser Anteil in Asien und dem pazifischen Raum sowie im

<sup>120</sup> Silas Amo-Agyei, *The Migrant Pay Gap: Understanding Wage Differences Between Migrants and Nationals* (IAO, 2020). Auf der Grundlage von Daten aus 14 Ländern der mittleren Einkommensgruppe (unterer Bereich) und 2 Ländern mit höherem Einkommen.

<sup>121</sup> Amo-Agyei, *The Migrant Pay Gap*. Die Studie macht zudem deutlich, dass Arbeitsmigrantinnen in Hinsicht auf das Entgelt doppelt benachteiligt sind, denn das Lohngefälle zwischen Arbeitsmigrantinnen und männlichen einheimischen Arbeitskräften beläuft sich in Ländern mit höherem Einkommen auf über 20,9 Prozent.

<sup>122</sup> Amo-Agyei, *The Migrant Pay Gap*.

<sup>123</sup> Amo-Agyei, *The Migrant Pay Gap*.

<sup>124</sup> UN-Hauptabteilung Wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten, *Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities*, 2018, 2019. Die Verwundbarkeit von Menschen mit schweren Behinderungen erstreckt sich oftmals auch auf ihre Familienangehörigen. Siehe z.B. IAO, *Living with Disabilities in Lebanon: A snapshot assessment of basic needs, social protection and employment gaps*, 2023.

<sup>125</sup> ILOSTAT.

Nahen Osten und in Nordafrika höher ausfiel. Die Mehrheit (60 Prozent) befürwortete einen obligatorischen HIV-Test vor der Zulassung zu einer Beschäftigung.<sup>126</sup>

- 48. In vielen Ländern bestehen zusätzlich zu Lücken in Nichtdiskriminierungsvorschriften, die die grundlegenden Übereinkommen nicht vollständig umsetzen, nach wie vor diskriminierende Gesetze.** In einigen Ländern sind Unterschiede bei der Entlohnung von Frauen und Männern in Gesetzen und sonstigen Vorschriften verankert oder werden im Rahmen von Kollektivvereinbarungen kodifiziert.<sup>127</sup> Allgemein verfügen von den 193 Mitgliedstaaten der UN 89 Prozent über Rechtsvorschriften, wonach Diskriminierung bei der Arbeit aufgrund des Geschlechts generell verboten ist, in 79 Prozent gilt ein entsprechendes Verbot für Diskriminierung aufgrund von Behinderung, in 77 Prozent für Diskriminierung aufgrund des Glaubensbekenntnisses, in 76 Prozent für Diskriminierung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit und der Rasse<sup>128</sup> und in 37 Prozent für Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung oder Geschlechtsidentität.<sup>129</sup> Weit weniger Länder gewähren umfassenden Schutz in Bezug auf Anstellung, Entgelt, Beförderung, Kündigung sowie Gewalt und Belästigung. So besteht in lediglich 23 Prozent der Länder umfassender rechtlicher Schutz vor Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, in 19 Prozent vor Diskriminierung aufgrund von Behinderung, in 17 Prozent vor Diskriminierung aufgrund der ethnischen Zugehörigkeit und des Glaubensbekenntnisses und in 16 Prozent vor Diskriminierung aufgrund der sexuellen Orientierung.<sup>130</sup> Schließlich ist es selbst im Fall eines starken rechtlichen Schutzes bislang nur wenigen Regierungen gelungen, in der Praxis materielle Gleichstellung in Bezug auf verschiedene Gründe einer potenziellen Benachteiligung und Diskriminierung wirksam zu gewährleisten.<sup>131</sup>

### 1.2.5. Ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld

- 49. In aller Welt und allen Sektoren sind Beschäftigte Tag für Tag einem unsicheren und ungesunden Arbeitsumfeld ausgesetzt.** Nach den letzten globalen Schätzungen der IAO starben 2019 rund 2,93 Millionen Beschäftigte infolge von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, und über 395 Millionen Beschäftigte im selben Jahr erlitten nicht tödliche Unfälle bei der Arbeit.<sup>132</sup> Neben den verheerenden Folgen für die einzelnen Menschen, ihre Familien und ihre Gemeinschaften hat dies auch bedeutende Auswirkungen auf die Effizienz und Produktivität der Unternehmen und fügt den Gesellschaften hohe wirtschaftliche Verluste zu. Die Anerkennung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds als fünfte Kategorie grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit im Zuge der Änderung der Erklärung von 1998 stellt einen bedeutenden Schritt zu besseren Arbeitsschutznormen auf der ganzen Welt dar. Sie liefert Impulse für die Stärkung der weltweiten Bemühungen im Arbeitsschutz, bietet einen auf Rechten beruhenden Ansatz als Handlungsgrundlage und verdeutlicht die zentrale Rolle der IAO auf diesem Gebiet.
- 50. Die Statistiken für den Zeitraum von 2000 bis 2019 deuten insgesamt auf eine Verbesserung der Sicherheit am Arbeitsplatz hin, die sich in einem Rückgang der arbeitsbedingten Sterb-**

<sup>126</sup> IAO und Gallup, *The IAO Global HIV Discrimination in the World of Work Survey*, 2021.

<sup>127</sup> Beispielsweise St. Lucia. IAO, ILC.110/III(A).

<sup>128</sup> Nach einer Analyse der IAO zu den 193 Mitgliedstaaten der UN: IAO, *Transforming enterprises through diversity and inclusion*, 2022, 74.

<sup>129</sup> Kuptsch und Charest, *The Future of Diversity*, 123.

<sup>130</sup> IAO, *Transforming enterprises through diversity and inclusion*, 75–76.

<sup>131</sup> CEACR, *General Observation on the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No.111)*, 2019, 2.

<sup>132</sup> IAO, *A call for safer and healthier working environments*, 2023.

**lichkeit um 10 Prozent niederschlägt.**<sup>133</sup> Angesichts des Wachstums der globalen Erwerbsbevölkerung um 26 Prozent haben sich die Herausforderungen beim Arbeitsschutz in absoluten Zahlen allerdings nicht verringert. So fiel die Zahl der arbeitsbedingten Todesfälle 2019 um 0,33 Millionen *höher* aus als 2000.<sup>134</sup> Zudem hielten die Fortschritte bei der Senkung der arbeitsbedingten Sterblichkeit nicht Schritt mit den Fortschritten bei der Senkung der Sterblichkeit allgemein, die zwischen 2000 und 2019 um 15 Prozent zurückging.<sup>135</sup> Trotz der an bestimmten Fronten erreichten Verbesserungen haben die Beschäftigten zudem mit einer Reihe neuer und aufkommender Risikofaktoren zu kämpfen. Neuropsychiatrische Leiden nahmen zwischen 2000 und 2019 um über 90 Prozent zu, Erkrankungen des urogenitalen Systems um über 35 Prozent und bösartige Neubildungen um über 10 Prozent.<sup>136</sup> Der Klimawandel wirkt sich auch auf den Arbeitsschutz aus. Jedes Jahr sind 22,85 Millionen berufsbedingte Verletzungen und 18.970 arbeitsbedingte Todesfälle auf übermäßige Hitze zurückzuführen, wobei 2,41 Milliarden Arbeitnehmer jährlich übermäßiger Hitze ausgesetzt sind.<sup>137</sup>

51. **Nach den Schätzungen der IAO für 2019 sind arbeitsbedingte Todesfälle in ihrer großen Mehrheit auf Berufskrankheiten zurückzuführen.** Berufskrankheiten waren für 2,6 Millionen von 2,93 Millionen arbeitsbedingten Todesfällen verantwortlich, während Arbeitsunfälle 330.000 Todesfälle zur Folge hatten. Die Hauptursachen waren Herz-Kreislauf-Erkrankungen, bösartige Neubildungen und Atemwegserkrankungen, die nahezu drei Viertel der arbeitsbedingten Sterblichkeit insgesamt ausmachten.<sup>138</sup> Von den 19 berufsbedingten Risikofaktoren, die in den gemeinsamen Schätzungen der WHO und der IAO zur arbeitsbedingten Krankheits- und Verletzungslast im Zeitraum 2000–2016 betrachtet wurden, war 2016 die Belastung durch lange Arbeitszeiten ( $\geq 55$  Stunden wöchentlich) derjenige Faktor, auf den weltweit gesehen die meisten Todesfälle zurückzuführen waren, nämlich nahezu 745.000, gefolgt von der berufsbedingten Belastung durch Feinstaub, Gase und Dämpfe mit über 450.000 Todesfällen und der Belastung durch Asbest mit über 200.000 Todesfällen.<sup>139</sup>
52. **Verstärktes Interesse in der Politik und bei den Sozialpartnern galt in den letzten Jahren auch der Frage der psychischen Gesundheit bei der Arbeit.** 2019 lebten schätzungsweise 15 Prozent der Erwachsenen im erwerbsfähigen Alter mit einer psychischen Störung, und jährlich gehen schätzungsweise 12 Milliarden Arbeitstage aufgrund von Angstzuständen und Depression verloren.<sup>140</sup> Der Arbeitsplatz kann die psychische Gesundheit aller Menschen unabhängig davon, ob sie eine psychische Erkrankung haben, stärken oder untergraben. Ein sicheres und gesundes Arbeitsumfeld trägt eher zu einer Steigerung der Arbeitsleistung und Produktivität, einer engeren Personalbindung und zur Begrenzung von Spannungen und Konflikten auf ein Minimum bei. Dagegen kann ein unsicheres oder ungesundes Arbeitsumfeld, das durch lange Arbeitszeiten noch erschwert wird, der psychischen Gesundheit schaden und die Arbeitsfähigkeit der Menschen, sofern sie keine Betreuung erhalten, beeinträchtigen.<sup>141</sup>

<sup>133</sup> IAO, *A call for safer and healthier working environments*.

<sup>134</sup> IAO, *A call for safer and healthier working environments*.

<sup>135</sup> WHO, „Global health estimates: Leading causes of deaths“, Datenbank des Global Health Observatory.

<sup>136</sup> IAO, *A call for safer and healthier working environments*.

<sup>137</sup> IAO, *Ensuring safety and health at work in a changing climate*, 2024.

<sup>138</sup> IAO, *A call for safer and healthier working environments*.

<sup>139</sup> IAO und WHO, *WHO/ILO Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury, 2000-2016*, Global Monitoring Report, 2021.

<sup>140</sup> WHO, *World mental health report: Transforming mental health for all*, 2022.

<sup>141</sup> IAO und WHO, *Mental Health at Work: Policy Brief*, 2022, 3.

- 53. Defizite in Politik und Regulierung sowie begrenzte institutionelle Kapazitäten stellen weiterhin eine erhebliche und wiederkehrende Herausforderung für die Verwirklichung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds auf innerstaatlicher Ebene dar.** <sup>142</sup> Trotz beachtlicher Fortschritte bei den nationalen Anstrengungen zur Gewährleistung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds, unter anderem durch die Festlegung einer Arbeitsschutzpolitik und entsprechende Programme auf innerstaatlicher Ebene und durch Schritte zur Stärkung der Rechtsvorschriften für den Arbeitsschutz, <sup>143</sup> verfügten mit Stand von März 2023 weniger als die Hälfte der Mitgliedstaaten der IAO über eine nationale Arbeitsschutzpolitik (und lediglich rund ein Drittel über ein nationales Programm), ein Manko, das insbesondere in Ländern mit niedrigem Einkommen zu beobachten ist. <sup>144</sup> Zudem sind die Politik und Regelungen zum Arbeitsschutz in vielen Ländern veraltet oder zu eng angelegt. <sup>145</sup> So fehlt es zum Beispiel in Risikosektoren und -berufen wie Landwirtschaft, Baugewerbe oder Bergbau oftmals an einer angemessenen Regulierung. <sup>146</sup> Darüber ging es in Bezug auf Rechtsvorschriften zur psychischen Gesundheit und ihre Durchsetzung trotz der beträchtlichen Zahl von Arbeitnehmern mit psychischen Problemen nur begrenzt voran. <sup>147</sup>
- 54. Eine mangelnde Aufklärung und Schulung in Arbeitsschutzbelangen, erhebliche Lücken bei der Erhebung, Analyse und Verbreitung von Daten zum Arbeitsschutz, die Untätigkeit nationaler dreigliedriger beratender Organe für den Arbeitsschutz sowie Repressalien gegen Arbeitnehmer, die Arbeitsschutzprobleme zur Sprache bringen, stellen in vielen Ländern zusätzliche Herausforderungen dar.** <sup>148</sup> Mangelnde Sensibilisierung und Schwierigkeiten beim Zugang zu externer Unterstützung und Schulung sind einige der Faktoren, die als Hauptgründe für die verhältnismäßig höhere Zahl von Vorfällen im Zusammenhang mit dem Arbeitsschutz in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) benannt wurden. <sup>149</sup> Der Mangel an Daten zu Verletzungen, Unfällen und Erkrankungen in Zusammenhang mit dem Arbeitsschutz ist weiterhin ein Hindernis für die Ermittlung von Arbeitsschutzrisiken und für gezielte, wirksame Präventions- und Durchsetzungsmaßnahmen, unter anderem mit Blick auf besonders gefährdete Gruppen, sowie für die Überwachung der Fortschritte bei der Durchführung der Arbeitsschutzübereinkommen. <sup>150</sup> Das Fehlen verlässlicher Daten ist Ausdruck allgemeinerer Probleme bei den einzelstaatlichen Systemen für die Erfassung und Meldung von mit dem Arbeitsschutz zusammenhängenden Unfällen und Krankheiten. Zwar haben 171 Mitgliedstaaten Mechanismen und Verfahren für die Erfassung und Meldung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten eingerichtet, doch nur 41 Prozent dieser Länder haben dem Amt in den letzten fünf Jahren entsprechende Daten übermittelt. <sup>151</sup>

<sup>142</sup> IAO, GB.347/INS/7.

<sup>143</sup> IAO, ILC.111/III(A).

<sup>144</sup> IAO, *Implementing a safe and healthy working environment: Where are we now?*, 2023.

<sup>145</sup> IAO, GB.347/INS/7.

<sup>146</sup> IAO, GB.347/INS/7.

<sup>147</sup> IAO und WHO, *Mental Health at Work*, 6.

<sup>148</sup> IAO, ILC.111/III(A); IAO, GB.347/INS/7.

<sup>149</sup> IAO, *Improving occupational safety and health in small and medium-sized enterprises – Training module*, 2021.

<sup>150</sup> Siehe Feststellungen des CEACR zu mehreren Ländern, z.B. IAO, *Direct Request (CEACR)*, 2023 (Côte d'Ivoire), und *Direct Request (CEACR)*, 2023 (Marokko).

<sup>151</sup> IAO, *Implementing a safe and healthy working environment*.

## ► Kapitel 2

### Politikmaßnahmen zur Förderung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit vor Ort

55. Trotz des schwierigen globalen Kontexts, der anhaltenden digitalen, ökologischen und demografischen Übergänge sowie der fortbestehenden Informalität haben die Mitgliedsgruppen der IAO in einer Reihe von Mitgliedstaaten im Berichtszeitraum Maßnahmen zur Förderung der GPRA ergriffen. Diese Maßnahmen und Initiativen werden in Abschnitt 2.1 untersucht, während in Abschnitt 2.2 die Maßnahmen des Amtes zur Unterstützung der Mitglieder im allgemeinen Rahmen des Aktionsplans<sup>152</sup> für den Zeitraum 2017–23 behandelt werden. Die Analyse stützt sich insbesondere auf die *Ergebnisse und Empfehlungen* der auf hoher Ebene vorgenommenen *Unabhängigen Evaluierung der Strategien und Maßnahmen der IAO zu den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit, 2018–23*, die auf der 349. Tagung des Verwaltungsrats<sup>153</sup> erörtert wurde, die Reaktion des Amtes auf die Evaluierungsergebnisse<sup>154</sup> und die Orientierungen des Verwaltungsrats.<sup>155</sup>

#### 2.1. Politikmaßnahmen nach Mitgliedsgruppen

##### 2.1.1. Maßnahmen zur Verbesserung von Rechtsvorschriften und Politiken

56. **Stärkung der nationalen Gesetze zum Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen.** Georgien beseitigte die gesetzlichen Hindernisse für die Gründung neuer Gewerkschaften.<sup>156</sup> Andere Regierungen hoben Beschränkungen der Gewerkschaftsmitgliedschaft aufgrund von Faktoren wie Staatsangehörigkeit (Algerien), Alter (Togo), Lese- und Schreibkenntnisse (Kambodscha) und bestehende Gewerkschaftsmitgliedschaft (Pakistan) auf.<sup>157</sup> Mexiko stärkte im Rahmen einer breiter angelegten kollektiven Arbeitsmarktreform die gesetzlichen und institutionellen Mechanismen zur Bekämpfung gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierung und zur Verhinderung von Einmischung seitens der Arbeitgeber und führte Maßnahmen zur Verbesserung der Repräsentativität der Gewerkschaften und zur Förderung von Kollektivverhandlungen ein.<sup>158</sup>
57. **Ausweitung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen auf bestimmte Sektoren und Kategorien von Beschäftigten.** Länder wie Botsuana, Bulgarien, Kanada, Mexiko und Peru lockerten Beschränkungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen für Beschäftigte des öffentlichen Sektors.<sup>159</sup> Jordanien änderte seine nationalen Arbeitsgesetze im Hinblick auf die Ausweitung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und

<sup>152</sup> IAO, GB.331/INS/4/3(Rev.).

<sup>153</sup> IAO, *Independent high-level evaluation of ILO's strategies and action on fundamental principles and rights at work, 2018–23*, (Independent high-level evaluation of FPRW 2018–23), 2023.

<sup>154</sup> IAO, *High-level evaluations of strategies and Decent Work Country Programmes*, GB.349/PFA/5, 2023.

<sup>155</sup> IAO, *Minutes of the 349th Session of the Governing Body of the International Labour Office*, GB.349/PV(Rev.1), 2023.

<sup>156</sup> IAO, ILC.110/III(A) (Georgien).

<sup>157</sup> IAO, ILC.111/III(A) (Algerien, Pakistan, Togo); IAO, ILC.109/III/Add.(A) (Kambodscha).

<sup>158</sup> IAO, *Direct Request (CEACR)*, 2022 (Mexiko).

<sup>159</sup> IAO, ILC.109/III/Add.(A); IAO, ILC.110/III(A); IAO, ILC.111/III(A).

auf Kollektivverhandlungen auf landwirtschaftliche Arbeitskräfte aus.<sup>160</sup> Polen weitete den Geltungsbereich dieses Rechts über die Kategorie der Arbeitnehmer allein hinaus auf alle Personen aus, die gegen Entgelt arbeiten, unabhängig von der Rechtsgrundlage ihres Vertragsverhältnisses.<sup>161</sup> Peru änderte seine Rechtsvorschriften, um Kollektivverhandlungen in der Landwirtschaft über die betriebliche Ebene hinaus zu erleichtern, während das neue Arbeitsgesetz von Guinea-Bissau den Schutz der Vereinigungsfreiheit auf Hafenarbeiter und landwirtschaftliche Arbeitskräfte, einschließlich ausländischer Beschäftigter, ausweitete.<sup>162</sup>

- 58. Aufbau von Kapazitäten zur Umsetzung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen in der Praxis.** In vielen Ländern betrafen diese Bemühungen vor allem den Aufbau von Kapazitäten in der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsgerichtsbarkeit, häufig mit Unterstützung des Amtes. Im Mittelpunkt eines Programmes zur Schulung von Arbeitsaufsichtsbeamten in Kolumbien standen Arbeitsverwaltungsverfahren und die Aufdeckung von Fällen von Scheinselbstständigkeit – Belange, die als wichtigste Hindernisse für eine wirksame Durchsetzung der Gesetze zum Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen benannt wurden.<sup>163</sup> In Namibia wurden Anstrengungen zum Aufbau von Arbeitsaufsichtskapazitäten im Fischereisektor unternommen, unter anderem durch direkten Kontakt mit Fischern, um sie für das Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen zu sensibilisieren.<sup>164</sup> In Mexiko beinhaltete die Reform des Kollektivarbeitsrechts Maßnahmen zur Stärkung der institutionellen Mechanismen und Verfahren für die Beilegung kollektivvertraglicher Streitigkeiten und die Gewährleistung transparenterer und demokratischer betrieblicher Prozesse mit dem Ziel, die wirksame Ausübung des Rechts auf Kollektivverhandlungen zu erleichtern.<sup>165</sup>
- 59. Gesetzgeberische Maßnahmen zur Ermittlung, Definition und Kriminalisierung verschiedener Praktiken, die Zwangsarbeit darstellen.** Äthiopien und Mauretanien überarbeiteten ihre Rechtsvorschriften, um den Begriff Zwangsarbeit (einschließlich Menschenhandel) klarer und/oder umfassender zu definieren, die Strafen für die Täter zu verschärfen und die Schutz- und Rehabilitationsmaßnahmen für die Opfer zu verbessern.<sup>166</sup> Angola und Botsuana änderten ihre Rechtsvorschriften dahingehend, die Anordnung von Pflichtarbeit in Haftanstalten im Zusammenhang mit Strafen für bestimmte Delikte wie illegale Streiks oder Verstöße gegen die Arbeitsdisziplin im Einklang mit dem Übereinkommen Nr. 105 zu beschränken.<sup>167</sup>
- 60. Nationale Aktionspläne gegen Zwangsarbeit mit einem Fahrplan für die Umsetzung von Recht in Praxis.** Der nationale Aktionsplan Perus beruht auf einem ganzheitlichen Ansatz, der Maßnahmen für ein direktes Vorgehen gegen Zwangsarbeit (Kapazitäten der staatlichen Institutionen, Ermittlungen und Strafverfolgung, Opferhilfe und Rehabilitationsmaßnahmen) mit Initiativen zur Bekämpfung der Grundursachen (Erhebung von Daten zur sozioökonomischen Verwundbarkeit, Sensibilisierung der Öffentlichkeit und gezielte Initiativen zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und der Wahrnehmung anderer Arbeitnehmerrechte bei gefährdeten

<sup>160</sup> IAO, GB.347/INS/3, Abs. 22.

<sup>161</sup> IAO, [Observation \(CEACR\)](#), 2023 (Polen).

<sup>162</sup> Gewerkschaften (Peru) und der CEACR (Guinea-Bissau) haben jedoch auf einige verbleibende Beschränkungen hingewiesen. Zu Peru siehe IAO, ILC.110/III(A), 552; zu Guinea-Bissau siehe IAO, [Observation \(CEACR\)](#), 2022.

<sup>163</sup> IAO, [Building a culture of workplace compliance through development cooperation: Compendium of good practices](#), 2021. Dazu gehörte auch die Erstellung einer Checkliste für Arbeitsaufsichtsbeamte über Verhaltensweisen, die die Vereinigungsfreiheit beeinträchtigen.

<sup>164</sup> IAO, [Strategic Compliance Planning in action: Stories of change](#), 2023.

<sup>165</sup> IAO, Comments (CEACR), 2022 (Mexiko).

<sup>166</sup> IAO, ILC.111/III(A); IAO, [Direct Request \(CEACR\)](#), 2023 (Mauretanien).

<sup>167</sup> IAO, ILC.110/III(A); IAO, ILC.111/III(A).

Bevölkerungsgruppen) kombiniert.<sup>168</sup> Ebenso enthält der von der Nationalen Agentur für das Verbot des Menschenhandels (NAPTIP) aufgestellte nationale Aktionsplan gegen den Menschenhandel in Nigeria für 2022–26 wichtige Aktionsschwerpunkte in den Bereichen Schutz und Unterstützung, Prävention, Forschung und Bewertung, Strafverfolgung sowie Partnerschaft und Koordinierung.<sup>169</sup> Obwohl seit der letzten wiederkehrenden Diskussion mehrere Länder nationale Aktionspläne und ähnliche Maßnahmen gegen Zwangsarbeit beschlossen haben,<sup>170</sup> sind spezielle Politikinstrumente dieser Art noch immer selten, und selbst wenn sie bestehen, werden sie nicht immer angemessen finanziert oder umgesetzt.<sup>171</sup>

61. **Reformen der Rechtsvorschriften und Verfahren im Bereich Beschäftigung und Einwanderung mit dem Ziel, die für viele Arbeitsmigranten bestehenden Risiken zu beseitigen und zu verhindern, dass sie Opfer von Zwangsarbeit werden.** Katar hat einige der problematischsten Elemente des *Kafala*-Systems, eines Systems der Bürgschaft, abgeschafft, darunter Beschränkungen der Freiheit der Beschäftigten, den Arbeitgeber zu wechseln oder ihr Arbeitsverhältnis zu beenden, die das Risiko von Zwangsarbeit erheblich erhöhten.<sup>172</sup> Ein besonderer Schwerpunkt des Nationalen Aktionsplans Malaysias gegen Zwangsarbeit 2021–2025 liegt auf der Arbeitsmigrationssteuerung, was auch Maßnahmen umfasst, die einer unfairen Anwerbep Praxis, irregulärer Migration und dem mangelnden Bewusstsein von Arbeitsmigranten für ihre Rechte entgegenwirken sollen.<sup>173</sup> Zugleich haben viele Herkunftsländer Auslandsarbeitsämter eingerichtet, um Arbeitsmigranten in den Zielländern, darunter Opfer von Zwangsarbeit, zu unterstützen.<sup>174</sup>
62. **Reformen zum Mindestalter für die Beschäftigung und zu gefährlichen Arbeiten von Kindern.** Länder wie Äthiopien,<sup>175</sup> Guinea,<sup>176</sup> Malawi<sup>177</sup> und Sri Lanka<sup>178</sup> haben ihre nationalen Gesetze geändert, um das Mindestalter für eine Beschäftigung an das Mindestalter für die Beendigung der Schulpflicht anzugleichen,<sup>179</sup> was das Risiko mindert, dass Kinder einer Arbeit nachgehen, die ihre Bildung beeinträchtigt. Andere haben ihre Rechtsvorschriften im Hinblick darauf geändert, das Mindestalter für die Beschäftigung in bestimmten Berufen (Kambodscha für Hausarbeit) festzulegen und/oder anzuheben<sup>180</sup> oder das Mindestalter für die Berufsausbildung (Ägypten)<sup>181</sup> oder für leichte Arbeiten (Malaysia) im Einklang mit dem Übereinkommen Nr. 138 anzuheben.<sup>182</sup>

<sup>168</sup> Regierung Perus, Ministerium für Arbeit und Beschäftigungsförderung, *III Plan Nacional para la Lucha contra el Trabajo Forzoso 2019 – 2022*, 2019.

<sup>169</sup> IAO, ILC.111/III(A), 405.

<sup>170</sup> Beispielsweise Nigeria und Malaysia. IAO, ILC.111/III(A).

<sup>171</sup> IAO, IOM und Walk Free, *Global Estimates of Modern Slavery*, 96.

<sup>172</sup> IAO, ILC.109/III/Add.(A).

<sup>173</sup> IAO, ILC.110/III(A).

<sup>174</sup> Beispielsweise Philippinen. IAO, ILC.109/III/Add.(A).

<sup>175</sup> IAO, ILC.111/III(A), 468.

<sup>176</sup> IAO, ILC.111/III(A), 484.

<sup>177</sup> IAO, ILC.111/III(A), 519.

<sup>178</sup> IAO, *High-level independent evaluation of the ILO's Decent Work Programme in Bangladesh, Nepal, Sri Lanka and Pakistan, 2018–21*, 2021, 58.

<sup>179</sup> IAO, ILC.110/III(A); IAO, ILC.111/III(A); IAO, *High-level independent evaluation of the ILO's Decent Work Programme in Bangladesh, Nepal, Sri Lanka and Pakistan, 2018–21*.

<sup>180</sup> IAO, ILC.111/III(A).

<sup>181</sup> IAO, *Observation (CEACR)*, 2022 (Ägypten).

<sup>182</sup> IAO, ILC.111/III(A), 522.

Länder wie Kolumbien,<sup>183</sup> Malaysia<sup>184</sup> und Mali<sup>185</sup> haben zudem Verzeichnisse gefährlicher Arbeiten, die für Kinder unter 18 Jahren verboten sind, eingeführt oder aktualisiert und damit die nationalen Schutzmaßnahmen gegen die schlimmsten Formen von Kinderarbeit im Einklang mit dem Übereinkommen Nr. 182 gestärkt. In einigen Fällen, etwa in Kolumbien und Malaysia, wurde Hausarbeit in die Liste der für Kinder verbotenen gefährlichen Berufe aufgenommen. Länder wie Eswatini<sup>186</sup> und Nepal<sup>187</sup> haben in letzter Zeit ihre nationalen Gesetze zum sexuellen Missbrauch von Kindern, einschließlich der gewerbsmäßigen sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Vielfältigung von Material zum sexuellen Missbrauch von Kindern, überarbeitet, indem sie die gesetzlichen Definitionen erweitert und die Strafen verschärft haben.

- 63. Integrierte Strategien und Aktionspläne zur Bekämpfung der vielfältigen Grundursachen von Kinderarbeit.** In dem Bestreben, die vielfältigen Triebkräfte von Kinderarbeit anzugehen, haben mehrere Länder Schritte unternommen, um Aspekte von Kinderarbeit systematisch in verschiedene Bereiche der nationalen Politikgestaltung einzubeziehen. Malawi entwickelte den Nationalen Leitfaden zur systematischen Berücksichtigung von Kinderarbeit, der Regierungsbehörden und Sozialpartnern zeigt, wie sie Aspekte von Kinderarbeit in ihre Aktivitäten und Programme integrieren können.<sup>188</sup> Mali hat alle maßgeblichen Fachministerien in die Ausarbeitung seines neuen Aktionsplans zur Operationalisierung des Handlungsappells von Durban zur Beseitigung der Kinderarbeit eingebunden. Andere Länder haben in Anerkennung der entscheidenden Rolle des Sozialschutzes bei der Bekämpfung der Kinderarbeit prioritär Interventionen zur Ausweitung des Sozialschutzes auf gefährdete Kinder durchgeführt. So kamen die im Rahmen der ägyptischen Programme Takaful und Karama gewährten Renten, Stipendien und sonstigen Beihilfen bis Ende 2020 mehr als 3 Millionen gefährdeten Kindern zugute.<sup>189</sup>
- 64. Reformen diskriminierender Rechtsvorschriften, die Frauen von bestimmten Berufen und Arten von Arbeit ausschließen.** Länder wie Bahrain<sup>190</sup> und Kuwait<sup>191</sup> schafften das Verbot der Beschäftigung von Frauen in bestimmten Berufen und für Nachtarbeit ab,<sup>192</sup> während Costa Rica, Gabun, Kasachstan und die Republik Moldau zu den Ländern gehörten, die Beschränkungen für Frauen in bestimmten als schädlich für ihre Gesundheit und ihr Wohlbefinden geltenden Berufen aufhoben. Länder wie Kuwait,<sup>193</sup> Mongolei,<sup>194</sup> Peru,<sup>195</sup> Togo<sup>196</sup> und Vietnam<sup>197</sup> haben die Gesetze gegen Gewalt und Belästigung bei der Arbeit, wovon Frauen unverhältnismäßig stark betroffen sind, verschärft.<sup>198</sup>

<sup>183</sup> IAO, ILC.110/III(A).

<sup>184</sup> IAO, ILC.111/III(A).

<sup>185</sup> IAO, ILC.111/III(A), 526.

<sup>186</sup> IAO, ILC.111/III(A), 463.

<sup>187</sup> IAO, ILC.111/III(A), 544.

<sup>188</sup> IAO, ILC.111/III(A).

<sup>189</sup> IAO, ILC.110/III(A); IAO, ILC.111/III(A).

<sup>190</sup> IAO, ILC.111/III(A), 586.

<sup>191</sup> IAO, GB.347/INS/3, Abs. 114.

<sup>192</sup> IAO, ILC.111/III(A).

<sup>193</sup> IAO, GB.347/INS/3, 29.

<sup>194</sup> IAO, ILC.110/III(A), 541.

<sup>195</sup> IAO, ILC.110/III(A), 552.

<sup>196</sup> IAO, ILC.110/III(A), 590.

<sup>197</sup> IAO, ILC.110/III(A), 611.

<sup>198</sup> IAO, ILC.110/III(A); IAO, GB.347/INS/3.

- 65. Rechtsvorschriften zur Förderung von Entgeltgleichheit.** Länder wie Bahrain,<sup>199</sup> Jordanien,<sup>200</sup> Mongolei,<sup>201</sup> Portugal,<sup>202</sup> Sambia,<sup>203</sup> Spanien,<sup>204</sup> Thailand,<sup>205</sup> Usbekistan<sup>206</sup> und die Vereinigten Arabischen Emirate<sup>207</sup> überarbeiteten ihre nationalen Gesetze dahingehend, dem Grundsatz des gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit vollen rechtlichen Ausdruck zu verleihen. Auch andere Länder haben Rechtsvorschriften zur Lohntransparenz erlassen, die die Anwendung des Grundsatzes gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit durch einen verstärkten Zugang zu Informationen erleichtern sollen. Die EU verabschiedete 2023 eine EU-weite Richtlinie zur Lohntransparenz. Länder wie Chile, Island, Kanada und die Vereinigten Staaten von Amerika haben ebenfalls Gesetze zur Lohntransparenz verabschiedet oder stehen kurz davor.<sup>208</sup> In Peru hat die Regierung Orientierungshilfe und Instrumente bereitgestellt, die Arbeitsverwaltungsbeamte und Arbeitgeber bei der Umsetzung von Bestimmungen zur Entgeltgleichheit unterstützen sollen, darunter Leitlinien für Arbeitgeber zur Durchführung objektiver Arbeitsplatzbewertungen im Rahmen umfassenderer Maßnahmen zur Beseitigung des anhaltenden geschlechtsspezifischen Lohngefälles.<sup>209</sup>
- 66. Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Pflege- und Betreuungswirtschaft.** Unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit ist eines der Haupthindernisse für die Erwerbsbeteiligung von Frauen und eine Triebkraft für geschlechtsspezifische Ungleichheiten in der Arbeitswelt. Während einige Pflege- und Betreuungsarbeiten im Gesundheits- oder Bildungswesen gut bezahlt werden, sind viele andere, darunter die Tätigkeiten von Hausangestellten, durch Informalität und niedrige Löhne gekennzeichnet. Weibliche Hausangestellte verdienen etwa die Hälfte des durchschnittlichen Monatslohns anderer Arbeitnehmer,<sup>210</sup> während Krankenpflegekräfte und Hebammen in der Regel schlechter bezahlt werden als hochqualifizierte Beschäftigte im Durchschnitt.<sup>211</sup> Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Pflege- und Betreuungswirtschaft, auch durch den Grundsatz gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit, ist einer der vorrangigen Politikbereiche der umfassenden und integrierten Strategie der IAO zur Verringerung und Vermeidung von Ungleichheit in der Welt der Arbeit.<sup>212</sup>
- 67. Rechtsvorschriften gegen Diskriminierung aus anderen Gründen.** Für Gesetzesinitiativen zur Bekämpfung von Diskriminierung aus anderen Gründen als dem Geschlecht, etwa der Rasse, der Hautfarbe, des Glaubensbekenntnisses oder der nationalen Abstammung, lassen sich weniger Beispiele anführen.<sup>213</sup> Dennoch wurden in einigen Ländern gewisse Fortschritte erzielt. Die Mon-

<sup>199</sup> IAO, ILC.111/III(A), 582.

<sup>200</sup> IAO, ILC.111/III(A).

<sup>201</sup> IAO, ILC.110/III(A), 541.

<sup>202</sup> IAO, ILC.110/III(A), 557.

<sup>203</sup> IAO, ILC.110/III(A), 615.

<sup>204</sup> IAO, [Direct Request \(CEACR\)](#), 2022 (Spanien).

<sup>205</sup> IAO, ILC.110/III(A), 588.

<sup>206</sup> IAO, ILC.111/III(A), 692.

<sup>207</sup> IAO, ILC.110/III(A), 598.

<sup>208</sup> IAO, [Pay transparency legislation: Implications for employers' and workers' organizations](#), 2022.

<sup>209</sup> IAO, ILC.110/III(A), 549–551.

<sup>210</sup> Der tatsächliche Wert lautet 51,1 Prozent. IAO, [Making decent work a reality for domestic workers: Progress and prospects ten years after the adoption of the Domestic Workers Convention, 2011 \(No. 189\)](#), 2021.

<sup>211</sup> Krankenpflegekräfte und Hebammen werden in 34 von 49 Ländern schlechter vergütet als hochqualifizierte Arbeitskräfte im Durchschnitt. IAO, [„Nurses and Midwives: Overworked, Underpaid, Undervalued?“](#), *ILOSTAT Blog*, 12. Mai 2023.

<sup>212</sup> IAO, [Folgebmaßnahmen zur Entschließung über Ungleichheit und die Welt der Arbeit \(2021\)](#), GB.346/INS/5, 2022.

<sup>213</sup> IAO, CEACR in seiner 2018 angenommenen *General Observation on the Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No.111)*.

golei,<sup>214</sup> Sambia<sup>215</sup> und São Tomé und Príncipe<sup>216</sup> haben jeweils ihre Arbeitsgesetze aktualisiert, um die Liste der ausdrücklich verbotenen Diskriminierungsgründe im Einklang mit dem Übereinkommen Nr. 111<sup>217</sup> auszuweiten, während einige Länder auch die Definitionen und Verbote von direkten wie indirekten Formen der Diskriminierung im Zusammenhang mit der Arbeit erweitert haben.

- 68. Nichtdiskriminierungsgrundsätze und -rechte in Kollektivverhandlungen und Kollektivverträgen.** Kollektivverhandlungen und Kollektivverträge spielten eine wichtige Rolle bei der Umsetzung der Nichtdiskriminierungsgrundsätze und -rechte in der Praxis und sind ein gutes Beispiel für den einander verstärkenden Charakter der grundlegenden Rechte. Nahezu zwei Drittel der für den *Social Dialogue Report 2022* untersuchten Kollektivverträge enthielten Klauseln zur Förderung von Vielfalt und Inklusion am Arbeitsplatz, darunter ausdrückliche Verbote von Mehrfachdiskriminierung und konkrete Verpflichtungen zur Förderung von Chancengleichheit und Gleichbehandlung in der Praxis.<sup>218</sup> Einige Kollektivverträge enthalten zudem Bestimmungen zur Stärkung des Schutzes vor Gewalt und Belästigung am Arbeitsplatz und zur Opferhilfe.<sup>219</sup> Darüber hinaus haben Kollektivverhandlungen dazu beigetragen, das geschlechtsspezifische Lohngefälle durch kollektive Lohnfestsetzung innerhalb von Unternehmen und Branchen sowie unternehmens- und branchenübergreifend abzubauen<sup>220</sup> sowie durch die Festlegung objektiver Kriterien für die Arbeitsbewertung die Umsetzung des Grundsatzes der Entgeltgleichheit zu fördern.<sup>221</sup>
- 69. Ausweitung des gesetzlichen Arbeitsschutzes auf zuvor ungeschützte Beschäftigte.** Dazu gehörten Beschäftigte in der informellen Wirtschaft sowie in Branchen und Berufen, die bislang nicht in den Geltungsbereich der nationalen Arbeitsschutzgesetze fielen. Länder wie Australien, Brasilien und Neuseeland haben ihre Rechtsvorschriften so geändert, dass die Verpflichtungen im Bereich Arbeitsschutz nun über das Arbeitsverhältnis hinausgehen, und dadurch den gesetzlichen Schutz auf Plattformarbeitskräfte ausgeweitet.<sup>222</sup> In Spanien und in der pakistanischen Provinz Punjab wurde der Arbeitsschutz durch neue Rechtsvorschriften auf Hausangestellte ausgeweitet,<sup>223</sup> während das neue Arbeitsschutzgesetz der Philippinen ein Beleg für die wachsende Zahl von Gesetzes- und Politikinitiativen ist, die dem Arbeitsschutz für junge Beschäftigte besondere Aufmerksamkeit widmen.<sup>224</sup>
- 70. Annahme nationaler Politiken und Programme im Bereich Arbeitsschutz.** Die Länder beschlossen neue Politiken, bei denen der Schwerpunkt jeweils auf sozialem Dialog und Nichtdiskriminierung zur Minderung arbeitsbedingter Risiken (El Salvador), einer verbesserten Sicherheit am Arbeitsplatz durch Schulungen und verstärkte Arbeitsaufsicht (Malaysia) und der Stärkung regio-

<sup>214</sup> IAO, ILC.110/III(A), 541.

<sup>215</sup> IAO, ILC.110/III(A), 615.

<sup>216</sup> IAO, *Observation (CEACR)*, 2023 (São Tomé und Príncipe).

<sup>217</sup> Im Übereinkommen Nr. 111 werden folgende Diskriminierungsgründe genannt: Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Glaubensbekenntnis, politische Meinung, nationale Abstammung oder soziale Herkunft.

<sup>218</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*, 100.

<sup>219</sup> Beispielsweise Portugal und die Republik Korea auf Sektorebene sowie Vietnam auf Gebietsebene. IAO, *Social Dialogue Report 2022*, 96 und 99.

<sup>220</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*, 96.

<sup>221</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*, 46.

<sup>222</sup> IAA, *World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work*, 2021, 196.

<sup>223</sup> IAO, *The road to decent work for domestic workers*, 2023, 29.

<sup>224</sup> IAO, *SafeYouth@Work Project Brief*, o. D., 6. Auch in der neuen nationalen Arbeitsschutzpolitik Guyanas werden bestimmte Kategorien von Beschäftigten besonders berücksichtigt, darunter Frauen, junge Menschen, Menschen mit Behinderungen und Menschen mit HIV. Siehe Regierung Guyanas, *National Policy on Occupational Safety and Health 2018*, 2019.

naler und internationaler Partnerschaften zum Arbeitsschutz (Saudi-Arabien) liegt.<sup>225</sup> Länder wie Bangladesch und Ecuador haben in dem Zeitraum seit der letzten wiederkehrenden Diskussion erstmals nationale Arbeitsschutzstrategien angenommen, in beiden Fällen mit einem Schwerpunkt auf Prävention und verstärkter Sensibilisierung.<sup>226</sup>

- 71. Verbesserung der institutionellen Mechanismen zur Förderung von Arbeitsschutznormen.** Viele Politiken und Pläne im Bereich Arbeitsschutz betreffen speziell die Verbesserung der institutionellen Mechanismen zur Förderung von Arbeitsschutznormen. Dazu gehören Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den für Arbeitsschutz zuständigen staatlichen Stellen, etwa der Arbeitsverwaltung und der Behörde für soziale Sicherheit, und zur Stärkung der Kapazität der Arbeitsaufsichtssysteme.<sup>227</sup> Peru beispielsweise hat den Arbeitsschutz gestärkt, indem es den Arbeitsaufsichtsbeamten mehr Befugnisse einräumte, die Einstellung des Geschäftsbetriebs anzuordnen, und schwere Verstöße gegen den Arbeitsschutz als Straftatbestand einstuft, was mit verschärften Strafen geahndet wird.<sup>228</sup> In einigen Fällen wurden Programme speziell für bestimmte Risikosektoren durchgeführt. So erhielten in der Republik Korea schätzungsweise 175.000 Bauarbeiter eine Schulung im Arbeitsschutz, die Bestandteil von Maßnahmen zur Verbesserung der Arbeitsschutznormen in diesem Sektor war.<sup>229</sup>
- 72. Unterstützung der Verantwortung von Unternehmen für die Achtung der Menschenrechte, einschließlich der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit.** Bislang haben 30 Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne veröffentlicht, die auf die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte abgestimmt sind,<sup>230</sup> und in anderen Ländern sind ähnliche Prozesse im Gange. In mehreren nationalen Aktionsplänen ergeht die Forderung nach der Ratifizierung und/oder verbesserten Anwendung der internationalen Arbeitsnormen, insbesondere der grundlegenden Übereinkommen der IAO. Einige nationale Aktionspläne, etwa von Japan und Pakistan, enthalten ausdrückliche Bezugnahmen auf die Dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNU-Erklärung) und die Verpflichtung zu ihrer Förderung.<sup>231</sup> Allgemein ist die Zahl der Mitgliedsgruppen, die die MNU-Erklärung als Rahmen nutzen, um die Prioritäten in Bezug auf menschenwürdige Arbeit, darunter die GPRA, anzugehen, seit ihrer Überarbeitung 2017 deutlich gestiegen.<sup>232</sup> Ebenso hat eine wachsende Zahl von Ländern innerstaatliche Rechtsvorschriften erlassen, die Privatunternehmen dazu verpflichten, spezifische Maßnahmen zur Achtung der Menschenrechte, einschließlich der Arbeitnehmerrechte, bei ihren Tätigkeiten zu ergreifen. Die meisten jüngeren Rechtsvorschriften in diesem Bereich enthalten im Zusammenhang mit den Rechtsbelangen, die die Unternehmen angehen sollten, einen ausdrücklichen Verweis auf die Erklärung von 1998 und/oder die grundlegenden Übereinkom-

<sup>225</sup> IAO, *Implementing a safe and healthy working environment*.

<sup>226</sup> IAO, *Implementing a safe and healthy working environment*; siehe auch neue Arbeitsschutzstrategien und -pläne in [Chile](#), [Côte d'Ivoire](#), [Madagaskar](#), [Marokko](#) und den [Philippinen](#).

<sup>227</sup> IAO, *Safety + Health for All: An ILO Flagship Programme: Key facts and figures (2016-2020)*, 2020.

<sup>228</sup> Regierung von Peru, *Ley N° 31246*, 2021.

<sup>229</sup> IAO, *Direct Request (CEACR)*, 2021 (Republik Korea).

<sup>230</sup> UN, *Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte: Umsetzung des Rahmens der Vereinten Nationen „Schutz, Achtung und Abhilfe“*, 2011.

<sup>231</sup> IAO, *Fünf Jahre nach Annahme der überarbeiteten Dreigliedrigen Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik: eine Bilanz*, GB.346/POL/5, 2022.

<sup>232</sup> Côte d'Ivoire, Ghana, Jamaika, Nepal, Norwegen, Pakistan, Portugal, Senegal und Sierra Leone beispielsweise haben nationale Anlaufstellen benannt, um die Anwendung der MNU-Erklärung zu fördern, und Côte d'Ivoire hat einen nationalen Aktionsplan zur Förderung der Erklärung entwickelt.

men.<sup>233</sup> In anderen Fällen sind die Rechtsvorschriften stärker auf bestimmte GPRA-Kategorien, etwa Zwangsarbeit oder Kinderarbeit, ausgerichtet. Mehrere Länder haben zudem Rechtsvorschriften zum Verbot der Einfuhr von Waren eingeführt, die nachweislich in Zwangsarbeit hergestellt wurden (Kanada, Mexiko, Vereinigte Staaten, Europäische Union).<sup>234</sup>

- 73. Arbeitsrechtliche Bestimmungen in Handelsabkommen.** Arbeitsrechtliche Bestimmungen in Handelsabkommen sind ein gängiges handelspolitisches Instrument zur Förderung und Durchsetzung der Einhaltung der GPRA. Ausgehend von Daten der unlängst eingerichteten Plattform der IAO für arbeitsrechtliche Bestimmungen in Handelsabkommen<sup>235</sup> enthielt jedes dritte (115 von 364) regionale Handelsabkommen, das im Dezember 2023 in Kraft war, arbeitsrechtliche Bestimmungen, von denen 87 auf die in den grundlegenden Übereinkommen und/oder der Erklärung von 1998 genannten GPRA als Basis für die von den Vertragsparteien eingegangenen Verpflichtungen verweisen. Kanada, die EU und die Vereinigten Staaten gehören zu den Rechtsräumen, die die GPRA zu einem wichtigen Element ihrer Handelspolitik gemacht haben. 2022 führten die Vereinigten Staaten eine „arbeitnehmerorientierte Handelspolitik“ ein,<sup>236</sup> die auf die Nutzung von Handelsabkommen und allgemein des globalen Handelssystems zur Förderung der Rechte der Arbeitnehmer setzt. Eines der Ziele der Handelsstrategie der EU besteht darin, von den Partnerländern „umfassendere Verpflichtungen“ zu verlangen, „als dies bei Handelsabkommen anderer internationaler Akteure der Fall ist“,<sup>237</sup> insbesondere die Verpflichtung zur Ratifizierung und Umsetzung der Übereinkommen der IAO und zur Achtung der GPRA. In den Vereinigten Staaten und der EU gilt dieser Ansatz zudem für ein breiteres Spektrum von Handelspartnern aus Entwicklungsländern im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems Plus (APS+).<sup>238</sup> Auch im Rahmen des Dialogs zwischen der EU und den USA über Handels- und Beschäftigungsfragen ist Zwangsarbeit ein zentraler Gesprächspunkt.<sup>239</sup> Der von Kanada verfolgte „inklusive Ansatz für Handelsfragen“ soll arbeitsrechtliche Prioritäten durch die Gewährung von Handelsvorteilen für unterrepräsentierte Gruppen fördern. Die EU und die IAO haben im Rahmen des Projekts „Trade for Decent Work“<sup>240</sup> eine Partnerschaft begründet, um gemeinsam bestimmte Länder, die Handelspartner

<sup>233</sup> Siehe z.B. das norwegische Transparenzgesetz oder die geplante Richtlinie der Europäischen Union über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit, die am 24. April 2024 vom Europäischen Parlament angenommen wurde und voraussichtlich am 24. Mai 2024 vom Rat formell gebilligt wird.

<sup>234</sup> In [Kanada](#) und [Mexiko](#) wurden Verbote eingeführt, zum Teil zur Ausrichtung an den Verpflichtungen nach dem neuen Freihandelsabkommen zwischen den Vereinigten Staaten, Mexiko und Kanada (USMCA). Das [US-amerikanische Zollgesetz von 1930](#) enthält solche Bestimmungen schon seit vielen Jahren, doch wurden sie 2016 verschärft und werden seitdem aktiv durchgesetzt. Unabhängig davon führten die Vereinigten Staaten 2021 das [Gesetz zur Verhinderung uighurischer Zwangsarbeit](#) ein und im März 2024 wurde eine [vorläufige Übereinkunft](#) über den Vorschlag für eine Verordnung über das Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Erzeugnissen auf dem Markt der Union validiert, die vom Europäischen Parlament und vom Rat der Europäischen Union endgültig angenommen werden muss.

<sup>235</sup> IAO, „[Labour Provisions in Trade Agreements Hub](#)“, o. D.

<sup>236</sup> Amt des Handelsbeauftragten der Vereinigten Staaten, [Fact Sheet: 2021 President's Trade Agenda and 2020 Annual Report](#), 2021.

<sup>237</sup> Europäische Kommission, [Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Die Macht von Handelspartnerschaften: gemeinsam für ein grünes und gerechtes Wirtschaftswachstum](#), COM/2022/409.

<sup>238</sup> Europäische Kommission, „[Allgemeines Präferenzschema Plus \(APS+\)](#)“, o. D.

<sup>239</sup> Dies ist Ausdruck der gemeinsamen Ziele, die in Abschnitt 307 des Zollgesetzes (Tariff Act) von 1930 (19 U.S.C. 1307) und ergänzenden Rechtsvorschriften aus dem Jahr 2021 sowie im Vorschlag der Europäischen Kommission zum Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Erzeugnissen auf dem Markt der aufgestellt wurden. Demnach schlägt die Europäische Kommission die Einrichtung eines Unionsnetzes gegen in Zwangsarbeit hergestellte Produkte (Artikel 24) und einer Datenbank über das Risiko von Zwangsarbeit vor.

<sup>240</sup> Das Projekt erstreckt sich derzeit in Asien auf Bangladesch, Mongolei, Myanmar, Pakistan, die Philippinen und Vietnam sowie in Afrika auf Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Ghana, Madagaskar und Mosambik und trägt darüber hinaus in Lateinamerika zu spezifischen Ad-hoc-Aktivitäten in Ecuador und Peru bei. Siehe IAO, Projekt „[Trade for Decent Work](#)“, 2023.

der EU sind, bei einer besseren Anwendung der grundlegenden Übereinkommen der IAO zu unterstützen.

- 74. Mit Handelsabkommen verknüpfte Rechtsreformen.** Handelsabkommen haben dazu beigetragen, Rechtsreformen und andere mit den GPRA zusammenhängende Maßnahmen voranzutreiben. Wichtige Reformen des Arbeitsrechts wurden unlängst in Verbindung mit der Ratifizierung von Handelsabkommen in Ländern wie Mexiko (Übereinkommen Nr. 98), der Republik Korea (Übereinkommen Nr. 29, 87 und 98) und Vietnam (Übereinkommen Nr. 98 und 105) durchgeführt. In anderen Kontexten wurden zuvor nicht bestehende Möglichkeiten für den sozialen Dialog geschaffen, beispielsweise in Guatemala im Rahmen des Freihandelsabkommens zwischen der Dominikanischen Republik und Zentralamerika (CAFTA-DR). Um die Einhaltung der GPRA zu gewährleisten, werden verschiedene Mittel eingesetzt, darunter Dialog und Zusammenarbeit, die Einreichung von Beschwerden über mutmaßliche Verstöße gegen das Arbeitsrecht und die Streitbeilegung.<sup>241</sup>

## 2.1.2. Maßnahmen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden

- 75. Ausweitung der Vertretung auf unterrepräsentierte Gruppen.** Einige Gewerkschaften unternahmen Schritte, um unterrepräsentierte Arbeitnehmergruppen, darunter Arbeitsmigranten<sup>242</sup> und Beschäftigte in der informellen Wirtschaft,<sup>243</sup> durch eine Änderung ihrer internen Regelungen und Satzungen ausdrücklich einzubeziehen, während andere Kampagnen durchführten, um die Anwerbung von Mitgliedern zu fördern und die Selbstorganisation von Risikogruppen, darunter Arbeitsmigranten und Hausangestellte, zu unterstützen.<sup>244</sup> Auch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände ergriffen in mehreren Ländern Maßnahmen zur Anwerbung und Unterstützung von Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen (KKMU) und Selbstständigen.<sup>245</sup>
- 76. Gewerkschaftliche Organisation von Beschäftigten und Erleichterung der Einbindung von Unternehmen und Beschäftigten in der informellen Wirtschaft in den sozialen Dialog und in Kollektivverhandlungen.** Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in Togo haben einen ständigen zweigliedrigen Konsultationsausschuss für die Zusammenarbeit mit Unternehmen und Beschäftigten in der informellen Wirtschaft und die Unterstützung ihrer schrittweisen Formalisie-

<sup>241</sup> Marva Corley-Coulibaly, Gaia Grasselli und Ira Postolachi, *Promoting and enforcing compliance with labour provisions in trade agreements: Comparative analysis of Canada, European Union and United States approaches and practices* (IAO, 2023).

<sup>242</sup> So hat beispielsweise der mosambikanische Arbeitnehmerverband/zentrale Gewerkschaftsverband (OTM-CS) Schritte zur Änderung seiner Satzung und zur Aufnahme konkreter Bestimmungen zum Schutz der Rechte von Arbeitsmigranten unternommen und ein Projekt zur Erhöhung der Beteiligung von Arbeitsmigranten an gewerkschaftlichen Schulungen, am sozialen Dialog und an Kollektivverhandlungen auf Unternehmens- und Branchenebene auf den Weg gebracht. IAO, *Migrant Workers' Rights to Freedom of Association and Collective Bargaining*, 2023, 75.

<sup>243</sup> Der Nationale Bund von Gewerkschaften in Uganda beispielsweise hat beschlossen, durch eine Satzungsänderung die Mitgliedschaft ausdrücklich für Beschäftigte in der informellen Wirtschaft zu öffnen. IAO, *Interactions between Workers' Organizations and Workers in the Informal Economy: A Compendium Of Practice*, 2019, 46.

<sup>244</sup> Der tunesische Gewerkschaftsbund (CGTT) etwa nahm während der zweijährigen Laufzeit eines Projekts der Entwicklungszusammenarbeit mit der IAO (Projekt FAIR) mehr als 1.500 Arbeitsmigranten neu in seine Reihen auf. In Malaysia hat der Internationale Verband der Hausangestellten (IDWF) eine Kampagne zur Anwerbung von weiblichen Hausangestellten in Malaysia und zur Unterstützung ihrer Selbstorganisation koordiniert. In Hongkong (China) gründeten inländische Hausangestellte im Zusammenschluss mit philippinischen, nepalesischen und thailändischen Arbeitsmigrantinnen den Bund asiatischer Hausangestelltergewerkschaften (FADWU). IAO und UN Women, *Organizing women migrant workers: Manual for trade unionists in ASEAN*, 2021, 141; IAO, *Migrant Workers' Rights to Freedom of Association and Collective Bargaining*.

<sup>245</sup> Der Dachverband griechischer Händler, Handwerker und Gewerbetreibender (GSEVEE), der ungarische Nationale Verband von Händlern und Gastronomen (KISOSZ) und der rumänische Bauunternehmerverband (RABO) sind Beispiele für Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände, die Selbstständige in ihre Reihen aufnehmen. In Spanien wurde der spanische Verband der Selbstständigen (CEAT) 2019 als Mitglied des Spitzenverbands der Arbeitgeber (CEOE) anerkannt und vertritt mehr als 600.000 Selbstständige.

rung eingerichtet.<sup>246</sup> In Malawi haben Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände auf zwei- und dreigliedriger Ebene Verhandlungen über die Arbeitsbedingungen in Branchen mit einem hohen Anteil an informell Beschäftigten, etwa der Tabakerzeugung, geführt.<sup>247</sup>

- 77. Sensibilisierung für die GPRA und Ausweitung der Unterstützungsdienste auf verwundbare Gruppen durch Netzwerke.** Mehrere Gewerkschaften haben Kontaktarbeit mit Beschäftigten in hochgradig informellen Branchen in Form von Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen zu Themen wie dem Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen, Arbeitsschutznormen und Sozialschutzansprüchen betrieben. Indonesische Gewerkschaften sind gezielt auf Hausangestellte, Bauarbeiter und Straßenverkäufer zugegangen, um sie mit Arbeitnehmerrechten und Ansprüchen im Bereich der sozialen Sicherheit vertraut zu machen. Gewerkschaften in Benin haben ihre Kontaktarbeit mit informell Beschäftigten in Form von Schulungen und Sensibilisierungsmaßnahmen zu Themen wie Arbeitsschutz und Finanzmanagement fortgesetzt.<sup>248</sup> Der ghanaische Arbeitgeberverband hat seine Kontaktarbeit und Unterstützung über seine Schwesterorganisation, den Rat für indigene Wirtschaftsverbände, der informelle Unternehmer aus verschiedenen Branchen und Berufen vertritt, auf informelle Unternehmen ausgeweitet.<sup>249</sup>
- 78. Unterstützung der Anstrengungen auf nationaler Ebene zur Bekämpfung von Zwangsarbeit und Kinderarbeit, auch in den Lieferketten.** In Brasilien wurden im Rahmen einer Kooperation zwischen Arbeitgeberverbänden und Verbänden ländlicher Arbeitskräfte Schulungen und Kapazitätsaufbaumaßnahmen für landwirtschaftliche Haushalte mit dem Ziel bereitgestellt, die Einkommen zu erhöhen und den Triebkräften von Zwangs- und Kinderarbeit in ländlichen Gemeinden entgegenzuwirken.<sup>250</sup> In Ghana wirkten Branchen-Gewerkschaften und -Arbeitgeberverbände gemeinsam mit der ghanaischen Schifffahrtsbehörde und der IAO auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Minderung des Risikos von Zwangsarbeit in der Fischereiwirtschaft hin, und zwar mit Schwerpunkt auf der Durchführung des Übereinkommens (Nr. 188) über die Arbeit in der Fischerei, 2007.<sup>251</sup> In Ländern wie Honduras, Madagaskar und Malawi haben nationale Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände Programme zur Sensibilisierung für das Risiko von Kinderarbeit in den Lieferketten von Vanille, Tabak und Kaffee koordiniert.<sup>252</sup>
- 79. Bekämpfung von Diskriminierung und Förderung von Vielfalt und Inklusion unter den Mitgliedern und in Führungsfunktionen.** In vielen Ländern haben sich die nationalen Verbände der Sozialpartner über nationale dreigliedrige Institutionen an der Formulierung und Überprüfung der nationalen Gesetzgebung und Politik für Gleichstellung und Nichtdiskriminierung beteiligt.<sup>253</sup> Viele Verbände der Sozialpartner haben zudem eigene Politiken und Programme zur Förderung von Nichtdiskriminierung und Inklusivität angenommen. Die Nationale Gewerkschaft der Bekleidungsindustrie in Simbabwe hat ihre internen Regelungen und Strukturen geändert, um Arbeitsmigranten und Menschen mit Behinderungen eine bessere Vertretung in ihren Entscheidungsprozessen zu ermöglichen.<sup>254</sup> Argentinische Arbeitgeberverbände konnten die Zahl der in Füh-

<sup>246</sup> IAO, *The role of social dialogue and the social partners in addressing the consequences of COVID-19 in the informal economy*, 2020, 3.

<sup>247</sup> Im Rahmen laufender Projekte der IAO mit den Sozialpartnern, beispielsweise in der Fischereiwirtschaft Ghanas.

<sup>248</sup> IAO, *Interactions between Workers' Organizations and Workers in the Informal Economy: A Compendium of Practice*, 26.

<sup>249</sup> IAO, „Ghana Employers' Association (GEA) and the ILO collaborate to foster transition to formality in the country“, 2020.

<sup>250</sup> IAO, *IPEC+ Global Flagship Programme: Towards a world free from child labour and forced labour*, 2024, 22.

<sup>251</sup> IAO, „Working Conditions of fishers are improving in Ghana“, 2023.

<sup>252</sup> IAO, ILC.111/III(A), 514–516 und 521 (Madagaskar, Malawi); IAO, *IPEC+ Global Flagship Programme*, 22 (Honduras).

<sup>253</sup> IAO, ILC.111/III(B), Abs. 309.

<sup>254</sup> Paliani Chinguwo, *Trade union revitalization: Experiences and key lessons from Southern Africa* (IAO, 2022).

rungspositionen gewählten Frauen im Rahmen eines breit angelegten Projekts unter Federführung der IAO zur Verbesserung der Sichtbarkeit von Frauen in der Wirtschaft deutlich erhöhen.<sup>255</sup>

- 80. Förderung von Arbeitsschutznormen.** Während der COVID-19-Pandemie waren Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände maßgeblich an der Koordinierung der nationalen Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie beteiligt, um einen angemessenen Schutz für Beschäftigte und Unternehmen zu gewährleisten, und leisteten direkte Unterstützung für ihre Mitglieder, die vor beispiellosen Herausforderungen im Bereich Arbeitsschutz standen. Dies umfasste Unterstützung für einige der verwundbarsten Beschäftigten und Kleinunternehmen, darunter Beschäftigte und Wirtschaftseinheiten in der informellen Wirtschaft, durch gezielte Interventionen, etwa Unterstützungsseminare für KKMU und maßgeschneiderte Arbeitsschutzberatung für Selbstständige in Sektoren wie Hausarbeit.<sup>256</sup> Allgemein überwachen und fördern Verbände der Sozialpartner und ihre Mitglieder die Arbeitsschutznormen auf Unternehmensebene durch betriebliche Arbeitsschutzausschüsse, stellen Arbeitsschutzschulungen für ihre Mitgliedern bereit und verbreiten Orientierungshilfe und Informationen zu Arbeitsschutzrisiken und -belangen.

## 2.2. Maßnahmen des Amtes zur Förderung der GPRA

### 2.2.1. Überblick

- 81. Die Mitgliedsgruppen äußern sich im Allgemeinen sehr zufrieden mit den Programmen und der Unterstützung des IAA für die Förderung der GPRA.** Partizipatorische Ansätze, die es Regierungen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden ermöglichten, ihre Prioritäten im Hinblick auf die Unterstützung durch das Amt zu formulieren, waren hierfür von entscheidender Bedeutung. Wichtig waren auch die Abstimmung der Entwicklungszusammenarbeit des Amtes mit nationalen arbeitspolitischen Maßnahmen und damit verbundenen Reformagenden, ein spezielles Augenmerk auf Sektoren, die volkswirtschaftlich bedeutsam bzw. für zentrale ökonomische, soziale sowie reputations- oder handelsbezogene Belange relevant sind, und ein Schwerpunkt auf besonders bedeutsamen Fällen, die den Aufsichtsorganen der IAO unterbreitet wurden. Nationale Mitgliedsgruppen und Projektmitarbeiter des IAA nennen Wissenszuwachs und Sensibilisierung sowie eine Stärkung der Politik- und Rechtsrahmen als wichtige Ergebnisse der Interventionen des Amtes, die das Potenzial haben, die Anwendung der grundlegenden Arbeitsnormen langfristig zu verbessern. Diese Bemühungen trugen dazu bei, die Maßnahmen der Mitgliedsgruppen und anderer Schlüsselakteure zur Förderung der GPRA in zahlreichen Ländern aufrechtzuerhalten.<sup>257</sup>
- 82. Gleichzeitig beeinträchtigten mehrere erhebliche Herausforderungen die Relevanz und Wirksamkeit der Maßnahmen des Amtes im Rahmen des Aktionsplans für den Zeitraum 2017–23.** Dazu gehörten eine unzureichende Berücksichtigung weniger sichtbarer Probleme oder Sektoren, die nicht mit Außenreputations-, Handels- und Investitionsbelangen oder mit Geberprioritäten verknüpft sind (z.B. Kinderarbeit in landwirtschaftlichen Familienbetrieben, die für ihren Lebensunterhalt oder für lokale Märkte produzieren), ein hoher Anteil an kurzfristigen Projekten, obwohl ein wirksamer Kapazitätsaufbau bei den Mitgliedsgruppen anhaltende, langfristige Investitionen und Präsenz erfordert, und eine unzureichende Aufmerksamkeit für die Institutionalisierung von Interventionsstrategien.<sup>258</sup> Weitere wichtige Herausforderungen bestanden,

<sup>255</sup> IAO und UN WOMEN, *La mujer en la gestión empresarial: Cobrando impulso en Argentina*, 2019.

<sup>256</sup> IAO, *The role of social dialogue and the social partners in addressing the consequences of COVID-19 in the informal economy*, 3.

<sup>257</sup> Der Text in diesem Absatz ist entnommen aus IAO, *Independent high-level evaluation of FPRW, 2018–23*.

<sup>258</sup> IAO, *Independent high-level evaluation of FPRW, 2018–23*.

wie in Absatz 85 erörtert wird, darin, integrierten Ansätzen für die Förderung der GPRA eine größere Dynamik zu verleihen und die Ausgewogenheit, Kohärenz und Koordinierung der Förderung der GPRA amtsweit zu verbessern. In allen Aktionsbereichen des Amtes hatte das Fehlen angemessener Überwachungs- und Evaluierungssysteme einen Mangel an belastbaren Wirkungsnachweisen zur Folge.<sup>259</sup>

## 2.2.2. Interne Kohärenz und Synergien

### Integrierte Ansätze für die Förderung der GPRA

- 83. In den Schlussfolgerungen der wiederkehrenden Diskussion von 2017 wird hervorgehoben, wie wichtig integrierte Ansätze zur Förderung der GPRA im Hinblick auf ihren einander verstärkenden und bedingenden Charakter sind** (siehe auch Kasten 1).<sup>260</sup> Im Aktionsplan wurde das Amt aufgefordert, die Mitgliedsgruppen bei der *integrierten* Achtung, Förderung und Verwirklichung der GPRA zu unterstützen [Hervorhebung durch Kursivschrift hinzugefügt], während die die Integrierte Strategie zu den GPRA<sup>261</sup> von der Unterabteilung Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (FUNDAMENTALS) entwickelt und anschließend Ende 2017 vom Verwaltungsrat validiert wurde.<sup>262</sup>
- 84. Gleichwohl stellt die Umsetzung integrierter Ansätze für die GPRA in der Praxis nach wie vor eine Herausforderung dar, wie in der auf hoher Ebene durchgeführten Evaluierung festgestellt wird.**<sup>263</sup> Hierfür spielen verschiedene Faktoren eine Rolle: die politischen Empfindlichkeiten im Zusammenhang mit mehreren GPRA, wie das Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen, Zwangsarbeit und Diskriminierung, die Tendenz bei nationalen Mitgliedsgruppen (und in nationalen Entscheidungsprozessen) sowie bei Entwicklungspartnern, sich mit jeder GPRA-Kategorie einzeln zu befassen, und Schwierigkeiten, amtsweit eine wirksame Koordinierung und Kohärenz zu gewährleisten (siehe Absatz 87). Das Amt ist sich dieser Herausforderungen bewusst, hat jedoch während des Berichterstattungszeitraums einige nützliche Erkenntnisse dazu gewonnen, wie sie anzugehen sind.<sup>264</sup>

#### ► Kasten 1. Die Bedeutung eines integrierten Ansatzes für die Förderung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

Die Bedeutung eines integrierten Vorgehens bei der Förderung der GPRA beruht auf einer einfachen, aber häufig missverstandenen Prämisse – um die Defizite in einer GPRA-Kategorie anzugehen, müssen die Grundursachen dieser Defizite bekämpft werden und, was entscheidend ist, zu diesen Grundursachen zählen auch Defizite in einer oder mehrerer der anderen GPRA-Kategorien. Mit anderen Worten, die GPRA bedingen und verstärken einander, und Voraussetzung für Fortschritte in einer GPRA-Kategorie ist, den Beitrag der anderen Kategorien dazu zu verstehen und zu berücksichtigen. Gleichwohl lassen sich Defizite in einer GPRA-Kategorie nicht *ausschließlich* durch Defizite in anderen GPRA-Kategorien erklären. Für einen integrierten Ansatz im weiteren Sinne ist es daher erforderlich, dem einander verstärkenden

<sup>259</sup> IAO, *Independent high-level evaluation of FPRW, 2018–23*.

<sup>260</sup> IAO, *Entschlieung und Schlussfolgerungen zur zweiten wiederkehrenden Diskussion über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*.

<sup>261</sup> IAO, *Integrated Strategy on Fundamental Principles and Rights at Work 2017–2023*.

<sup>262</sup> IAO, *Follow-up within the Office to the resolution concerning fundamental principles and rights at work adopted by the 101st Session of the International Labour Conference (2012)*, GB.328/POL/7, 2016.

<sup>263</sup> IAO, *Independent high-level evaluation of FPRW, 2018–23*.

<sup>264</sup> IAO, *Independent high-level evaluation of FPRW, 2018–23*, 51.

Charakter der fünf GPRA-Kategorien *als Teil der umfassenderen Grundursachen für GPRA-Defizite* Rechnung zu tragen.

Einige Beispiele für wechselseitige Abhängigkeiten zwischen den fünf GPRA-Kategorien werden nachstehend aufgeführt. Der spezifische Charakter und die relative Stärke der Zusammenhänge zwischen den GPRA-Kategorien können jedoch je nach Kontext erheblich variieren, und integrierte Ansätze sollten sich auf *kontextspezifische Analysen* der wechselseitigen Abhängigkeiten zwischen den GPRA stützen.

- Die Achtung des Rechts der Beschäftigten auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen verleiht ihnen kollektive Mitsprachemöglichkeiten zur Wahrung ihrer gemeinsamen Interessen und macht sie so resilient gegenüber dem Risiko der Verletzung anderer GPRA.
- Die Achtung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen ist eine entscheidende Vorbedingung für den sozialen Dialog, der seinerseits von zentraler Bedeutung für die Entwicklung dauerhafter, konsensbasierter Lösungen für andere GPRA-Belange ist.
- Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung, der sozialen Herkunft oder aus anderen Gründen erhöht das Risiko, dass Angehörige diskriminierter Gruppen in Kinder- oder Zwangsarbeit geraten oder, anders als nicht diskriminierte Gruppen, der Mitsprache und Vertretung beraubt werden.
- Kinder, die vor Kinderarbeit geschützt werden, erwerben als Erwachsene mit größerer Wahrscheinlichkeit die für eine menschenwürdige Arbeit erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse, was wiederum das Risiko verringert, dass sie im Erwachsenenalter von Verstößen gegen Arbeitsschutzvorschriften betroffen sind, in Zwangsarbeitssituationen geraten, Diskriminierung am Arbeitsplatz erfahren oder ihre eigenen Kinder zur Arbeit schicken müssen.
- Erwachsene Unterhaltspflichtige mit sicheren und gesunden Arbeitsplätzen sind wahrscheinlich produktiver und resilienter gegenüber gesundheitlichen Schocks, wodurch sie mit geringerer Wahrscheinlichkeit auf Kinderarbeit angewiesen sind, um das Überleben ihres Haushalts zu sichern.
- Frühzeitiges Eingreifen bei Arbeitsschutzproblemen kann in manchen Fällen dazu beitragen, dass Arbeitssituationen sich nicht zu Zwangsarbeit entwickeln.
- Die Gewährleistung des Arbeitsschutzes bei Kindern über dem für eine Beschäftigung zulässigen Mindestalter ist eine entscheidende Strategie für ihren Schutz vor Kinderarbeit.

85. Die systematische Berücksichtigung der GPRA in den mit anderen strategischen Zielen der IAO zusammenhängenden Programmen und Tätigkeiten des Amtes lässt sich durch zahlreiche Beispiele belegen, die einen wichtigen Erfahrungsschatz für erweiterte Bemühungen um ein Vorschreiten in diesem Bereich bieten. Von besonderer Bedeutung waren die kontinuierlichen Fortschritte bei der Integration der GPRA in den Geltungsbereich der Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCP). Der Aktionsplan für den Zeitraum 2017–23 enthielt spezifische Ziele zur Verbesserung der Integration der GPRA in neue DWCP, und diese erneute Fokussierung erbrachte wichtige Ergebnisse: In 34 von 42 durchsuchbaren DWCP-Dokumenten, die im Rahmen der auf hoher Ebene durchgeführten Evaluierung analysiert wurden, wurde mindestens einmal auf jede GPRA-Kategorie verwiesen. Was den Sozialschutz betrifft, so wird im aktuellen einschlägigen Aktionsplan der IAO für den Zeitraum 2021–26 ausdrücklich anerkannt, dass die Bemühungen um die Verwirklichung eines auf Rechte gegründeten universellen Sozialschutzes mit der Achtung der GPRA Hand in Hand gehen.<sup>265</sup> Das Amt übernahm, insbesondere in Afrika, eine führende Rolle bei Tätigkeiten auf nationaler Ebene, deren besonderer Schwerpunkt auf Sozialschutzprogrammen lag, die die Anfälligkeit von Haushalten für Kinderarbeit verringern sollen.<sup>266</sup> Im Bereich

<sup>265</sup> IAO, *Angelegenheiten, die sich aus den Arbeiten der 109. Tagung (2021) der Internationalen Arbeitskonferenz ergeben*, GB.343/INS/3/1, 2021.

<sup>266</sup> IAO und UNICEF, *The role of social protection in the elimination of child labour*.

der Sozialfinanzierung wurde eine Reihe von Orientierungshilfen dazu erstellt, wie die Sozialfinanzierung für eine raschere Beseitigung der Kinderarbeit eingesetzt werden kann, und im Projekt ACCEL-Africa erprobt.<sup>267</sup> In von Konflikten betroffenen Ländern trägt das Programm Beschäftigung für Frieden und Resilienz der Erkenntnis Rechnung, dass der soziale Dialog, der Aufbau von Institutionen und die Achtung der GPRA maßgeblich zur Schaffung menschenwürdiger Beschäftigungsmöglichkeiten beitragen, die die Friedenskonsolidierung unterstützen können.<sup>268</sup> Das Integrierte Programm für faire Anwerbung – eine Kooperation zwischen FUNDAMENTALS und der Unterabteilung Arbeitsmigration (MIGRANT) – zielt darauf ab, betrügerische und mit Zwang verbundene Praktiken bei der Anwerbung von Arbeitsmigranten, die zu Verletzungen der GPRA führen, einzudämmen. Im Rahmen des gemeinsamen Programms Better Work der IAO und der Internationalen Finanz-Corporation (IFC) wurden Leitfäden und Bewertungsinstrumente erarbeitet, um die Verwirklichung aller GPRA auf betrieblicher Ebene zu fördern, was zu nachweisbaren Verbesserungen in den am Programm teilnehmenden Fabriken führte (siehe Kasten 2).<sup>269</sup>

### ► Kasten 2. Better Work

Better Work, eine Partnerschaft zwischen IAO und IFC, arbeitet mit Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, Marken, Fabrikbesitzern und Beschäftigten zusammen, um menschenwürdige Arbeit und Wettbewerbsfähigkeit in der globalen Bekleidungsindustrie zu fördern. Unter Verwendung von Bewertungen der Einhaltung von Rechtsvorschriften am Arbeitsplatz erleichtert Better Work den Dialog zwischen Geschäftsführung und Arbeitnehmern auf Betriebsebene und trägt zur Förderung der GPRA bei. Better Work stellt diese Daten den Mitgliedsgruppen und anderen Branchenakteuren allgemein zur Verfügung und schafft so eine Grundlage für Diskussionen über die wichtigsten Defizite im Bereich der menschenwürdigen Arbeit.

#### **Verbesserung der Arbeitsbedingungen in Vietnam und Indonesien durch sozialen Dialog**

Better Work hat deutlich gezeigt, dass ein wirksamer sozialer Dialog und solide Arbeitsbeziehungen eine zentrale Rolle bei der Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in der Bekleidungsbranche spielen. Daten von Better Work belegen, dass Beschäftigte in Fabriken mit gut funktionierenden zweigliedrigen Ausschüssen über weniger Fälle von verbalen Übergriffen und bessere Arbeitsschutzbedingungen berichten. Beschäftigten in den an Better Work teilnehmenden Fabriken in Vietnam und Indonesien fällt es leichter, Gewerkschaften, Vorgesetzte und Mitarbeiter der Personalabteilung um Hilfe zu bitten, als dies bei ihren Kollegen in nicht vom Programm erfassten Bekleidungsfabriken der Fall ist. Unabhängige Untersuchungen haben gezeigt, dass in Betrieben mit Kollektivvereinbarungen genauer auf die Einhaltung von Vorschriften geachtet wird.<sup>1</sup> In Betrieben, in denen Kollektivvereinbarungen bestehen und wirksam umgesetzt werden, werden Arbeitsschutzbestimmungen besser eingehalten als in Betrieben ohne solche Vereinbarungen – auch in Bezug auf Arbeitsschutzmanagementsysteme, Vorschriften zum Arbeitnehmerschutz, Gesundheitseinrichtungen und Erste Hilfe.<sup>2</sup>

#### **Beseitigung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles und Eindämmung sexueller Belästigung bei der Arbeit**

Dank Better Work konnte das Lohngefälle in der Branche teilweise beseitigt werden. In Vietnam wurde das zwischen Männern und Frauen ermittelte Lohngefälle infolge von Maßnahmen zur Einhaltung der Lohnvorschriften um 85 Prozent reduziert. Durch die konsequente Teilnahme am Programm wurde die Wahrscheinlichkeit sexueller Belästigung am Arbeitsplatz verringert. In Kambodscha war dies nachweislich einer verbesserten Einhaltung der Lohnvorschriften zuzuschreiben, die eine bessere Abstimmung zwischen den Entgeltstrukturen von Führungskräften und anderen Beschäftigten ermöglichte. In anderen Regionen, darunter Jordanien, wurde durch Schulungen eine stärkere Sensibilisierung für die Probleme

<sup>267</sup> IAO, *Accelerating action for the elimination of child labour in supply chains in Africa*, 2023.

<sup>268</sup> Siehe die Website: *ILO's Flagship Programme on Jobs for Peace and Resilience*.

<sup>269</sup> IAO und IFC, *Understanding impact: Research insights from Better Work 2017-2022*, 2022. IAO und IFC, *Progress and potential: How Better Work is improving garment workers' lives and boosting factor competitiveness*, 2016.

matik erreicht, sodass bestimmte beobachtete Verhaltensweisen wie vulgäre oder beleidigende Sprache am Arbeitsplatz zurückgegangen sind.

<sup>1</sup> Luisa Lupo und Anil Verma, *Labour standards compliance in the global garment supply chain. Evidence from ILO's Better Work Program on the Role of Unions and Collective Bargaining*, (IAO-IFC, Better Work Discussion Paper 37, 2020). <sup>2</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*.

- 86. Die Erfahrung zeigt, wie wertvoll die Strategie eines „zentralen Ansatzpunkts“ ist, dessen Fokus zunächst auf einer GPRA-Kategorie liegt, die anschließend als Türöffner für die Beschäftigung mit anderen GPRA-Kategorien dient.** Empfindlichkeiten der Mitgliedsgruppen hinsichtlich der Anerkennung oder Erörterung von vorhandenen Defiziten in bestimmten GPRA-Kategorien können deren Einbeziehung in manchen Kontexten behindern. Angesichts dieses Hemmnisses hat das Amt die Anstrengungen zur Bekämpfung der Kinderarbeit – die in der Regel breiten Konsens finden und starke politische Unterstützung genießen – als Ansatzpunkt für eine umfassendere Zusammenarbeit mit den Mitgliedsgruppen bei politisch und sozial sensibleren GPRA-Fragen genutzt. So unterstützte die IAO in Usbekistan Maßnahmen gegen Kinderarbeit und konnte in der Folge ihr Tätigkeitsspektrum erweitern. Ebenso wurde in den Philippinen und in Vietnam eine Politik zur Bekämpfung von Kinderarbeit als Ansatzpunkt genutzt, um auch Herausforderungen in Verbindung mit Diskriminierung oder dem Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen anzugehen.<sup>270</sup> Das Amt nutzte Initiativen und Maßnahmen im Bereich Migrationssteuerung, HIV/Aids und Genossenschaftsentwicklung jeweils zur Behandlung von Fragen wie Zwangsarbeit, Diskriminierung und dem Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen.<sup>271</sup> Mit Blick auf die Zukunft ist der Arbeitsschutz ein weiterer Bereich, der breiten politischen Rückhalt findet, und seine Anerkennung als fünfte GPRA-Kategorie bietet daher einen weiteren starken Ansatzpunkt für integrierte Interventionen zu den GPRA, konkret zu dem Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen.

### ► Kasten 3. Skalierbare integrierte Modelle für die Förderung der GPRA in den Baumwolllieferketten

Im Zeitraum 2018 bis 2023 traten durch die Umsetzung des Projekts zur Förderung der GPRA in Baumwolllieferketten im Rahmen der öffentlich-privaten Partnerschaft IAO/INDITEX in Pakistan und Indien zwei eigenständige skalierbare Modelle zur Förderung eines integrierten Ansatzes für GPRA hervor, die unterschiedliche Ansatzpunkte zur Bekämpfung von Kinderarbeit in Baumwolllieferketten nutzen.

In Indien wurde ein von oben nach unten verlaufender Ansatz verfolgt, der bei den zuständigen Staatssekretären begann und schrittweise auf die Bezirks- und Gemeindeebene ausgeweitet wurde. Dem Ansatz lag eine fünfgleisige, Überzeugungsarbeit, sozialen Dialog, kollektive Maßnahmen, Integration und Nachhaltigkeit umfassende Strategie zugrunde, die zur Anerkennung der fundamentalen Rolle von Frauen in der Landwirtschaft, der Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Baumwollpflückern und Einvernehmen darüber führte, dass die GPRA Grundpfeiler einer nachhaltigen Landwirtschaft sind.

Demgegenüber wurde in Pakistan ein von unten nach oben verlaufender Ansatz verfolgt, der auf einer direkten Zusammenarbeit mit den Baumwollanbaugemeinden beruhte. Für das Projekt wurde eine viergleisige Strategie mit Schwerpunkt auf Sensibilisierung, Kapazitätsaufbau, Überzeugungsarbeit und Nachhaltigkeit beschlossen, in deren Folge zwei neue Gewerkschaften im Baumwollsektor gebildet wurden, die die Beschäftigten in den Gemeinden zur Wahrnehmung ihrer grundlegenden Rechte befähigten.

<sup>270</sup> IAO, *Durchführung des Programms der IAO 2018–19: Ergebnisse in Bezug auf menschenwürdige Arbeit*, GB.338/PFA/1, 2020.

<sup>271</sup> IAO, *Independent high-level evaluation of FPRW, 2018–23*.

#### ► Kasten 4. Bekämpfung von Zwangsarbeit im Fischereisektor

Der Fischereisektor genießt hohe Priorität, weil Fischer in ganz besonderer Weise anfällig für Zwangsarbeit sowie andere GPRA-Defizite sind. Der Ansatz der IAO für menschenwürdige Arbeit in diesem Sektor erbrachte greifbare Ergebnisse auf nationaler, regionaler und globaler Ebene.

Auf nationaler Ebene wurden in Ländern wie Ghana, Indonesien und Südafrika Gewerkschaftsnetzwerke aufgebaut, um die Schutzvorkehrungen für Fischer anzugleichen und zu verbessern, und Arbeitgeberlabore eingerichtet, um sektorweit die Zusammenarbeit und den Erfahrungsaustausch zu Verbesserungen der Arbeitsnormen und Arbeitsbedingungen für Fischer zu erleichtern. Darüber hinaus richteten Arbeitsaufsichtsbeamte sowie Aufsichtsbeamte für die Sicherheit der Seeschifffahrt und für die Fischerei Koordinierungsmechanismen ein, die die Kenntnis der Indikatoren für Zwangsarbeit gewährleisteten und die Reichweite von Inspektionen der Arbeitsbedingungen, einer in diesem Sektor nach wie vor seltenen Praxis, erhöhen sollen.

Andere Bereiche, in denen die IAO auf Landesebene Unterstützung im Fischereisektor leistet, umfassen:

- Kapazitätsaufbau in Ländern wie Südafrika unter Einbeziehung der Fischerei- und Seeschifffahrtsbehörden, der Arbeitsaufsichtsbehörden und der Sozialpartner mit dem Ziel, die Arbeitsinspektionen an Bord von Fischereifahrzeugen unter nationaler und ausländischer Flagge zu verbessern, insbesondere in Bezug auf die Aufdeckung von Zwangsarbeit.
- Unterstützung des sozialen Dialogs, etwa in Ghana, wo ein dreigliedriger Ausschuss für die Arbeitsbedingungen und die Beseitigung der Zwangsarbeit im Fischereisektor eingesetzt wurde. Die Bemühungen in Ghana führten zur Herausgabe von Anweisungen für Reedereien, die das Auslaufen von Schiffen so lange untersagten, bis die gemäß dem Übereinkommen Nr. 188 erforderlichen Modernisierungen vorgenommen wurden. Sie führten auch zum Abschluss individueller Arbeitsvereinbarungen mit Beschäftigten und zu einer Erhöhung ihrer Löhne.
- Sensibilisierung und Unterstützungsdienste für Arbeitsmigranten in der Fischerei, etwa Informationen vor der Abreise, Beratung durch rechtlich geschulte Fachkräfte und Unterstützung beim Zugang zu Beschwerdemechanismen, unter anderem durch Ressourcenzentren für Arbeitsmigranten in wichtigen Ziel- und Herkunftsländern wie Indonesien, Kambodscha, Demokratische Volksrepublik Laos, Myanmar, Thailand und Vietnam.

Auf regionaler Ebene unterstützt die IAO die Einbeziehung der Arbeitnehmerrechte in die Mandate und Agenden regionaler Fischereigremien und Fischereibewirtschaftungsorganisationen. Ein Beispiel hierfür ist eine Vereinbarung zwischen der IAO und dem Fischereiausschuss für den westlichen und mittleren Golf von Guinea, der derzeit ein Protokoll zu menschenwürdiger Arbeit in der Fischerei erarbeitet, das alle GPRA abdeckt.

Auf globaler Ebene unterstützt die IAO in Zusammenarbeit mit Arbeitsaufsichtsbehörden und Sozialpartnern Akteure im Bereich der digitalen Technologien, damit diese ihre Instrumente zur Aufdeckung illegaler Fischerei so anpassen können, dass damit Zwangsarbeit auf See aufgedeckt wird. Zudem ging die IAO eine Partnerschaft mit verschiedenen Akteuren, darunter der Universität Genf und dem Globalen Netzwerk von Wirtschaftshochschulen, zur Entwicklung von Unterrichtsmaterial für Ausbildungsstätten im Bereich Wirtschaft und Journalismus ein, das künftigen Journalisten und Führungskräften in Unternehmen wichtige Informationen zu menschenwürdiger Arbeit und GPRA, unter anderem im Fischereisektor, vermitteln soll.

#### Amtsweite Zusammenarbeit und Koordinierung bei der Förderung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

- 87. Im gesamten Amt gibt es Spielraum für eine Verbesserung operativer Synergien und der Koordinierung bei der Förderung der GPRA.** Im Aktionsplan für den Zeitraum 2017–23 wurde unterstrichen, wie wichtig es ist, die Zusammenarbeit amtsweit zu intensivieren, um ein kohärenten Ansatz für die Förderung der GPRA nach dem Grundsatz einer einheitlich handelnden IAO

(„One ILO“) zu gewährleisten. Die Integrierte Strategie zu den GPRA<sup>272</sup> wurde von der Unterabteilung FUNDAMENTALS vorgeblich mit diesem Ziel entwickelt. Die auf hoher Ebene durchgeführte Evaluierung kam jedoch zu dem Schluss, dass es während des Berichterstattungszeitraums nur sehr wenige integrierte „One ILO“-Initiativen zur Förderung der GPRA gab. Die Integrierte Strategie zu den GPRA wurde nicht umfassend als amtsweiter Handlungsfahrplan genutzt, vor allem weil es im Amt keine ausreichenden Konsultationen zu ihrer Gestaltung gab, die ihrer Übernahme auf breiter Ebene gefördert hätten.<sup>273</sup> Für eine verbesserte Kohärenz ist es künftig, wie in Kapitel 3 erörtert wird, unerlässlich, dass die Funktionen und Mandate für die Förderung der GPRA klar definiert und innerhalb des Amtes wirksam kommuniziert werden.

- 88. Ähnlich Anlass zur Besorgnis gibt die ungleiche Verteilung der Mittel für Entwicklungszusammenarbeit zwischen den verschiedenen GPRA.** Die auf hoher Ebene durchgeführte Evaluierung ergibt in dieser Hinsicht, dass insbesondere das Portfolio der Entwicklungszusammenarbeit für das Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen begrenzt war und während des Berichterstattungszeitraums nicht signifikant erhöht wurde.<sup>274</sup> Diese Unausgewogenheit zeigt sich bei der Aufschlüsselung der Mittel der Entwicklungszusammenarbeit nach GPRA-Kategorien. Für Kinder- und Zwangsarbeit wird der weitaus größte Anteil aller Mittel der Entwicklungszusammenarbeit (über 60 Prozent) aufgewendet, für Nichtdiskriminierung sowie das Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen dagegen der geringste.<sup>275</sup> Eine Erhöhung der Gesamtmittel der Entwicklungszusammenarbeit für die Förderung der GPRA und insbesondere für die GPRA-Kategorien, die bislang weniger Geberunterstützung erhielten, wird entscheidend zu mehr Fortschritten bei der Förderung der GPRA beitragen.

### Verknüpfung der fachlichen Zusammenarbeit mit der Tätigkeit der Aufsichtsorgane der IAO

- 89. Es besteht Spielraum für mehr Synergien zwischen den Aufsichtsorganen und der fachlichen Zusammenarbeit des Amtes.** Die auf hoher Ebene durchgeführte Evaluierung kam zu dem Schluss, dass es relativ wenige Schnittpunkte zwischen den Aufsichtsorganen der IAO und den Tätigkeiten der Entwicklungszusammenarbeit gab; nur in wenigen Fällen, in denen die Aufsichtsorgane erhebliche Defizite bei den GPRA feststellten, führte dies zu breit angelegten, ganzheitlichen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit.<sup>276</sup> In einigen beachtenswerten Fällen lieferten die Aufsichtsmechanismen der IAO jedoch Ansatzpunkte für eine gezielte Entwicklungszusammenarbeit auf nationaler Ebene, indem sie dazu beitrugen, die wichtigsten Herausforderungen in bestimmten nationalen Kontexten zu ermitteln und die Ersuchen von Mitgliedsgruppen um Unterstützung durch die IAO zu koordinieren. So leitete die IAO im Rahmen der auf dem Verhandlungsweg erzielten Lösung für eine beim Verwaltungsrat eingereichte Klage ihre langfristige und laufende Entwicklungszusammenarbeit mit Katar ein, die Fortschritte bei der Behandlung

<sup>272</sup> IAO, *Integrated Strategy on Fundamental Principles and Rights at Work 2017–2023*.

<sup>273</sup> IAO, *Independent high-level evaluation of FPRW, 2018–23*, 51.

<sup>274</sup> IAO, *Independent high-level evaluation of FPRW, 2018–23*.

<sup>275</sup> Diese Zahlen sind jedoch mit gewissen Einschränkungen zu interpretieren, da sich die grundsatzpolitischen Ergebnisvorgaben während des Untersuchungszeitraums geändert haben. Die für diese Analyse ausgewählten zu erbringenden Leistungen – 1.4, 6.2, 6.3, 6.4, 7.1 und 7.2 – korrelieren lediglich mit den zentralen GPRA-Bereichen in den Zweijahresperioden 2020–21 und 2022–23. Der ergebnisorientierte Managementrahmen der IAO schränkt die direkte Nachverfolgung aller Mittel der Entwicklungszusammenarbeit für die einzelnen GPRA ein, weshalb die ausgewählten zu erbringenden Leistungen, die aus der Entwicklungszusammenarbeit finanziert und vom Amt realisiert werden, für Aufschluss über die Zusammenarbeit bei den GPRA bieten. Die zu erbringende Leistung 7.1 bezieht sich direkt auf Kinderarbeit und Zwangsarbeit, die zu erbringende Leistung 7.2 auf Arbeitsschutz. Dagegen wurden die zu erbringenden Leistungen 6.2, 6.3 und 6.4 auf Nichtdiskriminierung und 1.4 auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen angewendet, obwohl sie ein breiteres Spektrum von Tätigkeiten abdecken können.

<sup>276</sup> IAO, *Independent high-level evaluation of FPRW, 2018–23*, 9.

von Fragen im Zusammenhang mit Zwangsarbeit erbrachte. Auch im Hinblick auf die Vereinigungsfreiheit wurden in diesem Kontext ermutigende erste Schritte unternommen. Eine 2019 beim Verwaltungsrat eingereichte Klage – die unter anderem die Durchführung der Übereinkommen Nr. 87 und 98 betraf – veranlasste die nationalen Mitgliedsgruppen in Bangladesch, das IAA um fachliche Unterstützung bei der Entwicklung und Umsetzung eines Handlungsfahrplans zur Bewältigung der angesprochenen Probleme zu ersuchen.<sup>277</sup> Die fachliche Unterstützung, die in letzter Zeit bei der Überarbeitung der Arbeitsgesetzgebung in Kasachstan bereitgestellt wurde, trug auch den vom IAO-Ausschuss für die Durchführung der Normen (CAS) formulierten Besorgnissen Rechnung.<sup>278</sup> Im Fall Guatemalas schloss der Verwaltungsrat 2018 eine Klage gemäß Artikel 26 ab und ersuchte das Amt, ein Programm für fachliche Zusammenarbeit zu entwickeln und umzusetzen. Für die vollständige Umsetzung dieses Programms fehlen immer noch Mittel. Diese und andere Beispiele verdeutlichen den Mehrwert und die Bedeutung von Synergien zwischen der Tätigkeit der Aufsichtsorgane und der fachlichen Zusammenarbeit des Amtes.

### 2.2.3. Bereiche der fachlichen Hilfe des Amtes

90. Im Aktionsplan für den Zeitraum 2017–23 wurde das Amt aufgefordert, die Fähigkeit der Mitgliedsgruppen zu stärken, Defizite bei der Ratifizierung und Umsetzung der GPRA auf nationaler Ebene anzugehen. Das Amt hat die Anstrengungen der nationalen Mitgliedsgruppen zur Förderung der GPRA mit verschiedenen Mitteln unterstützt, darunter fachliche Hilfe für Gesetzesreformen und Politikentwicklung, Kapazitätsaufbau bei zentralen öffentlichen Institutionen, Forschungsarbeiten und Initiativen mit dem Ziel, die nationalen Mitgliedsgruppen und andere im Bereich der GPRA tätige nationale und internationale Akteure an einen Tisch zu bringen. Dieser Abschnitt veranschaulicht anhand von Beispielen, welche Unterstützung das Amt in diesen Bereichen leistet.
91. **Unterstützung für Gesetzesreformen zum Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen.** Dies umfasste unter anderem Hilfe des Amtes bei der Änderung von Bestimmungen des Arbeitsgesetzbuchs in Bangladesch,<sup>279</sup> die die Registrierung von Gewerkschaften und unfaire Arbeitspraktiken betrafen, sowie bei der jüngsten Überarbeitung der Gesetzgebung zum sozialen Dialog in Rumänien. Letztere resultierte unmittelbar aus einer IAA-Mission für fachliche Hilfe, die auf ein Ersuchen des CAS<sup>280</sup> zurückging. In Katar trug das Amt mit seiner fachlichen Hilfe dazu bei, gemeinsame Ausschüsse von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu stärken, wobei es sich in Ermangelung unabhängiger Gewerkschaften um noch wenig entwickelte Strukturen für den sozialen Dialog auf Betriebsebene handelt, und unterstützte die Ausarbeitung von Rechtsvorschriften, die die Wahl von Arbeitnehmervertretern vorsehen, zu denen auch Arbeitsmigranten gehören können. Seit 2022 haben über 70 Privatunternehmen in Katar gemeinsame Ausschüsse eingesetzt, die über 50.000 Beschäftigte vertreten.<sup>281</sup>
92. **Unterstützung bei der Stärkung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden auf nationaler Ebene.** Mit dem Fokus auf der Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern wird lokalen Erfordernissen und Gegebenheiten Rechnung getragen, jedoch auch das übergeordnete Ziel verfolgt, die

<sup>277</sup> IAO, *High-level independent evaluation of the ILO's Decent Work Programme in Bangladesh, Nepal, Sri Lanka, and Pakistan, 2018–21*, 48 (Bangladesch).

<sup>278</sup> IAO, *CAN/Kazakhstan/PV.11*, 2022.

<sup>279</sup> IAO, *High-level independent evaluation of the ILO's Decent Work Programme in Bangladesh, Nepal, Sri Lanka and Pakistan, 2018–21*, 47 – siehe auch die Analyse der Kooperationsaktivitäten der IAO unter Berücksichtigung der Kommentare des CEACR von 2020: IAO, *ILO Brief: Labour Administration in Bangladesh: Department of Labour (DoL)*, 2020.

<sup>280</sup> IAO, *CAN/PV.14*, 2021 (Rumänien).

<sup>281</sup> IAO, *Labour reforms in the State of Qatar, Coming together around a shared vision*, 2022.

Fähigkeit der Sozialpartner zur Wahrung und Förderung der Interessen ihrer Mitglieder, darunter in Bezug auf die GPRA, zu stärken. So trug das Amt zur Erhöhung der Kapazitäten der Sozialpartner in mehreren zentralasiatischen Ländern bei, unter anderem durch Unterstützung bei der Gründung eines neuen, unabhängigen Arbeitgeberverbands in Usbekistan sowie durch Unterstützung der Bemühungen von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden in Kirgisistan und Usbekistan um den Beitritt zu internationalen Verbänden.<sup>282</sup> In Irak bildete das Amt Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter im Rahmen von an Geschlechterfragen ausgerichteten Schulungsprogrammen und Sensibilisierungsmaßnahmen für Aufgaben im Zusammenhang mit der Arbeitsaufsicht, dem Arbeitsschutz und den GPRA fort.<sup>283</sup> In Äthiopien wurden mithilfe des SIRAYE-Programms 18 neue Gewerkschaften in 18 Fabriken gestärkt, wodurch die Rahmenbedingungen für Kollektivvereinbarungen auf Unternehmensebene verbessert wurden.<sup>284</sup>

- 93. Unterstützung für gestärkte Politikrahmen zu Kinderarbeit und Zwangsarbeit.** Das IAA stellte den Mitgliedsgruppen umfassende Unterstützung zur Stärkung von Politikrahmen zu Kinderarbeit und Zwangsarbeit bereit. In den Zweijahresperioden 2018–19 und 2020–21 entwickelten 40 Mitgliedstaaten nationale Aktionspläne gegen Kinder- oder Zwangsarbeit. Diese Bemühungen wurden unterstützt durch die Fortschritte der Allianz 8.7, unter deren Dach sich die Mitgliedstaaten im Rahmen ihres Engagements als Länder mit Wegbereiter-Status zu nationalen Aktionsplänen gegen Kinder- und Zwangsarbeit verpflichteten.<sup>285</sup> Das vom US-Arbeitsministerium finanzierte Bridge Project beispielsweise trug zur Entwicklung von insgesamt zehn Politikmaßnahmen, nationalen Aktionsplänen oder Gesetzesreformen zu Zwangsarbeit in Malaysia, Mauretanien und Peru bei.<sup>286</sup> In Mauretanien wurde 2021 im Zuge des Projekts ein gemeinsames ministerielles Rundschreiben erstellt, dass die Anwendung des Gesetzes zum Verbot der Sklaverei verstärkte, und es wurden Rahmen für den sozialen Dialog in den Sektoren Fischerei, Hausarbeit und Viehzucht eingeführt, was in Verbindung mit Strategien zur Schaffung von Lebensgrundlagen in diesen Sektoren ein erneutes verstärktes Augenmerk auf Kollektivverhandlungen und Vereinigungsfreiheit bewirkte.<sup>287</sup> Zudem förderte das IAA subregionale und kommunale Aktionspläne, wenngleich dies im Rahmen der Evaluierung auf hoher Ebene von einigen wichtigen Auskunftgebern als Bereich benannt wurde, der größere Anstrengungen erfordert.
- 94. Unterstützung bei der Erstellung oder Aktualisierung von Verzeichnissen gefährlicher Arbeiten, die für Kinder verboten sind.** Dies stellt eine wichtige Strategie für die Bekämpfung von Kinderarbeit bei Kindern über dem gesetzlichen Mindestalter für eine Beschäftigung dar, eine Gruppe, die sich in Kinderarbeit befindet, da sie gefährlichen Arbeitsbedingungen ausgesetzt ist. In Kolumbien und Malaysia enthalten neue Verzeichnisse gefährlicher Arbeiten auch Hausarbeit, in der Erkenntnis, dass hier ein besonderes Risiko für die Sicherheit, die Gesundheit und das Wohlergehen von Kindern besteht.<sup>288</sup> In Mali wurden durch Änderungen des Arbeitsgesetzbuchs Höchstgewichte für Lasten festgelegt, die von Kindern verschiedenen Alters getragen werden dürfen, wodurch der Schutz vor gefährlicher Arbeit in Sektoren wie Landwirtschaft, Bergbau und Baugewerbe verbessert wird.<sup>289</sup> In Peru leisteten Arbeitsschutzexperten des IAA wesentliche fachliche Beiträge zur dritten Aktualisierung des Verzeichnisses von für Kinder gefährlichen Arbei-

<sup>282</sup> IAO, *High-level independent evaluation of the ILO's Decent Work Country Programme in Central Asia, 2018–22*, 2022, 69.

<sup>283</sup> IAO, „Enhancing labour governance, inspection and working conditions in response to COVID-19“, o. D.

<sup>284</sup> Siehe IAO, „SIRAYE: A programme on Advancing Decent Work and inclusive industrialization in Ethiopia“, o. D.

<sup>285</sup> IAO, *Independent high-level evaluation of FPRW, 2018–23*, 64.

<sup>286</sup> US-Arbeitsministerium, *From Protocol to Practice: A Bridge to Global Action on Forced Labour, Final Evaluation Brief*, 2023.

<sup>287</sup> US-Arbeitsministerium, *From Protocol to Practice*.

<sup>288</sup> IAO, ILC.110/III(A); IAO, ILC.111/III(A).

<sup>289</sup> IAO, ILC.111/III(A), 526.

ten, ein Beispiel für die Verknüpfung der Tätigkeiten des Amtes in den Bereichen Arbeitsschutz und Kinderarbeit. Zu weiteren gesetzgeberischen Maßnahmen gegen die schlimmsten Formen der Kinderarbeit zählen genauere rechtliche Definitionen und höhere Strafen im Zusammenhang mit der gewerbsmäßigen sexuellen Ausbeutung von Kindern sowie in Fällen, in denen Kinder Opfer von Menschenhandel werden.<sup>290</sup>

95. **Unterstützung bei der Bewältigung der erhöhten Risiken von Kinder- und Zwangsarbeit in fragilen und Konfliktsituationen.** In der Ukraine unterstützte das Amt die Arbeitsaufsichtsbehörden in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Sozialpartnern bei einer Sensibilisierungskampagne für Flüchtlinge und Binnenvertriebene zu den Gefahren von Arbeitsausbeutung und Menschenhandel.<sup>291</sup>
96. **Unterstützung bei der systematischen Einbeziehung von Gleichstellungs- und anderen Nichtdiskriminierungsaspekten in Interventionen der Entwicklungszusammenarbeit auf nationaler Ebene.** In Vietnam leistete das IAA durch fachliche Unterstützung im Rahmen ihrer regionalen Programme zur Migration – Safe and Fair, TRIANGLE in ASEAN und Ship-to-Shore – einen Beitrag zur Überarbeitung der Rechtsvorschriften für vietnamesische Arbeitskräfte im Ausland.<sup>292</sup> In anderen Ländern förderte das Amt die Integration von Gleichstellungs- und anderen Nichtdiskriminierungsaspekten in umfassendere nationale Strategien, Politiken und Programme, etwa die Integration des Rechts auf Nichtdiskriminierung (auch im Zusammenhang mit Geschlecht und Behinderung) in die Gleichstellungsstrategie und das Landesprogramm für menschenwürdige Arbeit (DWCP) in Usbekistan sowie in die Entwürfe nationaler Sozialschutz- und Beschäftigungspolitiken und -programme.<sup>293</sup> Die vom Amt auf Landesebene geleistete Arbeit zur Pflege- und Betreuungswirtschaft in Ländern wie Argentinien, Jordanien und Peru war ein weiteres wichtiges Mittel zur Förderung der Geschlechtergleichstellung. Das Amt setzte seine Arbeit zur HIV- und Aids-Prävention am Arbeitsplatz sowie zur Beendigung der Stigmatisierung und Diskriminierung im Zusammenhang mit HIV fort. Besonderes Gewicht lag auf der Erreichung der wichtigsten Bevölkerungsgruppen sowie der für eine HIV-Infektion anfälligen Bevölkerungsgruppen, die häufig aufgrund der Rasse, des Geschlechts, der sexuellen Orientierung und der Geschlechtsidentität diskriminiert werden. Der Schwerpunkt lag darauf, die Gefährdung zu verringern und die Beschäftigungsfähigkeit dieser gefährdeten Gruppen durch wirtschaftliche Stärkung, Qualifikationsverbesserungen, Förderung des Unternehmertums und Unterstützung der Unternehmensentwicklung (unter Verwendung des IAO-Modells *Start and Improve Your Business*) sowie Förderung eines HIV-sensitiven Sozialschutzes zu verbessern.
97. **Unterstützung bei anderen Gesetzesreformen mit dem Ziel, das nationale Recht stärker mit den grundlegenden Übereinkommen zur Nichtdiskriminierung in Einklang zu bringen.** Das Amt unterstützte die Bemühungen Pakistans um die Abfassung eines neuen Antidiskriminierungsgesetzes, indem es Rechtslücken in den bestehenden Gesetzen vor dem Hintergrund der Übereinkommen Nr. 100 und 111 analysierte.<sup>294</sup> In Vietnam leistete das IAA fachliche Unterstützung bei Reformen des Arbeitsgesetzbuchs, die dazu dienten, Geschlechterstereotypen und berufliche Segregation zu thematisieren und erstmals die Gründe für Diskriminierung zu definieren.

<sup>290</sup> Beispielsweise Eswatini und Nepal. IAO, ILC.111/III(A).

<sup>291</sup> IAO, „[Prevention through information: ILO campaign on Ukrainian railways to prevent labour exploitation among refugees](#)“, 12. April 2022.

<sup>292</sup> IAO, *Independent high-level evaluation of FPRW, 2018–23*, 75.

<sup>293</sup> IAO, *High-level independent evaluation of the ILO's Decent Work Country Programme in Central Asia, 2018–22*.

<sup>294</sup> IAO, *High-level independent evaluation of the ILO's Decent Work Programme in Bangladesh, Nepal, Sri Lanka, and Pakistan, 2018–21*, 54.

- 98. Unterstützung bei der systematischen Einbeziehung von Nichtdiskriminierungsaspekten in Interventionen in fragilen und Konfliktsituationen.** Im Mittelpunkt steht hier die Anerkennung der Tatsache, dass auf Ungleichheit basierende Missstände zu den wichtigsten Triebkräften für Konflikte zählen.<sup>295</sup> In Programmen für Beschäftigung und Existenzsicherung in Libanon, Mali, Mauretanien, den Philippinen, Sri Lanka und der Zentralafrikanischen Republik lag jeweils ein Schwerpunkt auf der Förderung des Zugangs zu Beschäftigungsmöglichkeiten von Gruppen, die mit Diskriminierung und anderen Hindernissen beim Zugang zum Arbeitsmarkt konfrontiert sind, etwa Frauen, Flüchtlinge und bestimmte ethnische Gruppen.<sup>296</sup>
- 99. Unterstützung bei der Stärkung von Gesetzgebung und Politik in Bezug auf den Arbeitsschutz in Programmen der Entwicklungszusammenarbeit.** Das IAO-Flaggschiffprogramm Safety + Health for All ist ein wichtiges Programm, über das diese Interventionen auf nationaler Ebene angeboten werden und bislang über 182 Millionen Beschäftigten in 23 Ländern zugutekamen. Dank der im Rahmen des Programms gewährten fachlichen Hilfe konnten seit 2016 acht Mitgliedstaaten neue Arbeitsschutzgesetze und -vorschriften verabschieden, neun Mitgliedstaaten neue Arbeitsschutzpolitiken und -programme einführen und Mitgliedsgruppen in sieben Mitgliedstaaten Arbeitsschutzübereinkommen (das Übereinkommen Nr. 155, das Übereinkommen (Nr. 161) über die betriebsärztlichen Dienste, 1985, und die Übereinkommen Nr. 187 und 190) ratifizieren oder das entsprechende Ratifizierungsverfahren einleiten.<sup>297</sup> Nennenswerte Beispiele sind unter anderem das neue Arbeitsschutzgesetz samt Durchführungsbestimmungen in den Philippinen, das ausdrücklich auch Beschäftigte in der informellen Wirtschaft erfasst, und der neue nationale Aktionsplan zum Arbeitsschutz in Argentinien, dessen Schwerpunkt auf der Sicherheit und Gesundheit junger Beschäftigter liegt.<sup>298</sup>
- 100. Unterstützung bei der Förderung von Arbeitsschutznormen für gefährdete Beschäftigte in der Landwirtschaft und der informellen Wirtschaft.** In Madagaskar schulte das Amt Arbeitsaufsichtsbeamte und unterstützte Bemühungen um die Erweiterung der Arbeitsschutzdienste für Beschäftigte in der informellen Wirtschaft und ging überdies eine Partnerschaft mit der WHO ein, um die Arbeitsschutzsysteme und Praktiken im Arbeitsschutz in der Lieferkette für Litschis zu stärken.<sup>299</sup> In Bangladesch beteiligte sich das Amt an der Schulung von Arbeitsaufsichtsbeamten in Fragen des baulichen sowie des brand- und elektrotechnischen Arbeitsschutzes in der Konfektionskleidungsbranchen und anderen Industriesektoren<sup>300</sup> und koordinierte zudem maßgeschneiderte Arbeitsschutzschulungen für KMU im Bekleidungssektor in Pakistan.<sup>301</sup> In Mauretanien umfassten Interventionen zur Ankurbelung der Beschäftigung von Jugendlichen in Konfliktgebieten auch die Verbreitung und Förderung bewährter Praktiken im Bereich des Arbeitsschutzes.<sup>302</sup>
- 101. Unterstützung der Arbeitsaufsichtsbehörden beim Aufbau von Kapazitäten für die Förderung der GPRA.** Beispiele hierfür sind die Unterstützung bei der Erarbeitung von Standardarbeits-

<sup>295</sup> IAO, *Jobs for Peace and Resilience: An ILO flagship programme, Key facts and figures*, 2021, und IAO, *Sustaining peace through decent work and employment*, 2021.

<sup>296</sup> IAO, *Jobs for Peace and Resilience*.

<sup>297</sup> IAO, *Safety + Health For All: Programme evaluation, 2016-2023*, 2023.

<sup>298</sup> IAO, *Safety+ Health for All: An ILO Flagship Programme*, 17-18.

<sup>299</sup> IAO, „Improving safety and health in Madagascar global supply chains (VZF): Final report“, 2020.

<sup>300</sup> IAO, *High-level independent evaluation of the ILO's Decent Work Programme in Bangladesh, Nepal, Sri Lanka, and Pakistan, 2018-21*, 47.

<sup>301</sup> IAO, *High-level independent evaluation of the ILO's Decent Work Programme in Bangladesh, Nepal, Sri Lanka, and Pakistan, 2018-21*, 54 (Pakistan). Die Initiative ist Teil des Programms der IAO zur Anwendung internationaler Arbeits- und Umweltnormen in KMU in Pakistan (ILES).

<sup>302</sup> IAO, *Jobs for Peace and Resilience*, 16.

anweisungen für Arbeitsaufsichtsbeamte zur Anwendung des überarbeiteten Arbeitsgesetzbuchs (Bangladesch),<sup>303</sup> die Erarbeitung von Standardarbeitsanweisungen und Schulungen zum Umgang mit Beschwerden und zu Arbeitsschutzmaßnahmen (Pakistan)<sup>304</sup> und die Ausarbeitung neuer Vorschriften für Inspektionen und den interinstitutionellen Austausch von Informationen über Kinderarbeit (Trinidad und Tobago).<sup>305</sup> Das Amt stellte maßgeschneiderte Unterstützung für nationale Arbeitsaufsichtsbehörden bereit, um strategische Ansätze und Praktiken der Arbeitsaufsicht im Zusammenhang mit der Prävention, Aufdeckung und Beilegung von Verletzungen des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen in spezifischen lokalen Kontexten zu stärken.<sup>306</sup> Im Mittelpunkt eines Programms zur Schulung von Arbeitsaufsichtsbeamten in Kolumbien standen Arbeitsverwaltungsverfahren und die Erkennung von Fällen von Scheinselbstständigkeit – Fragen, die als wichtigste Hindernisse für eine wirksame Durchsetzung der Gesetze zum Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen benannt wurden.<sup>307</sup> Richter aus Ägypten nahmen im Internationalen Ausbildungszentrum der IAO (Turiner Zentrum) an einer speziellen Schulung zu internationalen Arbeitsnormen<sup>308</sup> mit einem besonderen Schwerpunkt auf dem Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen teil.

- 102. Fachliche Hilfe und Kapazitätsaufbau zur Bekämpfung von Kinder- und Zwangsarbeit in den Lieferketten.** Diese Bemühungen betrafen insbesondere die Ebene der Produktion und Gewinnung von Rohstoffen, darunter Baumwolle, Glimmer, Gold, Haselnüsse, Kaffee, Kakao, Kastanien, Kobalt, Palmöl, Tee, Vanille, Weizen, Zuckerrohr und den Recycling-Sektor. Mit einer wachsenden Zahl von Projekten der Entwicklungszusammenarbeit, insbesondere zur Kinderarbeit in Lieferketten, wurde die Unterstützung bei der Bekämpfung der Grundursachen des Problems vorangetrieben, indem Defizite in Bezug auf menschenwürdige Arbeit, von denen Jugendliche und Erwachsene in verwundbaren Gemeinschaften betroffen sind, durch einen verbesserten Zugang zu Sozialschutz und beruflicher Bildung angegangen und verstärkt zwei oder mehr GPRA umfassende Interventionen einbezogen werden. Dieser Ansatz kommt einem breiten Spektrum von Akteuren in den Lieferketten der Agrarindustrie, der Bekleidungs- und Baumwollindustrie, des Bergbaus und der Fischerei zugute und beinhaltet in vielen Fällen eine enge Partnerschaft mit anderen UN-Organisationen.
- 103. Förderung der GPRA und der Fähigkeit zur Einhaltung von Vorschriften in der Geschäftstätigkeit und in Lieferketten.** Das im Juni 2018 ins Leben gerufene Globale Unternehmensnetzwerk der IAO gegen Zwangsarbeit befasst sich speziell mit der Einbindung von KMU, der Bereitstellung von Unterstützung und Ressourcen für Unternehmen und ihre Verbände, etwa dem Toolkit zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht in Bezug auf eine faire Anwerbung,<sup>309</sup> der Einrichtung einer Plattform für Koordinierung und Zusammenarbeit sowie der Einbindung von Entscheidungsträgern weltweit und in Ländern wie Malaysia, Mexiko und Vietnam. 2022 trat das Unternehmensnetzwerk in direkten Kontakt mit mehr als 2.000 Akteuren aus der Wirtschaft, stärkte ihr Problem-

<sup>303</sup> IAO, *High-level independent evaluation of the ILO's Decent Work Programme in Bangladesh, Nepal, Sri Lanka, and Pakistan 2018-21*, 47.

<sup>304</sup> IAO, *High-level independent evaluation of the ILO's Decent Work Programme in Bangladesh, Nepal, Sri Lanka, and Pakistan 2018-21*, 58.

<sup>305</sup> IAO, *Strategic Compliance Planning in action: Stories of change*, 21.

<sup>306</sup> IAO, *Building a culture of workplace compliance through development cooperation*.

<sup>307</sup> IAO, *Building a culture of workplace compliance through development cooperation*. Dazu gehört auch die Erstellung einer Checkliste für Arbeitsaufsichtsbeamte, in der Verhaltensweisen aufgeführt sind, die sich nachteilig auf die Vereinigungsfreiheit auswirken.

<sup>308</sup> Neben der Ausbildung von Arbeitsrichtern bietet das Turiner Zentrum regelmäßig Schulungen zum Kapazitätsaufbau für Arbeitsaufsichtsbeamte weltweit an, darunter auch Module mit Schwerpunkt auf dem Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen. Siehe beispielsweise IAO, *The role of labour inspection in ensuring compliance with the Fundamental Principles and Rights at Work*, Information Note, 2022.

<sup>309</sup> IAO Global Business Network on Forced Labour, „*The Due Diligence Toolkit for Fair Recruitment*“, 2023.

bewusstsein und stellte Schulungen bereit.<sup>310</sup> Im selben Jahr unterzeichneten die IAO, das Global Business School Network und die Geneva School of Economics and Management der Universität Genf eine Vereinbarung zur Stärkung der Zusammenarbeit bei der Bildung im Bereich Wirtschaft und Menschenrechte. Die Plattform der IAO gegen Kinderarbeit ist ein wichtiges Instrument für die Einbindung des Privatsektors in die Bekämpfung von Kinderarbeit in Lieferketten. Sie hat bislang über 200 Unternehmen bei ihren Bemühungen um die Förderung von menschenwürdiger Arbeit und die Beendigung von Kinderarbeit in Lieferketten unterstützt. Mit ihren Mitgliedern aus der Wirtschaft hat die Plattform länderspezifische Arbeitsgruppen für Côte d'Ivoire, die Demokratische Republik Kongo, Indien und Uganda gebildet. 2023 einigten sich die Regierungen dieser Länder und die auf der Plattform vertretenen multinationalen Unternehmen auf eine Reihe vorrangiger Bereiche für die Zusammenarbeit bei der Bekämpfung der Grundursachen von Kinderarbeit in Lieferketten, einschließlich des Klimawandels.

## 2.2.4. Forschung und Statistik

- 104. In Bezug auf seine Arbeit im Bereich Forschung, Statistik und Wissensaufbau zu den GPRA gilt das Amt als Kompetenzzentrum.**<sup>311</sup> Mit einer Reihe von Forschungsberichten auf globaler Ebene hat die IAO zur Sensibilisierung für die GPRA beigetragen und diesbezügliche Maßnahmen beeinflusst. 2019 erstellte die Unterabteilung FUNDAMENTALS der IAO in Zusammenarbeit mit UNICEF, der IOM und der OECD den Bericht *Ending child labour, forced labour and human trafficking in global supply chains*, in dem erstmals versucht wurde, diese Menschenrechtsverletzungen in Lieferketten umfassend zu messen. Die Berichte *Child Labour: Global estimates 2020, trends and the road forward* und *Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage* wurden 2021 bzw. 2022 erstellt und waren Gegenstand einer umfassenden Medienberichterstattung und Erörterung. 2021 veröffentlichte das Amt zusammen mit der WHO das Dokument *Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury 2000–2016*, das Empfehlungen für Entscheidungsträger und Arbeitsschutzsachverständige enthält.<sup>312</sup> 2021 erschien zudem ein globaler Bericht über Diskriminierung am Arbeitsplatz aufgrund des HIV-Status, der dazu diente, Informationen für die Eindämmung der HIV-bedingten Stigmatisierung und Diskriminierung zu liefern und entsprechende Maßnahmen anzustoßen.<sup>313</sup> 2022 veröffentlichte das Amt den ersten Flaggschiff-Bericht mit dem Titel *Social Dialogue Report*, der globale Trends bei Kollektivverhandlungen mit besonderem Bezug zur COVID-19-Pandemie thematisierte.<sup>314</sup> 2023 veröffentlichte das Amt den Bericht *A Review of Wage Setting through Collective Bargaining*<sup>315</sup> mit dem Ziel, die Sozialpartner auf Landesebene durch zusätzliche Instrumente und Informationen für ihren eigenen Verhandlungen zu unterstützen.
- 105. Die Daten des IAA bilden die Basis für die fachliche Unterstützung der Mitgliedsgruppen, liefern Daten für die Überwachung der globalen Fortschritte hinsichtlich der einschlägigen SDG und sind wesentliche Bezugspunkte für die Formulierung der nationalen Gesetzgebung**

<sup>310</sup> IAO Global Business Network on Forced Labour, *Annual Report January-December 2022*, 2022.

<sup>311</sup> IAO, *Independent high-level evaluation of FPRW, 2018–23*, 12, wo es sinngemäß heißt: Die IAO leistete hervorragende Arbeit, was die Erforschung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und den Wissensaustausch darüber betraf, und war auch während der COVID-19-Pandemie gut in der Lage, die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen bei der Behandlung von Fragen im Zusammenhang mit den Arbeitnehmerrechten zu unterstützen.

<sup>312</sup> IAO und WHO, *WHO/ILO Joint Estimates of the Work-related Burden of Disease and Injury, 2000–2016*.

<sup>313</sup> IAO, *The ILO Global HIV Discrimination in the World of Work survey*.

<sup>314</sup> IAO, *Social Dialogue Report 2022*.

<sup>315</sup> IAO, *A Review of Wage Setting through Collective Bargaining*, 2023.

**und Politik.** Die IAO-Datenbank für Arbeitsbeziehungen (IRData)<sup>316</sup> bietet den Nutzern Informationen über Trends in Bezug auf den gewerkschaftlichen Organisationsgrad und die Bindung durch Kollektivverträge. Die Pilotphase der Rechtsdatenbank der IAO für Arbeitsbeziehungen (IRLex),<sup>317</sup> in der vergleichende Informationen über den Regulierungsrahmen für Arbeitsbeziehungen für 68 Länder aktualisiert wurden, konnte 2021 erfolgreich abgeschlossen werden. 2021 nahm die Internationale Koalition für Entgeltgleichheit (EPIC) mit Unterstützung der IAO ihre Datenbank Equal Pay Around the World<sup>318</sup> in Betrieb, die Informationen speziell zur Gesetzgebung und Politik im Bereich Entgeltgleichheit in mehr als 106 Ländern enthält. Die IAO-Datenbank für Statistiken zu Kinderarbeit (CHILD)<sup>319</sup> liefert nationale Statistiken für eine Reihe einschlägiger Indikatoren.

- 106. Die Forschung und Datenerhebung auf nationaler Ebene hat dazu beigetragen, die GPRA voranzubringen, indem sie die politische Aufmerksamkeit auf GPRA-Fragen gelenkt und Informationen für die Gestaltung der nationalen Politik und Gesetzgebung geliefert hat.** In Malawi unterstützte FUNDAMENTALS eine quantitative Erhebung über das System der Pachtarbeit und trug so dazu bei, der Regierung ein besseres Verständnis des Systems zu vermitteln und Informationen für Maßnahmen zu seiner Abschaffung bereitzustellen. In Niger bot die Unterstützung des IAA für eine Erhebung über Zwangsarbeit einen Ansatzpunkt für den Politikdialog zu diesem Thema. In der Mongolei mündete eine vom Amt geleitete Erhebung über die Prävalenz von Kinderarbeit in eine neue Bestimmung im Statistikgesetz, wonach alle fünf Jahre eine eigenständige Erhebung über Kinderarbeit durchzuführen ist, damit das Land die Fortschritte bei der Bekämpfung der Kinderarbeit regelmäßig überwachen kann.
- 107. Das Amt hat seine Bemühungen um die Entwicklung von Instrumenten, Methoden und Kapazitäten fortgesetzt, die die Mitgliedsgruppen für die Datenerhebung und Forschung zu den GPRA benötigen.** Das Amt hat als Organisation, die für den SDG-Indikator 8.8.2 zu Arbeitnehmerrechten zuständig ist, umfangreiche methodische Arbeiten zur Messung und Überwachung der Fortschritte im Hinblick auf diesen Indikator geleistet.<sup>320</sup> Es hat detaillierte Orientierungen für dreigliedrige Mitgliedsgruppen zur Erhebung von Daten über die Gewerkschaftsmitgliedschaft, die Abdeckung durch Kollektivvereinbarungen sowie Streiks und Aussperrungen erarbeitet.<sup>321</sup> Ein Fachpapier des Amtes befasst sich mit den Möglichkeiten, die Ausübung traditioneller Berufe indigener und in Stämmen lebender Völker in der Arbeitsstatistik zu erfassen.<sup>322</sup> Das Amt entwickelte eine replizierbare Erhebungsmethodik, um statistisch repräsentative und aufgeschlüsselte Daten über menschenwürdige Arbeit und GPRA auf verschiedenen Ebenen der Lieferketten zu sammeln, und erprobte sie im Kontext der Elektronik-Lieferkette in Vietnam.<sup>323</sup> Im Rahmen des vom US-Arbeitsministerium finanzierten und in Zusammenarbeit mit der IOM initiierten Projekts Research to Action (RTA) wurde eine Reihe wichtiger Instrumente zur Unterstützung von Forschungsbemühungen zu Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Menschenhandel entwickelt.<sup>324</sup> Andere Forschungsinstrumente zu Zwangs- und Kinderarbeit wurden speziell auf verschiedene

<sup>316</sup> IAO, „Industrial Relations Data (IRData)“, ILOSTAT Database Description, abgerufen am 18. Dezember 2023.

<sup>317</sup> IAO, „Legal Database on Industrial Relations“, IRLex, abgerufen am 18. Dezember 2023.

<sup>318</sup> EPIC, „Equal Pay Around the World“, o. D.

<sup>319</sup> ILOSTAT, „Statistics on child labour“.

<sup>320</sup> IAO, Resolution concerning the methodology of the SDG indicator 8.8.2. on labour rights, ICLS/20/2018/Resolution II, 2018.

<sup>321</sup> IAO, Guidebook on how and why to collect and use data on industrial relations, 2020.

<sup>322</sup> IAO, Traditional Occupations of Indigenous and Tribal Peoples in Labour Statistics, 2023.

<sup>323</sup> IAO, Decent Work Supply Chain Survey - Pilot on the electronics supply chain in Viet Nam, 2023.

<sup>324</sup> IAO-Webseite zum Projekt „From Research to Action“.

Interessenträger, darunter Unternehmen,<sup>325</sup> Journalisten<sup>326</sup> und Mitgliedstaaten, zugeschnitten. Zudem hat das Amt die Mitgliedsgruppen weiterhin in der Datenerhebung und -nutzung für die Politikgestaltung im Bereich der GPRA geschult. Die IAO und die Kommission der Afrikanischen Union gingen kürzlich eine Partnerschaft ein, um die afrikanischen Staaten zur Erhebung, Verarbeitung und Analyse von Statistiken über Kinderarbeit zu befähigen.<sup>327</sup>

- 108. Trotz dieser und anderer Anstrengungen muss in Bezug auf die Erhebung von Daten zu den GPRA noch weit mehr geleistet werden.** So bestehen je nach Land erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Verfügbarkeit und Qualität von Daten über den gewerkschaftlichen Organisationsgrad und die kollektivvertragliche Abdeckung. Die Datenerhebung über Kinderarbeit auf Landesebene muss ausgeweitet, reguliert und nachhaltig gestaltet werden. Belastbare Daten auf Landesebene über die Prävalenz von Zwangsarbeit sind bisher nur für wenige Länder verfügbar,<sup>328</sup> und ihre systematische Einbeziehung in die nationalen Statistikprogramme wäre von Nutzen. Auch wenn sich die Verfügbarkeit von Daten zum Thema Behinderung im Laufe der Jahre deutlich verbessert hat, sind die Statistiken über Arbeitskräfte mit Behinderungen noch immer sehr lückenhaft, insbesondere was Daten zum Behinderungsstatus auf Bevölkerungsebene betrifft. Nationale Datenerhebungen zu vielen anderen Aspekten der Diskriminierung stecken noch in den Kinderschuhen. In zahlreichen Ländern fehlen verlässliche Daten über Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, und weniger als 50 Prozent der Mitgliedstaaten übermitteln dem Amt Arbeitsunfallstatistiken. Anhaltende Wissenslücken bestehen auch in Bezug auf bestimmte Gruppen von Beschäftigten, darunter indigene und in Stämmen lebende Völker.<sup>329</sup>

## 2.2.5. Normenbezogene Maßnahmen

- 109. Mit der Anerkennung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds als fünftes grundlegendes Recht vollzog die IAO 2022 einen entscheidenden Schritt zur Erweiterung der normativen Grundlage für die GPRA.** Die Erklärung von 1998 wurde nach Annahme der Entschlieung zur Aufnahme eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds in das IAO-Rahmenwerk grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und der Benennung der Übereinkommen Nr. 155 und Nr. 187 als grundlegende Übereinkommen geändert. Die Hinzufügung des Arbeitsschutzes als Grundrecht ist ein wichtiger Schritt im Hinblick darauf, die Arbeitsschutznormen weltweit zu verbessern sowie mehr Gewicht auf die Prävention berufsbedingter Gefahren, Unfälle und Erkrankungen und die Verstärkung der diesbezüglichen Anstrengungen zu legen. Sie liefert Impulse für die Stärkung der weltweiten Bemühungen im Arbeitsschutz, bietet einen auf Rechte gegründeten Ansatz als Handlungsgrundlage und verdeutlicht die zentrale Rolle der IAO auf diesem Gebiet.
- 110. Im Berichtszeitraum wurden wichtige Fortschritte auf dem Weg zur universellen Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen erzielt, darunter die universelle Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 182 im Jahr 2020, die eine wegweisende Errungenschaft darstellt.** Bis Oktober 2023 registrierte die IAO insgesamt 1.536 Ratifikationen grundlegender Übereinkommen und 60 Ratifikationen des Protokolls von 2014. Das Tempo neuer Ratifikationen hat sich seit der zweiten wiederkehrenden Diskussion 2017 mit insgesamt 62 neuen Ratifikationen (und 47 Ratifikationen des Protokolls von 2014) im Vergleich zu nur 39 in den Jahren 2012 bis 2017 erhöht. Wie

<sup>325</sup> IAO, „Tools and resources for business on child labour“, 15. Juli 2019.

<sup>326</sup> IAO, *Reporting on forced labour and fair recruitment: An ILO toolkit for Journalists in Viet Nam*, 2020.

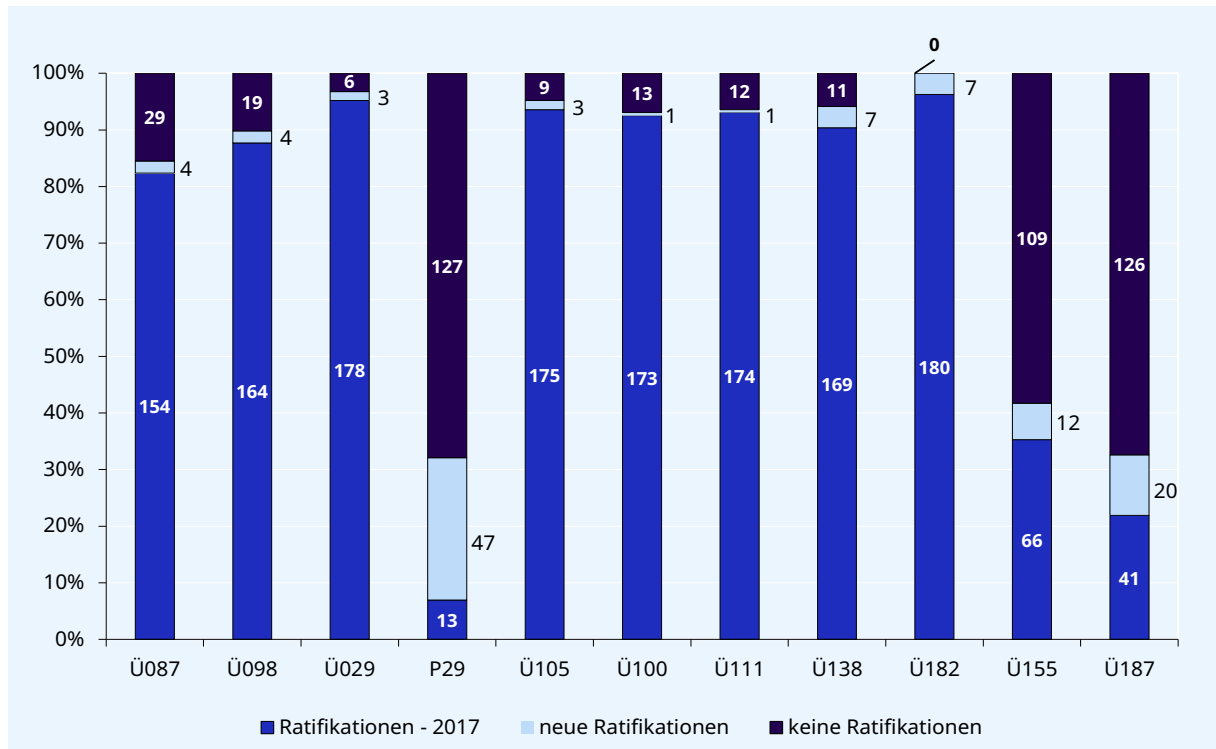
<sup>327</sup> IAO, „Tackling child labour in Africa through national capacity building“, 21. Juli 2023.

<sup>328</sup> Länder- und sektorspezifische Informationen über Zwangsarbeit (und Kinderarbeit) werden auch für die Datenbank der EU benötigt, die im Rahmen des Vorschlags von 2022 für eine Verordnung über ein Verbot von in Zwangsarbeit hergestellten Produkten auf dem Unionsmarkt vorgesehen ist.

<sup>329</sup> Siehe IAO, *Traditional Occupations of Indigenous and Tribal Peoples in Labour Statistics*.

aus Abbildung 4 hervorgeht, schwanken die Gesamtzahl der Ratifikationen und die Zahl neuer Ratifikationen während des Berichtszeitraums je nach den fünf GPRA-Kategorien erheblich. Die Bemühungen um eine Ratifizierung sind nach wie vor entscheidend wichtig, da sie das dauerhafte politische Bekenntnis zur Förderung der GPRA einzigartig verkörpert. Trotz ihrer Bedeutung reicht eine Ratifizierung allein natürlich nicht aus, wie die fortbestehenden Umsetzungslücken in allen fünf in Kapitel 1 erörterten GPRA-Kategorien deutlich zeigen.

► **Abbildung 4. Ratifizierung grundlegender Übereinkommen der IAO**



Quelle: IAO, Datenbank [NORMLEX](#) (Stand: 1. Oktober 2023).

**111. Die Fortschritte bei der Ratifizierung lassen sich auf mehrere Faktoren zurückführen.** Die auf hoher Ebene durchgeführte Evaluierung verdeutlichte die entscheidende Rolle zeitlich gut abgestimmter Förderaktivitäten des IAA und einer maßgeschneiderten fachlichen Unterstützung auf Landesebene, wenn sich politische Gelegenheiten zur Ratifizierung boten. Handelsbezogene Beweggründe, Entwicklungszusammenarbeit und die Überwachung bereits ratifizierter Übereinkommen wurden in der Evaluierung als weitere Faktoren genannt, die die Ratifizierungstätigkeit zu beleben scheinen.<sup>330</sup> Die Zahl der Ratifikationen wurde auch durch globale Ratifizierungskampagnen und die ihnen zugrunde liegenden Strategien für Überzeugungsarbeit und Kommunikation gesteigert. Die Ratifizierungskampagne der IAO anlässlich ihres hundertjährigen Bestehens, in der alle 187 IAO-Mitgliedstaaten aufgerufen wurden, 2019 mindestens ein Übereinkommen, mit Schwerpunkt auf den grundlegenden und ordnungspolitischen Übereinkommen, zu ratifizieren, führte 2019 zu 70 neuen Ratifikationen, darunter 12 neuen Ratifikationen von (nunmehr) grundlegenden Übereinkommen und 16 Ratifikationen des Protokolls von 2014.<sup>331</sup> Die Kampagne „50 für die Freiheit“ zur Förderung der Ratifizierung des Protokolls von 2014, die gemein-

<sup>330</sup> IAO, *Independent high-level evaluation of FPRW, 2018–23*, 58.

<sup>331</sup> In dieser Zahl sind die Übereinkommen Nr. 155 und Nr. 187 enthalten, die 2022 als grundlegende Übereinkommen benannt wurden.

sam von FUNDAMENTALS und der Hauptabteilung Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit (DCOMM) mit Unterstützung der Hauptabteilung Internationale Arbeitsnormen (NORMES) durchgeführt wird, trug im Berichtszeitraum zu 38 Ratifikationen des Protokolls von 2014 bei und erreichte 2021 ihr ursprüngliches Ziel von 50 Ratifikationen.

- 112. Zudem leitete die IAO Kampagnen zur Förderung der Ratifizierung anderer Übereinkommen mit unmittelbarer Relevanz für die GPRA, darunter die laufende Kampagne zur Förderung der Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 190.** Dieses Übereinkommen ist bahnbrechend, da es Gewalt und Belästigung als Gleichstellungs- ebenso wie als Arbeitsschutzfrage kodifiziert. Die Ratifizierungskampagne für das Übereinkommen Nr. 190 spielte eine wichtige Rolle hinsichtlich der Sensibilisierung für Gewalt und Belästigung bei der Arbeit und der Verbesserung der diesbezüglichen Gesetzgebung und Praxis (öffentlicher wie privater Akteure).

## 2.2.6. Partnerschaften, Entwicklungsinitiativen und Kooperationsrahmen

- 113.** Im Aktionsplan für den Zeitraum 2017–23 wurde das Amt aufgefordert, Partnerschaften auf globaler, regionaler und nationaler Ebene aufzubauen und zu stärken sowie mit dem UN-System und internationalen Finanzinstitutionen zusammenzuarbeiten, um die GPRA zu fördern. In der Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit wurde die Bedeutung der multilateralen Zusammenarbeit und der Partnerschaften mit anderen Organisationen als Mittel zur Förderung der strategischen Ziele der IAO und zur Gewährleistung einer umfassenden Rolle der IAO im multilateralen System im weiteren Sinne bekräftigt. Der folgende Abschnitt gibt einen Überblick über einige Trends und Beispiele für multilaterale Initiativen zur Förderung der GPRA.

### Partnerschaften im UN-System

- 114. Das Engagement der IAO im Rahmen des Aktionsaufrufs des UN-Generalsekretärs für die Menschenrechte<sup>332</sup> bot einen wichtigen Ansatzpunkt für die Förderung internationaler Arbeitsnormen als Teil der Menschenrechtsnormen, die der Agenda 2030 zugrunde liegen.** Aus diesem Engagement ergab sich im Februar 2023 eine gemeinsame Erklärung des CEACR und der Vorsitzenden der UN-Menschenrechtsvertragsorgane, in der anerkannt wurde, dass Arbeitnehmerrechte Menschenrechte sind und dass die Einbeziehung von Menschenrechten und internationalen Arbeitsnormen in wirtschaftliche und rechtliche Politikrahmen entscheidend für den Abbau von Ungleichheiten und die Schaffung eines Umfelds ist, das eine gerechtere und inklusivere wirtschaftliche Entwicklung fördert.<sup>333</sup> In der Erklärung verpflichteten sich die Unterzeichner unter anderem zur Abhaltung regelmäßiger themenbezogener Tagungen. Im Dezember 2023 fand anlässlich des 75. Jahrestags der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und des Übereinkommens Nr. 87 die erste themenbezogene Tagung unter Beteiligung von zwei Sonderberichterstatterinnen (über Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und über extreme Armut und Menschenrechte) statt. Darüber hinaus ist die IAO aktives Mitglied der Interinstitutionellen Arbeitsgruppe für den Aktionsaufruf für die Menschenrechte. In diesem Rahmen führt sie den gemeinsamen Vorsitz bei der Arbeit zur ersten thematischen Priorität, der nachhaltigen Entwicklung, und leistet gleichzeitig einen aktiven Beitrag zu anderen thematischen Prioritäten wie dem zivilgesellschaftlichen Raum, den Rechten kommender Generationen und den Rechten von Kindern.
- 115. Dank ihrer Rolle als Teil der Fachstelle des Globalen Förderinstruments der Vereinten Nationen für Arbeitsplätze und Sozialschutz für gerechte Übergänge verfügt die IAO über einen**

<sup>332</sup> UN, *Das höchste Streben*.

<sup>333</sup> IAO und UN-Menschenrechtsvertragsorgane, „Joint statement by the ILO Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations and UN Human Rights Treaty Bodies Chairpersons“, 24. Februar 2023.

**weiteren wichtigen Kanal zur Förderung von menschenwürdiger Arbeit, Sozialschutz und GPRA im gesamten UN-System.**<sup>334</sup> In der thematischen Arbeitsgruppe Pflege- und Betreuungswirtschaft und Gesundheitspersonal des Globalen Förderinstruments<sup>335</sup> erstellte die IAO 2022 gemeinsam mit der WHO, UNICEF und dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) einen Fahrplan für die Pflege- und Betreuungswirtschaft und das Gesundheitspersonal,<sup>336</sup> der auf dem 5R-Rahmen der IAO für menschenwürdige Pflege- und Betreuungsarbeit basiert und von der Konferenz im Rahmen der dritten wiederkehrenden Diskussion über die GPRA erörtert werden soll.

**116. Die IAO hat ihre Beteiligung an den Kooperationsrahmen der UN für nachhaltige Entwicklung (UNSDCF)<sup>337</sup> genutzt, um die GPRA systematisch in die breiter angelegte Zusammenarbeit des UN-Systems auf Landesebene einzubeziehen.** Rückmeldungen von Mitgliedern der UN-Landesteams und anderen Partnern (nichtstaatlichen Organisationen, Gebern), die im Rahmen der Evaluierung auf hoher Ebene in den Fallstudienländern befragt wurden, deuten darauf hin, dass die IAO die Entwicklung der UNSDCF relativ erfolgreich beeinflusst hat, unter anderem durch die Erleichterung der Beteiligung nationaler Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände, die Einbeziehung von GPRA-Erwägungen in die gemeinsamen Länderanalysen der UN und die Förderung des Verständnisses und der Achtung der GPRA bei anderen UN-Organisationen.<sup>338</sup>

**117. Zudem hat die IAO eine breite Palette anderer globaler Partnerschaften und Initiativen im gesamten UN-System zur Förderung und systematischen Berücksichtigung der GPRA genutzt:**

- Durch ihre Mitarbeit im Beschaffungsnetzwerk des Hochrangigen UN-Ausschusses für Managementfragen (HLCM-PN) hat die IAO federführend an der Entwicklung eines gemeinsamen Ansatzes der UN zur Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsarbeit in den UN-Beschaffungsketten mitgewirkt.<sup>339</sup>
- Aufgrund ihrer Funktion als Sekretariat der Allianz 8.7 nimmt die IAO eine zentrale Rolle bei der Förderung und Unterstützung der Bemühungen wahr, die von den Mitgliedstaaten, anderen UN-Organisationen, zivilgesellschaftlichen Organisationen, internationalen und regionalen Organisationen sowie Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden zur Verwirklichung der SDG-Zielvorgabe 8.7 unternommen werden, und hat einen Anreiz für besonders engagierte Mitgliedstaaten geschaffen, als Länder mit Wegbereiter-Status ihre eigenen Fortschritte zu beschleunigen und anderen in dieser Hinsicht zu helfen.
- Die Mitarbeit der IAO in der Interinstitutionellen Koordinierungsgruppe zur Bekämpfung des Menschenhandels (ICAT) war ein wichtiger Ansatzpunkt für die Förderung des interinstitutionellen Dialogs über den Menschenhandel für Zwecke der Zwangsarbeit.
- Dank ihrer Mitwirkung in der Interinstitutionellen Arbeitsgruppe zur Gewalt gegen Kinder ist die IAO in der Lage, auf das hohe Ausmaß der Gewalt gegen Kinder bei Kinderarbeit hinzuweisen und gezielte Strategien zur Bewältigung des Problems zu fördern.

<sup>334</sup> IAO, „The ILO and the Global Accelerator on Jobs and Social Protection for Just Transitions“, o. D.

<sup>335</sup> Global Accelerator, IAO, UNICEF, UNDP, WHO, *Global Accelerator on Jobs and Social Protection for Just Transitions – Theme: Care Economy and Health Workers*, 2023.

<sup>336</sup> Global Accelerator, ILO, WHO, UNICEF, UNDP, *Inter-Agency Task Team: Global Accelerator on Jobs and Social Protection for Just Transitions*, o. D.

<sup>337</sup> Die UNSDCF sind der wichtigste Rahmen der UN zur Förderung der SDG auf Landesebene.

<sup>338</sup> IAO, *Independent high-level evaluation of FPRW, 2018–23*, 86.

<sup>339</sup> UN HLCM-PN, *Addressing forced labour and human trafficking in UN supply chains: Guidance for UN Staff*, 2022.

- Durch ihre Beteiligung am Gemeinsamen Programm der Vereinten Nationen für HIV/Aids (UNAIDS) ist die IAO in der Lage, die Reaktion der UN auf HIV in der Arbeitswelt mitzugestalten und Führungskompetenz bei der Bekämpfung der sozialen Stigmatisierung am Arbeitsplatz zu beweisen.
- Die Zusammenarbeit der IAO mit dem Globalen Pakt für eine sichere, geordnete und reguläre Migration,<sup>340</sup> ihre Mitgliedschaft im Exekutivausschuss des Migrationsnetzwerks der UN<sup>341</sup> und das Rahmenabkommen der IAO mit der IOM sind wichtige Instrumente, um die GPRA im Wege eines breiteren Dialogs über die Rechte von Arbeitsmigranten voranzubringen.
- Über die EPIC,<sup>342</sup> die von der IAO, UN Women und der OECD gemeinsam geleitet wird, hat die IAO eine Politikdebatte unter Fachkollegen, Forschungsarbeiten, grundsatzpolitische Orientierungen, die Sammlung und Verbreitung bewährter Praktiken und andere Maßnahmen zur Beseitigung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles gefördert und unterstützt.
- Über das Programm Safe and Fair,<sup>343</sup> eine gemeinsame Initiative von IAO und UN WOMEN in der Region des Verbands südostasiatischer Nationen (ASEAN), hat die IAO den sozialen Dialog gefördert, die Ausbildung und Sensibilisierung von Arbeitsmigrantinnen unterstützt und den nationalen Behörden fachliche Unterstützung bei der Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt, der Förderung einer sicheren Migration und der Stärkung der Arbeitnehmerrechte von Arbeitsmigrantinnen gewährt.<sup>344</sup>
- Die Mitarbeit der IAO in der Arbeitsgruppe von Sachverständigen für Menschen afrikanischer Abstammung und der UN-Arbeitsgruppe zur Diskriminierung von Frauen und Mädchen in Beschäftigung und Beruf hat es ihr ermöglicht, gemeinsame Maßnahmen zur Förderung der GPRA in diesen Gruppen voranzubringen.
- Die institutionelle Zusammenarbeit mit dem UNHCR, die durch den gemeinsamen Aktionsplan von IAO und UNHCR für 2023–25<sup>345</sup> operationalisiert wird, hat einen Ansatzpunkt für die Förderung menschenwürdiger Arbeitsbedingungen und die Gewährleistung der GPRA für Vertriebene geliefert.
- Die Zusammenarbeit der IAO mit der UN-Arbeitsgruppe für Wirtschaft und Menschenrechte dient als wichtiger Kanal zur Förderung der GPRA und der internationalen Arbeitsnormen im Rahmen einer Vielzahl nationaler Aktionspläne für Wirtschaft und Menschenrechte.<sup>346</sup> 2023 entwickelten der Globale Pakt der UN und die IAO zudem gemeinsam ein neues E-Learning-Instrument,<sup>347</sup> das den Unternehmen konkrete Orientierungen zur Gewährleistung der GPRA in ihrer Geschäftstätigkeit und ihren Lieferketten bietet.

<sup>340</sup> IAO, „UN Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration“, o. D.

<sup>341</sup> Netzwerk der Vereinten Nationen für Migration, „FAQs on the United Nations Network on Migration at the country and regional levels“, Oktober 2020, 1.

<sup>342</sup> EPIC, „Equal Pay Around the World“.

<sup>343</sup> IAO, „Safe and Fair: Realizing women migrant workers' rights and opportunities in the ASEAN region“, o. D.

<sup>344</sup> Netzwerk der Vereinten Nationen gegen rassistische Diskriminierung und für Minderheitenschutz, „Framework for Common Action for a Post-COVID-19 World 2021+“, 17. Januar 2022, 3.

<sup>345</sup> Siehe IAO und UNHCR, *ILO-UNHCR Joint Action Plan 2023–2025*, 2023.

<sup>346</sup> IAO, *The linkages between international labour standards, the United Nations Guiding Principles on Business and Human Rights, and National Action Plans on Business and Human Rights*, IAO-Kurzdossier, Juni 2021.

<sup>347</sup> IAO und Turiner Zentrum, „Learning Plan: Advancing decent work in business through the UN Global Compact Labour Principles“, o. D.

## Sonstige multilaterale Partnerschaften

- 118. Die IAO unterstützt die G7, die G20 und die BRICS-Länder laufend mit Daten, Analysen und Politikempfehlungen.** In den 2022 von der G20 angenommenen *Politikgrundsätzen zur Anpassung des Arbeitsschutzes für einen wirksameren Schutz und eine größere Resilienz aller Beschäftigten*<sup>348</sup> wird daran erinnert, dass der Arbeitnehmerschutz, der auf internationalen Arbeitsnormen und nationalen Gesetzen beruht, das Ergebnis des Zusammenspiels von Politikmaßnahmen zu Löhnen, Arbeitsregelungen, einschließlich Arbeitszeiten, der Fähigkeit zur freien Ausübung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen, dem Schutz vor Diskriminierung in der Beschäftigung, dem Arbeitsschutz, den elterlichen Rechten bei der Arbeit und dem Beschäftigungsschutz ist. Darüber hinaus wird in der G7-Ministererklärung von Kurashiki 2023 „Investing in Human Capital“ betont, dass die Gewährleistung des Rechts der Arbeitnehmer auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen die Grundlage für menschenwürdige Arbeit darstellt und eine wichtige Rolle bei der Förderung des Lohnwachstums spielt.<sup>349</sup>
- 119. Die IAO unterhält langjährige Beziehungen zur IFC, insbesondere im Rahmen des Programms Better Work.**<sup>350</sup> Die IAO und die IFC intensivieren ihre Partnerschaft bei vorrangigen Themen wie der Förderung der Geschlechtergleichstellung am Arbeitsplatz und der Bekämpfung geschlechtsspezifischer Gewalt bei der Arbeit, der Förderung der Schaffung hochwertiger grüner Arbeitsplätze für die Zukunft und der Ausweitung gemeinsamer Anstrengungen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen in den Lieferketten.<sup>351</sup> Die IAO arbeitet eng mit öffentlichen Entwicklungsbanken im Bereich der Sozialstandards und anderer Politiken mit Relevanz für die GPRA zusammen. Die Asiatische Entwicklungsbank hat das IAA im Rahmen ihrer Arbeit zu Sozialstandards bei der Finanzierung von Lieferketten um ihren Sachverstand zu den GPRA ersucht.<sup>352</sup> Die Mehrzahl der öffentlichen Entwicklungsbanken, darunter multilaterale Entwicklungsbanken, verweisen inzwischen in ihren Umwelt- und Sozialstandards auf die GPRA. In jüngster Zeit hat das IAA einen Beitrag zu einem Beratenden Vermerk geleistet, der von der Unabhängigen Schiedsstelle der Afrikanischen Entwicklungsbank (AfDB) ausgearbeitet wurde und einen Fahrplan für die Bank enthält, um ein sichereres und günstigeres Arbeitsumfeld im Rahmen der von der AfDB finanzierten Projekte zu gewährleisten und systemische Veränderungen auf Ebene der Länder, der Regionen und des gesamten Kontinents anzustoßen.

## Regionale Partnerschaften

- 120. Zudem hat die IAO Partnerschaften auf regionaler Ebene zur Förderung der GPRA und ihrer systematischen Verankerung in regionalen Politikrahmen genutzt:**
- Das IAO-Regionalbüro für Lateinamerika und Karibik fungiert als Fachsekretariat der Regionalinitiative für ein Lateinamerika und Karibik ohne Kinderarbeit, eine dreigliedrige Kooperationsplattform, in der 31 Länder sowie jeweils sieben Vertreter von Arbeitgebern und Gewerkschaften in Amerika gemeinsam auf eine raschere Beendigung der Kinderarbeit in der Region hinarbeiten. Schwerpunkte der Initiative sind politische Überzeugungsarbeit, Forschung, die Entwicklung neuer Methoden zur Ermittlung des Risikos von Kinderarbeit, die Unterstützung natio-

<sup>348</sup> G20, *G20 Policy Principles on Adapting Labour Protection for More Effective Protection and Increased Resilience for All Workers*, 2022.

<sup>349</sup> Regierung Japans, Japanisches Ministerium für Gesundheit, Arbeit und Soziales, „Investing in Human Capital“, Treffen der Arbeits- und Beschäftigungsminister der G7 in Kurashiki (Okayama), Japan, 22.–23. April 2023.

<sup>350</sup> IAO und IFC, *Understanding Impact*.

<sup>351</sup> IAO, „ILO and IFC scale up collaboration on social issues in private investments“, 17. März 2023.

<sup>352</sup> IAO, *Halbzeitüberprüfung der Strategie der IAO für Entwicklungszusammenarbeit (2020–25)*, GB.347/POL/3, 2023.

naler Aktionspläne für eine raschere Beseitigung der Kinderarbeit und der Erfahrungsaustausch, auch durch Süd-Süd-Zusammenarbeit.

- Die Zusammenarbeit der IAO mit der Afrikanischen Union umfasste Unterstützung beim Zehnjährigen Aktionsplan der Afrikanischen Union für die Ausrottung von Kinderarbeit, Zwangsarbeit, Menschenhandel und moderner Sklaverei (2020–2030).<sup>353</sup> Im Rahmen dieses von der Versammlung der Afrikanischen Union im Februar 2020 verabschiedeten Aktionsplans unterstützt die Afrikanische Union die Einbindung einer Vielzahl von Akteuren, darunter Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände und Arbeitnehmerverbände, in die Bekämpfung von Kinderarbeit, Menschenhandel, moderner Sklaverei und Zwangsarbeit, auch in den Lieferketten multinationaler Unternehmen und den damit verbundenen Gemeinschaften.<sup>354</sup>
- Die Zusammenarbeit der IAO mit ASEAN beinhaltete fachliche Unterstützung bei der Entwicklung und Umsetzung eines neuen Fahrplans zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis 2025.<sup>355</sup> Über das IAO-Programm TRIANGLE in ASEAN hat das IAA zudem die Ausarbeitung der ASEAN-Erklärung über den Schutz von Arbeitsmigranten und Familienangehörigen in Krisensituationen<sup>356</sup> unterstützt.
- Die IAO arbeitet eng mit der EU zusammen. Diese hat in jüngster Zeit mehrere Schritte zur Förderung von Kollektivverhandlungen unternommen, die sich auf Erkenntnisse aus den Erfahrungen der IAO stützen. Erstens wurde mit der Annahme der Richtlinie über angemessene Mindestlöhne in der EU 2022 das klare Ziel gesetzt, die Zahl der Beschäftigten zu erhöhen, die unter Kollektivverträge zur Lohnfestsetzung fallen. Zweitens hat die EU die zentrale Bedeutung von Kollektivverhandlungen als Mittel für einen gerechten Übergang hervorgehoben.<sup>357</sup>

## Partnerschaften mit Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden

**121. Wichtige Partnerschaften mit Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden werden zur Förderung der GPRA in der Geschäftstätigkeit und in Lieferketten genutzt.** Die führende Rolle der IAO in internationalen Unternehmensnetzwerken zu GPRA-bezogenen Fragen ist in dieser Hinsicht besonders wichtig. Die unter der gemeinsamen Leitung der Internationalen Arbeitgeberorganisation (IOE) und des IGB stehende Plattform gegen Kinderarbeit ist ein entscheidendes Instrument für die Einbindung der Privatwirtschaft in die Bekämpfung von Kinderarbeit in Lieferketten. Das Globale Unternehmensnetzwerk gegen Zwangsarbeit vereint Arbeitgeberverbände, Unternehmen aller Größen und Sektoren und deren Netzwerke auf der ganzen Welt in ihrem Bestreben, Zwangsarbeit auszurotten. Im Rahmen der Allianz 8.7 kann die Aktionsgruppe Lieferketten nun auf eine Mitgliederzahl von über 250 Verbänden verweisen und setzt das Fachwissen und die Ressourcen ihrer Mitglieder für raschere Fortschritte bei der Bekämpfung von Kinder- und Zwangsarbeit in Lieferketten ein. Das Globale Netzwerk Wirtschaft und Behinderung der IAO, eine Kooperation zwischen der IAO und führenden multinationalen Unternehmen, fördert die Chancengleichheit von Menschen mit Behinderungen und bekämpft ihre Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung.<sup>358</sup>

<sup>353</sup> Afrikanische Union, „[The African Union Ten Year Action Plan on Child Labour plan moves toward implementation](#)“, 21. September 2020.

<sup>354</sup> Afrikanische Union, *Draft Ten Year Action Plan on Eradication Of Child Labour, Forced Labour, Human Trafficking And Modern Slavery in Africa (2020-2030): Agenda 2063-SDG Target 8.7*, 2019.

<sup>355</sup> ASEAN, *ASEAN Roadmap on the Elimination of the Worst Forms of Child Labour by 2025*, 2020.

<sup>356</sup> Siehe ASEAN, „[ASEAN Declaration on The Protection of Migrant Workers and Family Members in Crisis Situations](#)“, 10. Mai 2023.

<sup>357</sup> Europäische Kommission, „[Neue EU-Leitlinien helfen Unternehmen, Zwangsarbeit in Lieferketten zu bekämpfen](#)“, 13. Juli 2021.

<sup>358</sup> IAO, „[ILO GBDN Self-Assessment](#)“, Website.

## ► Kapitel 3

---

### Dynamisierung der Maßnahmen zu den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit

- 122.** Die Welt steht vor komplexen Herausforderungen mit weitreichenden Auswirkungen auf die Verwirklichung der GPRA. Um die in der Erklärung von 1998 gegebenen Zusagen und die Verpflichtung der IAO zur Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit sowie die in der Agenda 2030 eingegangene Verpflichtung, niemanden zurückzulassen, zu erfüllen, müssen die GPRA mit neuem Leben erfüllt werden.
- 123.** In den bisherigen Kapiteln wurde unterstrichen, wie fragil Fortschritte in Bezug auf die GPRA sein können, wenn sich mehrere Krisen überschneiden und einander verstärken, was Ungleichheiten vergrößert und für Unsicherheit und Unberechenbarkeit sorgt. Die Verwirklichung dieser Rechte ist jedoch unerlässlich für die Achtung anderer Arbeitnehmerrechte, für Frieden und sozialen Zusammenhalt sowie für eine inklusive, nachhaltige und dauerhafte Entwicklung. Die Überprüfung der Trends der vergangenen sieben Jahre und der Maßnahmen der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO, der Organisation und des Amtes in diesem Zeitraum bestätigt die anhaltende Relevanz der Prioritäten, die die Konferenz 2017 benannte, lässt allerdings auch erkennen, in welchen Bereichen dringend mehr Aufmerksamkeit erforderlich ist. Dazu gehören die Entwicklung integrierter Ansätze zur Förderung der GPRA und eine verstärkte interne Koordinierung in dieser Hinsicht, auch zwischen der Zentrale und den Außenämtern, eine gleichmäßigere Berücksichtigung der fünf Kategorien der GPRA, insbesondere des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen und des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung, sowie fortgesetzte Investitionen in die Untersuchung der Frage, was je nach den unterschiedlichen Gegebenheiten und Bedürfnissen der Länder funktioniert und was nicht.

### Stärker integrierte und ganzheitliche Ansätze für die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

- 124.** Die aus den derzeitigen Strategien und Maßnahmen der IAO zu den GPRA gewonnenen Erkenntnisse deuten auf die Notwendigkeit stärker integrierter und ganzheitlicherer Ansätze zur Förderung der GPRA hin, die den einander bedingenden und verstärkenden Charakter der fünf Kategorien der GPRA sowie die allgemeineren Grundursachen, die ihrer Verwirklichung im Wege stehen, umfassend berücksichtigen. Von einigen wichtigen Ausnahmen abgesehen, hat das Amt bisher eher gesonderte, auf einzelne Rechte bezogene Ansätze zur Förderung der GPRA verfolgt, die den wesentlichen Verknüpfungen zwischen den GPRA-Kategorien nicht umfassend Rechnung trugen. Das Amt sollte der Sensibilisierung der Mitgliedsgruppen für die den integrierten Ansätzen zugrunde liegende Logik mehr Aufmerksamkeit schenken, unter anderem durch fortgesetzte Forschungs-, Überzeugungs- und Kommunikationsarbeit, und wird sicherstellen, dass diese Verknüpfungen in den fachlichen Beratungsdiensten des Amtes besser erfasst werden. Zur Unterstützung dieses Strategiewechsels könnte das Amt ein ausgewogeneres Vorgehen in Bezug auf die fünf GPRA-Kategorien anstreben und die Kohärenz und Koordinierung der die GPRA betreffenden Maßnahmen innerhalb des Amtes stärken.
- 125.** Für den Übergang zu einem stärker integrierten und ganzheitlicheren Ansatz ist es erforderlich, dass das Amt allen fünf GPRA-Kategorien gleichermaßen angemessene Aufmerksamkeit schenkt. Wie in diesem Bericht dargelegt wird und aus der auf hoher Ebene durchge-

fürten Evaluierung hervor, bestehen erhebliche Ungleichgewichte in Bezug auf die Maßnahmen des Amtes in den fünf GPRA-Kategorien. Insbesondere wurde in der Evaluierung angemerkt, dass selbst in den Arbeitssträngen des Amtes, die den sozialen Dialog, die betriebliche Zusammenarbeit und die Arbeitsbeziehungen betreffen, nur wenige IAO-Projekte an strukturellen Defiziten bei dem grundlegenden Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen ansetzen,<sup>359</sup> und dies trotz seiner besonderen Bedeutung als befähigendem Recht. Das Amt wird eine größere Sichtbarkeit und eine höhere Arbeitsdichte bei den weniger häufig behandelten GPRA-Kategorien und vor allem bei dem Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen gewährleisten. Maßgeblich für die Erreichung dieses Ziels werden spezielle Schulungen zur Verbesserung des Wissens der Mitarbeiter und ihres Verständnisses der Frage sein, warum und wie das Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen zu mehr Demokratie bei der Arbeit und zu größerer Inklusion, Sicherheit und Leistungsfähigkeit am Arbeitsplatz beitragen kann.

- 126. Eine bessere Koordinierung und Kohärenz bei der Förderung der GPRA durch das Amt wird ebenfalls entscheidend wichtig sein.** Aufeinander abgestimmte Initiativen zur Förderung der GPRA nach dem „One ILO“-Ansatz wurden bislang selten durchgeführt und wichtige Synergien bei der Arbeit des Amtes in diesem Bereich nicht vollständig genutzt. Daher wird vorgeschlagen, dass das Amt einen Handlungsrahmen im Sinne von „One ILO“ konsolidiert, um seine Strategie und Maßnahmen zur Förderung der GPRA zu stärken. Dieser Rahmen wird so beschaffen sein, dass die Hauptabteilungen des Amtes mit einem direkten Mandat für bestimmte GPRA-Kategorien und die Hauptabteilungen mit Zuständigkeit für Politikbereiche, die wesentliche Grundursachen von GPRA-Defiziten betreffen, etwa Beschäftigungspolitik, Unternehmensentwicklung, Sozialschutz, sozialer Dialog und Arbeitsverwaltung, systematisch einbezogen werden. Der Rahmen wird sich an bestehenden einschlägigen Aktionsplänen und Strategien des Amtes orientieren und diese ergänzen, darunter die Globale Arbeitsschutzstrategie der IAO 2024–30,<sup>360</sup> die Integrierte Strategie der IAO zur Förderung und Umsetzung des Rechts zu Kollektivverhandlungen,<sup>361</sup> die Strategie der IAO für Maßnahmen zur Beseitigung von Gewalt und Belästigung in der Arbeitswelt und die IAO-Strategie für menschenwürdige Arbeit in Lieferketten.<sup>362</sup> Die Behandlung der verschiedenen Dimensionen von Ungleichheit in der Arbeitswelt, die den GPRA-Defiziten zugrunde liegen, wird im Einklang mit der EntschlieÙung von 2021 über Ungleichheit und die Welt der Arbeit <sup>363</sup> ein wichtiger übergreifender strategischer Schwerpunkt sein.

## Fünf thematische Bereiche

- 127. Die IAO könnte besonderes Augenmerk auf die systematische Berücksichtigung von Erwägungen im Zusammenhang mit den GPRA in fünf breiteren, miteinander verknüpften Arbeitsbereichen des Amtes richten, die jüngeren Trends und Erfahrungen zufolge unerlässlich für Fortschritte bei der Bekämpfung der Grundursachen von GPRA-Defiziten sind:** 1) GPRA in der informellen Wirtschaft unter besonderer Beachtung ländlicher Gebiete, 2) GPRA in Krisen- und fragilen Situationen, 3) GPRA in der Geschäftstätigkeit und in Lieferketten, 4) GPRA bei gerechten Übergängen zu einer klimaneutralen Wirtschaft und Gesellschaft und 5) GPRA bei verändernden Beschäftigungsformen, darunter Arbeit auf oder über digitale Plattformen.

<sup>359</sup> IAO, *Independent high-level evaluation of FPRW*, 2018–23, 61.

<sup>360</sup> IAO, *Globale Arbeitsschutzstrategie 2024–30 und Aktionsplan für deren Umsetzung*, GB.349/INS/8, 2023.

<sup>361</sup> IAO, GB.349/POL/2.

<sup>362</sup> IAO, *IAO-Strategie für menschenwürdige Arbeit in Lieferketten*, GB.347/INS/8, 2023.

<sup>363</sup> IAO, *EntschlieÙung über Ungleichheit und die Welt der Arbeit*, ILC.109/EntschlieÙung XVI, 2021.

128. Die ersten drei Bereiche wurden 2016 in der Integrierten Strategie zu den GPRA benannt und vom Verwaltungsrat validiert<sup>364</sup> und sind nach wie vor von zentraler Bedeutung. Bekanntlich sind Beschäftigte in der **informellen Wirtschaft**, da sie rechtlich nicht ausreichend anerkannt werden und in der Praxis oft keinen Schutz genießen, besonders anfällig für Verletzungen der GPRA. Die informelle Wirtschaft stellt 60 Prozent aller Erwerbstätigen weltweit, und vor dem Hintergrund einer wachsenden Erwerbsbevölkerung kommen jedes Jahr Millionen weiterer Arbeitskräfte hinzu. Mehrfache und sich überschneidende **Krisen- und fragile Situationen** wirken sich auf das Leben von immer mehr Beschäftigten weltweit aus, treiben Arbeitslosigkeit und Informalität in die Höhe, beeinträchtigen den grundlegenden Arbeitnehmer- und Sozialschutz und steigern das Risiko von Verletzungen der GPRA in allen Kategorien. Ein Großteil der Erwerbsbevölkerung der Welt ist in der mit globalen wie inländischen **Lieferketten** verbundenen Produktion tätig. Allein dies zeigt, wie überaus wichtig es ist, dem Schutz der Beschäftigten innerhalb der Lieferketten und den Bedürfnissen der dort tätigen nachhaltigen Unternehmen Aufmerksamkeit zu schenken. Im März 2023 beschloss der Verwaltungsrat eine Strategie zur Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit in Lieferketten, wonach die Achtung, Förderung und Verwirklichung der GPRA für die Herbeiführung von menschenwürdiger Arbeit in Lieferketten entscheidend ist. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass allein aufgrund der Zahl der betroffenen Beschäftigten und der Schwere der Risiken, denen sie ausgesetzt sind, größere Fortschritte bei der Förderung der GPRA einfach nicht möglich sein werden, ohne dass die Triebkräfte für GPRA-Defizite in informellen, Krisen- und fragilen Kontexten und in Lieferketten vorrangig und systematisch angegangen werden.
129. Die Trends und Erfahrungen der vergangenen sieben Jahre deuten zudem auf zwei weitere Bereiche hin, die dringend mehr Aufmerksamkeit erfordern. Der **Klimawandel** ist die herausragende gesellschaftliche Bedrohung unserer Zeit, die Arbeitsplätze, Existenzgrundlagen und Unternehmen in der gesamten Arbeitswelt gefährdet. In der Entschlieung zu einem gerechten Übergang zu ökologisch nachhaltigen Volkswirtschaften und Gesellschaften für alle wird die Notwendigkeit anerkannt, die GPRA als Leitgrundsätze für einen gerechten Übergang für alle zu achten, zu fördern und zu verwirklichen. **Arbeit auf oder über digitale Plattformen und andere aufkommende Formen der Arbeit** bieten den Erwerbstätigen Chancen, stellen sie aber auch vor kritische neue Herausforderungen, was die Gewährleistung ihrer Rechte betrifft. Um größere Fortschritte bei der Förderung der GPRA zu erzielen, muss die Behebung von GPRA-Defiziten in diesem wachsenden Segment der Erwerbsbevölkerung systematischer angegangen werden.
130. **In jedem der fünf Themenbereiche wird das Amt die Mitgliedsgruppen bei der Entwicklung maßgeschneiderter, faktengestützter Maßnahmen auf der Grundlage des oben erörterten ganzheitlichen und integrierten Ansatzes für die Förderung der GPRA unterstützen.** Die Behandlung der verschiedenen Dimensionen von Ungleichheit in der Arbeitswelt, die den GPRA-Defiziten zugrunde liegen, wird im Einklang mit der Entschlieung von 2021 über Ungleichheit und die Welt der Arbeit<sup>365</sup> ein wichtiger übergreifender strategischer Schwerpunkt sein. Die Maßnahmen in den einzelnen Themenbereichen werden auf der Grundlage der allgemeineren Bemühungen, die das Amt im Rahmen der vorrangigen Aktionsprogramme unternimmt, und in enger Abstimmung damit durchgeführt, um die Grundursachen der GPRA-Defizite im Rahmen eines „One ILO“-Ansatzes für die Förderung der GPRA anzugehen.

<sup>364</sup> IAO, GB.328/POL/7.

<sup>365</sup> IAO, ILC.109/Entschlieung XVI.

## Fortgesetzter Schwerpunkt auf der Ratifizierung und Umsetzung der grundlegenden Arbeitsnormen

- 131. Das Amt könnte weitere Orientierungshilfe und Unterstützung für eine erhöhte Ratifizierung der grundlegenden Arbeitsnormen als Ausdruck des politischen Bekenntnisses zur Förderung der FPRW und als normative Handlungsgrundlage bereitstellen.** Im vorangegangenen Berichtszeitraum gab es erhebliche Fortschritte bei der Ratifizierung, einschließlich der universellen Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 182, doch ist die universelle Ratifizierung der anderen grundlegenden Instrumente noch in weiter Ferne. Das Amt wird im Einklang mit dem Programm und Haushalt für 2024–25 globale und länderspezifische Ratifizierungskampagnen konzipieren und durchführen, insbesondere für die internationalen Arbeitsnormen mit der geringsten Zahl von Ratifikationen. Aufbauend auf der Dynamik, die von der Einstufung eines sicheren und gesunden Arbeitsumfelds als fünfte GPRA-Kategorie ausgeht, wird das IAA eine globale Kampagne speziell für die Ratifizierung der Übereinkommen Nr. 155 und 187 sowie der Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 als besonders wichtigen befähigenden Rechten entwickeln. Diese Bemühungen würden auf den Erkenntnissen aufbauen, die während der laufenden Ratifizierungsbemühungen hinsichtlich der Bedeutung maßgeschneiderter, gezielter Unterstützung zur Überwindung von Ratifizierungshindernissen und der Nutzung sich bietender politischer Gelegenheiten für die Ratifizierung gewonnen werden.
- 132. Es ist erforderlich, die Synergien zwischen der Entwicklungszusammenarbeit des Amtes und seinen Aufsichtsmechanismen zu verstärken, um die Umsetzung ratifizierter Normen zu verbessern.** Das Amt könnte die Kommentare der Aufsichtsorgane vorrangig dafür nutzen, seine Bemühungen um die Förderung der GPRA im Rahmen umfassenderer Interventionen der Entwicklungszusammenarbeit zu bündeln. Vor allem müssen dazu die Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit, die häufig dezentral verwaltet werden, und die Ersuchen der Mitgliedsgruppen um fachliche Hilfe im Einklang mit den Kommentaren der Aufsichtsorgane stärker verknüpft werden. Zudem könnte das Amt dafür sorgen, dass die an Projekten der Entwicklungszusammenarbeit beteiligten Bediensteten ein besseres Verständnis der Rolle und Aufgaben der Aufsichtsorgane der IAO erlangen, und wird das Wissen über die Aufsichtsmechanismen der IAO organisationsweit in den Außenämtern wie in der Zentrale stärker verankern.

## Schaffung einer faktengestützten Grundlage für fundierte Maßnahmen

- 133. Die IAO könnte weiterhin in Forschung und Datenerhebung investieren, um die für fundierte Maßnahmen zu den GPRA benötigte faktengestützte Grundlage zu schaffen.** Wenngleich die IAO zu bedeutenden Fortschritten bei der Gewinnung und Operationalisierung von Erkenntnissen über die GPRA beigetragen hat, insbesondere in Bezug auf Kinder- und Zwangsarbeit, bestehen bei allen fünf GPRA-Kategorien nach wie vor kritische Nachweislücken. Das Amt könnte bei der Entwicklung der für die Forschung und Datenerhebung zu den GPRA benötigten Methoden, Instrumente und statistischen Standards vermehrt fachliche Hilfe leisten und den Ausbau der Kapazitäten von Mitgliedsgruppen, Forschungseinrichtungen und anderen nationalen Partnern für die Forschung und Datenerhebung zu vorrangigen GPRA-Anliegen unterstützen. Eine besondere Priorität könnte in diesem Zusammenhang die Unterstützung bei der Verbesserung der faktengestützten Grundlage in Bezug auf Nichtdiskriminierung und das Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen bilden. Ein weiterer übergreifender Schwerpunkt könnte die Einbeziehung von GPRA-Belangen in nationale Statistikprogramme sein, und zwar aufbauend auf der bisherigen Zusammenarbeit in dieser Hinsicht im Bereich der Kinderarbeit. Globale und nationale Forschungsagenden zu Kinder- und Zwangsarbeit, die im Rahmen des Projekts Research to Action durch Konsultationen mit Interessenträgern und anderen Akteuren entwickelt wurden, könnten als Richtschnur für die Forschungszusammenarbeit in diesen beiden GPRA-

Kategorien dienen. Wichtige globale Berichte könnten genutzt werden, um für GPRA-Defizite zu sensibilisieren und die Politikdebatte über ihre Behebung mitzugestalten.

- 134. Das Amt wird in seinem gesamten Portfolio der Entwicklungszusammenarbeit im Bereich der GPRA den Schwerpunkt stärker auf Wirkungsmessung und -monitoring setzen.** Die Mitgliedstaaten ersuchen das IAA zunehmend um konkrete, faktengestützte Orientierungshilfe zu der Frage, was bei der Behebung von GPRA-Defiziten grundsatzpolitisch „funktioniert“. Allerdings liegen häufig keine aussagekräftigen Daten zur Wirkung der Interventionen vor, weshalb das Amt und die Mitgliedsgruppen nur begrenzt in der Lage sind, aus Erfahrungen zu lernen und die wirkungsvollsten Ansätze zur Förderung der GPRA zu ermitteln. Die IAO wird prioritär darauf achten, dass die GPRA betreffende Projekte der Entwicklungszusammenarbeit systematisch mit einer robusten Monitoring- und Evaluierungskomponente versehen werden, um ihre Wirkung besser nachweisen zu können. Zudem wird es maßgeschneiderte Evaluierungen der Wirkung verschiedener Politik- und Regulierungsansätze zur Behebung von GPRA-Defiziten unterstützen. Der Nachweis der Wirkung *integrierter* Ansätze zur Förderung der GPRA wird in dieser Hinsicht eine besondere Priorität darstellen.

### Strategische Partnerschaften und Bündnisse

- 135. Die IAO wird weiterhin Partnerschaften und Bündnisse nutzen, um politisches Engagement zu fördern und breit angelegte, kohärente und koordinierte Maßnahmen mehrerer Interessenträger zugunsten der GPRA zu unterstützen.** Durch die neuerliche Schwerpunktsetzung auf Multilateralismus zur Förderung der nachhaltigen Entwicklung bieten sich vielfache Möglichkeiten, die GPRA sowohl als Ziel als auch als Motor des sozialen und wirtschaftlichen Fortschritts zu etablieren. Die GPRA stehen im Zentrum der Arbeit der Globalen Koalition für soziale Gerechtigkeit. Die Koalition wird somit entscheidend dazu beitragen, stärkere politische Zusagen und höhere Investitionen zu mobilisieren und die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO, die Organisationen des multilateralen Systems und andere ihr angehörende Interessenträger zu konkreten Maßnahmen zur Förderung der GPRA anzuregen. Die IAO wird zudem ihre Zusammenarbeit mit anderen UN-Organisationen, internationalen Finanzinstitutionen und regionalen Wirtschaftsorganisationen zur Förderung der GPRA über die Allianz 8.7, die EPIC, die Initiative für faire Anwerbung und eine Reihe anderer Partnerschaften weiter verstärken. Auf Landesebene wird die IAO der fortgesetzten Zusammenarbeit mit den UN-Landesteams Priorität einräumen, um sicherzustellen, dass GPRA-Belange in die Gemeinsamen Landesbewertungen der UN und in die UNSDCF einbezogen werden. Wichtige Unternehmensnetzwerke, darunter die Plattform gegen Kinderarbeit und das Globale Unternehmensnetzwerk gegen Zwangsarbeit, sollen dafür genutzt werden, die GPRA zu fördern und Kapazitäten für ihre Einhaltung im Rahmen der Geschäftstätigkeit und in Lieferketten aufzubauen.

### Nachhaltige Finanzierung

- 136. Politiken und Pläne für die Förderung der GPRA sind ohne tragfähige Finanzierungsquellen für ihre wirksame Umsetzung wenig sinnvoll.** In Anerkennung der wesentlichen Rolle einer nachhaltigen Finanzierung könnte das Amt aufbauend auf seinen umfassenderen Bemühungen um nachhaltige Finanzierung für menschenwürdige Arbeit und Politikbereiche wie den Sozialschutz fachliche Hilfe und Kapazitätsaufbaumaßnahmen bereitstellen, mit denen die Regierungen Strategien zur Mobilisierung inländischer Ressourcen sowie nationale Finanzierungsrahmen entwickeln und umsetzen können, die dazu gedacht sind, den fiskalischen Spielraum für die Förderung der GPRA zu erweitern.
- 137. Wenngleich die Regierungen inländische Ressourcen nachhaltig mobilisieren können und sollten, kommt der internationalen Gemeinschaft eine zentrale Rolle dabei zu, etwaige**

**anhaltende nationale Finanzierungslücken in Bezug auf die Förderung der GPRA zu schließen.** Diese Rolle ist umso wichtiger angesichts der für viele Regierungen bestehenden Haushaltszwänge und steigenden Verschuldung. In diesem Zusammenhang könnte die IAO über die Globale Koalition für soziale Gerechtigkeit, ihre Partnerschaften mit einschlägigen internationalen und regionalen Finanzinstitutionen sowie andere Partnerschaften und Bündnisse aktiv für eine stärkere internationale Unterstützung der Mobilisierung von Ressourcen zur Förderung der GPRA werben. Dank ihrer federführenden Rolle beim Globalen Förderinstrument für Arbeitsplätze und Sozialschutz mit dem Ziel eines gerechten Übergangs besitzt die IAO besonderes Potenzial für die Förderung integrierter Politiklösungen und der Finanzierungsagenda in Partnerschaft mit den Mitgliedsgruppen, den UN, der Weltbank und anderen internationalen Finanzinstitutionen sowie sonstigen multilateralen und bilateralen Partnern. Die Tätigkeit des Amtes zur Unterstützung der Süd-Süd-Zusammenarbeit und Dreieckskooperation im Bereich der Finanzierung von menschenwürdiger Arbeit könnte in dieser Hinsicht ebenfalls eine Hebelwirkung entfalten. Schließlich könnte das Amt auch die im Handlungsappell von Durban zur Beseitigung von Kinderarbeit ergangene Forderung unterstützen, die Auslandsverschuldung hochverschuldeter armer Länder anzugehen, um die Überschuldung zu senken. <sup>366</sup>

---

<sup>366</sup> 5. Weltkonferenz zur Beseitigung von Kinderarbeit, *Durban Call to Action on the Elimination of Child Labour*, Durban, 15.–20. Mai 2022, Abs. 44.