



Verwaltungsrat

352. Tagung, Genf, 28. Oktober–7. November 2024

Institutionelle Sektion

INS

Datum: 4. Oktober 2024

Original: Englisch

Siebter Punkt der Tagesordnung

Demokratisierung der Steuerung der IAO und aktuelle Informationen zum Stand der Ratifizierung der Urkunde von 1986 zur Abänderung der Verfassung der IAO

Zweck der Vorlage

Entsprechend dem Ersuchen des Verwaltungsrats auf seiner 350. Tagung (März 2024) enthält diese Vorlage aktuelle Informationen zur Ratifizierung der Urkunde zur Abänderung der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, 1986 („Abänderung von 1986“), und befasst sich im Anschluss an zwei weitere, am 3. Mai und am 3. Juli 2024 abgehaltene Runden dreigliedriger Konsultationen mit möglichen alternativen Optionen, um die demokratische, faire und gleichberechtigte Vertretung der Mitgliedsgruppen in der Steuerung der IAO zu fördern. Der Verwaltungsrat wird gebeten, den Generaldirektor zu ersuchen, weiterhin alle in seiner Zuständigkeit liegenden Mittel zur Erreichung des Inkrafttretens der Abänderung von 1986 einzusetzen und Orientierungshilfe zu alternativen Optionen für die Förderung der Demokratisierung der Steuerung der IAO zu geben (siehe den Beschlussentwurf in Absatz 47).

Einschlägiges strategisches Ziel: Alle.

Einschlägige Ergebnisvorgabe: Unterstützende Ergebnisvorgabe B: Verbesserte Führungskompetenz und Leitung.

Grundsatzpolitische Konsequenzen: Keine.

Rechtliche Konsequenzen: Je nach Beschluss des Verwaltungsrats.

Finanzielle Konsequenzen: Je nach Beschluss des Verwaltungsrats.

Erforderliche Folgemaßnahmen: Je nach Beschluss des Verwaltungsrats.

Verfasser: Büro des Rechtsberaters (JUR).

Verwandte Dokumente: [GB.350/INS/8](#); [GB.350/PV](#).

► Einleitung

1. Auf seiner 350. Tagung (März 2024) lag dem Verwaltungsrat ein Dokument ¹ mit einem Überblick über die Arbeit der dreigliedrigen Arbeitsgruppe für die uneingeschränkte, gleichberechtigte und demokratische Teilhabe an der dreigliedrigen Steuerung der IAO und aktuellen Informationen zum Stand der Ratifizierung der Urkunde zur Abänderung der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation, 1986 („Abänderung von 1986“), ² sowie zu den in jüngster Zeit für die Förderung ihrer Ratifizierung ergriffenen Maßnahmen vor. Die Mitglieder des Verwaltungsrats wurden des Weiteren darüber informiert, dass der Generaldirektor einen vom 27. Februar 2024 datierten Brief vom Vorsitzenden der Regierungsgruppe mit Anregungen im Zusammenhang mit der Förderung der Ratifizierung der Abänderung von 1986 einschließlich Unterstützung für die acht Mitglieder, denen wirtschaftlich die größte Bedeutung zukommt und die sie noch nicht ratifiziert haben, erhalten hat.
2. Vor der 350. Tagung hatte das Amt angesichts der Unterstützung für die Unterbreitung zusätzlicher Vorschläge unabhängig vom Verfahren im Zusammenhang mit der Abänderung von 1986 ³ ein inoffizielles Dokument verteilt. In diesem Dokument erklärte das Amt, dass „es möglich sein könnte, einen informellen Konsultationsprozess in Gang zu setzen, um festzustellen, ob Unterstützung für die Prüfung von Möglichkeiten besteht, das Recht der Ersatzmitglieder des Verwaltungsrats auf gleichberechtigte Teilnahme an allen durch Abstimmung gefassten Beschlüssen in der Praxis zu verankern“. ⁴ Die Möglichkeit, den Ersatzmitgliedern des Verwaltungsrats das Stimmrecht zu erteilen, wurde als „pragmatischer Ansatz“ für die Erzielung von Fortschritten bis zum Inkrafttreten der Abänderung von 1986 vorgestellt.
3. Während der Aussprache ⁵ des Verwaltungsrats herrschte allgemeines Einvernehmen darüber, dass das Inkrafttreten der Abänderung von 1986 weiterhin vorrangig für die Demokratisierung der Steuerung der IAO im Einklang mit dem ausdrücklichen diesbezüglichen Aufruf der Erklärung zum hundertjährigen Bestehen der IAO für die Zukunft der Arbeit (2019) bleiben sollte. In Bezug auf den „pragmatischen Ansatz“ vertrat der Verwaltungsrat die Auffassung, dass die Mitgliedsgruppen, insbesondere die Regierungen, mehr Zeit benötigten, um alle möglichen rechtlichen und fachlichen Auswirkungen zu prüfen, um sicherzustellen, dass die Umsetzung solcher Vorkehrungen ohne eine formelle Abänderung der Verfassung keinerlei Anlass zu Streitigkeiten geben würde. Gleichzeitig war er der Ansicht, dass der Generaldirektor seine Anstrengungen und Bemühungen fortsetzen sollte, um die weitere Ratifizierung der Abänderung von 1986 zu fördern. Genauer gesagt ersuchte der Verwaltungsrat den Generaldirektor:
 - a) gegebenenfalls dreigliedrige Konsultationen durchzuführen und gleichzeitig die in dem vom 27. Februar 2024 datierten Brief des Vorsitzenden der Regierungsgruppe angesprochenen Themen zu berücksichtigen sowie auf der 352. Tagung (Oktober–November

¹ GB.350/INS/8.

² <https://www.ilo.org/resource/constitutional-amendments-1986>.

³ GB.350/INS/8, Abs. 18.

⁴ Das „inoffizielle Dokument“ und die verwandten Dokumente, die vom Amt für die dreigliedrigen Konsultationen ausgearbeitet wurden, stehen den Mitgliedern des Verwaltungsrats unter <https://www.ilo.org/informal-papers-prepared-office-concerning-democratization-ilos-governance> zur Verfügung.

⁵ GB.350/PV, Abs. 257–337.

2024) des Verwaltungsrats aktuelle Informationen zu den konkreten, für die beschleunigte Ratifizierung der Urkunde von 1986 zur Abänderung der Verfassung der IAO ergriffenen Maßnahmen vorzulegen;

- b) in Beratung mit den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen mögliche alternative Optionen zur Förderung der demokratischen, fairen und gleichberechtigten Vertretung der Mitgliedsgruppen in der IAO einschließlich der Erteilung des Stimmrechts und anderer Rechte für die Ersatzmitglieder des Verwaltungsrats bis zum Inkrafttreten der Abänderung von 1986 zu erarbeiten, dabei die Situation aller Mitgliedsgruppen zu berücksichtigen und eine Prüfung aller möglichen fachlichen und rechtlichen Auswirkungen einzuschließen sowie auf der 352. Tagung (Oktober–November 2024) des Verwaltungsrats einen Bericht zur weiteren Erörterung und Beschlussfassung, u.a. mit Blick auf eine mögliche Vorlage auf der 113. Tagung (2025) der Internationalen Arbeitskonferenz, vorzulegen.⁶

4. Mit dieser Vorlage kommt das Amt dem Ersuchen des Verwaltungsrats nach. Sie ist in zwei Teile gegliedert: Der erste Teil enthält aktuelle Informationen zur Ratifizierung der Abänderung von 1986, der zweite enthält eine Zusammenfassung der Erörterungen in den beiden bisher durchgeführten Runden dreigliedriger Konsultationen zu den drei bestehenden Optionen für die Förderung der Demokratisierung, namentlich:

- Erteilung des Stimmrechts und anderer Rechte für die Ersatzmitglieder über Ad-hoc-Beschlüsse der Konferenz und des Verwaltungsrats zur Erhöhung der Anzahl stimmberechtigter Mitglieder des Verwaltungsrats von 56 auf 112 („pragmatischer Ansatz“);
- Annahme einer neuen Abänderung der Verfassung zur Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Verwaltungsrats von 56 auf 112 ohne Abschaffung der zehn nicht auf dem Wahlprinzip beruhenden Sitze;
- keine Ergreifung neuer Initiativen und stattdessen Konzentration auf die Förderung der Ratifizierung der Abänderung von 1986 („Status quo“).

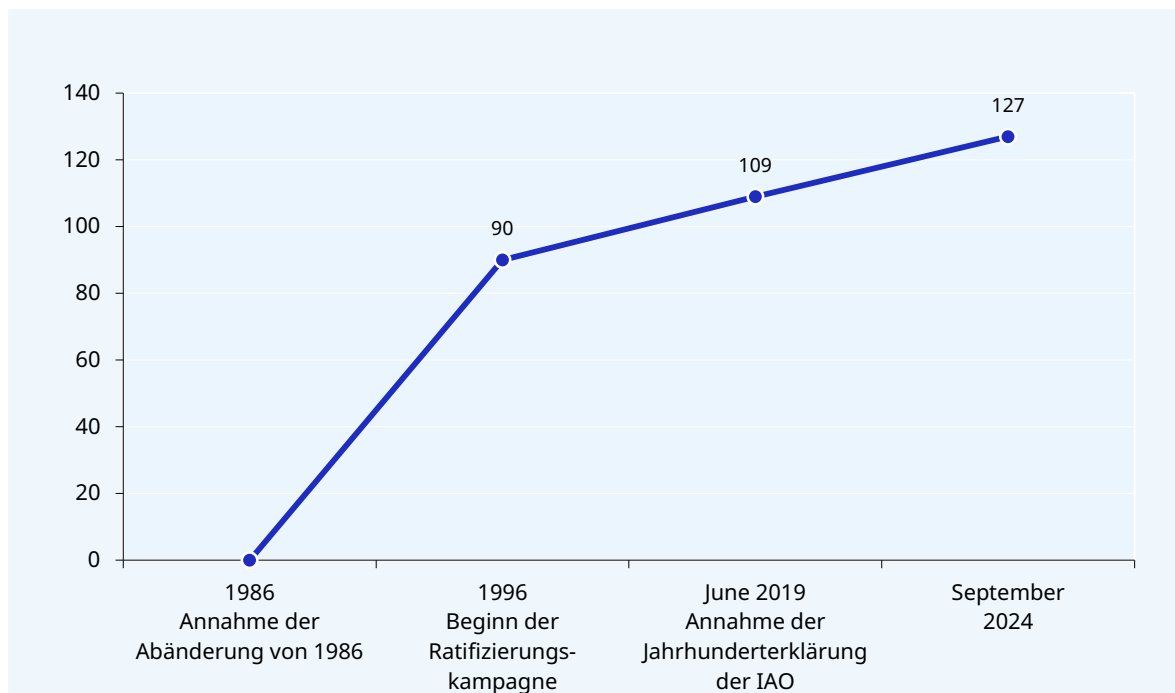
Im zweiten Teil werden die ersten beiden Optionen ausführlich erläutert.

► I. Aktuelle Informationen zum Stand der Ratifizierung und konkrete Maßnahmen zur Beschleunigung der Ratifizierung der Abänderung von 1986

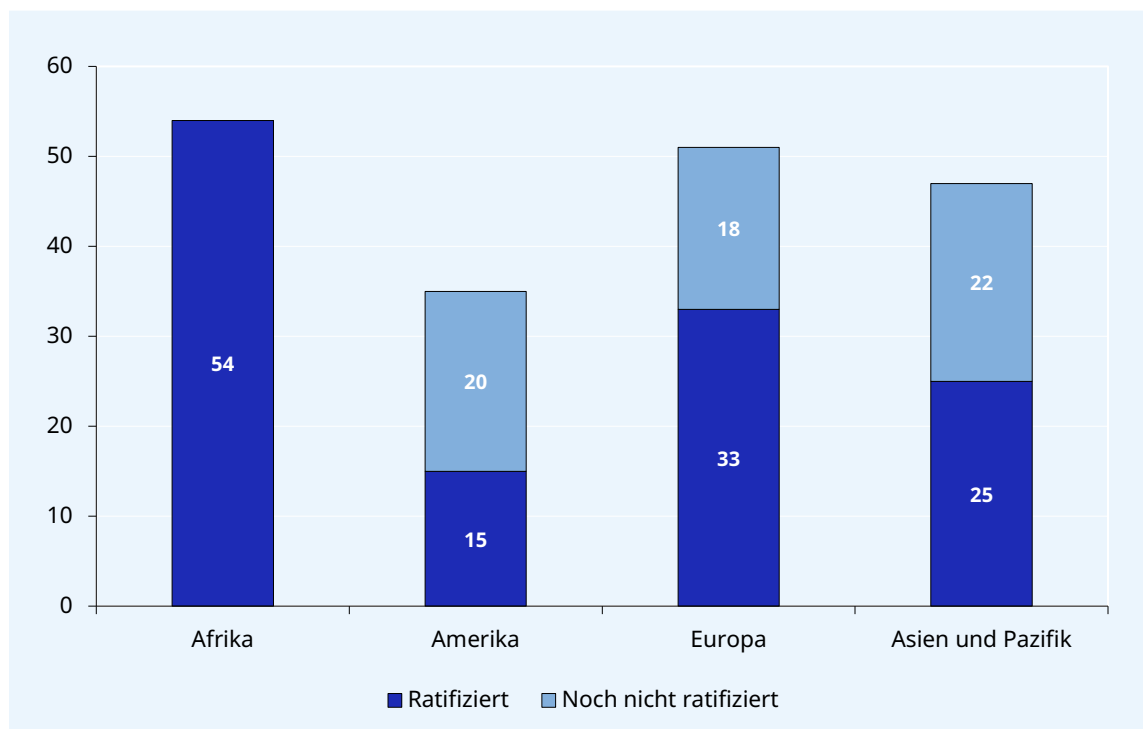
5. Auf der 350. Tagung (März 2024) des Verwaltungsrats legte das Amt aktualisierte Informationen zum Stand der Ratifizierung der Abänderung von 1986 vor.⁷ Seither wurde eine neue Ratifikation durch Australien registriert. Mit Stand am 15. September 2024 war die Abänderung von 127 Mitgliedstaaten, d.h. von mehr als zwei Dritteln bzw. 68 Prozent der IAO-Mitgliedstaaten, ratifiziert worden (siehe Abbildung 1). Unter den Ratifikationen befinden sich zwei der zehn Mitglieder, denen wirtschaftlich die größte Bedeutung zukommt (Indien und Italien).

⁶ GB.350/PV, Abs. 337.

⁷ GB.350/INS/8, Abs. 14. Auf seiner 332. Tagung (März 2018) beschloss der Verwaltungsrat, dass die Aktualisierung der Informationen zum Stand der Ratifizierung der Abänderung von 1986 zu einem ständigen Tagesordnungspunkt der Verwaltungsratstagungen im März und im November werden soll, bis die Abänderung in Kraft tritt, GB.332/PV, Abs. 294 a).

► **Abbildung 1. Entwicklung der Anzahl der Ratifikationen der Abänderung von 1986**

6. Afrika ist nach wie vor die einzige Region, in der alle IAO-Mitgliedstaaten die Abänderung von 1986 ratifiziert haben (siehe Abbildung 2). Die Ratifizierungsrate liegt in Europa (33 Ratifikationen in 51 Mitgliedstaaten) bei 65 Prozent, in Amerika (15 Ratifikationen in 35 Mitgliedstaaten) bei 43 Prozent und in der Region Asien und Pazifik (25 Ratifikationen in 47 Mitgliedstaaten) bei 53 Prozent.

► **Abbildung 2. Anzahl der Ratifikationen nach Region (Stand: September 2024)**

7. Es bedarf lediglich drei weiterer Ratifikationen von den acht verbleibenden Mitgliedern, denen wirtschaftlich die größte Bedeutung zukommt (Brasilien, China, Deutschland, Frankreich, Japan, Russische Föderation, Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland und Vereinigte Staaten von Amerika), damit die Abänderung von 1986 in Kraft treten kann.
8. Am 17. Januar 2024 wandte sich der Generaldirektor mit einem Schreiben an die Außen- und Arbeitsminister dieser acht Mitglieder, denen wirtschaftlich die größte Bedeutung zukommt, und rief zur Unterstützung der Ratifizierung der Abänderung von 1986 auf, um zu gewährleisten, dass die Ansichten der überwiegenden Mehrheit der IAO-Mitgliedstaaten, die sie bereits ratifiziert haben, beachtet und umgesetzt werden. Bis am 15. September 2024 waren keine formellen Antworten auf diese Mitteilung eingegangen.
9. Am 11. Juni 2024 hielt der Generaldirektor während der 112. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz eine Tagung auf hoher Ebene mit den Vertretungen aller zehn Mitglieder ab, denen wirtschaftlich die größte Bedeutung zukommt. Die Tagung wurde als Teil der Folgemaßnahmen zu dem vom 27. Februar 2024 datierten, vom Vorsitzenden der Regierungsgruppe an den Generaldirektor gerichteten Brief durchgeführt. Die Mitglieder, denen wirtschaftlich die größte Bedeutung zukommt, drückten insgesamt ihre Bereitschaft aus, über den „pragmatischen Ansatz“ nachzudenken, und gaben an, dabei zu sein, dessen rechtliche und verfassungsrechtliche Grundlage zu prüfen. Zwei von ihnen unterstützten auch die Prüfung einer neuen Abänderung der Verfassung, mit der die Mitgliedschaft des Verwaltungsrats erhöht würde, ohne die nicht auf dem Wahlprinzip beruhenden Sitze abzuschaffen.
10. Am 13. Juni 2024 kündigte der brasilianische Präsident Lula im Rahmen seines Besuchs auf der 112. Tagung der Konferenz an, dass Brasilien auf eine Ratifizierung der Abänderung von 1986 hinarbeiten werde.⁸
11. Zusätzlich zu den oben genannten Maßnahmen hat der Generaldirektor die Ratifizierung der Abänderung von 1986 in bilateralen Tagungen auf hoher Ebene erörtert und die Regionalbüros sowie die einschlägigen Verbindungsbüros angewiesen, konkrete Maßnahmen zur Förderung der Ratifizierung zu ergreifen. In Amerika wurden drei dreigliedrige Seminare organisiert und bilaterale Kontakte gepflegt, um die Ratifizierung zu fördern. In der Region Asien und Pazifik wurden Treffen, Informationsveranstaltungen und andere Folgetätigkeiten mit Mitgliedstaaten durchgeführt, die die Abänderung von 1986 noch nicht ratifiziert haben. In Europa und Zentralasien hat die Regionaldirektorin Informationsveranstaltungen und Diskussionen über die Abänderung von 1986 in ihre Missionen in der gesamten Region aufgenommen und das Thema auch im Rahmen einiger bilateraler Nebenveranstaltungen während der 112. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz angesprochen.
12. Das Amt hat das Video, die Broschüre und die Transparente zur Förderung der Ratifizierung der Abänderung von 1986 aktualisiert und sie an der Konferenz ausgestellt und verbreitet. Das Video und die Broschüre sind auf Englisch, Französisch und Spanisch auf der eigens dafür eingerichteten Webseite⁹ verfügbar, zu der Links auf anderen einschlägigen Seiten eingerichtet wurden. Den betroffenen Regionen wurden je nach Bedarf Papierexemplare der Broschüre zur weiteren Verteilung zur Verfügung gestellt.

⁸ ILC.112/Record No. 9C, S. 30.

⁹ Siehe „[Questions and answers about the 1986 Instrument of Amendment to the ILO Constitution](#)“ und Werbebroschüre.

► II. Erwägung möglicher alternativer Optionen zur Förderung der demokratischen, fairen und gleichberechtigten Vertretung der Mitgliedsgruppen in der Steuerung der IAO

13. Im Anschluss an den vom Verwaltungsrat auf seiner 350. Tagung (März 2024) gefassten Beschluss hat das Amt zwei Runden dreigliedriger Konsultationen vorgeschlagen. Für die erste Runde verteilte das Amt eine kurze Mitteilung mit den drei oben genannten Optionen zur Förderung der Demokratisierung.
14. Die erste Runde dreigliedriger Konsultationen fand am 3. Mai 2024 statt. Im Rahmen dieser Konsultationen wiederholten die Teilnehmer ihre Bereitschaft, alternative Ansätze zu prüfen, und bekräftigten ihr Engagement zugunsten der Zielsetzungen der Abänderung von 1986. Die meisten Teilnehmer bestätigten allgemein ihr Interesse an einer Prüfung des „pragmatischen Ansatzes“, betonten jedoch gleichzeitig die Notwendigkeit, Klarheit und Gewissheit in Bezug auf dessen Fundiertheit in rechtlicher und verfassungsrechtlicher Hinsicht zu erhalten. Zu spezifischen rechtlichen Fragen, zur Anwendung der vorläufigen Regelungen auf die Arbeitgeber- und die Arbeitnehmergruppe sowie zu den möglichen Kostenfolgen wurde um Klärung gebeten. Des Weiteren wurde das Amt ersucht, zusätzliche Informationen über die institutionelle Geschichte und Praxis vorzulegen. Außerdem wurde das Amt gebeten, die Option einer neuen Abänderung der Verfassung weiter auszuarbeiten. Während der Konsultationen wurden von den Mitgliedsgruppen keine konkreten Vorschläge unterbreitet.
15. Am 30. Mai 2024 verteilte das Amt ein Hintergrundpapier für die zweite Runde der Konsultationen, das sich mit der rechtlichen Grundlage und der zugrundeliegenden institutionellen Logik des „pragmatischen Ansatzes“ befasste. Das Hintergrundpapier enthielt detaillierte Antworten auf die in der ersten Konsultationsrunde gestellten rechtlichen Fragen. Darüber hinaus stellte das Amt die Ergebnisse seiner Forschungsarbeiten zur Entwicklung der Abstimmungspraktiken im Verwaltungsrat vor und bot Klarstellungen zu den Auswirkungen der Regelungen auf die Arbeitgeber- und die Arbeitnehmergruppe im Verwaltungsrat, um sicherzustellen, dass das Verhältnis 2:1:1 zwischen der jeweiligen Stimmstärke der Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmergruppe aufrechterhalten bleibt. Die Kostenfolgen wurden ebenfalls erläutert, und es wurden Erklärungen zur Gesamtzahl der Mitglieder des Verwaltungsrats als Folge des Inkrafttretens der Abänderung von 1986 abgegeben. Darüber hinaus enthielt das Hintergrundpapier genauere Informationen zur Option einer neuen Abänderung der Verfassung einschließlich Einzelheiten zum Verfahren und zeitlichen Rahmen für eine Annahme.
16. Am 1. Juli 2024 erarbeitete und verteilte das Amt in Beantwortung spezifischer Ersuchen einiger Regierungen zusätzliche Informationen zur Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Verweisung des Ergebnisses der Wahl des Generaldirektors an die Konferenz zur Genehmigung bis zum Inkrafttreten der Abänderung von 1986.
17. Die zweite Konsultationsrunde fand am 3. Juli 2024 statt. Da von den Mitgliedsgruppen keine Ideen, Optionen oder Vorschläge eingegangen waren, konzentrierten sich die Erörterungen weiter auf die drei vom Amt vorgestellten Optionen. Insgesamt bekräftigten die Teilnehmer erneut ihre Unterstützung für die Demokratisierung der Steuerung der IAO, die nach Auffassung der Mehrheit über das Inkrafttreten der Abänderung von 1986 erreicht werden sollte. Die meisten Teilnehmer waren der Auffassung, dass die Annahme von vorläufigen Maßnahmen zeitgleich zu den anhaltenden Anstrengungen zur Förderung des Inkrafttretens der Abänderung von 1986 erfolgen sollte. Einige Teilnehmer äußerten weiterhin Zweifel an der Rechtmäßigkeit des „pragmatischen Ansatzes“. Andere Teilnehmer vertraten die Auffassung,

dieser sollte weiterverfolgt werden, sofern es eine klare und solide Unterstützung der Regierungen gebe (einige Teilnehmer sprachen von einer „einstimmigen Unterstützung“). Die Annahme einer Entschlieung im Jahr 2025 in Bezug auf den „pragmatischen Ansatz“ zusammen mit der anhaltenden Förderung der Abänderung von 1986 fand eine gewisse Unterstützung. Einige Teilnehmer hielten die Annahme einer neuen Abänderungsurkunde für rechtlich fundierter als den „pragmatischen Ansatz“, der in jedem Fall durch eine Entschlieung der Konferenz mit weniger Gewicht als eine Abänderung der Verfassung formell umgesetzt würde. Andere Teilnehmer waren hingegen der Meinung, dass die vorgeschlagene neue Abänderungsurkunde einen Rückschritt bedeuten würde, weil sie nicht alle der in der Abänderung von 1986 enthaltenen Maßnahmen, insbesondere die Abschaffung der Kategorie der Mitglieder, denen wirtschaftlich die größte Bedeutung zukommt, enthalten würde. Ferner stelle sich die Frage, ob die Mitgliedstaaten, die die Abänderung von 1986 ratifiziert haben, und die Mitglieder, denen wirtschaftlich die größte Bedeutung zukommt, in der Lage wären, eine solche neue Abänderung zu ratifizieren. Außerdem wurde festgestellt, dass es aller Wahrscheinlichkeit nach lange dauern würde, bis eine solche Abänderung in Kraft treten könnte.

18. Entsprechend dem vom Verwaltungsrat auf seiner 350. Tagung (März 2024) gefassten Beschluss hat das Amt unten die zentralen Elemente der beiden alternativen Optionen zusammengefasst. Mit beiden Optionen soll die IAO in die Lage versetzt werden, angesichts der Schwierigkeiten bei der Erreichung des Inkrafttretens der Abänderung von 1986 bedeutsame Maßnahmen zur Demokratisierung ihrer Steuerung umzusetzen. Beide Optionen sollen den Verwaltungsrat zudem in Bezug auf die Anzahl der Mitglieder und die wesentliche Entscheidungsbefugnis näher an die Struktur der Abänderung von 1986 heranführen. Mit keiner dieser Optionen sollen die zehn nicht auf dem Wahlprinzip beruhenden Sitze abgeschafft werden. Beide Optionen würden koordinierte Beschlüsse der Konferenz und des Verwaltungsrats sowie sich daraus ergebende Änderungen der Geschäftsordnung der Konferenz und der Regeln für den Verwaltungsrat erfordern. Jede Option hätte dieselben finanziellen Auswirkungen aufgrund der Wahl von zehn zusätzlichen Ersatzmitgliedern (je fünf für die Arbeitgeber- und die Arbeitnehmergruppe).

A. Erteilung des Stimmrechts und anderer Rechte für die Ersatzmitglieder des Verwaltungsrats bis zum Inkrafttreten der Abänderung von 1986

19. Diese Option besteht aus einem „pragmatischen Ansatz“, bei dem vorläufige Regelungen angenommen würden, gemäß denen die ordentlichen Mitglieder des Verwaltungsrats vereinbaren würden:
 - a) den Ersatzmitgliedern die gleichen Rechte wie den ordentlichen Mitgliedern einschließlich des Stimmrechts zu gewähren und
 - b) die Ernennung des Generaldirektors/der Generaldirektorin durch den Verwaltungsrat der Konferenz zur Genehmigung vorzulegen.
20. Es wird vorgeschlagen, die Annahme dieser Regelungen wie folgt umzusetzen:
 - a) ber eine feierliche und einvernehmliche Entschlieung der Konferenz, in der der Verwaltungsrat aufgefordert würde, die Annahme dieser vorläufigen Regelungen möglichst rasch zu prüfen, und
 - b) ber einen einvernehmlichen Beschluss des Verwaltungsrats zur Annahme der von der Konferenz für die Dauer seiner Amtszeit empfohlenen Regelungen.

21. Die Ersatzmitglieder aller drei Gruppen würden dieselben Rechte auf Teilnahme an der Arbeit des Verwaltungsrats erhalten wie die ordentlichen Mitglieder, einschließlich des Stimmrechts, des Rechts, durch Blockieren eines Konsenses eine Abstimmung zu beantragen, und des Rechts, Entschlüsse, Abänderungs- oder andere Anträge einzubringen. Der Verwaltungsrat als verfassungsmäßiges Organ der IAO würde alle seine Verantwortlichkeiten und Funktionen einschließlich der in der Verfassung verankerten Aufgaben (zum Beispiel die Ernennung des Generaldirektors/der Generaldirektorin, die Festlegung der Tagesordnung der Konferenz und die Billigung der Berichtsformulare für Übereinkommen) auf der Grundlage der Teilnahme der ordentlichen Mitglieder sowie der Ersatzmitglieder an der Entscheidungsfindung wahrnehmen.
22. Während die Rechte den Ersatzmitgliedern aller drei Gruppen erteilt würden, wären die Auswirkungen zwischen der Regierungsgruppe auf der einen Seite und der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmergruppe auf der anderen Seite unterschiedlich. Die Rechte würden allen 28 Ersatzmitgliedern der Regierungsgruppe erteilt. Bei der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmergruppe, die je 19 Ersatzmitglieder umfassen, würden die Rechte 14 der 19 Ersatzmitglieder erteilt, sodass das Verhältnis 2:1:1 zwischen der jeweiligen Stimmstärke der Regierungs-, Arbeitgeber- und Arbeitnehmergruppe aufrechterhalten bleiben würde.
23. Die Arbeitgeber- und die Arbeitnehmermitglieder des Verwaltungsrats treten jedoch in eigenem Namen auf und haben keine Stellvertreter (es sei denn, sie wissen, dass sie abwesend sein werden, und ernennen im Voraus einen Stellvertreter). Die Arbeitgeber- und die Arbeitnehmergruppe brauchen Ersatzmitglieder für die Ersetzung von Mitgliedern, die während der gesamten Tagung oder bestimmten Sitzungen abwesend sind, ohne Stellvertreter ernannt zu haben. Wenn 14 der 19 Ersatzmitglieder das Stimmrecht erteilt wird, bleiben nur fünf Ersatzmitglieder, um eines der möglicherweise abwesenden 28 stimmberechtigten Mitglieder zu ersetzen. Sollte die Abänderung von 1986 in Kraft treten, würden die 28 ordentlichen Mitglieder jeder der beiden Gruppen über zehn Ersatzmitglieder verfügen, die sie ersetzen können. Deshalb wäre es vernünftig, im Rahmen der vorläufigen Regelungen die gleiche Anzahl von Ersatzmitgliedern der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer vorzusehen. Dies würde Folgendes erfordern:
 - a) eine in die Entschlüsse, mit der der Verwaltungsrat gebeten wird, die vorläufigen Regelungen anzunehmen, aufgenommene Änderung von Artikel 55 Absatz 2 der Geschäftsordnung der Konferenz, mit der die Anzahl der Ersatzmitglieder für die Arbeitgeber- und die Arbeitnehmergruppe von je 19 auf 24 erhöht wird, und
 - b) einen Beschluss des Verwaltungsrats zur Genehmigung der Kostenfolgen aufgrund der Wahl von fünf zusätzlichen Ersatzmitgliedern für jede der beiden Gruppen, da ihre Reise- und Aufenthaltskosten gemäß Absatz 1.5.5 der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats durch Mittel der IAO zu decken sind. Dies würde sich auf ungefähr 85.440 US-Dollar pro Tagung belaufen.

Im Rahmen der Konsultationen erklärte die Arbeitnehmergruppe, dass die Erhöhung der Anzahl der Ersatzmitglieder der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmergruppe eine Voraussetzung für die Unterstützung der vorläufigen Regelungen durch die Gruppe darstelle.

24. Die Option würde nicht zur Schaffung zweier unterschiedlicher Kategorien von Ersatzmitgliedern in der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmergruppe – mit und ohne Stimmrecht – führen. Die Gruppen würden wie bereits jetzt weiterhin 14 ordentliche Mitglieder und 19 (oder 24) Ersatzmitglieder wählen. Es würde den Gruppen obliegen, zum Zeitpunkt einer Abstimmung selbstständig zu bestimmen, welche der 19 (oder 24) Ersatzmitglieder die 14 Stimmen der Ersatzmitglieder abgeben, wobei zu berücksichtigen ist, dass einige der Ersatzmitglieder

bereits anstelle von abwesenden ordentlichen Mitgliedern abstimmen oder andere Rechte ausüben.

25. Wie bereits erwähnt, würde mit dieser Option die Kategorie der Mitglieder, denen wirtschaftlich die größte Bedeutung zukommt, nicht abgeschafft. Des Weiteren könnte keinem Ersatzmitglied direkt oder indirekt der Status ordentlicher Mitglieder zugewiesen werden. Die Unterscheidung zwischen ordentlichen Mitgliedern und Ersatzmitgliedern würde weiterhin zum Zeitpunkt der Wahlen in den Verwaltungsrat und während der dreijährigen Amtszeit getroffen. Die Unterscheidung würde notwendig bleiben, weil nur ordentliche Mitglieder gemäß Artikel 7 Absatz 7 der Verfassung das Recht haben, in den Vorstand des Verwaltungsrats gewählt zu werden, sowie gemäß Artikel 7 Absatz 8 das Recht auf schriftliche Beantragung der Einberufung einer Sondersitzung haben. Beide Bestimmungen verweisen auf die einzelnen Vertreter (und folglich auf die in Artikel 7 Absatz 1 genannten Personen) und nicht auf den Verwaltungsrat als Organ.
26. In Bezug auf die rechtliche Durchführbarkeit wird daran erinnert, dass die Kategorie der Ersatzmitglieder nicht in der Verfassung enthalten ist. In Artikel 7 ist die Rede von 56 Personen, d.h. den ordentlichen Mitgliedern, und möglichen Stellvertretern. Die Wahl der Ersatzmitglieder durch die Konferenz und ihre Teilnahme an der Arbeit des Verwaltungsrats basieren auf der Geschäftsordnung jedes Organs, die gegebenenfalls abgeändert werden kann. Folglich bestünde die Rechtsgrundlage für diese Option in einem Ad-hoc-Beschluss der ordentlichen Mitglieder, die Ersatzmitglieder vollumfänglich an der Entscheidungsfindung des Verwaltungsrats zu beteiligen, indem ihnen das Stimmrecht und andere Rechte erteilt werden. Außerdem gilt:
 - a) Die Regelungen wären in einer einstimmigen/einvernehmlichen EntschlieÙung der Konferenz verankert, die zu dringlichem Handeln aufrufen würde. Aus rein rechtlicher Sicht würden die von der Konferenz und vom Verwaltungsrat zu fassenden Beschlüsse einvernehmlich (nicht einstimmig) angenommen, aber um diesen Vorschlag zuversichtlich weiterzuverfolgen, wäre die vorbehaltlose Unterstützung der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen erforderlich;
 - b) Die Regelungen würden über einen einstimmigen/einvernehmlichen Beschluss des Verwaltungsrats als Reaktion auf den dringenden Aufruf der Konferenz umgesetzt. Es wird vorgeschlagen, dass die vorläufigen Regelungen von den neu gewählten ordentlichen Mitgliedern nach ihrer Wahl über eine erneuerte Verpflichtung zur vollumfänglichen Beteiligung der Ersatzmitglieder am Entscheidungsprozess erneut bekräftigt würden. Dies wäre ein weiterer Beleg für die Tatsache, dass den Ersatzmitgliedern das Stimmrecht nicht durch die Verfassung, sondern durch eine Ermessensentscheidung der ordentlichen Mitglieder erteilt würde;
 - c) Die Konferenz und der Verwaltungsrat würden innerhalb ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeiten handeln, um ihre eigene Geschäftsordnung aufzustellen (Artikel 7 Absatz 8 bzw. Artikel 17 Absatz 1 der Verfassung).
27. Die gemäß dieser Option aufgestellten vorläufigen Regelungen basieren auf der schrittweisen Weiterentwicklung des Status, der Rolle und der Verantwortung der Ersatzmitglieder des Verwaltungsrats im Laufe der Jahre.
28. Die Einführung von Ersatzmitgliedern als von den ordentlichen Mitgliedern und den Stellvertretern getrennte Kategorie wurde von der Konferenz 1921 eingeleitet und vom Verwaltungsrat 1923 erlassen, um eine breitere Beteiligung der Mitglieder an der Arbeit des Verwaltungsrats, insbesondere der Mitglieder aus nicht europäischen Ländern, zu ermöglichen. Diese

grundsätzlichen Überlegungen waren bei der Konsolidierung der Ersatzmitglieder als getrennte Kategorie von Mitgliedern des Verwaltungsrats entscheidend.¹⁰

29. Im Juni 1951 beschloss die Konferenz, dass das Wahlkollegium der Regierungsgruppe zusätzlich zu seinen ordentlichen Mitgliedern Ersatzmitglieder wählen sollte (die Ersatzmitglieder der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmergruppe wurden in der Praxis bereits bei jeder Verwaltungsratswahl gewählt).¹¹ Die Wahl von Ersatzmitgliedern durch die Konferenz war ein bedeutender Schritt, weil diese Mitglieder dadurch dieselbe institutionelle Legitimität wie die ordentlichen Mitglieder erhielten. Kurz danach beschloss der Verwaltungsrat im März 1952, seine Geschäftsordnung zu ändern, damit Ersatzmitglieder als ordentliche Mitglieder der Ausschüsse des Verwaltungsrats ernannt werden konnten, um über genügend Mitglieder für den gleichzeitigen Ablauf der Arbeit in den Ausschüssen zu verfügen.¹² Folglich würde die Umsetzung dieser Option einen weiteren Schritt in diesem Verfahren darstellen, das sich ausschließlich auf der Grundlage von Änderungen der Geschäftsordnung der Konferenz und des Verwaltungsrats ohne formelle Abänderung der Verfassung weiterentwickelt hat.
30. Artikel 7 Absatz 1 der Verfassung deckte seit den Anfangsjahren der Organisation nicht die gesamte Mitgliedschaft des Verwaltungsrats ab, und die 56 in jener Bestimmung genannten Personen werden in der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats und der Konferenz als ordentliche Mitglieder des Verwaltungsrats bezeichnet. Seit den 1950er-Jahren erhalten alle Ersatzmitglieder ihr Mandat wie die ordentlichen Mitglieder direkt von der Konferenz. Dank der Schaffung und Konsolidierung von Ersatzmitgliedern als spezifische Kategorie von Mitgliedern des Verwaltungsrats konnte eine wesentlich höhere Anzahl IAO-Mitgliedsgruppen an den Beschlussfassungen des Verwaltungsrats beteiligt und dessen Repräsentativität verbessert werden. Die Ersatzmitglieder wirken vollumfänglich an den Beratungen des Verwaltungsrats mit und spielen auch eine Rolle bei der Entscheidungsfindung, beispielsweise indem sie einen Konsens unterstützen oder blockieren¹³ oder als ordentliche Mitglieder in den früheren Ausschüssen des Verwaltungsrats tätig waren. Die Ersatzmitglieder sind zu einer zweiten Kategorie von Mitgliedern des Verwaltungsrats geworden, denen bestimmte Rechte unabhängig von den ordentlichen Mitgliedern erteilt werden. Diese bedeutenden Entwicklungen bei der Zusammensetzung und Funktionsweise des Verwaltungsrats erfolgten ohne formelle Abände-

¹⁰ [Resolutions concerning the constitution of the Governing Body, proposed by the Commission of Selection](#), Internationale Arbeitskonferenz, dritte Tagung, 1921, S. 863; siehe auch [Minutes of the 17th Session of the Governing Body](#), S. 71, und [Minutes of the 18th Session of the Governing Body](#), S. 37.

¹¹ Auf ihrer 34. Tagung (1951) nahm die Konferenz den Report of the Committee on Standing Orders an; siehe Internationale Arbeitskonferenz, [Record of Proceedings](#), S. 244.

¹² Siehe [Minutes of the 118th Session of the Governing Body](#) (März 1952), S. 40, 105.

¹³ Ob ein Konsens besteht, wird regelmäßig auf der Grundlage der gesamten Mitgliedschaft ohne Unterscheidung zwischen ordentlichen Mitgliedern und Ersatzmitgliedern festgestellt. Dieses Vorgehen wurde im Übrigen in den „Besonderen Vorkehrungen“ für virtuelle Tagungen des Verwaltungsrats während der COVID-19-Pandemie für die Beschlussfassung auf dem Korrespondenzweg (siehe Absatz 27 a) der [Vorkehrungen vom November 2020](#) und Absatz 27 a) des Anhangs zu den [Besonderen Vorkehrungen für März 2021](#)) kodifiziert. Die Möglichkeit für die Ersatzmitglieder, einen Konsens zu blockieren, zeigt sich auch in den [Sitzungsniederschriften der 340. Tagung](#) (Oktober–November 2020, Abs. 246, 254). In der Vergangenheit stellte der Verwaltungsrat häufig eine Reihe ordentlicher Angelegenheiten wie die Tagesordnung der Konferenz, die Vorkehrungen für Regionalkonferenzen, die Vereinbarungen mit anderen internationalen Organisationen, die Einrichtung von beratenden Beziehungen zu nichtstaatlichen Organisationen und die Annahme der Berichte seiner Ausschüsse zur Abstimmung. Diese Abstimmungen fanden entweder im Plenum oder in den Ausschüssen statt; der Ausschuss für Industrieausschüsse stimmte beispielsweise regelmäßig ab (elf Abstimmungen im Zeitraum von 1954 bis 1957, 50 Abstimmungen im Zeitraum von 1957 bis 1960, elf Abstimmungen im Zeitraum von 1960 bis 1963 und 13 Abstimmungen im Zeitraum von 1963 bis 1966). Ähnlich dazu führte der Finanz- und Verwaltungsausschuss im Zeitraum von 1957 bis 1960 neun und im Zeitraum von 1960 bis 1963 fünf Abstimmungen durch.

rung der Verfassung.¹⁴ Dabei handelt es sich möglicherweise um einen unvermeidlichen Teil des institutionellen Lebens einer internationalen Organisation und gewiss um ein Zeichen des Einfallsreichtums, den eine internationale Organisation braucht, um sich als Institution weiterzuentwickeln.

31. Die Vorkehrungen orientierten sich auch an einer Reihe vorläufiger Maßnahmen, die die IAO 1995 ergriff, um die Anzahl der Ersatzmitglieder zu erhöhen und die Zusammensetzung des Verwaltungsrats soweit wie möglich an die Gesamtzahl der Sitze gemäß der Abänderung von 1986 anzunähern. Dieser Beschluss wurde angesichts des langsamen Ratifizierungsprozesses gefasst.¹⁵
32. Die Verweisung der Ernennung des Generaldirektors/der Generaldirektorin durch den Verwaltungsrat an die Konferenz zur Genehmigung als zweiter Bestandteil dieser Option entspricht dem neugefassten Artikel 8 Absatz 1 der Abänderung von 1986. Die Verhandlungshistorie zeigt, dass dies auf den Aufruf gewisser Mitgliedstaaten zurückgeht, den Generaldirektor wegen des wahrgenommenen Mangels an Repräsentativität des Verwaltungsrats von der Konferenz wählen zu lassen. Die Umsetzung dieses Verfahrens bis zum Inkrafttreten der Abänderung von 1986 würde eine entsprechende Änderung der Regeln für die Ernennung des Generaldirektors/der Generaldirektorin erfordern.
33. Bei der Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Verweisung ohne Abänderung der Verfassung ist es hilfreich, die Absicht hinter der vorgeschlagenen Abänderung von Artikel 8 Absatz 1 der Verfassung gemäß der Abänderung von 1986 zu berücksichtigen. Die vorgeschlagene Abänderung wirkt sich nicht auf den Inhalt der Bestimmungen von Artikel 8 über die Ernennung des Generaldirektors/der Generaldirektorin durch den Verwaltungsrat sowie die Ausübung seiner/ihrer Rechte „vorbehaltlich der Anweisungen des Verwaltungsrats“ aus. Stattdessen besteht sie darin, eine Bestimmung über die Vorlage der Ernennung des Generaldirektors/der Generaldirektorin durch den Verwaltungsrat bei der Konferenz zur Genehmigung einzufügen. Im Rahmen der Verhandlungen über die Abänderung von 1986 bestritt keine der Mitgliedsgruppen, dass der Generaldirektor/die Generaldirektorin das Vertrauen des Verwaltungsrats genießen muss, mit dem er/sie kontinuierlicher zusammenarbeitet als mit der Konferenz, die nur einmal pro Jahr zusammentritt. Es wurde eine Einigung über einen Vorschlag erzielt, der: i) erneut bekräftigte, dass die Ernennung des Generaldirektors/der Generaldirektorin gemäß Artikel 8 der Verfassung durch den Verwaltungsrat vorgenommen wird, von dem der Generaldirektor/die Generaldirektorin Anweisungen empfängt und dem er/sie in erster Linie verantwortlich ist, und ii) diese Vorkehrungen durch „ein zusätzliches verfassungsrechtliches Verfahren [ergänzt], gemäß dem der Verwaltungsrat

¹⁴ Als die Konferenz die Verfassung abänderte, um die Anzahl der Personen im Verwaltungsrat gemäß Artikel 7 Absatz 1 zu erhöhen, wurde die Frage nach der Formalisierung des Status der Ersatzmitglieder in der Verfassung nicht behandelt. Stattdessen wurde die Auffassung vertreten, der Status und die Rolle der Ersatzmitglieder seien eine Frage der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats und der Konferenz. Auf der 36. Tagung (1953) der Konferenz wurden folglich im Rahmen der Diskussionen über den Entwurf einer Urkunde zur Abänderung der Verfassung für eine Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Verwaltungsrats Sorgen in Bezug auf die Rolle der „Ersatzmitglieder“ im Verwaltungsrat angesprochen. Einige Regierungen gaben an, sich bei der Abstimmung über die vorgeschlagene Abänderung enthalten zu wollen, falls keine „Vereinbarung getroffen wird, die zu einer Verringerung der Anzahl der Ersatzmitglieder führt“. Die Mehrheit der Mitglieder des Ausschusses lehnte diesen Vorschlag ab und erklärte, die Frage der Ersatzmitglieder sei „Sache des Verwaltungsrats“, „da sie nur in der Geschäftsordnung, aber nicht im Text der Verfassung behandelt wird“; siehe Zusammenfassender Verhandlungsbericht, [Anhang XI: Zusammensetzung des Verwaltungsrats](#).

¹⁵ Die Konferenz nahm die Empfehlung ihres Ausschusses für die Geschäftsordnung an; siehe [Bericht des Ausschusses für die Geschäftsordnung](#), 82. Tagung, 1995, S. 11/1.

diese Ernennung der Konferenz zur Genehmigung vorlegt“.¹⁶ Der Rechtsberater vertrat damals die Auffassung, dass der Vorschlag die Frage, ob eine Abänderung der Verfassung erforderlich sei, offen lasse. „Um jede Unklarheit in Bezug auf den vorgeschlagenen Text zu beseitigen ... könnte dieser [jedoch] so ausgelegt werden, dass eine Abänderung der Verfassung erforderlich ist.“¹⁷ Die Änderung von Artikel 8 erfolgte im Sinne der rechtlichen Klarheit und bekräftigte erneut die verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Verwaltungsrats. Trotzdem schien es damals möglich, dasselbe Ziel ohne Abänderung der Verfassung erreichen zu können. Dies versucht die Option zu erreichen, ohne die verfassungsrechtliche Zuständigkeit des Verwaltungsrats im Verhältnis zum Generaldirektor/zur Generaldirektorin zu beeinträchtigen. Im unwahrscheinlichen Fall, dass die Konferenz die Ernennung nicht genehmigt, würde diese zur Entscheidung über die zu ergreifenden Folgemaßnahmen an den Verwaltungsrat zurückverwiesen.

34. Zusammengefasst sei daran erinnert, dass die in dieser Option enthaltenen Vorkehrungen sowohl rechtlich als auch politisch vorübergehender Natur wären. Sie wären aus rechtlicher Sicht vorübergehend, weil vorgeschlagen wird, dass die Erteilung des Stimmrechts für die Ersatzmitglieder durch die ordentlichen Mitglieder für die Dauer einer Amtszeit des Verwaltungsrats beschlossen und nach jeder Wahl des Verwaltungsrats ein neuer Beschluss gefasst werden müsste. Politisch wird davon ausgegangen, dass die Abänderung von 1986 in absehbarer Zukunft in Kraft treten wird und alle vorläufigen Regelungen, d.h. diejenigen von 1995 sowie die vorgeschlagenen zusätzlichen Vorkehrungen, sofern angenommen, endgültig ersetzt werden. Aufgrund des vorübergehenden Charakters der Vorkehrungen wäre es logisch, etwaige unvereinbare Bestimmungen der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats auszusetzen anstatt sie formell zu ändern. Sollten es die Mitgliedsgruppen jedoch vorziehen, die Geschäftsordnung zu ändern statt auszusetzen, würde eine solche Änderung die Annahme eines entsprechenden Beschlusses des Verwaltungsrats erfordern. Wie bereits betont, wären in jedem Fall zwei Änderungen erforderlich: eine Änderung von Artikel 55 Absatz 2 der Geschäftsordnung der Konferenz für die Erhöhung der Anzahl der Ersatzmitglieder der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmergruppe sowie eine Änderung der in Anhang III des Kompendiums der Regeln für den Verwaltungsrat enthaltenen Regeln für die Ernennung des Generaldirektors. Außerdem wäre es hilfreich, einen kurzen Absatz in die Einleitenden Bemerkungen zur Geschäftsordnung einzufügen, der die Gründe für die Erteilung des Stimmrechts an die Ersatzmitglieder und das Verfahren für die Umsetzung erklärt.
35. Sollte der Verwaltungsrat beschließen, die vorläufigen Regelungen gemäß dieser Option zu irgendeinem Zeitpunkt umzusetzen, müssten verschiedene Schritte unternommen werden. Insbesondere müsste der Verwaltungsrat der Konferenz einen Entschließungsentwurf übermitteln, mit dem die Konferenz i) den Verwaltungsrat aufrufen würde, so früh wie möglich die Annahme der einschlägigen vorläufigen Regelungen zu erwägen, und ii) beschließen würde, Artikel 55 Absatz 2 der Geschäftsordnung der Konferenz zu ändern. Für die Behandlung der Entschließung müsste kein entsprechender Punkt auf die Tagesordnung der Konferenz gesetzt werden.¹⁸ Auf derselben Tagung müsste der Verwaltungsrat die finanziellen Auswirkungen der Ernennung von zehn zusätzlichen Ersatzmitgliedern genehmigen. Sollte die Entschließung von der Konferenz angenommen werden, würden auf derselben Tagung der Konferenz die Wahlkollegien der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zusammentreten, um je fünf zusätzliche Ersatzmitglieder zu wählen. Anschließend müsste der Verwaltungsrat:

¹⁶ Report of the Third Meeting of the Working Party on Structure, 28. April bis 3. Mai 1975, S. 30.

¹⁷ Report of the Third Meeting of the Working Party on Structure, S. 21.

¹⁸ GB.350/PV, Abs. 300.

i) beschließen, 56 Ersatzmitgliedern für einen bestimmten Zeitraum das Stimmrecht und andere Rechte zu erteilen und die Ernennung des Generaldirektors/der Generaldirektorin durch den Verwaltungsrat an die Konferenz zur Genehmigung zu überweisen, ii) die mit den neuen Vereinbarungen unvereinbaren Bestimmungen für denselben Zeitraum aussetzen und iii) den Generaldirektor ersuchen, einen Abänderungsentwurf der Regeln für die Ernennung des Generaldirektors/der Generaldirektorin zu erarbeiten.

B. Erhöhung der Anzahl ordentlicher Mitglieder des Verwaltungsrats über eine neue Abänderung der Verfassung

- 36.** Diese zweite Option besteht in einer formellen Abänderung zweier Bestimmungen der Verfassung: Artikel 7 Absatz 1 zur Erhöhung der Mitgliedschaft des Verwaltungsrats auf 112 Personen (56 Vertretungen der Regierungen, 28 Vertretungen der Arbeitgeber und 28 Vertretungen der Arbeitnehmer) und Artikel 8 Absatz 1 für die Vorlage der Ernennung des Generaldirektors/der Generaldirektorin durch den Verwaltungsrat an die Konferenz zur Genehmigung.
- 37.** Verfahrensrechtlich würden die Abänderungen gemäß Artikel 36 der Verfassung und Artikel 66 bis 67 der Geschäftsordnung der Konferenz durchgeführt und die folgenden Schritte umfassen:
 - a) Aufnahme der vorgeschlagenen Abänderungen in die Tagesordnung der Konferenz durch den Verwaltungsrat mindestens vier Monate vor der Eröffnung der Tagung, auf der sie erörtert werden sollen;
 - b) Vorlage der Abänderungsentwürfe durch das Amt bei der Konferenz gemäß dem vom Verwaltungsrat gefassten Beschluss, der das Thema, zu dem die Abänderungen vorgeschlagen werden, definiert, einschließlich der betroffenen Bestimmungen der Verfassung;
 - c) Überweisung der vom Amt vorbereiteten Abänderungsentwürfe durch die Konferenz an einen Ausschuss (höchstwahrscheinlich an den Ausschuss für allgemeine Angelegenheiten), der der Konferenz Bericht erstattet;
 - d) Überweisung der vom Konferenzausschuss angenommenen Abänderungsentwürfe an den Redaktionsausschuss der Konferenz für die Aufnahme in eine von diesem vorzubereitende und formell genehmigte Abänderungsurkunde;
 - e) gesonderte Annahme jeder Abänderung durch die Konferenz per Konsens oder bei Fehlen eines Konsenses mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen;
 - f) endgültige Abstimmung über die Annahme des Entwurfs der Abänderungsurkunde gemäß Artikel 36 der Verfassung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen.
- 38.** Mit der Abänderung der Verfassung würde die Unterscheidung zwischen den ordentlichen Mitgliedern und den Ersatzmitgliedern der Regierungsgruppe aufgehoben, die fortan 46 ordentliche Mitglieder (56 Mitglieder abzüglich der zehn ständigen Mitglieder) wählen würde. Die Kategorie der Ersatzmitglieder würde nur für die Arbeitgeber- und der Arbeitnehmergruppe gelten, die je zehn Ersatzmitglieder zählen würden. Mit der Abänderung der Verfassung würde keine Aufhebung der zehn nicht auf dem Wahlprinzip beruhenden Sitze angestrebt.
- 39.** Die Anzahl der ordentlichen Mitglieder des Verwaltungsrats wurde bereits viermal über Abänderungen der Verfassung erhöht, die von der Konferenz angenommen und von der

erforderlichen qualifizierten Mehrheit der Mitgliedstaaten ratifiziert wurden.¹⁹ Mehrfach wurden Urkunden angenommen, um die Anzahl der ordentlichen Mitglieder zu erhöhen: 1922 von 24 auf 32 (16-8-8), 1953 auf 40 (20-10-10), 1962 auf 48 (24-12-12) und 1972 auf 56 (28-14-14). Im Zuge der schrittweisen Zunahme der Anzahl der Mitglieder der Organisation wurde die Anzahl der ordentlichen Mitglieder mit jeder dieser Abänderungen um acht erhöht (zusätzlich vier Regierungsmitglieder, zwei Arbeitgeber- und zwei Arbeitnehmermitglieder). Eine neue Abänderung der Verfassung für eine Verdoppelung der Anzahl der Mitglieder des Verwaltungsrats von 56 auf 112 wäre die bedeutendste Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Verwaltungsrats seit der Gründung der IAO.

40. Die Annahme einer neuen Urkunde zur Abänderung der Verfassung wäre ein klares und direktes Vorgehen zur Verdoppelung der Anzahl der Mitglieder des Verwaltungsrats von 56 auf 112 und würde 112 Mitgliedern statt wie bisher 56 Mitgliedern das Stimmrecht gewähren. Sie würde sich in eine Reihe von Präzedenzfällen einordnen, mit denen Artikel 7 Absatz 1 der Verfassung abgeändert wurde, um die Repräsentativität des Verwaltungsrats zu verbessern. Eine neue Abänderung der Verfassung wäre rechtlich klar und in voller Übereinstimmung mit dem Verfahren von Artikel 36 der Verfassung sowie Artikel 66 und 67 der Geschäftsordnung der Konferenz und würde folglich aller Wahrscheinlichkeit nach nicht aus verfassungs- oder verfahrensrechtlichen Gründen in Frage gestellt.
41. Gemäß Artikel 36 würde die Urkunde nach der Ratifizierung durch zwei Drittel der Mitglieder der Organisation einschließlich fünf der zehn Mitglieder, denen wirtschaftlich die größte Bedeutung zukommt, in Kraft treten. Trotzdem würde es unweigerlich einige Zeit dauern, bis eine neue, wie auch immer gut vorbereitete und einvernehmlich angenommene, Abänderung der Verfassung in Kraft treten würde. Während es bei den Abänderungen von 1953, 1962 und 1972 nur ein bis zweieinhalb Jahre dauerte, bis sie in Kraft traten, benötigte die letzte Abänderung der Verfassung über die Aufhebung veralteter Übereinkommen nach ihrer Annahme 18 Jahre.
42. Die vorgeschlagene neue Abänderungsurkunde könnte eine Schlussbestimmung umfassen, gemäß der die Abänderung von 1986 bei ihrem Inkrafttreten die spätere Urkunde ablösen würde. Wenn sie noch nicht in Kraft getreten wäre, könnte die spätere Urkunde nicht mehr ratifiziert oder angenommen werden, und wenn sie bereits in Kraft getreten wäre, würde sie keine Rechtswirkungen mehr entfalten.
43. Die Abänderung der Verfassung würde durch sich daraus ergebende Änderungen der Geschäftsordnung der Konferenz und des Verwaltungsrats ergänzt. Die Kostenfolgen würden sich auf die Reise- und Aufenthaltskosten von zehn zusätzlichen Mitgliedern der beiden Nicht-Regierungsgruppen beziehen und gleich hoch ausfallen wie bei der ersten Option: rund 85.440 US-Dollar pro Tagung.
44. Hinsichtlich des möglichen Zeitrahmens für die Umsetzung sollte die Annahme des Entwurfs einer neuen Abänderung der Verfassung einschließlich des Entwurfs der sich daraus ergebenden Änderungen der Geschäftsordnung der Konferenz unstrittig sein, aber zwei Aspekte im Zusammenhang mit ihrer Aufnahme in die Tagesordnung der Konferenz und der Zeitplanung müssten ebenfalls berücksichtigt werden. Erstens muss der Verwaltungsrat gemäß Artikel 5.1.1 seiner Geschäftsordnung zwei Beratungen durchführen, bevor er beschlie-

¹⁹ Gemäß Artikel 36 der Verfassung werden Abänderungen der Verfassung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der von den anwesenden Delegierten abgegebenen Stimmen angenommen und treten in Kraft, sobald zwei Drittel der Mitgliedstaaten der Organisation einschließlich fünf der zehn Mitglieder, denen wirtschaftlich die größte Bedeutung zukommt, sie ratifiziert oder angenommen haben.

ßen kann, einen Punkt auf die Tagesordnung der Konferenz zu setzen, sofern die anwesenden Mitglieder sich nicht einstimmig zugunsten des Antrags aussprechen. Zweitens muss die Aufnahme in die Tagesordnung gemäß Artikel 66 Absatz 1 der Geschäftsordnung der Konferenz mindestens vier Monate vor der Eröffnung der Konferenz beschlossen werden, auf der die Abänderungen der Verfassung erörtert werden sollen.

► Schlussfolgerungen

45. Angesichts der anhaltenden Schwierigkeiten beim Inkrafttreten der Abänderung von 1986 werden in dieser Vorlage zwei alternative Optionen vorgeschlagen, um einige, aber nicht alle der in der Abänderung von 1986 enthaltenen Vorkehrungen umsetzen zu können, bis diese in Kraft tritt. Während die Abschaffung der zehn nicht auf dem Wahlprinzip beruhenden Sitze als eines der zentralen Elemente der Abänderung von 1986 außerhalb des Geltungsbereichs der beiden alternativen Optionen bliebe, würde mit beiden die Anzahl der Mitglieder des Verwaltungsrats mit Entscheidungsbefugnis verdoppelt (von 56 auf 112).
46. Das Amt hat die verschiedenen Aspekte der Optionen näher beleuchtet und versucht, die aufgeworfenen Fragen ausführlich zu beantworten. Die alternativen Optionen werden dem Verwaltungsrat zur Beschlussfassung vorgelegt. Da die beiden Runden dreigliedriger Konsultationen zu keinem Ergebnis geführt haben, schlägt das Amt zudem vor, dass der Verwaltungsrat seine Erörterungen auf einer späteren Tagung wieder aufnimmt. In jedem Fall wird der Verwaltungsrat gebeten, den Generaldirektor zu ersuchen, die Förderung der Ratifizierung der Abänderung von 1986 fortzusetzen, die zurzeit die einzige Option mit allgemeiner Unterstützung darstellt.

► Beschlussentwurf

47. Der Verwaltungsrat hat den Generaldirektor ersucht,
 - a) weiterhin alle in seiner Zuständigkeit liegenden Mittel zur Erreichung des Inkrafttretens der Urkunde von 1986 zur Abänderung der Verfassung der IAO einzusetzen;

Option 1:

- b) bis zum Inkrafttreten der Abänderung von 1986 mit Blick auf die mögliche Übermittlung des Entschließungsentwurfs an die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer 113. Tagung (2025) einen Vorschlag für eine weitere Erörterung und Beschlussfassung auf seiner 353. Tagung (März 2025) über die Erteilung des Stimmrechts und anderer Rechte an die Ersatzmitglieder des Verwaltungsrats und über die Verweisung der Ernennung des Generaldirektors/der Generaldirektorin durch den Verwaltungsrat an die Konferenz zur Genehmigung vorzubereiten.

Option 2:

- c) bis zum Inkrafttreten der Abänderung von 1986 mit Blick auf die mögliche Aufnahme in die Tagesordnung der 114. Tagung (2026) der Internationalen Arbeitskonferenz einen Vorschlag für eine weitere Erörterung und Beschlussfassung auf seiner 353. Tagung (März 2025) über eine neue Abänderung der Verfassung zur Erhöhung der Anzahl der Mitglieder des Verwaltungsrats von 56 auf 112 auszuarbeiten

und die Ernennung des Generaldirektors/der Generaldirektorin zur Genehmigung an die Konferenz zu verweisen.

Option 3:

- d) bis zum Inkrafttreten der Abänderung von 1986 weitere Konsultationen mit den dreigliedrigen Mitgliedsgruppen durchzuführen, um auf einer späteren Tagung des Verwaltungsrats die Prüfung möglicher alternativer Optionen für die Förderung der uneingeschränkten, gleichberechtigten und demokratischen Teilhabe an der dreigliedrigen Steuerung der IAO einschließlich der beiden alternativen, in den Absätzen 19 bis 44 des Dokuments GB.352/INS/7 dargestellten Optionen wiederaufzunehmen.**