

BERICHT DES GENERALDIREKTORS

SICH ZUSAMMENSCHLIESSEN FÜR SOZIALE GERECHTIGKEIT

*Gesamtbericht
im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende
Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*

INTERNATIONALE ARBEITSKONFERENZ
92. TAGUNG 2004

Bericht I (B)

INTERNATIONALES ARBEITSAMT
GENÈVE

ISBN 92-2-713030-6
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2004

Die in Veröffentlichungen des IAA verwendeten, der Praxis der Vereinten Nationen entsprechenden Bezeichnungen sowie die Anordnung und Darstellung des Inhalts sind keinesfalls als eine Meinungsäußerung des Internationalen Arbeitsamtes hinsichtlich der Rechtsstellung irgendeines Landes, Gebietes oder Territoriums oder dessen Behörden oder hinsichtlich der Grenzen eines solchen Landes oder Gebietes aufzufassen.

Die Nennung von Firmen und gewerblichen Erzeugnissen und Verfahren bedeutet nicht, daß das Internationale Arbeitsamt sie billigt, und das Fehlen eines Hinweises auf eine bestimmte Firma oder ein bestimmtes Erzeugnis oder Verfahren ist nicht als Mißbilligung aufzufassen.

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den Zweigämtern des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Diese Stelle versendet auch kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1. Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen:	
Die Grundlagen für eine demokratische Entwicklung	9
Ermächtigungsrechte	9
Vereinigungsfreiheit und Entwicklung der Demokratie	10
Interessenausgleich und die Modernisierung des Staates	11
Dialog als Instrument der Entwicklung	15
Eine auf Rechten beruhende Strategie zur Entwicklung dynamischer Arbeitsmärkte.....	17
Mitsprache, Armutsverminderung und menschenwürdige Arbeit.	20
Schlußfolgerung	25
2. Von Grundsätzen zur Praxis: Die vor uns liegenden Herausforderungen.....	27
Mehr Ratifizierungen, doch weiterhin Probleme bei der Ausübung von Rechten	27
Ratifikationstendenzen	28
Probleme bei der Durchführung ratifizierter Übereinkommen oder der Verwirklichung der ihnen zugrunde liegenden Prinzipien und Rechte.....	30
Arbeitnehmerkategorien, deren Vereinigung erschwert wird	36
Die Bediensteten des öffentlichen Sektors.....	37
Arbeitnehmer in der Landwirtschaft.....	42
Arbeitnehmer in Ausfuhr-Freizonen	48
Wanderarbeitnehmer	51
Haushaltsangestellte.....	55
Die Herausforderung der informellen Wirtschaft.....	57
Die Förderung von Grundsätzen und Rechten: Die vor uns liegenden Herausforderungen.....	61

3. Sich zusammenschließen und verhandeln in der globalen Wirtschaft.....	63
Tendenzen der Mitgliederzahlen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden.....	63
Arbeitgeberverbände	63
Arbeitnehmerverbände.....	67
Kollektivverhandlungen und Veränderungen in der Arbeitswelt...	72
Wandel und Vielfalt: Erfassungsbereich und Ebenen von Kollektivverhandlungen.....	73
Der Ausgleich zwischen Effizienz und Gerechtigkeit in einer sich rasch wandelnden Welt.....	103
4. Fortschritte fördern: Technische Zusammenarbeit zur Stärkung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen	105
IAO-Tätigkeiten im Rahmen der Erklärung.....	105
Aktionsplan.....	106
Reform des Arbeitsrechts.....	115
Die Kapazität der Regierungen stärken.....	118
Die Kapazitäten der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände stärken	120
Die Zusammenarbeit der Sozialpartner fördern.....	123
Die Rolle der Dreigliedrigkeit bei der Förderung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen	124
Konfliktprävention und -beilegung.....	125
Information und Bewußtseinsbildung.....	127
Vereinbarungen verfolgen	128
Die Zielgruppe erweitern.....	128
Forschung und Ausbildung	129
Neue Zielgruppen: bisher nicht erfaßte und nicht organisierte Menschen.....	131
Gewerkschaften in Bewegung.....	132
Tätigkeiten der IAO.....	132
Bemühungen der Arbeitgeber	135
Bündnisse schließen.....	136
Lehren	142
5. Auf Fortschritten aufbauen	145
Förderung der Rechte in einem sich verändernden globalen Umfeld.....	145
Wissen und Förderungstätigkeiten: Argumentationshilfen.....	147
Dienstleistungen für die Mitgliedschaft.....	150
Effektive Bereitstellung von IAO-Diensten.....	151
Ziele für die nächsten vier Jahre.....	152

Anhänge	153
1. Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen	155
2. Tabelle der Ratifikationen der IAO-Übereinkommen Nr. 87 und 98.....	161
3. Übereinkommen Nr. 87 und 98.....	167

Einleitung

1. Dies ist der erste Bericht im zweiten Zyklus der Gesamtberichte im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Vier Jahre nach dem ersten Gesamtbericht über die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen¹ stehen dieser Grundsatz und dieses Recht nach wie vor im Brennpunkt des Interesses. Dieses grundlegende Recht ist seit 1919 in der Verfassung der IAO verankert. Als grundlegendes Menschenrecht am Arbeitsplatz und als wesentlicher Faktor wirtschaftlicher, sozialer und politischer Prozesse erfüllt es eine Doppelfunktion.
2. Das grundlegende Prinzip der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen ist ein Spiegelbild der Menschenwürde. Es gewährleistet die Fähigkeit von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, sich zusammenzuschließen und gemeinsam zu handeln, nicht nur um ihre wirtschaftlichen Interessen zu wahren, sondern auch um die bürgerlichen Freiheiten wie das Recht auf Leben, Sicherheit, Integrität und persönliche und kollektive Freiheit zu verteidigen. Es gewährleistet Schutz gegen Diskriminierung, Einmischung und Belästigung. Als fester Bestandteil der Demokratie ist es auch eine wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung der anderen grundlegenden Rechte, die in der Erklärung der IAO niedergelegt sind.
3. Untersuchungen und Analysen haben gezeigt, daß die Achtung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen auch in einer gesunden wirtschaftlichen Entwicklung eine bedeutende Rolle spielt. Sie wirkt sich positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung aus, indem sie die Teilhabe an den Vorteilen des Wachstums sicherstellt und Produktivität, Anpassungsmaßnahmen und den Arbeitsfrieden fördert. In einer globalisierten Wirtschaft stellen die Vereinigungsfreiheit und insbesondere das Recht zu Kollektivverhandlungen ein Bindeglied zwischen sozialen Zielen und den Anforderungen des Marktes dar. Infolgedessen kann und sollte es nicht darum gehen, *ob* diese

¹ IAA: *Mitsprache am Arbeitsplatz*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I (B), Internationale Arbeitskonferenz, 88. Tagung, Genf, 2000.

Prinzipien und Rechte eingehalten werden sollen, sondern vielmehr darum, *wie* sie am besten eingehalten und genutzt werden.

4. Mit *Sich zusammenschließen für soziale Gerechtigkeit* wird die in *Mitsprache am Arbeitsplatz* begonnene Bewertung aktueller Tendenzen fortgesetzt. Es kann nicht überraschen, daß das Bild gemischt ist. Trotz einer allgemein positiven Tendenz, die mit der Ausbreitung der Demokratie, der hohen Zahl der Ratifikationen der grundlegenden internationalen Arbeitsnormen und der zunehmenden Transparenz in globalen Märkten zusammenhängt, gibt es nach wie vor ernste Probleme. Verstöße gegen die Rechte der Vereinigungsfreiheit von Arbeitgebern wie Arbeitnehmern halten in unterschiedlicher Form an, darunter Mord, Gewalt, Inhaftierung und die Weigerung, Organisationen das gesetzliche Existenz- und Betätigungsrecht zu gewähren. Menschen verlieren weiterhin ihr Leben und ihre Freiheit, weil sie versuchen, sich zu organisieren und ihre grundlegenden Rechte gemeinsam zu verteidigen. Die Probleme reichen von dem tragischen und komplexen Fall Kolumbiens bis zu Hindernissen bei der Ausdehnung der Gesetzgebung und des Schutzes über den Bereich der etablierten Arbeitsbeziehungen hinaus. Die IAO leistet Unterstützung bei der Lösung auftretender Probleme im Zusammenhang mit der Achtung der Vereinigungsfreiheit, indem sie beispielsweise Regierungen bei ihren Bemühungen um die Reform ihrer Gesetzgebung und Verfahren unterstützt oder indem sie interveniert, um die Freilassung inhaftierter Gewerkschafter zu erreichen.

5. Es ist zu unterscheiden zwischen demokratischen Aktionen und „formeller“ Demokratie, zwischen der Ratifikation von Normen und ihrer Umsetzung. In einigen Fällen hat sich die Lage verschlechtert; in anderen sind keine Fortschritte zu verzeichnen. Manche Anwendungsprobleme sind auf politische Entscheidungen zurückzuführen; andere sind hauptsächlich strukturellen und organisatorischen Hindernissen zuzuschreiben. In vielen Fällen gibt es keine eindeutige Grenze zwischen den beiden Gründen für die Nichteinhaltung der Normen. Wenn man die Probleme anpackt, gilt es jedoch festzustellen, ob die eigentliche Ursache fehlender politischer Wille oder die mangelnde Fähigkeit zur Umsetzung einer akzeptierten Politik ist.

6. In zahlreichen Ländern haben weiterhin positive Entwicklungen stattgefunden. Es muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß politischer Wille ohne weitere förderliche Maßnahmen allein nicht ausreicht, um Ergebnisse zu garantieren. So müssen in Saudi-Arabien und anderen Ländern des Golf-Kooperationsrats auf die Akzeptanz des Rechts, mit der Entwicklung von Arbeitnehmervertretungsstrukturen zu beginnen, positive Maßnahmen zur Umsetzung dieses Prozesses in praktische Aktionen folgen. In der Republik Korea kommt die Reform der Gesetzgebung nur schleppend in Gang, was die Notwendigkeit einer weiteren Vertrauensbildung zwischen der Regierung und den Sozialpartnern und der allgemeinen Öffentlichkeit zeigt. Indonesien laboriert immer noch an den Folgen des Zerfalls des Einheitsgewerkschaftssystems, und es bedarf noch großer Anstrengungen, um die Zusammenarbeit zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern und einen wirksamen sozialen Dialog zu fördern.

7. Trotz der anhaltenden Demokratisierung müssen Teile von Mittel- und Osteuropa noch das Erbe des zentral gelenkten Einheitsgewerkschaftssystems überwinden. Solche Tendenzen haben ein langes Leben, und sie können zu politischen Zwecken mißbraucht werden. Die Gewerkschaften leiden immer noch darunter, daß sie als Transmissionsriemen für politische Entscheidungen benutzt worden sind, und daß dadurch das ganze Konzept der Arbeitnehmer-

wie auch der Arbeitgebervertretung jahrzehntelang in einem schlechten Licht erschienen ist.

8. Politische und demokratische Impulse sowie wirtschaftliche und strukturelle Anliegen arbeiten oft Hand in Hand, was vorteilhafte Auswirkungen auf die gewerkschaftliche Organisierung und Verhandlungen hat. In Ghana und der Vereinigten Republik Tansania beispielsweise trägt die stärkere Einbindung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in Strategien zur Verringerung der Armut dazu bei, diese Partner zwecks besserer Zusammenarbeit in wesentlichen Fragen von nationalem Interesse zusammenzuführen. In Brasilien setzte die neue Regierung ein nationales dreigliedriges Forum zur Erörterung arbeitsrechtlicher Reformen ein, um für eine bessere Umsetzung der Vereinigungsfreiheit zu sorgen.

9. Wie *Mitsprache am Arbeitsplatz* gezeigt hat, haben Strukturwandel und Globalisierung die traditionellen Methoden und Strukturen der Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretung und der Kollektivverhandlungen ernsthaft in Frage gestellt. Diese Strukturen werden zur Zeit überprüft und angepaßt, wenngleich organisatorischer Wandel – was in Institutionen, die Menschen und ihre wirtschaftlichen Interessen vertreten, nie leicht ist – wohl nicht so rasch erfolgt wie der der Wirtschaftsakteure und der Wirtschaftstätigkeit. Die Gewerkschaften sind bestrebt gewesen, ihre Schlagkraft beispielsweise durch Zusammenschlüsse und eine verstärkte nationale und internationale Zusammenarbeit zu erhöhen. Der Erfassungsbereich von Kollektivvereinbarungen ist weiterhin auf neue Arbeitnehmergruppen ausgedehnt worden. Manche Arbeitgeberverbände haben sich mit Branchenverbänden zusammengeschlossen oder ihre Tätigkeiten enger koordiniert. Dies kann seitens der Arbeitgeber durchaus eine engere Verzahnung der Handhabung der Arbeitsbeziehungen mit den strategischen Investitions-, Produktions- und Standortentscheidungen der Unternehmen bedeuten.

10. Die Frage der Ebene, auf der Kollektivverhandlungen stattfinden (lokal, branchenweit, national), entzieht sich weiterhin einer einfachen Beantwortung. Verhandlungen auf Unternehmensebene können im Hinblick auf rasche Anpassung durchaus wünschenswert sein, sie können aber die Verantwortung und die Lasten auf die Schwächsten verlagern, ohne daß Anpassungsmaßnahmen branchen- oder landesweit vorgesehen werden. Die Antwort hängt sehr weitgehend von der Stärke und den Fähigkeiten der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände auf jeder Ebene zusammen. Zentralisierte Verhandlungen können längerfristige wirtschaftliche Anpassungsmaßnahmen auf nationaler Ebene bewirken und damit die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik der Regierungen unterstützen. Erfolge sind auf jeder Verhandlungsebene zu verzeichnen.

11. Es ist erforderlich, für jedes Land (oder je nach dem für jeden Wirtschaftssektor) die optimale Mischung zwischen dem festzulegen, was zentral verhandelt wird, und dem, was eher lokalen Verhandlungen vorbehalten bleiben sollte. Es ist irreführend, wenn man davon ausgeht, daß sich unterschiedliche Verhandlungsebenen und -methoden gegenseitig ausschließen. Tatsächlich können dezentralisierte Verhandlungssysteme insgesamt einen Koordinierungseffekt bewirken, wie im Fall der Shunto-Lohnverhandlungen in Japan, die in jedem Frühjahr zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitgebern geführt werden, im wesentlichen auf der Unternehmensebene. Gleichzeitig stattfindende und transparent geführte Verhandlungen auf Unternehmensebene können die gleiche Wirkungen haben wie ein hochgradig koordinierter Prozeß auf innerstaatlicher Ebene wie in Finnland.

12. Was derzeit noch unmöglich erscheint, ist die Ausdehnung von Kollektivverhandlungen über Löhne und Arbeitsbeziehungen auf die internationale Ebene. Eine bedeutende Ausnahme ist eine im Jahr 2003 erzielte globale Kollektivvereinbarung zwischen Arbeitgebern der Seeschifffahrt und der Internationalen Transportarbeiter-Föderation (ITF) über die Heuern und Arbeitsbedingungen auf Schiffen unter Gefälligkeitsflaggen. In absehbarer Zeit wird das Schwergewicht der Verhandlungen in anderen Wirtschaftszweigen weiterhin auf der nationalen Ebene liegen. Was jedoch das Vereinigungsrecht angeht, so nimmt sowohl der internationale Anschluß als auch die internationale Zusammenarbeit der Arbeitnehmerverbände zu. Die Strukturen, die entweder durch Gesetzgebung der Europäischen Union (Europäische Betriebsräte) oder durch Vereinbarungen zwischen multinationalen Unternehmen und Gewerkschaften (Gesamtbetriebsräte) geschaffen worden sind, dienen in erster Linie der Information und Konsultation. Die Rolle internationaler Informations- und Konsultationsvorkehrungen u.a. zur Erzielung nationaler und lokaler Vereinbarungen sollte auf jeden Fall nicht unterschätzt werden.

13. In den letzten Jahren ist eine rasche Zunahme der Rahmenvereinbarungen zwischen multinationalen Unternehmen und globalen Gewerkschaftsföderationen zu verzeichnen gewesen. Schauplatz solcher Verhandlungen können Beratungsstrukturen wie die internationalen oder europäischen Betriebsräte sein. Mit Rahmenvereinbarungen soll die Achtung von Grundprinzipien, wie Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, im gesamten Unternehmen sichergestellt werden. Die meisten der bisher unterzeichneten Vereinbarungen erfassen die Tochtergesellschaften, und einige erstrecken sich auch auf Gemeinschaftsunternehmen, Lieferanten und Unterauftragnehmer. Da Rahmenvereinbarungen oft Anschlußverfahren und Mechanismen zur Regelung von Problemen umfassen, die auf lokaler Ebene nicht gelöst werden können, können sie auch dazu beitragen, den Dialog zwischen Betriebsleitung und Arbeitnehmern im gesamten Unternehmen zu verbessern.

14. Die Verfügbarkeit von zuverlässigen und vergleichbaren Daten über den Erfassungsbereich von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und von Kollektivverhandlungen ist nach wie vor ein Problem. Die veröffentlichten Daten sind unterschiedlich und enthalten Widersprüche. Die Daten müssen auch mit dem Umfang der Wirtschaftstätigkeit verglichen werden und möglichen Beschränkungen oder Hindernissen Rechnung tragen, die der gewerkschaftlichen Organisation und Kollektivverhandlungen entgegenstehen. Dies dürfte eine anerkannte Vergleichsbasis dafür erfordern, was Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft oder Erfassungsbereich eines Arbeitgeberverbands bedeutet, da diese Organisationen unterschiedliche Zahlen für unterschiedliche Mitgliedergruppen haben können (aktive, Voll- oder assoziierte Mitglieder, Auszubildende, Arbeitslose, Rentner usw.). Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände müssen unbedingt die Fähigkeit zur Erhebung und Handhabung solcher Daten haben, die ihnen dabei helfen können, wirksamere grundsatzpolitische Antworten auf ihre sich wandelnden Umstände zu entwickeln.

15. Infolgedessen schlägt dieser Bericht vor, daß während der kommenden Vierjahresperiode große Anstrengungen zur Verbesserung der Erhebung und Auswertung von Daten unternommen werden, damit der nächste Gesamtbericht über dieses Thema im Jahr 2008 dazu beitragen kann, verlässliche und transparente Vergleichsbasen für künftige Maßnahmen festzulegen.

16. In *Mitsprache am Arbeitsplatz* wurden Arbeitnehmergruppen ermittelt, denen die gewerkschaftliche Organisation besonders schwerfällt. Der diesjäh-

rige Bericht beschäftigt sich eingehender mit den diese Gruppen betreffenden Entwicklungen: der öffentliche Sektor, Landarbeiter, Arbeitnehmer in Ausfuhr-Freizonen, Wanderarbeitnehmer und Haushaltskräfte. Einige von ihnen arbeiten in der informellen Wirtschaft, und viele davon sind Frauen. Im öffentlichen Sektor stellen sowohl wirtschaftliche Tendenzen als auch Privatisierungen die bestehenden Organisationen und ihre Arbeitsweise vor ernste Herausforderungen. Gewerkschaften stehen nach wie vor vor der Herausforderung sicherzustellen, daß Arbeitnehmer einen wirksamen Schutz erhalten, wenn Tätigkeiten privatisiert werden und Arbeitgeber wechseln und ihre Vorgehensweisen sich ändern. Im öffentlichen Sektor werden die Möglichkeiten zur Erzielung von mit dem privaten Sektor vergleichbaren Vereinbarungen oft durch Haushaltszwänge eingeschränkt. In absehbarer Zeit scheint das Konfrontationspotential in diesem Sektor besonders groß zu sein, in dem der Grad der gewerkschaftlichen Organisierung oft hoch ist, in dem die Wahrung des Besitzstands als gefährdet angesehen wird und in dem der Handlungsspielraum der Arbeitgebervertreter und der Regierungen begrenzt ist.

17. In der Landwirtschaft reichen die anhaltenden Schwierigkeiten von gesetzlich vorgesehenen Ausnahmen und von Belästigungen derjenigen, die versuchen, sich zu organisieren, einschließlich Gewalt, bis zu Hindernissen, die mit der Art der Beschäftigung verbunden sind – weit entfernte und auseinanderliegende Arbeitsplätze, der saisonale Charakter der Arbeit, mangelnde Kommunikation und Sprachbarrieren. Dennoch wird zum Teil von zunehmenden Mitgliederzahlen der Arbeitnehmerverbände berichtet.

18. Die zunehmende Beachtung, die die Öffentlichkeit und die Verbraucher den internationalen Produktionsbedingungen und einer größeren Transparenz in exponierten globalen Märkten schenken, hat zu einem größeren Bewußtsein für die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen in Ausfuhr-Freizonen geführt. Diese Zonen können zu Ausgangspunkten für bessere Arbeitsbeziehungspraktiken werden, so wie sie auch der Einführung neuer Technologien, Produktionsmethoden und Beschäftigungsformen dienen können. Nur zu oft sind diese Zonen aber nach wie vor auch ein Bereich, wo den Arbeitnehmern grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit vorenthalten werden.

19. Was die Wanderarbeitnehmer angeht, so haben die Gewerkschaften sich weiterhin um die Schaffung von Strukturen bemüht, die den Interessen der Migranten dienen und ihre speziellen Anliegen an den Verhandlungstisch bringen. Das Schwergewicht liegt auf einer besseren Erreichung der Migranten und ihrer Organisierung in bestehenden Gewerkschaften statt auf der Gründung separater Verbände, um sicherzustellen, daß sie im System der Kollektivverhandlungen nicht ausgeschlossen werden.

20. Haushaltsangestellte erhalten von bestehenden Gewerkschaften zunehmend Unterstützung, auch im Hinblick auf Organisierungstätigkeiten. Trotz des individuellen statt kollektiven Charakters des Arbeitsverhältnisses entstehen mehr und mehr Verbände, die Haushaltsangestellte vertreten. Da es nur wenige Gegenüber auf der Arbeitgeberseite gibt, liegt das Schwergewicht naturgemäß eher auf gesetzlichem Schutz als auf der Erzielung von Ergebnissen durch Kollektivverhandlungen.

21. Ein noch weitgehend unerforschter Bereich ist die informelle Wirtschaft, wo die Wirtschaftsakteure, darunter Arbeitnehmer, Unternehmer und selbstständig Erwerbstätige, das Recht haben müssen, sich zusammenzuschließen. Es ist natürlich undenkbar, daß es voll funktionsfähige und repräsentative Struk-

turen nur für einen Bruchteil der Arbeitnehmerschaft und der Arbeitgeber geben sollte. Durch Bündnisse, Unterstützung, Zusammenarbeit und Dienstleistungen können Gewerkschaften diejenigen erreichen, die sich in der informellen Wirtschaft gewerkschaftlich organisieren. Arbeitgeberverbände haben durch die Vergabe von Unteraufträgen und sonstige kommerzielle Vereinbarungen eine unmittelbare Verbindung mit der informellen Wirtschaft, da die Produktionsketten weit in diese hineinreichen. Für die Arbeitgeber stellt sich die Frage, wie sie die Achtung der grundlegenden Rechte fördern können, ohne das Potential für Unternehmertum und Wachstum in der informellen Wirtschaft zu hemmen. Tatsache ist, daß weder Arbeitgeber- noch Arbeitnehmerverbände allein die zunehmenden Führungs- und Lenkungsdefizite in der informellen Wirtschaft beseitigen können, die bei der allgemeinen Aussprache über dieses Thema auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2002 ermittelt wurden.

22. Da es weiterhin schwierig ist, sich ein systematisches Bild von der Lage der Arbeitnehmer zu verschaffen, die sich bei der gewerkschaftlichen Organisation besonderen Hindernissen gegenübersehen, schlägt dieser Bericht eine systematische Datenerhebung und Analyse der gesetzlichen und praktischen Hindernisse und der Fortschritte bei der Erlangung der Vereinigungsfreiheit und der effektiven Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen vor. Es ist unbedingt erforderlich, daß diese Daten nach dem Geschlecht gegliedert werden, um zu zeigen, in welchem Ausmaß Frauen unter diesen Arbeitnehmern oft überwiegen.

23. Ein generell positiver Trend während der letzten Jahre war die weitverbreitete Anerkennung der Bedeutung des sozialen Dialogs für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung und in letzter Zeit für eine gute Regierungs- und Verwaltungsführung. Für die IAO umfaßt der Begriff „sozialer Dialog“ alle Arten von Verhandlungen, Konsultationen oder Informationsaustausch zwischen oder unter Vertretern von Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern über Fragen von gemeinsamem Interesse im Zusammenhang mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen sind wesentliche Voraussetzungen für das ordnungsgemäße Funktionieren des sozialen Dialogs sowie Bestandteile dieses Dialogs. Die Wechselbeziehung zwischen dem sozialen Dialog und der Vereinigungsfreiheit und dem Recht zu Kollektivverhandlungen kommt in dem Ausmaß zum Ausdruck, in dem technische Zusammenarbeit im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung gemeinsam von den InFocus-Programmen des Amtes für die Erklärung und für den sozialen Dialog durchgeführt wird. Es sei jedoch auch darauf hingewiesen, daß bestimmte Länder, in denen nach den Feststellungen des Überwachungsmechanismus ernste Probleme im Bereich der Vereinigungsfreiheit bestehen, argumentiert haben, daß die von ihnen praktizierten Formen des sozialen Dialogs der Beweis dafür sind, daß sie diesen fundamentalen Grundsatz einhalten.

24. Dieser Bericht beschäftigt sich auch mit der Beziehung zwischen Vereinigungsfreiheit und der Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten. Dies ist besonders wichtig in Gesellschaften, die im Umbruch sind. In einem zentral gelenkten Einheitsgewerkschaftssystem wurde davon ausgegangen, daß es keine Arbeitskonflikte gab; wenn es doch welche gab, wurden sie von der zentralisierten Struktur geregelt. Wenn die wirtschaftliche Transformation zu Unsicherheit und Arbeitslosigkeit führt, falls keine geeigneten Mechanismen zur Bewältigung ihrer Auswirkungen unter voller Beteiligung der Betroffenen vorhanden sind, werden Protestaktionen und ausbrechende Konflikte von den

Gesetzesvollzugsbehörden behandelt, und gegen die Anführer solcher Aktionen kann Klage erhoben werden. Solche Konflikte müssen vielmehr in einem Rahmen der Arbeitsbeziehungen durch Verhandlungen, Konsultationen und ordnungsgemäß funktionierende Verfahren und Einrichtungen für die Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten angegangen werden. Zu diesem Zweck muß das Recht der Arbeitnehmer, sich gewerkschaftlich zu organisieren und ihre eigenen Vertreter für Verhandlungen in ihrem Namen zu wählen, unbedingt anerkannt werden.

25. Es gibt erhebliche Unterschiede zwischen den Ländern in bezug auf die relative Stärke der Arbeitgeberverbände und der Arbeitnehmerverbände, die Ebene, das Ausmaß und den Erfassungsbereich von Kollektivverhandlungen und die Wirksamkeit des rechtlichen und administrativen Rahmens zur Verwirklichung und Durchsetzung dieses Rechts. Ungeachtet dieser Unterschiede muß das Gesetz relevant bleiben, wobei seine Durchsetzung an sich wandelnde Umstände angepaßt werden muß, und die Fähigkeit der Sozialpartner, Organisationsarbeit zu leisten und Verhandlungen zu führen, muß ständig verbessert werden; das Gleiche gilt für die Verfahren zur Lösung von Konflikten. Diese Vorarbeiten müssen in einem breiteren grundsatzpolitischen Rahmen durchgeführt werden, wozu die Förderung eines konstruktiven politischen Willens und konstruktiver Einstellungen nicht nur seitens der unmittelbaren Partner der Arbeitsbeziehungen, sondern auch seitens eines breiteren Spektrums von Akteuren gehört, von den wichtigsten Entscheidungsträgern und Verwaltern bis hin zur Allgemeinheit. Arbeiten der IAO, ihrer Mitgliedsgruppen und anderer internationaler Gremien in den Bereichen Wissen, Dienstleistungen und Förderung, die in dem in diesem Bericht vorgeschlagenen Aktionsplan umrissen werden, werden zum Aufbau und zur Festigung einer Kultur der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen beitragen.

26. Die in diesem Bericht gegebenen Tätigkeitsbeispiele zeigen, auf welcher unterschiedlichen Art und Weise die IAO und ihre Mitgliedsgruppen verschiedene Aspekte der Vereinigungsfreiheit und der effektiven Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen angehen. Der Ansatz der IAO-Erklärung beruht auf der Prämisse, daß diese Grundsätze und Rechte nicht Teil des Problems, sondern Teil der Lösung sind. Wie gesagt, geht es nicht darum, *ob* sie eingehalten, verwirklicht und gefördert werden sollen, sondern darum, *wie* dies am besten geschehen soll.

1. Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen: Die Grundlagen für eine demokratische Entwicklung

Ermächtigungsrechte

27. Die grundlegenden Prinzipien und Rechte, um die es in der Erklärung geht, sollen den Menschen die Möglichkeit geben, „frei und mit gleichen Chancen einen gerechten Anteil an dem Wohlstand zu fordern, zu dessen Schaffung sie beigetragen haben, und ihr menschliches Potential voll zu verwirklichen“¹. Vereinigungsfreiheit und die wirkliche Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen sind die Grundlagen für einen Prozeß, in dessen Verlauf Arbeitnehmer und Arbeitgeber Forderungen gegeneinander erheben und diese auf dem Weg von Verhandlungen aufeinander abstimmen, die sodann in für beide Teile vorteilhaften Kollektivvereinbarungen münden. Im Verlauf dieses Prozesses kommt es zu einem Ausgleich zwischen unterschiedlichen Interessen. Arbeitnehmern ermöglicht ein Zusammenschluß ein Gleichgewicht gegenüber ihrem Arbeitgeber und liefert gleichzeitig ein Instrument, mit dessen Hilfe sie einen gerechten Anteil an den Ergebnissen ihrer Arbeit erreichen können, der auch der finanziellen Lage des Unternehmens oder öffentlichen Dienstes, in dem sie beschäftigt sind, Rechnung trägt. Arbeitgeber können mit Hilfe der Vereinigungsfreiheit sicherstellen, daß sich der Wettbewerb konstruktiv und fair gestaltet und auf gemeinsame Anstrengungen zur Verbesserung der Produktivität und der Arbeitsbedingungen stützen kann.

28. Alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber haben das Recht, frei und ohne Eingriffe der anderen Seite oder des Staates Organisationen, die ihre Interessen fördern und verteidigen, zu bilden oder solchen Organisationen beizutreten. Obwohl es immer das wichtigste Ziel einer Vereinigung gewesen ist, über Löhne und Arbeitsbedingungen zu verhandeln, spielen solche Organisationen auf verschiedenen Ebenen auch eine wichtige Rolle bei der wirtschaftlichen,

¹ Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen, fünfter Absatz der Präambel. Der vollständige Wortlaut der Erklärung findet sich in Anhang I.

sozialen und politischen Entwicklung ihrer Gemeinwesen und ihrer Länder insgesamt. Darüber hinaus erbringen sie für ihre Mitglieder eine Reihe wesentlicher Dienstleistungen, die von der Bereitstellung von Wohlfahrtseinrichtungen und Maßnahmen der Sozialen Sicherheit bis zur technischen Hilfe und Vertretung auf verschiedenen institutionellen Ebenen der Wirtschaft und Gesellschaft reichen.

29. Arbeitgeber und Arbeitnehmer und ihre Organisationen verfolgen ihrer Natur nach unterschiedliche Interessen und Ziele. Beide jedoch haben ein Interesse an einer gut funktionierenden Wirtschaft. In Kollektivverhandlungen einzutreten, bedeutet für die Arbeitnehmer, sich mit den Realitäten des Marktes, auf dem das Unternehmen konkurriert, oder im Fall des öffentlichen Dienstes den gegebenen fiskalischen Zwängen auseinanderzusetzen. Für die Arbeitgeber ergeben sich die Vorteile dadurch, daß das Potential der Humanressourcen maximal genutzt, Sicherheit für längerfristige wirtschaftliche Planungen erzielt und den Anliegen der Arbeitnehmer Rechnung getragen wird, ehe diese zu schädigenden Konflikten führen. In ihrer wirksamsten Form können Kollektivverhandlungen aufzeigen, welche länger- und kurzfristigen Vorteile für beide Seiten durch Vereinbarung erreicht werden können, auf die ohne solche Verhandlungen möglicherweise verzichtet werden müßte. Kollektivverhandlungen müssen auch Situationen zum Gegenstand haben, die aufgrund gegensätzlicher Interessen zu einem Bruch zu führen drohen. Sie sind ein Instrument für gute und schlechte Zeiten.

30. Wie lassen sich Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen heute mit dem in Absatz 3 c) der Erklärung formulierten Anliegen der Unterstützung der Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen um die Schaffung eines für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung günstigen Umfelds vereinbaren? Die Beantwortung dieser Frage erfordert zunächst eine Untersuchung der Zusammenhänge zwischen diesem Prinzip und Recht und den Menschenrechten und der Demokratie im allgemeinen, seines Verhältnisses zu Arbeitskonflikten, seiner sozioökonomischen Auswirkungen und seiner Rolle im Rahmen der Bemühungen um die Verminderung der Armut. Angesichts der aktuellen Konzentration der internationalen Gemeinschaft, einschließlich des multilateralen Systems, auf die Verringerung der Armut, kommt diesem letzten Aspekt heute besondere Bedeutung zu.

Vereinigungsfreiheit und Entwicklung der Demokratie

31. Seit jeher besteht ein enger Zusammenhang zwischen Vereinigungsfreiheit einerseits und Freiheit der Meinungsäußerung, Freiheit der Medien, Versammlungsfreiheit und allgemeinem Wahlrecht andererseits. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen waren und sind maßgebende Akteure der nationalen und internationalen Demokratiebewegung. Zuweilen konnten sie als demokratische Modelle dienen und Arbeitgebern und Arbeitnehmern eine Stimme verleihen, wenn die politische Opposition zum Schweigen gebracht oder unterdrückt wurde.

32. Ein Fachmann für politische Demokratie vertritt die Ansicht, daß es auf dem kontinuierlichen Weg von der autoritären Herrschaft zur Demokratie eine Reihe von Schritten gibt², und wegen der Parallelen zu Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen ist es angebracht, sich mit diesen Schritten zu beschäftigen. In einem Land am autoritären Ende des kontinuierlichen Weges kann Demokratisierung damit beginnen, daß der Zugang zu alternativen Informationsquellen erleichtert wird. Der nächste Schritt wäre die Verwirklichung der freien Meinungsäußerung. Der dritte Schritt wäre die Freiheit zur Bildung unabhängiger Vereinigungen, die von Gewerkschaften bis zu politischen Gruppierungen und Parteien reichen können. Der vierte Schritt wäre die Veranstaltung freier und fairer Wahlen. Das Aufzeigen dieser Schritte trägt dazu bei, die Bedeutung der Vereinigungsfreiheit und des Rechtes auf Kollektivverhandlungen aus demokratischer Sicht deutlich zu machen.

33. Vereinigungsfreiheit und die Praxis der Kollektivverhandlungen bedingen Kontrollen und Kompromisse, die für den umfassenderen demokratischen Prozeß von grundlegender Bedeutung sind. Bei den drei Faktoren, die ein ehemaliger Chefökonom der Weltbank empfohlen hat³, um die Pflicht der Regierung zur Rechenschaftslegung und Rechtsstaatlichkeit zu gewährleisten, ist der Zusammenhang mit Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen ganz deutlich. Dabei handelt es sich um die folgenden drei Elemente:

- Anerkennung des grundlegenden Rechtes der Bevölkerung auf Kenntnis dessen, was die Regierung tut, einschließlich der Abweichungen von den geltenden Regeln und Bestimmungen;
- Anerkennung des Rechts der Bürger auf Rechtsmittel im Fall eines Machtmißbrauchs;
- Stärkung der Zivilgesellschaft als Gegenkraft – politische Parteien, Verbrauchergruppen, Forschungsorgane und nichtstaatliche Organisationen, einschließlich Gewerkschaften.

Interessenausgleich und die Modernisierung des Staates

34. Ein entscheidender Wendepunkt im langen Entwicklungsprozeß von Gesellschaften hin zur Demokratie ist die Erkenntnis, daß es durchaus legitime Meinungs- und Interessensunterschiede und berechtigte Gründe der Arbeitnehmer geben kann, sich zusammenzuschließen, um empfundenes Unrecht zu korrigieren. Auch die Anerkennung des Rechtes der Arbeitgeber, sich zur Förderung ihrer legitimen Bestrebungen frei zusammenzuschließen, ist häufig ein ganz entscheidender Schritt beim Übergang von einer staatlich kontrollierten Volkswirtschaft zu einem System der freien Marktwirtschaft. In den meisten Ländern gehören feudale Verhältnisse der Vergangenheit an, doch wird auch

² R.A. Dahl: *A note on politics, institutions, democracy and equality*, unveröffentlichtes Dokument, Juli 1999.

³ J. Stiglitz: *Participation and development: Perspectives from the comprehensive development paradigm*, in *Review of Development Economics*, 6(2) 2000, S. 163-182.

Kasten 1.1

Keimende Demokratie in den Golfstaaten

Im Januar 2002 haben in Riad mehrere für Arbeitsbeziehungen zuständige Beamte aus Arbeitsministerien, denen ein führender saudischer Professor für Arbeitsrecht zur Seite stand, mit einer Besucherdelegation von IAA-Bediensteten die Frage diskutiert, wie Arbeitnehmer ihre Vertreter in Führungspositionen von Arbeitnehmerausschüssen wählen können. Im April 2002 fanden gezieltere Gespräche statt, denen sehr bald der Erlass einer Verordnung folgte, die die Einrichtung solcher Ausschüsse in Unternehmen mit mindestens 100 saudischen Arbeitnehmern vorsah. Im Januar 2003 wurde in Riad eine öffentliche Tagung veranstaltet, auf der Vertreter des IAA und der Arbeitsminister sprachen, um ein größeres Publikum aus Mitarbeitern von Regierungsstellen und Wirtschaftsunternehmen über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sowie über die der Regierung in diesem Zusammenhang entstehenden Verpflichtungen gegenüber der IAO zu unterrichten. Am Ende der Tagung stellten die lokalen Medien leitenden Regierungsbeamten die Frage, warum es bei der Bildung von Arbeitnehmerausschüssen so langsam vorangehe. Die Regierung erwiderte, daß sie zwar die rechtlichen und verwaltungstechnischen Rahmenbedingungen geschaffen habe, es aber nunmehr Sache der Parteien sei, aktiv zu werden.

Im Juni 2003 forderte Dr. A.S. Dahlan (Arbeitgebermitglied aus Saudi-Arabien des Verwaltungsrats des Internationalen Arbeitsamtes) bei gleichzeitiger Anerkennung der wenigen Unternehmen, die durch die Errichtung von Arbeitnehmerausschüssen den richtigen Weg gezeigt hätten, andere Unternehmen in seinem Land über die Medien auf, die Bildung solcher Organisationen zuzulassen, und wies seine Arbeitgeberkollegen darauf hin, daß sie andernfalls ihre eigenen Rechte einbüßen und übermäßige staatliche Interventionen provozieren könnten. Dies unterstreicht das dringende Erfordernis unterstützender Maßnahmen in Gestalt der Unterrichtung und Kapazitätsentwicklung, sobald ein Recht erst einmal anerkannt und akzeptiert worden ist. Offensichtlich gehört dies zu den ersten notwendigen Schritten auf dem langen Weg zur Vereinigungsfreiheit und zu Kollektivverhandlungen in Saudi-Arabien.

Ähnliche Diskussionen gab es in den Vereinigten Arabischen Emiraten und in Katar (wo die durch Volksabstimmung im Jahr 2003 angenommene Verfassung eine gewählte gesetzgebende Versammlung vorsieht). Neue Arbeitsgesetze werden zur Zeit in Katar, Kuwait, Oman, Saudi-Arabien und den Vereinigten Arabischen Emiraten verabschiedet oder diskutiert. In jedem Fall bedarf es eines Prozesses der Unterrichtung und Anhörung neu geschaffener Beratungseinrichtungen. In Bahrain, wo im Februar 2002 landesweite Wahlen für eine gesetzgebende Versammlung stattfanden, wurde das erste Gewerkschaftsgesetz im September 2002 erlassen.

Die höchsten Stellen in diesen Ländern sind sich ganz offensichtlich der weitreichenden sozi-politischen Konsequenzen der Schaffung von Einrichtungen und Verfahren für Wahlen in die Führungspositionen repräsentativer Verbände in der Welt der Arbeit bewußt. Dieses Bewußtsein und der ihm zugrunde liegende politische Wille haben die Staaten zu einem raschen, aber kontrollierten Vorgehen in diesem Bereich und den Arbeitsminister Saudi-Arabiens (im Oktober 2001 in Manama, Bahrain) zu der Aussage veranlaßt: „Wir möchten nicht den Eindruck erwecken, daß wir uns hinter unserer Besonderheit verstecken.“ In Anerkennung der Notwendigkeit, Arbeitsbeziehungskapazitäten zu entwickeln, erklärte der Minister für Angelegenheiten des öffentlichen Dienstes und Wohnungsbau von Katar im Namen von Mitgliedstaaten des Golf-Kooperationsrates auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Juni 2003: „Die Länder des Golf-Kooperationsrates unternehmen gewaltige Anstrengungen, um in dieser Beziehung [Entwicklung von Arbeitsgesetzen, insbesondere zu Arbeitnehmervertretungseinrichtungen] bessere Ergebnisse zu erzielen¹.“ Diese Anstrengungen müssen unterstützt werden.

¹ IAA, *Provisional Record* No. 7, Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf 3002, S. 7/26.

die Gegenwart nach wie vor durch einige Merkmale der Gesellschaften geprägt, in denen die Menschen Untertanen mit Pflichten gegenüber der Krone statt Bürger waren. Dies ist selbst in Ländern der Fall, in denen die Industrialisierung und der Kampf um Menschen-, politische und Arbeitnehmerrechte bereits vor mehr als 200 Jahren begann. So beeinflusste die dem *Master and Servant Act* zugrunde liegende Philosophie auch nach der Aufhebung dieses Gesetzes die Arbeitsbeziehungen im Vereinigten Königreich noch bis weit in das 20. Jahrhundert hinein. In Ländern mit einer kürzeren und zögernderen Geschichte der Selbstbestimmung, Demokratisierung, Industrialisierung und

Verwirklichung von Menschen- und Arbeitnehmerrechten wird die Gegenwart noch stärker durch die in Zeiten der Agrarwirtschaft und der Autokratie entwickelten Muster der Produktion und der gesellschaftlichen Beziehungen geprägt.

35. Gesellschaften haben die Feudalstrukturen auf unterschiedliche Weise verlassen. Ein Weg waren soziale Erhebungen, die in einigen Fällen zu zentralistischen kommunistischen Regimen führten. Allein agierende politische Parteien errichteten Staaten, die im Namen der arbeitenden Menschen herrschten. Sie deckten die elementaren Bedürfnisse der Arbeitnehmer und ihrer Familien in Gestalt von Ernährung, Kleidung, Unterkunft, Gesundheitsbetreuung und Bildung. Die Gewerkschaften wurden zu einem Organ der herrschenden Partei, wobei gleichzeitig sichergestellt wurde, daß sie nicht als Instrumente des politischen Widerstands genutzt werden konnten. Der Staat kontrollierte alle wirtschaftlichen Tätigkeiten und verweigerte auch den Arbeitgebern die Vereinigungsfreiheit. Die Idee des Arbeiterstaates erlaubte auch keine Verfahren und Einrichtungen für die kollektive Konfliktbeilegung, da es definitionsgemäß keine Konflikte geben konnte. Wie die Ereignisse seit Ende der achtziger Jahre gezeigt haben, scheiterte diese Form der zentralen Regierungsführung, weil sie die demokratischen und unabhängigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte unterdrückte, die die Triebkräfte der Entwicklung und der Verteilung der Früchte des Wachstums sind.

36. Die meisten Entwicklungsländer haben ihre Unabhängigkeit durch eine nationalistische politische Bewegung erhalten, in der Gewerkschaften häufig eine wichtige Rolle spielten. In vielen Fällen waren sowohl Gewerkschaften als auch führende Arbeitgeber des Landes mit der Unabhängigkeitsbewegung und der politischen Partei oder Koalition, die schließlich die Regierung übernahm, verbunden. Dort wo die Kolonialmacht politische Tätigkeiten überwachte und einschränkte, waren häufig Gewerkschaften das Medium, um der Unzufriedenheit über die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse Ausdruck zu geben und in vielen Fällen auch politische Freiheit anzustreben.

37. Die Bewegungen mit dem Ziel demokratischer Freiheiten am Arbeitsplatz und in der Gesellschaft insgesamt haben Arbeitgeber und Arbeitnehmer veranlaßt, die Unabhängigkeit ihrer Organisationen zu sichern. Dadurch sind sie gelegentlich zu einer Herausforderung für Regime geworden, die das wirtschaftliche und politische Leben des Landes kontrollieren wollten. Die Unterdrückung abweichender Ansichten und Interessen bedeutet eine Einschränkung der Freiheit der Wirtschaftsakteure und damit der Möglichkeiten für Innovationen und Produktivitätssteigerungen. Sie verhindert auch die Suche nach Lösungen für echte soziale Probleme. Wenn aber Wachstum und Entwicklung zum Stillstand kommen, leiden in den meisten Fällen auch die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen.

38. Es liegt gewiß im häufig beschworenen „nationalen Interesse“, Konflikte zu verhindern und ihre Lösung mit friedlichen Mitteln anzustreben. Dies ist aber nicht möglich, wenn Konflikte verleugnet oder – zuweilen mit Gewalt – unterdrückt werden. Wenn keine Einrichtungen und Verfahren zur Behandlung von Arbeitskonflikten entwickelt werden, kommt es zur Behandlung von Konflikten auf die traditionelle autoritäre Weise – mit Hilfe der für Recht und Ordnung eintretenden Kräfte und schließlich mit Hilfe der Strafgerichte. Bei den Arbeitsbeziehungen überleben autoritäre Strukturen und Verhältnisse häufig am längsten, auch wenn sich andere Teile der Gesellschaft und der Wirtschaft Meinungsdivergenzen gegenüber viel ungezwungener verhalten und den

Dialog als Mittel zur Bestimmung der zu verfolgenden Politik eingeführt haben. Die Kriminalisierung von Meinungsunterschieden am Arbeitsplatz und Arbeitskonflikten, die immer noch festzustellen ist, auch in einigen Industrie- und Schwellenländern, beweist, daß Gesetzesreformen und die Anpassung gesellschaftlicher Institutionen und Verhaltensweisen nicht immer dem Tempo des wirtschaftlichen und politischen Wandels entsprochen haben (beispielsweise in China, der Republik Korea und Indonesien). Viele Probleme in Ländern, in denen sich ein solcher Wandel vollzieht, sind darauf zurückzuführen, daß es keine geeigneten Verfahren und Einrichtungen gibt, die gewährleisten, daß das Recht der Arbeitnehmer auf freie Benennung ihrer Vertreter, gewahrt wird. Ein unabhängige Vertretung von Arbeitnehmern – und Arbeitgebern – wird immer noch als Bedrohung für eine Ordnung und Stabilität betrachtet, die zwar im Geist der Mächtigen bestehen mögen, in Wirklichkeit aber nicht mehr gegeben sind.

39. Der Versuch, eine erzwungene Ordnung und Stabilität aufrechtzuerhalten, ist darüber hinaus selbstzerstörerisch, da er der Gesellschaft, darunter auch den Entscheidungsträgern in der Wirtschaft, den Zugang zu Informationen über wirkliche Verhältnisse versperrt und den logischen nächsten Schritt – eine Diskussion über die bestmögliche Behandlung von Problemen – ausschließt. Wirkliche Stabilität kann nur erreicht werden, wenn es zulässig ist, unterschiedliche Interessen zu formulieren, und ein Prozeß eingeleitet wird, um einen angemessenen Kompromiß zu finden. Wird dies verweigert, ist der Weg frei zu Unruhen und Erhebungen, die Instabilität fördern, statt sie zu verhindern.

40. In einer Weltwirtschaft, die durch wachsende gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeit geprägt ist, müssen die Länder ihre komparativen Vorteile in der bestmöglichen Weise nutzen, um Investitionen und Handel und damit die Entwicklung zu fördern. Für viele Länder bestehen solche Vorteile auch in niedrigeren Löhnen als in anderen Ländern und Teilen der Welt. Tatsächlich lassen sich bei geringer Produktivität wettbewerbsfähige Produktionskosten nur mit Hilfe niedriger Löhne erzielen. Einige Wirtschaftswissenschaftler vertreten die Ansicht, daß das Menschenrecht auf Vereinigungsfreiheit eingeschränkt werden sollte, um zu verhindern, daß Arbeitnehmer Löhne fordern, die eine Wettbewerbsfähigkeit ihrer Produktion auf den Weltmärkten ausschließen. Dies ist jedoch eine sehr enge Sicht der Mechanismen des Arbeitsmarkts.

41. Produktivitätssteigerungen sind unerlässlich, um wettbewerbsfähig bleiben und Löhne und Arbeitsbedingungen verbessern zu können. Mittel und Wege zur Verbesserung der Arbeitsleistung aufzuzeigen, beispielsweise durch eine bessere Arbeitsorganisation, durch Weiterbildung und Investitionen, liegt deshalb im gemeinsamen Interesse von Arbeitnehmern und Arbeitgebern. Wie ein für das jeweilige Unternehmen geeignetes Lohnniveau ermittelt wird, bestimmt weitgehend, ob dieses Lohnniveau von den Arbeitnehmern als angemessene Vergütung für ihren Einsatz akzeptiert wird. Der Dialog ermöglicht es Arbeitgebern und Arbeitnehmern, Mittel und Wege zur Verbesserung der Arbeitsleistung und -vergütung zu finden, und der durch geringe Qualität, niedrige Produktivität und niedrige Löhne geprägten untersten Ebene des globalen Marktes zu entkommen. Neben dem bereits erwähnten Kontinuum der Demokratie gibt es auch ein Kontinuum der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung, bei dem die Praxis der Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechtes auf Kollektivverhandlung eine entscheidende Rolle spielen.

Dialog als Instrument der Entwicklung

42. Immer mehr Erkenntnisse und Untersuchungen, darunter auch die von der IAO und ihren Mitgliedsgruppen gesammelten Erfahrungen, machen die Bedeutung einer Infrastruktur sozialer und wirtschaftlicher Institutionen innerhalb und am Rand der Welt der Arbeit deutlich, die gerechtes Wachstum fördern und zur Beilegung von Konflikten beitragen. Ihr Kernstück ist die Erkenntnis, daß zwischen Menschen und anderen Produktionsfaktoren ein Unterschied besteht und daß frei gegründete Vereinigungen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern für die leistungsfähige und gerechte Funktion der Arbeitsmärkte unerläßlich sind. In der Verfassung der IAO wird bereits festgestellt, daß Arbeit keine Ware ist und die Menschen das Recht haben, mit Achtung behandelt zu werden⁴. Menschen werden von ihren Bestrebungen, persönlichen Eigenschaften, Motiven, familiären und finanziellen Verhältnissen und ihrer Gesundheit sowie von dem Wunsch geleitet, sich mit anderen Menschen vergleichen und zusammenschließen zu können. Diese Aspekte müssen bei der Lenkung der Arbeitsmärkte berücksichtigt werden.

43. Der ehemalige Chefökonom der Weltbank hat dies wie folgt formuliert: „Das Arbeitsumfeld ist für den Stahl ohne Bedeutung. Das Wohlergehen des Stahls interessiert uns nicht ... Stahl braucht nicht motiviert zu werden, um als Produktionsfaktor zu wirken⁵.“ Die Steigerung des Beitrags arbeitender Frauen und Männer zum Produktivitätswachstum ist integrierender Bestandteil aller Entwicklungsprozesse und erfolgt parallel zu Maßnahmen, die es den Arbeitnehmern ermöglichen, sich zusammenzuschließen und ihre Ansichten in einer Weise vorzutragen, die auch den Arbeitgebern eine Möglichkeit für Dialog und Verhandlungen bietet.

44. Durch Mitwirkung und organisierte Tätigkeit können Menschen die Leistung ihres unmittelbaren Arbeitsumfeldes und die Wirtschaft insgesamt beeinflussen sowie Möglichkeiten zur Gestaltung des Wandels entwickeln. Die Ablehnung der Rolle von Initiative und Zusammenarbeit beraubt die Wirtschaft eines ihrer wesentlichen Produktionsfaktoren. Durch die Behandlung von Arbeit als Ware macht sie den Verzicht auf Möglichkeiten für eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu einem Dauerzustand.

45. Kollektivverhandlungen und der umfassendere Prozeß des sozialen Dialogs ermöglichen Arbeitnehmern und Arbeitgebern einen besseren Zugang zu Informationen. In der Welt der Arbeit wissen die Arbeitgeber im allgemeinen mehr als die Arbeitnehmer über die aktuelle und erwartete Leistung ihres Unternehmens und über alternative Arbeitsangebote. Arbeitnehmer mit unvollständigen Informationen über bestehende Beschäftigungsmöglichkeiten und ohne mühelosen Zugang zu der für sie geeignetsten Beschäftigung gelangen nicht automatisch an die Arbeitsplätze, die ihren Fertigkeiten am besten entsprechen. Einzelne Arbeitnehmer verfügen im allgemeinen nicht über die Informationen, die sie benötigen würden, um einseitig im Hinblick auf einen gewünschten Arbeitsplatz und ein angemessenes Entgelt zu verhandeln.

⁴ Erklärung über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation (Erklärung von Philadelphia) als Anlage zur Verfassung der IAO (Art. 1). Siehe auch IAA: *Arbeit als Weg aus der Armut*, Bericht des Generaldirektors, Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf 2003, S. 72.

⁵ J.E. Stiglitz: *Employment, social justice and societal well-being*, in *International Labour Review*, Bd. 141, Nr. 1-2 (2002) S. 10.

Dagegen verfügen sie über gute Kenntnisse der Produktions- und Dienstleistungsprozesse und sind somit durchaus in der Lage, Auswirkungen von Veränderungen dieser Prozesse zu beurteilen.

46. In einer offenen, wettbewerbsorientierten Marktwirtschaft müssen Ressourcen ständig umgeschichtet werden, um ihren effizienteren Einsatz zu ermöglichen. Dies wiederum erfordert ständige Veränderungen der Arbeitsplätze und der Beschäftigungsstrukturen der Wirtschaft. In einem Unternehmen kann dies die Versetzung oder Entlassung von Arbeitnehmern bedeuten. In der Gesamtwirtschaft sind die Folgen einer solchen „schöpferischen Zerstörung“⁶ strukturelle Veränderungen, Unternehmenszusammenbrüche, Konkurse und Turbulenzen.

47. Eine Betrachtungsweise dieses Prozesses sieht darin eine ständige Wahlentscheidung zwischen „exit“ (Aufgabe) und „voice“ (Mitsprache). „Exit“ bedeutet dabei im wesentlichen die Veräußerung von Vermögenswerten, die nur eine unzulängliche Leistung erbringen, und die Investition der dabei erlösten Gelder an anderer Stelle, wobei es den freigesetzten Arbeitnehmern überlassen bleibt, neue Arbeitsplätze zu finden. In der Praxis verfolgen die meisten Unternehmen eine längerfristige Strategie, um einen drohenden Konkurs zu vermeiden, indem sie ihre Organisation und ihre kommerziellen Strategien so entwickeln und anpassen, daß sie den Herausforderungen der Konkurrenz begegnen können. Der Erfolg hängt dabei weitgehend von der Fähigkeit der beteiligten Personen zur Zusammenarbeit ab. Hierzu bedarf es der Kommunikation – in Form der organisierten „voice“ und der Diskussionen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern oder ihren Vertretern. Dadurch werden Engagement und Vertrauen entwickelt und weitere Anpassungen und Steigerungen der Produktionskapazitäten erleichtert⁷.

48. Ähnliche Möglichkeiten für positive Wirkungen werden eröffnet, wenn es zu einer organisierten Vertretung und zu einem organisierten Zusammenwirken in sozioökonomischen Fragen über den Rahmen einzelner Unternehmen und Arbeitsplätze hinaus kommt, beispielsweise durch einen landes- oder branchenweiten sozialen Dialog.

49. Die Drohung eines Konkurses ist eine wichtige Stütze leistungsfähiger Marktwirtschaften, weil sie unsinnige Investitionen verhindert. Die sozialen und wirtschaftlichen Turbulenzen, die Unternehmenszusammenbrüche verursachen, können jedoch beträchtlich sein. Den Dialog und die gemeinsame Durchführung von Veränderungen am Arbeitsplatz durch die Anpassung der Produktion an neue Konkurrenzsituationen, veränderte Verbrauchervünsche oder technologische Neuerungen zu fördern, ist deshalb für die Entwicklung dynamischer Arbeitsmärkte von ebenso wichtiger Bedeutung.

⁶ Zum Begriff der „schöpferischen Zerstörung“ siehe J.A. Schumpeter: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* (Bern, 1946).

⁷ Eine eingehende Untersuchung der Funktionsweise des Konzepts „exit“ und „voice“ im wirtschaftlichen und politischen Umfeld enthält A.O. Hirschman: *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations, and States* (Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1970).

Eine auf Rechten beruhende Strategie zur Entwicklung dynamischer Arbeitsmärkte

50. Immer mehr deutet darauf hin, daß Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen zu einer Verbesserung der Wirtschafts- und Handelsleistung beitragen und keineswegs die von einigen Wirtschaftstheoretikern häufig beschworenen negativen Folgen haben.

51. In einer Studie über Handels- und Arbeitsnormen gelangte die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) 1996 zu der Schlußfolgerung, daß die Auswirkungen von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungsrechten auf Produktivitäts- und Lohnsteigerungen von einer Reihe von Faktoren abhängen, darunter den nationalen und unternehmensspezifischen Rahmenbedingungen und der Art der Verhandlungsführung. Die Studie konnte keine empirischen Beweise für die Richtigkeit der Behauptung entdecken, daß die Vereinigungsfreiheit raschere Lohnsteigerungen zur Folge haben oder daß fehlende Vereinigungsfreiheit die Löhne niedrig halten würde. Im Jahr 2000 veröffentlichte die OECD die Ergebnisse einer Zusammenfassung empirischer Studien über alle vier Kategorien grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, die sich auf 75 entwickelte und weniger entwickelte Länder erstreckt hatten. Dabei wurde festgestellt, daß Länder mit strengerer Einhaltung der elementaren Arbeitsnormen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit steigern können, indem sie das Fertigniveau der Arbeitnehmer erhöhen und Rahmenbedingungen schaffen, die Produktivitätswachstum und Innovation fördern⁸.

52. Aus noch jüngerer Zeit liegt eine von der Weltbank im Jahr 2002 durchgeführte Studie über Gewerkschaften und Kollektivverhandlungen vor, in der eine Reihe möglicher Zusammenhänge zwischen Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen einerseits und den wirtschaftlichen Auswirkungen auf der Ebene des einzelnen, des Unternehmens und der Gesamtwirtschaft andererseits untersucht wurden und dabei so gut wie keine negativen Zusammenhänge festgestellt werden konnten⁹. Die Studie kam vielmehr zu dem Schluß, daß die Wirkung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen weitgehend von dem Umfeld abhängt, in dem sie praktiziert werden. Sie stellte ferner fest, daß in hohem Grad koordinierte Verhandlungen, die üblicherweise einen hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad bedeuten, zu positiven wirtschaftlichen Entwicklungen beitragen können. Ein Bericht der Weltbank über Ostasien aus dem Jahr 2003 entdeckte Hinweise auf einen Zusammenhang zwischen ausgeprägten Arbeitnehmerrechten und höheren Ausfuhren arbeitsintensiver Güter¹⁰.

53. Vom Internationalen Institut für Arbeitsfragen der IAO durchgeführte Untersuchungen widerlegen auch die Behauptung, daß Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen oder andere grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit eine Verminderung ausländischer Direktinvestitionen (ADI) in

⁸ OECD: *Trade, employment and labour standards: A study of core workers' rights and international trade* (Paris, 1996), S. 86-88, und ebd.: *International trade and core labour standards* (Paris 2000), S. 14.

⁹ T. Aidt und Z. Tzannatos: *Unions and collective bargaining: Economic effects in a global environment* (Washington, DC, Weltbank, 2002).

¹⁰ Weltbank: *East Asia integrates: A trade policy for shares growth* (Washington, DC, 2003).

Entwicklungsländern zur Folge haben. „Die Hinweise lassen in ihrer Gesamtheit eher auf das Gegenteil schließen, wobei die Hinweise von statistischer Bedeutung erkennen lassen, daß ADI im allgemeinen in Ländern mit höheren Arbeitsnormen umfangreicher sind“, stellt eine Untersuchung aus dem Jahr 2002 über grundlegende Arbeitsnormen und ADI fest. Und dies war ungeachtet der Tatsache der Fall, daß eigentlich davon ausgegangen wurde, größere Vereinigungsfreiheit und umfassendere Kollektivverhandlungen bedeuteten höhere Arbeitskosten. „Festzustellen ist, daß die durch höhere Arbeitskosten bedingten negativen Auswirkungen der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte auf ADI durch andere positive Auswirkungen aufgehoben werden“, wie etwa größere politische und soziale Stabilität¹¹.

54. Eine weitere Untersuchung des IAO-Instituts aus dem Jahr 2003 hat ermittelt, daß diese Rechte und Demokratie die Exportwettbewerbsfähigkeit erhöhen¹². Aufgrund einer Analyse von Daten für bis zu 162 Länder kam die Untersuchung zu dem Schluß, daß sowohl Demokratie als auch mehr Vereinigungsfreiheit und umfassendere Kollektivverhandlungsrechte höhere Ausfuhren von Industrieerzeugnissen bedeuten. Bei Ausfuhren arbeitsintensiver Erzeugnisse ergab sich ein etwas weniger eindeutiges Bild. Je nach Art der zugrunde gelegten Indikatoren hatten ein höherer Organisationsgrad und umfassendere Kollektivverhandlungsrechte entweder überhaupt keine Auswirkung auf die Ausfuhr arbeitsintensiver Erzeugnisse oder bewirkten niedrigere Ausfuhren solcher Güter. Das entspricht der Wahrscheinlichkeit, daß arbeitsintensive Branchen auf höhere Löhne als Folge von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen besonders sensibel reagieren. Sobald sich die Untersuchung jedoch nur auf den Zusammenhang zwischen Demokratie und die Ausfuhren arbeitsintensiver Erzeugnisse konzentrierte, wurde ein deutlich positives Verhältnis festgestellt.

55. Eine weitere Untersuchung des IAA über die informelle Beschäftigung in Lateinamerika stellt die Ansicht in Frage, daß Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen zu einer Ausweitung des informellen Sektors führen. Die Untersuchung ergab vielmehr „deutliche Hinweise darauf, daß Länder mit stärkeren 'bürgerlichen Rechten' einen höheren Anteil an formeller Beschäftigung und einen niedrigeren Anteil an informeller Beschäftigung aufweisen, auch wenn das Pro-Kopf-BIP und andere Kontrollvariablen zugrunde gelegt werden¹³.

56. Am entgegengesetzten Endes des Spektrums gibt es deutliche Hinweise auf soziale und wirtschaftliche Probleme in Ländern, in denen die Vereinigungsfreiheit und die Kollektivverhandlungsrechte schwach sind. So kam beispielsweise ein für die OECD durchgeführte Untersuchung über Ungleichheit in Lateinamerika zu der Feststellung, daß die Einkommensungleichheit unter der Militärherrschaft zunahm und danach mit der Rückkehr zur Demokratie

¹¹ D. Kucera: *Effects of labor standards on labor costs and FDI flows*, Kap. 6, in H. Corbet und J. Bhagwati (Hrsg.): *Labor standards in an integrating world economy* (Washington, DC, Cordell Hull Institute, erscheint demnächst).

¹² D. Kucera und R. Sana: *International trade and freedom of association and collective bargaining rights: A bilateral gravity model* (erscheint demnächst).

¹³ R. Galli und D. Kucera: *Informal employment in Latin America: Movements over business cycles and the effects of workers rights*, Internationales Institut für Arbeitsfragen, Diskussionspapier DP/145/2003 (Genf, IAA, 2003).

wegen der anhaltenden Schädigung der Gewerkschaftsbewegung nicht geringer wurde, weshalb es sozialer und politischer Maßnahmen zugunsten einer Umverteilung bedürfe¹⁴.

57. Aufgrund von paritätischen Verhandlungen geschlossene Gesamtarbeitsverträge bewirken im allgemeinen, daß die wirtschaftlichen Bedingungen berechenbarer und zuverlässiger werden. Eine Folge ist, daß die Arbeitgeber ihre zu erwartenden Arbeitskosten und sonstigen Beschäftigungsbedingungen zumindest für die Dauer des Vertrags genauer kennen. In einem System, in dem es auch genügend Informationen über andere Gesamtarbeitsverträge gibt, kennen die Arbeitgeber auch die Bedingungen ihrer Konkurrenten. Kollektivverhandlungen machen die Lohnfestsetzung nicht nur für die unmittelbar betroffenen Parteien, sondern auch für die breitere Öffentlichkeit zu einem transparenteren Prozeß. Dies trägt zu mehr Sicherheit und Stabilität bei, die für richtige Investitionsentscheidungen unerlässlich sind.

58. Dies könnte einer der Gründe sein, aus denen im Jahr 2000 in Pakistan Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertreter im Rahmen des Bilateralen Pakistanischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberrates (WEBCOP)¹⁵ zusammengefounden haben, um angesichts der Globalisierung Konflikte zu lösen und kooperative Methoden zur Behandlung von Branchenproblemen zu entwickeln. Dabei nehmen beide Seiten für sich in Anspruch, die Idee zu einem solchen Rat gehabt zu haben. Dies ist ein vielversprechendes Zeichen für die Zusammenarbeit bei der Überwindung der in den frühen Phasen der Industrialisierung häufig feindseligen Arbeitsbeziehungen. Die Verbesserung der Arbeitsbeziehungen – ungeachtet der nach wie vor sehr realen Probleme der Industrie – kann auf eine Kombination historischer Gegebenheiten zurückgeführt werden: Bildungsniveau der Arbeitnehmer, Professionalisierung der Management- und Humanressourcenfunktionen, Engagement und Ausbildungsarbeit des Pakistanischen Arbeitgeberverbands, strategischere Reaktionen der Gewerkschaftsbewegung angesichts der Wirtschaftskrise und vor allem gemeinsamer Wille, auf die erprobten Arbeitsbeziehungsverfahren zurückzugreifen.

59. Darüber hinaus kann ein verstärktes Engagement der Arbeitnehmer in dem Unternehmen auch die Qualität der Entscheidungen der Unternehmensleitung verbessern. Eine solche Mitwirkung im Geist der Zusammenarbeit bedeutet im allgemeinen, daß bei der Suche nach besseren Lösungen für Anpassungs- oder Innovationsprobleme das Wissen und die Kreativität von mehr Leuten zur Geltung kommen. Wenn Arbeitnehmer bei der Arbeitsorganisation und der Festlegung von Beschäftigungsbedingungen mitreden können, ist es wahrscheinlicher, daß die Bedingungen des betreffenden Vertrages eingehalten und durchgeführt werden.

60. Die New United Motor Manufacturing Inc. (NUMMI), ein erfolgreiches kalifornisches Automobilwerk im Gemeinschaftsbesitz von General Motors (GM) und Toyota, kann als Beispiel dafür dienen, wie unterschiedlich sich Kooperation und Konfrontation auf die Unternehmensleistung auswirken können. Die Arbeitsbeziehungen in dem Betrieb waren so schlecht, daß sein

¹⁴ J. Robinson: *Where does inequality come from? Ideas and implications for Latin America* (Paris, OECD-Entwicklungszentrum, 2001).

¹⁵ WEBCOP: *Partnership for Peace-Productivity-Prosperity* (Karachi, Skill Development Council, ohne Datum).

niedriges Produktivitätsniveau und die schlechte Qualität der von ihm erzeugten Kraftfahrzeuge bei GM den Entschluß reifen ließen, das Werk zu schließen. Das System der schlanken Produktion, das Toyota einführte, als es sich Anfang der achtziger Jahre mit GM verband und das Werk wieder eröffnete, setzt ein hohes Maß an Vertrauen und Achtung zwischen Gewerkschaft und Betriebsleitung voraus, um das sich sowohl das Unternehmen als auch die Gewerkschaft intensiv bemühen¹⁶. Schwerpunkte des Systems sind Teamarbeit, Sicherheit der Arbeitsplätze, Mitwirkung und Selbstvertrauen der Arbeitnehmer. NUMMI ist mittlerweile für seine hohe Produktivität und Fahrzeugqualität sowie seine reibungslose Bewältigung von Veränderungen bekannt. Die Erfahrungen des Unternehmens zeigen, welche wichtige Rolle Gewerkschaften bei der Einführung neuer Produktionsmethoden zukommt. NUMMI zeigt auch die möglichen Vorteile, die sich aus einer Zusammenarbeit ausländischer Investoren mit einer gewerkschaftlich organisierten Belegschaft ergeben können.

61. Statt Arbeitsmarktverzerrungen zu bewirken, können – und sollten – Kollektivverhandlungen in Wirklichkeit die Klärungs- und Anpassungsprozesse des Marktes verbessern. Wenn zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern ein nachhaltiges Vertrauensverhältnis besteht, nutzt keine Seite ihre Marktposition in vollem Umfang aus, um einseitige Ergebnisse zu erzielen. Gewerkschaften würden keine Lohnforderungen stellen, deren Umfang den Verlust der Arbeitsplätze ihrer Mitglieder zur Folge hätte. Arbeitgeber ihrerseits würden nicht entscheiden, die gesamten Kosten eines Konjunktureinbruchs so weitgehend wie möglich durch Druck auf die Löhne und die Arbeitsplätze auf ihre Arbeitnehmer abzuwälzen. „Ein solches Verhalten ist weder ein Zeichen der Unzulänglichkeit des Marktes noch Mildtätigkeit, sondern beweist vielmehr ökonomisch kluges Handeln unter Nutzung der Vorteile, die ein kollektives Vorgehen und gegenseitiges Vertrauen bedeuten¹⁷.“

Mitsprache, Armutsverminderung und menschenwürdige Arbeit

62. Die IAO ist auf vielfältige Weise ein Pionier des internationalen Vorgehens gegen die Armut. Die Präambel zur Verfassung von 1919 erteilt der IAO den Auftrag, nach sozialer Gerechtigkeit zu streben, und in der Erklärung von Philadelphia aus dem Jahre 1944 heißt es; „...Armut, wo immer sie besteht, gefährdet den Wohlstand aller.“ Das 1969 gestartete Weltbeschäftigungsprogramm gab Anlaß zu umfangreichen Arbeiten über das Problem, wie Beschäftigungsstrategien dazu beitragen könnten, die Grundbedürfnisse der Menschen zu decken und die Armut zu überwinden, was die spätere Entwicklungsphilosophie mitgeprägt hat.

63. Die Diskussion des Berichts des Generaldirektors *Arbeit als Weg aus der Armut* auf der 91. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz 2003 gab dem Vorgehen der IAO zur Verminderung der Armut neuen Auftrieb. Maßnahmen zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen der in Armut lebenden

¹⁶ N. Rogovsky und E. Sims: *Corporate success through people: Making international labour standards work for you* (Genf, IAA, 2002), S. 71-74.

¹⁷ W. Sengenberger: *Globalization and social progress; The role and impact of international labour standards* (Bonn, Friedrich Ebert Stiftung, 2002).

Menschen sind unauflösliche Bestandteile der vier strategischen Ziele, die mit dem Auftrag der IAO, menschenwürdige Arbeit für alle zu erreichen, verfolgt werden:

- *Beschäftigung.* Der Königsweg aus der Armut ist Arbeit, wozu die Wirtschaft Möglichkeiten für Investitionen, unternehmerische Entfaltung, die Schaffung von Arbeitsplätzen und eine tragfähige Lebensgrundlage schaffen muß.
- *Rechte.* Die Armen müssen die Anerkennung von Rechten und Achtung erlangen. Sie brauchen Vertretung, Organisierung und Mitwirkung. Sie brauchen ferner gute Gesetze, die angewandt werden und ihren Interessen dienen, statt ihnen entgegenzuwirken. Ohne Rechte und Einfluß können die Armen der Armut nicht entinnen.
- *Schutz.* Die Armen sind ungeschützt und werden marginalisiert. Es bedarf neuer Wege, um sozialen Schutz zu bieten, indem beispielsweise die Fähigkeiten der Frauen gestärkt werden, die Verteilung unbezahlter Arbeit im Zusammenhang mit der Deckung von Familienbedürfnissen neu zu ordnen.
- *Dialog.* Die Armen verstehen, daß Verhandlungen notwendig sind und wissen, daß der Dialog der Weg zur friedlichen Lösung von Problemen ist. Die in Armut Lebenden können durch Erfahrungen mit Verhandlungen, Dialog und der Lösung von Konflikten gewinnen¹⁸.

64. Die Vorgehensweise der IAO stimmt dabei mit der von der internationalen Entwicklungsgemeinschaft in den neunziger Jahren und bis in das neue Jahrtausend hinein entwickelten vielschichtigen Vorstellung von Armut überein. Diese Vorgehensweise stützt sich auf Begriffe wie „Stimmlosigkeit“ und „Machtlosigkeit“ als internationale Meßgrößen der Armut und trägt dazu bei, die Verminderung der Armut entsprechend einer auf Rechten beruhenden Entwicklungs- und Armutsbeseitigungsstrategie neu zu definieren. Herangezogen werden hierzu beispielsweise das „Maß für Armut an Befähigungen“ und der Index der Menschlichen Armut des Entwicklungsprogramms der Vereinten Nationen (UNDP) sowie Berichte der Weltbank und der Behörde für Internationale Entwicklung des Vereinigten Königreichs (DFID)¹⁹.

65. Im Rahmen dieser umfassenderen Vorgehensweise zur Verminderung der Armut haben auch andere Akteure des multilateralen Systems bei der Entwicklung praktischer Maßnahmen zur Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte Fortschritte gemacht. So hat die Weltbank 2000 eine Materialsammlung über Kern-Arbeitsnormen eingeführt, die ihren Mitarbeitern als Leithilfe dient. Die International Finance Corporation (IFC), das Kreditinstitut der Bank für den privaten Sektor, verlangt von ihren Kreditnehmern, daß sie die Prinzipien Verbot der Kinderarbeit und der Zwangsarbeit einhalten. Auf der Jahrestagung 2003 der Bank und des Internationalen Währungsfonds (IWF) in Dubai teilte die IFC mit, sie prüfe zur Zeit, ob auch die beiden anderen

¹⁸ IAA. *Arbeit als Weg aus der Armut*, a.a.O., S. 8.

¹⁹ UNDP: *Bericht über die menschliche Entwicklung 1996: Wirtschaftswachstum und menschliche Entwicklung* (Bonn, 1997) und *Bericht über die menschliche Entwicklung 1997: Armut und menschliche Entwicklung* (Bonn, 1998); Weltbank: *Weltentwicklungsbericht 2000/2001: Bekämpfung der Armut* (Washington DC, 2001); DFID: *Labour standards and poverty reduction*. Konsultationspapier, Sept. 2003.

Prinzipien Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen sowie Freiheit von Diskriminierungen als Standardvoraussetzungen für ihre Darlehen eingeführt werden sollten. Neunzehn globale Finanzkonzerne haben in bezug auf die ökologischen und sozialen Auswirkungen von Privatbanken finanzierter Infrastrukturprojekte die auf den Politiken und Richtlinien der Weltbank und der IFC beruhenden „Äquator-Prinzipien“ angenommen²⁰. Die Asiatische Entwicklungsbank hat mit der IAO vereinbart, in Anbetracht der jeweiligen Fachkenntnisse, vor allem im Bereich der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, die Zusammenarbeit zu fördern²¹. Eine ähnliche Vereinbarung mit der Afrikanischen Entwicklungsbank steht zwar noch aus, doch hat diese Bank nach Gesprächen mit der IAO im Jahr 2001 bereits Initiativen auf diesem Gebiet eingeleitet. Die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) hat als Richtlinie für ihre Arbeit 2003 eine Politik der Kern-Arbeitsnormen gebilligt, die sich jedoch nicht auf die Prinzipien Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen erstreckt²².

66. Diese Entwicklungen bedeuten einen wesentlichen Fortschritt bei der Erfüllung der in Absatz 3 der Erklärung formulierten Verpflichtung, andere internationale Organisationen dazu zu ermutigen, Anstrengungen der Mitglieder zur Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu unterstützen. Damit wird aber immer noch nicht die Frage beantwortet, wie die notwendigen Voraussetzungen gefördert werden können, um Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen auf ärmere Menschen, die zur Zeit diese Rechte noch nicht in Anspruch nehmen können, zu erweitern.

67. Angesichts der gegenwärtigen Betonung des Prozesses der Armutsverminderungsstrategien als tragende Säule der Entwicklungsplanung geht es der internationalen Entwicklungsgemeinschaft darum, die lokale Kontrolle und Steuerung dieses Prozesses zu gewährleisten. Hierzu ist unerlässlich, daß die potentielle Rolle von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden als primäre Akteure gestärkt wird, da dies eine Grundvoraussetzung für die Mitwirkung der Armen an Politiken zur Verbesserung ihrer Lebensverhältnisse ist. Die IAO hat Regierungen dazu angehalten, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände aufzufordern, sich in vollem Umfang an allen Phasen der Anwendung der Armutsverminderungsstrategien zu beteiligen.

68. Die erste Generation der Strategiepapiere zur Armutsverminderung war von makroökonomischen Anliegen wie Wachstum und Beitrag der Auslandshilfe zum nationalen Haushalt geprägt, was durchaus verständlich ist, aber eine ziemlich unqualifizierte Vorgehensweise in bezug auf die Armutsverminderung

²⁰ <http://www.equator-principles.com>

²¹ Siehe IAA: *ILO Corporation with the Asian Development Bank: Core labour standards and ADB activities*, Verwaltungsratsdok. GB.286/LILS/9, 286. Tagung, März 2003.

²² Siehe EBRD: *Umweltpolitik*, Juli 2003. Angesichts der Tatsache, daß alle europäischen Länder die beiden Übereinkommen über diese Prinzipien ratifiziert haben und daß eine in jüngster Zeit angenommene Entschließung des Europäischen Parlaments einen Hinweis auf die Erklärung enthält und die Europäische Kommission auffordert, ihre praktische Durchführung bei allen ihren Entwicklungstätigkeiten zu gewährleisten (Entschließung des Europäischen Parlaments über die Vorlage der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß mit dem Titel „Förderung von Kern-Arbeitsnormen und Verbesserung der Sozialstrukturen vor dem Hintergrund der Globalisierung“), erscheint diese Auslassung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen als paradox.

Kasten 1.2.**Förderung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen durch Armutsverminderungsstrategien**

In so unterschiedlichen Ländern wie der Vereinigten Republik Tansania und Sri Lanka hilft die IAO dabei, die Rolle von Arbeitnehmern und Arbeitgebern bei der Gestaltung und Durchführung von Strategiepapieren zur Armutsverminderung zu stärken, mit denen die finanzielle Hilfe der Weltbank und des IWF gekoppelt ist. Diesen Bemühungen liegt der Wunsch der Bretton-Woods-Institute zugrunde, daß Armutsverminderungsprogramme „ländergesteuert“ sein und nicht von Washington oktroyiert werden sollten.

Durch die Seminare und Ausbildungsprogramme der IAO sowie durch analytische Beratung wird ein nationales und internationales Publikum über die Bedeutung von Vereinigungsfreiheit, Gewerkschaften und Arbeitgebern für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung aufgeklärt. Arbeitgeber und Arbeitnehmer zusammenzuführen, um über Armutsverminderung zu sprechen, bedeutet eine Förderung des sozialen Dialogs in Ländern, in denen die Kommunikation und Kooperation zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern nicht immer die Norm gewesen ist.

Sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerverbände beginnen, ihre Rolle unter einem weiteren Blickwinkel zu sehen, weil die wirksame Mitwirkung an Armutsverminderungsstrategien auch bedeutet, sich mit den Interessen aller Arbeitgeber und Arbeitnehmer, nicht nur der eigenen Mitglieder, zu befassen, und die Arbeitnehmern und Arbeitgebern gebotene Ausbildung verbessert ihre Kapazitäten, die bestehenden Mitglieder zu vertreten und neue Mitglieder zu erreichen. In einigen Fällen hat es wichtige Änderungen der Armutsverminderungsstrategien gegeben, um sowohl den Ansichten von Arbeitgebern und Arbeitnehmern als auch der IAO-Agenda für menschenwürdige Arbeit Rechnung zu tragen. In Kambodscha beispielsweise enthielt der erste Entwurf der Armutsverminderungsstrategie keinen Hinweis auf die Bedeutung der Beschäftigung für die Verminderung der Armut. Dies änderte sich beträchtlich, nachdem die Regierung Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie nichtstaatliche Organisationen konsultiert hatte. Jetzt rückt die nationale Armutsverminderungsstrategie sowohl die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten als auch Rechte bei der Arbeit stark in den Vordergrund. In Mali ist ebenfalls als Ergebnis von Konsultationen mit den Sozialpartnern die Beschäftigungspolitik zu einem wesentlichen Bestandteil der Armutsverminderungsstrategie geworden.

In einigen Ländern, wie z.B. in der Vereinigten Republik Tansania, kam es zu einer Mitwirkung der IAO, nachdem bereits eine nationale Armutsverminderungsstrategie entwickelt worden. In einem solchen Fall besteht die wesentliche Arbeit der IAO darin, Arbeitnehmer und Arbeitgeber in den Prozeß der Durchführung, Überwachung und Überprüfung der Strategie einzubinden.

Dennoch werden diese Organisationen allzu häufig umgangen oder zu spät am Armutsverminderungsprozeß beteiligt. Die Aufgabe, Arbeitgeber und Arbeitnehmer an Armutsverminderungsprozessen zu beteiligen, ist allerdings nicht leicht. Wenn die Beziehungen zwischen der Regierung und den Gewerkschaften oder Arbeitgebern schlecht sind, kann es schwierig sein, einen Dialog in Gang zu bringen. Hinzu kommt, daß einige Gewerkschaften nur widerwillig etwas mit Programmen zu tun haben wollen, die sich aus ihrer Sicht kaum von den früheren Strukturanpassungsprogrammen unterscheiden.

Dennoch ist ermutigend, welcher Grand an Konsens bereits zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern in bezug auf Armutsverminderungsstrategien erreicht worden ist. Die Bedeutung, die diese Strategien der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten sowie Gesundheits-, Bildungs- und Agrarreformen beimessen, kann zur Folge haben, daß am Verhandlungstisch ganz neue Fragen zur Sprache kommen, und darüber hinaus die Organisations- und Verhandlungsagenda der Sozialpartner beleben.

bedeutet. Im Rahmen umfassenderer Entwicklungsbemühungen dürfte damit zu rechnen sein, daß Faktoren wie Sozialaufwendungen und ihre Zuweisung als Instrumente der nachhaltigen Entwicklung immer stärker in den Vordergrund rücken werden. In Übergangs- und Entwicklungsländern sind in bezug auf makroökonomische Maßnahmen mehr Erfolge erzielt worden als mit Maßnahmen im Sozialbereich und bei der Verwaltung und Kontrolle des öffentlichen Sektors, und es besteht die Befürchtung, daß die Ausgaben der öffentlichen Hand im Bildungs- und Gesundheitswesen nach wie vor in unverhältnismäßig großem Umfang den höheren Einkommenskategorien zugute

kommen²³. Sicherzustellen, daß sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer in diesen beiden Bereichen mehr Mitsprachemöglichkeiten bei Entscheidungen haben, die sie berühren, ist ein wichtiges Mittel, um Kontrollen und Gegenkontrollen zu ermöglichen, die Korruption verhindern und mehr Transparenz, Rechnungslegung und Verwaltungskorrektheit gewährleisten.

69. Im Rahmen der neuen Vorgehensweise in bezug auf Entwicklung und Armutsverminderung prüfen traditionsreiche Institutionen wie z.B. nationale Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, die zweifellos tragende Säulen der Zivilgesellschaft sind, sehr sorgfältig die beste Rolle, die sie dabei übernehmen können. Zuweilen können sie durchaus etwas mißtrauisch in bezug auf die Repräsentativität einiger neuer Organisationen der Zivilgesellschaft sein und sind im übrigen angesichts zunehmend schwieriger Umstände und schwindender Ressourcen voll damit beschäftigt, ihren eigenen Auftrag zu erfüllen. Gleichzeitig entwickeln die Bretton-Woods-Institute umfassende Verfahren, um zu ermitteln, wie innerstaatliche Maßnahmen und Institutionen die Millenniums-Entwicklungsziele und die Armutsverminderungsstrategie verwirklichen. Hierzu gehören die Ermittlung und Anhörung von Gruppen, die die Armen vertreten, um ihre Mitsprache bei der Festlegung der Politik für den sozialen Sektor zu gewährleisten. Es ist allerdings nicht klar ersichtlich, wer diese Gruppen sind, wie weit ein Vergleich zwischen ihnen von Land zu Land möglich ist und in welchem Umfang nationale Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in der Lage und bereit wären, mit ihnen zusammenzuarbeiten.

70. In der Praxis haben viele Arbeitnehmerverbände (und in einem geringeren Umfang auch Arbeitgeberverbände) enge Verbindungen zu nichtstaatlichen Organisationen entwickelt, die ihre Anliegen im Zusammenhang mit Problemen wie Armut, Gleichstellung und benachteiligte Gruppen teilen²⁴. Die Rolle nichtstaatlicher Organisationen, bei denen es sich oft um Organisationen mit einer einzigen Zielsetzung handelt und die keine Repräsentativität für sich in Anspruch nehmen, darf jedoch keinesfalls der Rolle von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden gleichgesetzt werden. Diese Organisationen können ergänzende Arbeit leisten, haben aber ganz andere Ziele und Aufgaben. Auch dort, wo der innerstaatliche soziale Dialog solche Organisationen der Zivilgesellschaft einbezieht (wie z.B. in Irland und Südafrika), bleibt die Kollektivverhandlungsrolle der Sozialpartner einzigartig.

71. In bezug auf diese Gruppen und ihre Einbindung in die Bemühungen, den Armen eine Mitsprache bei der Entwicklung zu ermöglichen, kann eine zweigleisige Vorgehensweise gewählt werden. Zunächst einmal sollten dabei die Prinzipien Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlung als unerläßliche Grundlagen anerkannt werden, da es kein anderes vergleichbares Prinzip innerhalb des multilateralen Systems gibt, das diesen Aspekt der Rechte in der Entwicklung gewährleistet. Das bedeutet, daß nicht nur die einschlägige Rechtsprechung der IAO-Organen, sondern auch praktische Beispiele für die Anwen-

²³ IWF/Weltbank: *Achieving the MDGs and related outcomes: A framework for monitoring policies and actions*. Hintergrundpapier, Entwicklungsausschuß (Gemeinsamer Ministerausschuß der Gouverneursräte der Weltbank und des Internationalen Währungsfonds für den Transfer realer Ressourcen an Entwicklungsländer), DC2003-0003/Add.1, 28. März 2003.

²⁴ Siehe beispielsweise: *Trade unions, NGOs and tripartism*, Entschließung des 17. Weltkongresses des IBFG, Durban, 3.-7. Apr. 2000, unter www.icftu.org/www/english/congress2000/econres2000-XIII.pdf

dung dieser Prinzipien in verschiedenen Situationen und Wirtschaftszweigen geprüft werden müssen. Zum andern müssen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände ihre Stellung gegenüber diesen Organisationen im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit innerhalb des neuen Entwicklungsrahmens bestimmen, ohne dabei ihre grundlegenden Aufgaben der Vertretung und der Bereitstellung von Diensten für ihre im Umbruch begriffene Mitgliederschaft zu vernachlässigen.

72. Zahlreiche Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände streben eine Erweiterung ihrer Mitgliederschaft und eine Ausdehnung ihres Vertretungsanspruchs auf Gruppen mit niedrigen Einkommen, Personen mit geringen Fertigkeiten, Benachteiligte und Arbeitslose an. Dies würde ihre Fähigkeit verbessern, Einfluß auf nationale Grundsatzentscheidungen auszuüben – zum Vorteil der umfassenderen Interessen aller ihrer Mitglieder. Unabhängig davon, ob Arbeitnehmer und Arbeitgeber in den nicht organisierten Sektoren der Wirtschaft bestehenden Verbänden beitreten oder ihre eigenen Verbände gründen, kommt den bestehenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden in der Praxis eine entscheidende Rolle zu. Sie können entweder ihren Mitgliederkreis und ihre Dienstleistungen auf jene erweitern, für die die bisherigen Gesetze und Praktiken der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen noch nicht gelten, oder die Schaffung neuer rechenschaftspflichtiger und demokratisch geleiteter repräsentativer Organisationen unterstützen²⁵.

Schlußfolgerung

73. In der Präambel zur Erklärung heißt es, daß „wirtschaftliches Wachstum wesentlich ist, aber nicht ausreicht, um Gerechtigkeit, sozialen Fortschritt und die Beseitigung von Armut zu gewährleisten, was bestätigt, daß die IAO starke Sozialpolitiken, Gerechtigkeit und demokratische Institutionen fördern muß“. Freie Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer sowie die Kollektivverhandlungen und sonstigen Verfahren und Einrichtungen des Dialogs, die sie entwickeln, sind die Fundamente eines demokratischen Entwicklungsweges. Ein entscheidender Faktor eines erfolgreichen, auf Armutsverminderung ausgerichteten Entwicklungsprozesses in einer zunehmend wettbewerbsgeprägten globalen Wirtschaft ist die Errichtung eines dynamischen Arbeitsmarkts, der es Institutionen, die Arbeitnehmer und Arbeitgeber vertreten, ermöglicht, den Wandel zu gestalten und in Partnerschaft mit der Regierung die sozialen Auswirkungen der Umleitung von Investitionen von traditionellen zu neuen Produktionssystemen zu beeinflussen.

²⁵ IAA, *Arbeit als Weg aus der Armut*, a.a.O., S. 82.

2. Von Grundsätzen zur Praxis: Die vor uns liegenden Herausforderungen

Mehr Ratifizierungen, doch weiterhin Probleme bei der Ausübung von Rechten

74. Es ist eine beunruhigende Realität, daß Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen in vielen Teilen der Welt und in einer Reihe von Wirtschaftszweigen mißachtet werden. Und auch dort, wo diese Prinzipien nach dem geltenden Recht anerkannt sind, können jene, die ihre Rechte ausüben wollen, ernsthafte Schwierigkeiten haben. Bei dem Prozeß der progressiven Verwirklichung von Rechten ist der erste Schritt die Ratifizierung internationaler Arbeitsnormen. Der zweite ist die Schaffung der notwendigen rechtlichen und verwaltungstechnischen Rahmenbedingungen zur Durchsetzung dieser Rechte und der dritte die Gewährleistung der Ausübung dieser Rechte an der Basis durch Ermächtigung und Stärkung der Sozialpartner mit Hilfe der technischen Zusammenarbeit und der grundsatzpolitischen Beratung. Politischer Wille ist unerläßlich, wenn eine Gesellschaft all diese Schritte des Prozesses zurücklegen soll. Politischer Wille kann jedoch leicht schwächer werden, wenn er nicht durch konkrete institutionelle und verfahrenstechnische Ergebnisse gefestigt wird. In der Praxis gibt es keine klare Vorgehensweise von einem Schritt zum nächsten, und die Bemühungen in bezug auf die drei Schritte können durchaus parallel verlaufen.

75. Angesichts dieses so umfassenden Gesamtrahmens unterschiedlicher Mittel und Wege zur Durchsetzung von Rechten wird in diesem Kapitel die Situation im Hinblick auf die Ratifizierung und Durchführung behandelt. Dabei wird anerkannt, daß eine Ratifizierung nicht unbedingt auch die umfassende Durchführung bedingt. Es werden Beispiele für die Nichteinhaltung dieser Rechte genannt, wofür sowohl von den Aufsichtsorganen der IAO in den letzten vier Jahren gelieferte Informationen als auch andere Quellen herangezogen werden. Schließlich wird untersucht, wie einzelne Arbeitnehmergruppen heute in bezug auf diese Rechte gestellt sind, und es werden einige neuere Beispiele praktischer Möglichkeiten aufgezeigt, eine bessere Durchsetzung ihrer Rechte zu erreichen.

Ratifikationstendenzen

Tabelle 2.1 Anzahl der Mitgliedstaaten, die das Übereinkommen Nr. 87 und/oder das Übereinkommen Nr. 98 ratifiziert haben (seit 1950)

Region	1950	1970	1995	2000	Januar 2004	
					Anzahl	Prozent ³
Afrika						
Übereinkommen Nr. 87	0	23	32	42	46	87
Übereinkommen Nr. 98	0	30	40	51	51	96
Amerika						
Übereinkommen Nr. 87	1	18	28	30	32	91
Übereinkommen Nr. 98	0	18	26	30	30	86
Asien & Pazifik						
Übereinkommen Nr. 87	0	5	8	12	13	46
Übereinkommen Nr. 98	0	7	12	15	18	64
Europa ¹						
Übereinkommen Nr. 87	7	26	43	48	48	96
Übereinkommen Nr. 98	2	27	45	48	50	100
Arab. Staaten ²						
Übereinkommen Nr. 87	0	2	3	3	3	27
Übereinkommen Nr. 98	0	4	5	5	5	45
Zahl der Mitgliedstaaten	62	121	173	175	177	

¹ Europa umfaßt auch Aserbeidschan, Israel, Kasachstan, Kirgistan, Tadschikistan, Turkmenistan und Usbekistan.

² Umfaßt: Bahrain, Irak, Jemen, Jordanien, Katar, Kuwait, Libanon, Oman, Saudi-Arabien, Arabische Republik Syrien, Vereinigte Arabische Emirate. ³ Prozentsatz der Mitgliedstaaten in der Region.

76. Die Tendenzen bei der Entwicklung der Ratifikationen der beiden Übereinkommen seit ihrer Annahme in den späten vierziger Jahren werden in der Tabelle 2.1 dargestellt. Es besteht ein enger Zusammenhang zwischen dem Wachstum der Mitgliedschaft der IAO und der Zahl der Ratifikationen. Der Grund dafür liegt darin, daß in vielen, aber nicht in allen Fällen dem Beitritt zur Organisation die Ratifizierung dieser Übereinkommen folgte. Deshalb ist es natürlich, daß Entwicklungsländer einen wachsenden Anteil der ratifizierenden Länder ausmachen; unter den Entwicklungsländern wiederum zeichnen sich die Länder Afrikas durch eine hohe Ratifizierungsquote aus.

77. Die historischen Tendenzen der Ratifizierung lassen einen ausgeprägten politischen Willen bei Ländern erkennen, die aus einer Kolonialherrschaft hervorgegangen sind. Viele dieser Länder haben sehr bald nach der Unabhängigkeit die Übereinkommen ratifiziert oder aber, soweit die Übereinkommen bereits von den ehemaligen Kolonialmächten ratifiziert worden waren, die mit diesen Übereinkommen verbundenen Verpflichtungen übernommen. Dagegen hat in der Region Asien/Pazifik nur knapp die Hälfte der Mitgliedstaaten das Übereinkommen Nr. 87 und etwas mehr als die Hälfte das Übereinkommen Nr. 98 ratifiziert – während die Ratifizierungsquoten in Afrika zwischen 85 und 98 Prozent und in Amerika zwischen 89 und 92 Prozent liegen und in Europa im Fall des Übereinkommens Nr. 98 100 Prozent erreichen. Dabei sollte darauf hingewiesen werden, daß die hohen europäischen Ratifizierungsquoten zum Teil auf die seit 1995 geführte Ratifizierungskampagne für alle grundlegenden Übereinkommen zurückzuführen ist, die zweifellos auch Auswirkungen auf die

Ratifizierungen in Afrika hatte. Die Ratifizierungskampagne hat bisher noch keine Auswirkungen auf die Anzahl der Ratifizierungen in arabischen Staaten gehabt.

78. Seit der Aussprache über den Bericht *Mitsprache am Arbeitsplatz* im Jahr 2000 haben 15 Länder das Übereinkommen Nr. 87 und neun das Übereinkommen Nr. 98 ratifiziert. Die folgenden sechs Länder haben in diesem Vierjahreszeitraum beide Übereinkommen ratifiziert: Äquatorialguinea, Eritrea, Gambia, Kasachstan, Kiribati sowie St. Kitts und Nevis. Neun Länder, die bereits das Übereinkommen Nr. 98 ratifiziert hatten, haben in dieser Zeit auch das Übereinkommen Nr. 87 ratifiziert: Angola, Bahamas, Fidschi, Demokratische Republik Kongo, Libysch-Arabische Dschamahirija, Papua-Neuguinea, St. Vincent und die Grenadinen, Simbabwe und Vereinigte Republik Tansania. Drei Länder haben nur das Übereinkommen Nr. 98 ratifiziert: Armenien, Mauretanien und Neuseeland.

79. Somit bleiben 18 Mitgliedstaaten, die keines der beiden grundlegenden Übereinkommen über Vereinigungsfreiheit ratifiziert haben: Afghanistan, Bahrain, China, El Salvador, Indien, Iran, Katar, Korea, Laos, Oman, Salomon-Inseln, Saudi-Arabien, Somalia, Thailand, Vanuatu, Vereinigte Arabische Emirate, Vereinigte Staaten und Vietnam. Sechzehn Mitgliedstaaten haben das Übereinkommen Nr. 98, jedoch nicht das Übereinkommen Nr. 87 ratifiziert: Armenien, Brasilien, Guinea-Bissau, Irak, Jordanien, Kenia, Libanon, Malaysia, Marokko, Mauritius, Nepal, Neuseeland, Singapur, Sudan, Uganda und Usbekistan. Weitere vier Länder haben das Übereinkommen Nr. 87, jedoch nicht das Übereinkommen Nr. 98 ratifiziert: Kanada, Kuwait, Mexiko und Myanmar.

80. Die Zahl der eingetragenen Ratifikationen mag zwar eindrucksvoll sein, verschleiert aber die Tatsache, daß wegen der gewaltigen Bevölkerungsgröße der Länder, die die beiden grundlegenden Übereinkommen noch nicht ratifiziert haben, mehr als die Hälfte der Arbeitnehmer und Arbeitgeber der Welt keinen Schutz durch die Übereinkommen Nr. 87 und 98 genießen¹. Zu den größten nicht ratifizierenden Ländern gehören Brasilien, China, Indien, Mexiko und die Vereinigten Staaten.

81. Die Situation in den großen Ländern, die die Übereinkommen nicht ratifiziert haben, ist sehr unterschiedlich. China unterhält weiterhin das System einer Einheitsgewerkschaft unter der politischen Kontrolle der Regierungspartei – eine Situation, die von den Aufsichtsgremien der IAO wiederholt kritisiert wurde. Andere Länder haben mitgeteilt, eine Ratifizierung sei ihnen wegen der Abweichungen der innerstaatlichen Gesetze und/oder Praktiken von den Übereinkommen nicht möglich. Hierzu gehört Kanada, dessen Regierung erklärte, sie werde „die Situation ... mit den Provinzen und Territorien weiter prüfen“². Brasilien prüft die Möglichkeit der Ratifizierung des Übereinkommens Nr. 87. Indien hat erklärt, es sei wegen der besonderen Situation der Beamten zur Zeit nicht in der Lage, eine Ratifizierung zu erwägen. Die Vereinigten Staaten haben das Übereinkommen nicht ratifiziert, weisen aber darauf hin, sie seien

¹ IAA: *Evaluierung des InFocus-Programms Förderung der Erklärung*, Verwaltungsratsdok. GB.285/PFA/11, 285. Tagung, Genf, Nov. 2002.

² idem: *Ratifizierung und Förderung der grundlegenden Übereinkommen der IAO*, Verwaltungsratsdok. GB.285/LILS/4, 285. Tagung, Genf, Nov. 2002.

dem grundlegenden Prinzip der Vereinigungsfreiheit und der effektiven Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen verpflichtet³. Der Hauptgrund für die Entscheidung Mexikos, das Übereinkommen Nr. 98 nicht zu ratifizieren, beruht auf den Differenzen zwischen den Bestimmungen seiner Verfassung und seiner Gesetze und einigen Bestimmungen des Übereinkommens⁴.

82. Nach den Bestimmungen der Folgemaßnahmen zur Erklärung in bezug auf nicht ratifizierte Übereinkommen haben mehrere Länder darauf hingewiesen, daß ihre Verfassung das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen durchaus anerkennt. Zu diesen gehören: Brasilien, El Salvador, Guinea-Bissau, Kanada, Republik Korea, Mexiko, Nepal, Thailand und Vietnam. Andere haben mitgeteilt, daß ihr Arbeitsrecht dieses Prinzip anerkennt. Hierzu gehören Irak, Katar, Kenia, Laos, Libanon, Malaysia, Marokko, Mauritius, Sudan und die Vereinigten Arabischen Emirate. Andere wiederum erkennen das Prinzip an, verweisen jedoch auf aktuelle Probleme wirtschaftlicher, politischer oder kultureller Art im Zusammenhang mit seiner rechtlichen Durchsetzung. Diese Länder sind Bahrain, Indien, Jordanien, Katar, Kenia, Malaysia, Marokko, Oman, Sudan und die Vereinigten Arabischen Emirate. Die meisten Länder, die beide Übereinkommen nicht ratifiziert haben, ersuchen um technische Zusammenarbeit von seiten der IAO und empfangen Beratungsmissionen, die ihnen bei der Ermittlung von Ratifizierungsschwierigkeiten helfen sollen, um Rechtsreformen durchführen zu können, mit denen das Prinzip gefördert werden soll.

Probleme bei der Durchführung ratifizierter Übereinkommen oder der Verwirklichung der ihnen zugrunde liegenden Prinzipien und Rechte

83. Es dürfte angebracht sein, zunächst an die elementaren Realitäten zu erinnern. Gewerkschafter, die sich aktiv für die Verwirklichung dieser Rechte einsetzen, zahlen dafür häufig mit ihrer Freiheit und sogar mit ihrem Leben. Nach Angaben des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften (IBFG) wurden im Jahr 2002 weltweit 213 Gewerkschafter getötet, etwa 1.000 verletzt oder gewaltsam angegriffen, 2.562 verhaftet und inhaftiert und 89 zu Gefängnisstrafen verurteilt. Nicht erfaßt sind in diesen Zahlen die vielen anderen, die wegen ihrer Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaft entlassen oder schikaniert wurden⁵. Mit der tragischen Ausnahme Kolumbiens (siehe Kasten 2.1) ist die Zahl der ermordeten Gewerkschafter in den letzten Jahren zurückgegangen, dafür aber ist die Zahl der Länder, in denen solche Fälle zu verzeichnen waren, größer geworden.

³ Siehe idem: *Überprüfung der Jahresberichte im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Teil II: Zusammenstellung der Jahresberichte durch das Internationale Arbeitsamt*, Verwaltungsratsdok. GB.277/3/2, 277. Tagung, Genf, März 2000, S. 144.

⁴ IAA: *InFocus-Programm zur Förderung der Erklärung: Zusammenstellung der Jahresberichte durch das Internationale Arbeitsamt*.

⁵ IBFG: *Annual Survey of Violation of Trade Union Rights 2003* (Brüssel, IBFG, 2003); idem: *ICFTU Online Bulletins on Trade Union Rights*, Juni 2003, unter www.icftu.org

Kasten 2.1

Kolumbien

Nach Gewerkschaftsquellen wurden im Jahr 2002 in Kolumbien 184 Gewerkschafter ermordet. In diesem Jahr waren es bis zum Oktober 62. Die überwiegende Mehrheit der gegen Gewerkschaften in Kolumbien gerichteten Menschenrechtsverletzungen gehen offensichtlich von paramilitärischen Gruppen aus, nur eine Minderheit dagegen von bewaffneten Widerstandsgruppen. Der öffentliche Dienst und hier vor allem die Lehrer sind eine der am stärksten betroffenen Gruppen. Diese Gewalt schwächt die Arbeit der Gewerkschaften und bedroht sogar ihre Existenz.

Im Berichtszeitraum wurde wiederholt die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses gefordert, für den es jedoch im Verwaltungsrat des IAA keine ausreichende Unterstützung gab.

Im Juni 2000 hat der Verwaltungsrat den Generaldirektor ersucht, einen Sondervertreter für die Zusammenarbeit mit Kolumbien zu ernennen, um Maßnahmen zur Durchführung der Schlußfolgerungen einer Mission der direkten Kontakte (die im Februar 2000 stattfand) sowie der Empfehlungen des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit zu unterstützen und zu überprüfen. Der Sondervertreter Rafael Albuquerque, ehemaliger Arbeitsminister der Dominikanischen Republik, unterbreitete von Oktober 2000 bis Juni 2001 eine Reihe von Empfehlungen. Im Juni 2001 wurde die IAO gebeten, ein Sonderprogramm der technischen Zusammenarbeit für Kolumbien auszuarbeiten. Bis September 2002 gab es in Bogota eine IAO-Anlaufstelle für die Entwicklung dieses Programms.

Mit diesem Programm sollte eine minimale Ausgangsbasis für den Schutz grundlegender Rechte, die Entwicklung der Vereinigungsfreiheit und die Förderung des Sozialdialogs geschaffen werden. Es erstreckte sich auf die folgenden sechs Komponenten:

- Menschenrechte und das Recht auf Leben
- Vereinigungsfreiheit und die Förderung des Vereinigungsrechtes
- Förderung der Entwicklung von Kollektivverhandlungen
- Förderung grundlegender Arbeitnehmerrechte
- Angleichung der Arbeitsgesetze an internationale Arbeitsnormen
- Förderung des Sozialdialogs.

Im Rahmen der ersten Komponente sind bisher 47 Gewerkschafter – einige mit ihren Angehörigen – aus Kolumbien in die Vereinigten Staaten, nach Deutschland und Kanada gebracht worden. Weitere Gewerkschaftsbeauftragte sollen das Land in Kürze verlassen. Für diese Komponente zum Schutz bedrohter Gewerkschaftsführer ist mehr als die Hälfte der für das Sonderprogramm verfügbaren Finanzmittel aufgewendet worden.

Zur Zeit wird an einer Gesamtdarstellung der Situation im Bereich Vereinigungsfreiheit gearbeitet. Die häufigsten vorgebrachten Klagen betreffen Massenentlassungen im öffentlichen Sektor, gewerkschaftsfeindliche Maßnahmen öffentlicher und privater Arbeitgeber, Behinderungen von Arbeitnehmern am Beitritt zu Gewerkschaften sowie die Verweigerung von Freizeit für gewerkschaftliche Tätigkeiten. Im Jahr 2003 wurden mindestens 40.000 öffentliche Bedienstete entlassen.

Es sind dreigliedrige Arbeitskreise veranstaltet worden, um dazu beizutragen, die innerstaatlichen Gesetze auf die Empfehlungen des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit und des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen auszurichten. Was die Entwicklung von Kollektivverhandlungen betrifft, so ist der öffentliche Sektor der kritischste Bereich. Kolumbien hat das Übereinkommen (Nr. 151) über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978, zwar ratifiziert, doch wird dieses Übereinkommen kaum angewandt. Ein besonderes Anliegen ist deshalb die Anpassung der innerstaatlichen Gesetze an dieses Übereinkommen. Zu diesem Zweck ist ein Ausbildungsprogramm für Richter und Justizbeamte über internationale Arbeitsnormen, insbesondere über Vereinigungsfreiheit, durchgeführt worden.

Es ist unerlässlich, das Vertrauensverhältnis zwischen den Sozialpartnern und der Regierung zu verbessern, um den Sozialdialog zu fördern. Die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen in Kolumbien haben eine Reihe von Tätigkeiten durchgeführt, um die Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu fördern, und ein Nationales Forum über grundlegende Menschenrechte und Rechte bei der Arbeit wurde veranstaltet. Ferner sind Untersuchungen durchgeführt worden, um die wirtschaftlichen Auswirkungen der kolumbianischen Gesetze über Stabilität der Arbeitsverhältnisse, die Beschäftigung, die Ausbildung und die Produktivität zu analysieren. Ein in jüngster Zeit gebildeter Sonderausschuß zur Behandlung der IAO unterbreiteter Konflikte ist unterstützt worden. Gewerkschaftsführer auf verschiedenen Ebenen und in verschiedenen Teilen des Landes haben ihre Kenntnisse über Techniken und Verfahren des Dialogs und der Verhandlungen verbessern können. Unterstützung wurde ferner in bezug auf die technischen Aspekte geleistet, für die der Beirat für lohn- und arbeitspolitische Maßnahmen zuständig ist.

Die Nachhaltigkeit dieses Sonderprogramms hängt von drei Faktoren ab: der Bereitschaft von Gebern, einen Beitrag zu dieser Art von Programm zu leisten; dem politischen Willen und der Fähigkeit der Regierung und anderer Institutionen, das Programm fortzuführen; und den künftigen Verhältnissen in diesem Land und seinen Aussichten für friedliche Lösungen.

84. Im Zeitraum 2000-03 hat der Konferenzausschuß für die Durchführung der Normen 32 das Übereinkommen Nr. 87 und 12 das Übereinkommen Nr. 98 betreffende Einzelfälle geprüft. Diese Prüfungen ergaben insgesamt 13 Sonderabsätze, die vor allem die Nichtdurchführung des Übereinkommens Nr. 87 betrafen: Kamerun und Venezuela im Jahr 2000, Äthiopien, Belarus, Kolumbien, Myanmar und Venezuela im Jahr 2001, Äthiopien und Venezuela im Jahr 2002 sowie Belarus, Kamerun und Myanmar im Jahr 2003. Ebenfalls im Jahr 2003 wurde Simbabwe im Zusammenhang mit dem Übereinkommen Nr. 98 in einem Sonderabsatz erwähnt. Im Jahr 2002 erschien Belarus nicht vor dem Konferenzausschuß, was einen Sonderabschnitt im Bericht des Ausschusses zur Folge hatte.

85. Der Verwaltungsratsausschuß für Vereinigungsfreiheit (CFA) nimmt Klagen in bezug auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen entgegen und behandelt sowohl Länder, die die beiden grundlegenden Übereinkommen ratifiziert haben, wie auch Länder, die das nicht getan haben. Von seiner Einsetzung im Jahr 1950 bis zum Juni 2003 hat der CFA 2.273 Fälle geprüft. Die Hälfte dieser Fälle betrafen Amerika (44 Prozent Lateinamerika), ein Viertel Europa und jeweils etwa 13 Prozent Asien und Afrika.

86. Im Zeitraum von der Aussprache über den Bericht *Mitsprache am Arbeitsplatz* bis zur Fertigstellung des vorliegenden Berichts (November 2000 bis November 2003) hat der CFA 273 Berichte angenommen, die Klagen der unterschiedlichsten Art in bezug auf 72 Länder behandelten. Wie bereits früher betraf auch in diesem Zeitraum die Mehrheit der Berichte (159) die Region Amerika. Am zweithäufigsten war die Region Europa betroffen (insgesamt 45 Berichte, davon 24 in bezug auf Mittel- und Osteuropa). Für die Region Asien/Pazifik (35 Berichte) und Afrika (33 Berichte) blieb der Stand in etwa gleich. Ein Bericht betraf einen arabischen Staat.

87. Der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit hat in diesem Zeitraum eine bestimmte Anzahl von Fällen als *ernst und dringend* eingestuft, und zwar alle Fälle, die Ermordungen oder Todesdrohungen, körperliche Angriffe, Entlassungen von Gewerkschaftern, Verhaftungen und Inhaftierungen von Gewerkschaftsführern und -mitgliedern, Behinderungen gewerkschaftlicher Veranstaltungen und Tätigkeiten, Disziplinarmaßnahmen im Zusammenhang mit Arbeitskämpfen, Tätigkeiten der Gewerkschaften (und der Arbeitgeberverbände) gravierend einschränkende Rechtsvorschriften, Schikanen und Feindseligkeiten der Behörden gegenüber Gewerkschaften sowie das Verbot unabhängiger Gewerkschaften betrafen. Die Fälle, die im Zeitraum 2000-03 in eine oder mehrere dieser Kategorien fielen, betrafen Äthiopien, Belarus (fünfmal), China, Dschibuti, Ecuador, Guatemala (zweimal), Haiti (zweimal), Kolumbien (fünfmal), Korea, Kuba, Simbabwe (zweimal) und Venezuela (fünfmal).

88. In den letzten vier Jahren wurden dem Ausschuß für Vereinigungsfreiheit sechs Fälle von Arbeitgeberverbänden unterbreitet. Vier dieser Fälle betrafen Europa und je einer Afrika und Amerika. Bei den Klagen ging es um Schikanen, Drohungen und Repressalien und Unterlassungen der Regierungen, den Dialog mit Arbeitgebern zu führen (Guatemala); die unrechtmäßige Verhaftung des Vorsitzenden des Arbeitgeberverbandes (Kenia); erzwungene Schiedsverfahren (Griechenland) und die Schwierigkeit für Arbeitgeberverbände, zugelassen zu werden, an Kollektivverhandlungen teilzunehmen und ihre Vertreter frei zu wählen (Bosnien und Herzegowina, Die ehemalige Jugoslawische Republik Mazedonien, Serbien und Montenegro).

89. Tabelle 2.2 über *alle Arten von Beschränkungen*, die der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit zu prüfen hat, ergibt ein annäherndes Bild der unterschiedlichen Grade der Verstöße gegen die Übereinkommen Nr. 87 und 98 oder die ihnen zugrunde liegenden Prinzipien und Rechte. Diese Daten werden für den Zeitraum ab März 2000 dargestellt; zur Erinnerung werden auch die Daten für die zweite Hälfte der neunziger Jahre angegeben.

90. Welche Faktoren erklären die steigende Zahl der dem CFA unterbreiteten Klagen? Ein genereller Grund könnte die Tatsache sein, daß die seit den achtziger Jahren in Lateinamerika und Afrika sowie in Mittel- und Osteuropa zu verzeichnende Demokratisierung der Regime den Gewerkschaften und neuen Arbeitgeberverbänden die Möglichkeit eröffnet hat, national und international zu agieren und sich frei zu äußern. Die Demokratisierung ging jedoch nicht so weit und verlief nicht so schnell, wie anfangs erhofft wurde. Hierzu hat das UNDP in jüngster Zeit die bezeichnende Feststellung gemacht: „Die Verbreitung der Demokratisierung scheint zum Stillstand gekommen zu sein. Vielen Ländern gelang es nicht, die ersten Schritte zur Demokratie zu festigen und zu vertiefen, und mehrere rutschten sogar zurück in den Autoritarismus“⁶.

91. Ein zweiter Grund ist die Tatsache, daß nationale und internationale Arbeitnehmerverbände wachsamer geworden sind und versucht haben, ihren Rechten in vorher unorganisierten oder nur gering organisierten Sektoren Geltung zu verschaffen. Außerdem ging es bei Konflikten in traditionell gut organisierten Industriezweigen, die wirtschaftlichem Druck und strukturellen Veränderungen ausgesetzt waren, gelegentlich um Fragen der Rechte und der Vertretung von Interessen. Beschränkungen im öffentlichen Sektor und in Ausfuhrfreizonen wurden ebenfalls sichtbar und werden im folgenden eingehender behandelt.

92. Ein dritter allgemeiner Grund könnten bestimmte Aspekte der Globalisierung sein. Durch die Liberalisierung der Kapitalströme, die Deregulierung der Arbeitsmärkte und die Privatisierung der öffentlichen Dienste kann die Globalisierung den Einfluß vermindern, den Arbeitnehmer traditionell über ihre im wesentlichen innerstaatlichen Verbände ausgeübt haben. Dadurch sind mehr Arbeitgeber in der Lage, Möglichkeiten zum Abzug von Investitionen wahrzunehmen und die Produktion zu verlagern oder damit zu drohen, dies zu tun. Hinzu kommt, daß einige Regierungen in Übergangs- und Entwicklungswirtschaften Gewerkschaften mit Mißtrauen betrachten und einige Arbeitnehmer sogar so weit zu gehen scheinen, daß sie sich rühmen, „gewerkschaftsfrei“ zu sein.

93. Die Frage des notwendigen politischen Willens und Handelns, mit deren Hilfe die zur Verwirklichung der hier zur Diskussion stehenden Rechte erforderlichen Änderungen von Gesetzgebung und Praxis vorgenommen werden können, ist höchst komplex. Die Tendenz, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände einer Partei oder Autorität oder gar einer die Macht ausübenden Person zu unterwerfen, ist nicht auf eine einzelne Region beschränkt. Vielmehr ist er

⁶ Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen: *Bericht über die menschliche Entwicklung 2002: Stärkung der Demokratie in einer fragmentierten Welt* (Bonn, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., 2002), S. 16.

Tabelle 2.2 Die vom CFA im Zeitraum März 2000 bis Mai 2003 in geprüften Fällen behaupteten Beschränkungen nach ihrer Art (in Prozent)

	Verweigerung der bürgerlichen Freiheiten	Restriktive Gesetze	Satzungen, Wahlen und Tätigkeiten	Errichtung von Verbänden	Streik- recht	Gewerkschafts- feindliche Dis- kriminierungen	Einmischun- gen	Kollektivver- handlungen
2000	14	7	13	10	14	22	6	14
2001	6	9	5	9	16	27	5	22
2002	10	5	6	15	13	24	6	20
März-Mai 2003	9	12	11	5	6	33	6	18
2000-03 insgesamt ¹	10	8	9	10	13	26	6	19
Afrika ²	28	4	6	6	19	17	9	11
Amerika ³	8	6	9	9	11	33	5	20
Asien und Pazifik ⁴	11	6	3	8	17	31	8	17
Europa ⁵	1	19	12	16	13	10	6	22
März 1995-2000 ⁶	30	6	8	9	9	23	4	11

¹ 350 Behauptungen im Zusammenhang mit 210 Fällen in einem unvollständigen Vierjahreszeitraum. ² 47 Behauptungen im Zusammenhang mit 31 Fällen. ³ 199 Behauptungen im Zusammenhang mit 116 Fällen. ⁴ 36 Behauptungen im Zusammenhang mit 24 Fällen. ⁵ 68 Behauptungen im Zusammenhang mit 39 Fällen. ⁶ 540 Behauptungen im Zusammenhang mit 277 Fällen in einem vollen Fünfjahreszeitraum.

Quelle: IAA: *Mitsprache am Arbeitsplatz*, a.a.O., Abbildung 2.1, S. 31 und LIBSYND-Datenbank. Durch Aufrundung kann sich ein Gesamtergebnis von mehr oder weniger als 100 Prozent ergeben.

überall dort vorhanden, wo demokratische Institutionen unzulänglich sind und politische Instabilität herrscht und versucht wird, neuen und alternativen demokratischen Kräften entgegenzuwirken. In einigen Fällen kann allein die Entwicklung hin zu Demokratie und Gewerkschaftspluralismus politische Parteien zu dem Versuch veranlassen, Einfluß auf die Bildung von Gewerkschaftsorganisationen auszuüben. Diese Einflußnahme kann von der Förderung alternativer Organisationen zu aufdringlicheren Methoden wie der Einmischung in Versammlungen oder Behinderungen an der Nutzung von Räumlichkeiten und sogar brutalen Maßnahmen wie der Schikanierung oder Inhaftierung von Gewerkschaftsführern reichen.

94. Das Verhältnis zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und dem politischen Bereich ist naturgemäß bedeutsam, aber gleichzeitig heikel. Dies gilt für alle Länder: Industrie-, Entwicklungs- und Übergangsländer. In einigen Fällen stärken die Gewerkschaften die politische Führung, in anderen übernehmen sie eine wichtige Oppositionsrolle. Dies läßt sich nicht nur an der politischen Grundausrichtung der einzelnen Organisationen ablesen, sondern auch am Verhältnis von Gewerkschafts- zu politischen Führern. Gewerkschaftsführer können durchaus in politische Posten aufrücken, vom Amt des Arbeitsministers zum Amt des Premierministers oder Präsidenten. Länder in Mittel- und Osteuropa, in denen prominente Gewerkschaftler zu politischen Führern wurden sind u.a. Rumänien, die Tschechische Republik, Estland und natürlich Polen. In der Ukraine hat der Vorsitzende des Arbeitgeberverbandes den Posten des Ministerpräsidenten bekleidet, und Führungsmitglieder von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden gehören dem Parlament an. Ein weiteres Beispiel aus jüngster Vergangenheit ist Brasilien, wo ein populärer Gewerkschafter in das Präsidentenamt aufgestiegen ist.

Kasten 2.2**Kampf um Rechte: Belarus**

Den Schwierigkeiten mit der Vereinigungsfreiheit in Belarus lagen zwei Probleme zugrunde, die für postkommunistische Gesellschaften in frühen Stadien des Übergangs typisch sind: der mangelnde Wille, neue, unabhängige Gewerkschaften zu tolerieren, und die für traditionelle Gewerkschaften bestehende Möglichkeit, zu einem Zentrum der politischen Opposition zu werden, wenn andere Wege hierzu versperrt sind. Der Verwaltungsrat der IAO hat im November 2003 einen Untersuchungsausschuß zu Klagen wegen Verletzungen der Vereinigungsfreiheit in Belarus eingesetzt, nachdem u.a. der Vorwurf erhoben worden war, daß die Gewerkschaftsorganisation von der Staatsmacht übernommen worden sei. Der im zweiten Halbjahr 2004 erwartete Bericht des Ausschusses wird zweifellos die Situation in diesem Land deutlicher machen.

Ständige Verletzungen des Rechtes auf Vereinigungsfreiheit in Belarus begannen Mitte der neunziger Jahre, unmittelbar nach der 1994 erfolgten Wahl des Präsidenten Aleksander Lukaschenko und werden als ein Element umfassenderer systematischer Schikanen und Menschenrechtsverletzungen betrachtet.

In der IAO ist die Regierung von Belarus mehrfach wegen Handlungen und Gesetzen kritisiert worden, die im Widerspruch zum Übereinkommen Nr. 87 stehen. Der Bericht des Ausschusses für die Durchführung der Normen an die Internationale Arbeitskonferenz enthielt bereits zweimal einen Sonderabsatz über Belarus (2001 und 2003). Darin wurden Beschränkungen des Rechtes von Arbeitnehmern und Arbeitgebern zur Errichtung von Verbänden ihrer Wahl sowie das Eingreifen der Regierung in Gewerkschaftsangelegenheiten aufgezeigt und Belarus aufgefordert, alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um diese Situation zu korrigieren.

95. Gewerkschaften haben das Recht, zu wirtschaftlichen und politischen Fragen Stellung zu nehmen. Nach den Prinzipien der IAO ist es jedoch so, daß wenn sich eine Gewerkschaft im Einklang mit der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis und den Entscheidungen der Gewerkschaftsmitglieder auf dem Gebiet politischer Beziehungen oder Handlungen engagiert, dies nicht das Weiterbestehen der Gewerkschaft oder die Fortführung ihrer sozialen oder wirtschaftlichen Aufgaben in Frage stellen darf. Regierungen sollten nicht versuchen, Gewerkschaften in Instrumente zur Verfolgung politischer Ziele umzuformen; und auch die Gewerkschaften sollten nicht vorrangig politische Interessen fördern⁷. Wie in Artikel 8 des Übereinkommens Nr. 87 gefordert, sollten sich die Gewerkschaften an die Gesetze halten, doch sollten die Gesetze des Landes auch die Vereinigungsfreiheit nicht einschränken. Beispiele aus jüngster Zeit zeigen, daß dies nicht immer einfach in die Praxis umzusetzen ist.

96. Bei der Verfolgung ihrer beruflichen, sozialen und wirtschaftlichen Interessen werden die Gewerkschaften auch weiterhin eine politische Rolle spielen, die mit den Interessen der amtierenden Regierung übereinstimmen oder auch nicht übereinstimmen. Der normale demokratische Prozeß sollte die Möglichkeit bieten, daß sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer im Rahmen des geltenden Rechts ihre Ansichten formulieren und ihre Interessen verfolgen. In

⁷ Siehe IAA: *Freedom of association: Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO*, 4. Aufl., Genf, 1996 (Abs. 449-458).

einer Demokratie entwickelt sich im Lauf der Zeit ein Gleichgewicht zwischen diesen Interessen. In Ländern mit einer autoritären Herrschaft, wo das Gesetz selektiv angewandt wird, gelingt es selten, allgemein akzeptable Lösungen zu finden.

97. Arbeitsrechtsreformen sind der erste Schritt bei der Entwicklung und Stärkung der Gesetzgebung und ihrer praktischen Anwendung nicht nur zur Gewährleistung der Unabhängigkeit von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, sondern auch zur Schaffung der sonstigen notwendigen Voraussetzungen für die Verwirklichung dieses Prinzips und Rechtes. Aufschlußreich ist in diesem Zusammenhang der Umfang, in dem die Sozialpartner ermächtigt worden sind, ihre Rechte in Sektoren einzufordern und zu sichern, in denen sich eine Vereinigung als schwierig erwiesen hat, um zu bemessen, was selbst in solchen Fällen möglich ist. Diese Sektoren werden nachfolgend behandelt.

98. Ermutigend ist, daß immer mehr Länder die IAO um Rat und Hilfe in bezug auf Wege und Möglichkeiten bitten, die erforderliche Ausgewogenheit zwischen diesen im Wettbewerb stehenden Anliegen zu erzielen. Die IAO wird regelmäßig gebeten, zu Problemen im Zusammenhang mit einer mangelnden Einhaltung der Vereinigungsfreiheit Stellung zu nehmen, wenn solche Probleme auftreten, wozu auch damit verbundene heikle politische Aspekte gehören können. Ihre Arbeit kann in effektiver Weise zu Veränderungen beitragen, wobei normalerweise Reformen des Arbeitsrechts den Ausgangspunkt bilden (siehe Kasten 2.3).

Arbeitnehmerkategorien, deren Vereinigung erschwert wird

99. Bereits im Jahr 2000 wurde in dem Bericht *Mitsprache am Arbeitsplatz* eine Reihe von Arbeitnehmerkategorien mit besonderen Schwierigkeiten in bezug auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen dargestellt: Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor, in Ausfuhr-Freizonen, in der Landwirtschaft, Wanderarbeitnehmer und Haushaltsangestellte und ganz allgemein Arbeitnehmer in der informellen Wirtschaft⁸. Wenn diese Arbeitnehmer Vereinigungsfreiheit genießen und Kollektivverhandlungen führen können, bedeutet dies auch einen Fortschritt für die Frauen, die innerhalb dieser Kategorien unverhältnismäßig stark vertreten sind. Wenn ferner Fragen der Vereinigungsfreiheit u.a. der Arbeitnehmer in der Landwirtschaft und der Wanderarbeitnehmer angegangen werden, bedeutet dies häufig auch die Einbeziehung von Arbeitnehmern in der informellen Wirtschaft.

⁸ *Mitsprache am Arbeitsplatz*, a.a.O., S. 32-33.

Kasten 2.3**Gesetzesänderungen im Iran**

Im Iran hat sich die Gewerkschaftsbewegung nach der Revolution gegen den Schah auf der Grundlage der in verschiedenen Unternehmen errichteten Arbeiterräte entwickelt. 1985 wurde ein Gesetz erlassen, daß die Errichtung solcher Räte regelte. Das Arbeitsgesetz von 1991 schuf die Grundlage für die Entwicklung von drei alternativen Formen der Arbeitnehmervertretung: Arbeiterräte, Gewerkschaften und gewählte Arbeitnehmervertreter.

Auf der Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2002 bat die Regierung Irans das Amt, die Arbeitsgesetze des Landes im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den Normen und Prinzipien der Vereinigungsfreiheit zu überprüfen. In den Jahren 2002-03 wurden zwei Beratungsmissionen durchgeführt, um die geltende Gesetzgebung und Praxis zu beurteilen und Beratung zu einem Rahmenwerk zu erteilen, in dem Arbeitnehmer und Arbeitgeber die Freiheit hätten, auf allen Ebenen unabhängige Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände ihrer Wahl zu bilden und diesen beizutreten.

Es wurden Änderungen des Arbeitsrechtes ausgearbeitet, um die Rahmenbedingungen für die uneingeschränkte Ausübung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungsrechte festzulegen. Diese Änderungen ermöglichen auch künftig Arbeiterräte und Arbeitnehmervertreter im Betrieb, gleichzeitig aber auch einen Gewerkschaftspluralismus. Gewerkschaften werden als Vertretungsorgane mit dem Recht zur Führung von Kollektivverhandlungen betrachtet, während die Arbeiterräte genau festgelegte Aufgaben haben sollen, die die Rolle der Gewerkschaften ergänzen, jedoch nicht ersetzen würden. Es können auch Arbeitnehmervertreter gewählt werden, wenn es keine Gewerkschaften oder Arbeiterräte im Betrieb gibt.

Die vorgeschlagenen Änderungen sind vom Ministerrat zur Vorlage an das Parlament genehmigt worden. Der Arbeitsminister hat bereits mit Anhörungen der Sozialpartner zu den vorgeschlagenen Änderungen begonnen. Die Regierung hat sich zur weiteren Zusammenarbeit mit der IAO verpflichtet, um besondere Rahmenvorschriften für die Durchführung dieser Änderungen nach ihrer Annahme auszuarbeiten.

Die IAO wird die Regierung dabei unterstützen, die Gewähr dafür zu schaffen, daß alle Arbeitnehmer im Iran die Organisation zur Vertretung ihrer beruflichen Interessen frei wählen können.

Die Bediensteten des öffentlichen Sektors

100. Nach Schätzungen aus dem Jahr 2003 sind weltweit im öffentlichen Sektor rund 435 Millionen Menschen beschäftigt⁹, die dabei ein breites Spektrum von Tätigkeiten ausüben, das von der Wahrnehmung staatlicher Verwaltungsaufgaben über die Brandbekämpfung und das Unterrichten bis zur Arbeit im Gesundheitswesen reicht. Bis in die achtziger Jahre wuchs die Zahl der im öffentlichen Sektor Beschäftigten sowohl in entwickelten Ländern als auch in Entwicklungsländern. In den Industrieländern leistete diese Expansion einen Beitrag zum wirtschaftlichen Wachstum, wobei sich der öffentliche Sektor zum

⁹ M. Hammouya: *Statistiques de l'emploi public 1995-2000*, Bericht für die Paritätische Tagung über die Auswirkungen von Dezentralisierung und Privatisierung auf die kommunalen Dienste, Genf, 15.-19. Okt. 2001.

wichtigsten Bereitsteller von Sozialdiensten entwickelte. In Entwicklungsländern zog der öffentliche Sektor eine wachsende Zahl gebildeter junger Menschen an und bot einen verhältnismäßig hohen Anteil der unselbständigen Beschäftigung. In den ehemals kommunistischen Ländern erstreckte sich der öffentliche Sektor auf große Teile der Industrie- und Dienstleistungswirtschaft. In einigen Ländern umfaßten die beschäftigungspolitischen Maßnahmen für den öffentlichen Sektor auch Bemühungen gegen Ungleichheiten in Gestalt von aktiven Förderungsprogrammen und anderen innovativen Humanressourcenstrategien.

101. In den letzten 25 Jahren haben sich aber sowohl die Struktur der Beschäftigung im öffentlichen Sektor als auch die Einstellungen gegenüber diesem Sektor einschneidend geändert. Die Entwicklungen sind dabei zwar von Land zu Land verschieden, doch gab es einen einheitlichen globalen Trend zu Reformen, Personalkürzungen, Fremdvergaben und Privatisierungen. So schätzte beispielsweise das IAA im Jahr 2001, daß allein in den vorangegangenen beiden Jahren weltweit 15 Millionen Arbeitsplätze im öffentlichen Sektor verlorengegangen waren¹⁰.

102. Diese Entwicklungen sind das Ergebnis des enormen Drucks, sowohl in entwickelten Ländern als auch in der Entwicklungswelt, die staatlichen Ausgaben und die Schulden zu verringern, und des Übergangs zu einer Marktwirtschaft in den Ländern Mittel- und Osteuropas. Die betreffenden Bemühungen sind zum Teil Elemente einer umfassenderen Bestrebung, die Effizienz und Leistung vom Staat und damit vom Steuerzahler finanzierter Tätigkeiten zu verbessern. Daneben gab es aber auch, vor allem innerhalb der internationalen Finanzgemeinschaft, die grundsätzliche Neigung, privatwirtschaftliche Lösungen vorzuziehen. Die Unsicherheit der öffentlichen Bediensteten in bezug auf ihre beruflichen Aussichten, ihr Entgelt und ihre Arbeitsbedingungen wächst deshalb ständig. Hinzu kommt, daß sie von den Anhängern der Privatisierung unterschwellig – und häufig ganz offen – kritisiert werden.

103. Dieser Wandel und, noch weit wichtiger, die Art, wie er stattfindet, hat auch Auswirkungen auf die Organisationen gehabt, die öffentliche Bedienstete gegenüber ihren Arbeitgebern vertreten. Wenn sich das Entgelt und die Arbeitsbedingungen nicht verbessern oder sich gar in einer in den Augen der öffentlichen Bediensteten willkürlichen Weise verschlechtern, u.a. auch durch Entscheidungen, die ohne Diskussion oder Verhandlung getroffen wurden, kann dies leicht dazu führen, daß Organisationen der öffentlichen Bediensteten demoralisiert, radikal oder beides werden. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn sich nicht nur die Arbeitsverhältnisse verschlechtern, sondern gleichzeitig auch die Vereinigungs- und Verhandlungsrechte eingeschränkt sind. In vielen Ländern haben solche Verhältnisse das Ethos des öffentlichen Dienstes, das einmal die öffentlichen Bediensteten motivierte und bewirkte, daß sie und ihr Arbeitgeber gemeinsame Wertvorstellungen hatten, und damit die Zusammenarbeit statt des Konfliktes förderte, beschädigt, wenn nicht sogar völlig zerstört. Darüber hinaus bekommen Konflikte leicht einen politischen Charakter, wenn der Arbeitgeber der Staat ist und Beschränkungen von Rechten als Folgen wirtschaftlicher oder anderer grundsatzpolitischer Entscheidungen empfunden werden.

¹⁰ Ebd.

104. Gleichzeitig hat das internationale Engagement für die Bekämpfung der Armut die Notwendigkeit deutlich gemacht, für eine größere Zahl von Menschen mehr und bessere öffentliche Dienste, vor allem im Gesundheits- und Bildungswesen, bereitzustellen. Diese Tatsache sowie die Schlüsselrolle, die Notstandsdienste bei Katastrophen und Sicherheitsbedrohungen und sogar bei Terrorismusakten spielen, machen deutlich, wie wichtig gute Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen im öffentlichen Sektor sind. Diese wiederum hängen davon ab, daß die Bediensteten in den Prozeß des Wandels einbezogen werden und daß sie ihre Interessen angemessen verteidigen können. Kernstück des Prozesses ist der Sozialdialog auf der Grundlage von Vereinigungs- und Verhandlungsrechten.

105. Die Entwicklungen im Bereich Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen im öffentlichen Sektor müssen vor dem Hintergrund dieser Rückschlüsse gesehen werden. *Mitsprache am Arbeitsplatz* hat bereits vor vier Jahren darauf hingewiesen, daß öffentliche Bedienstete zu den Gruppen gehören, deren Vereinigungs- und Kollektivverhandlungsrechte am häufigsten Beschränkungen unterliegen¹¹.

106. Das IAO-Übereinkommen Nr. 87 gilt für alle Arbeitnehmer ohne Unterscheidung, obgleich es den innerstaatlichen Behörden erlaubt, Ausnahmen für das Heer und die Polizei vorzusehen. Das Übereinkommen Nr. 98 überläßt es ebenfalls den innerstaatlichen Behörden zu bestimmen, inwieweit die dort niedergelegten Rechte auf das Heer und die Polizei Anwendung finden. Das Übereinkommen Nr. 98 „läßt die Stellung der öffentlichen Beamten unberührt“, bestimmt aber auch, daß es „in keinem für die Rechte und die Rechtsstellung dieser Beamten irgendwie nachteiligen Sinn ausgelegt werden“ darf. 1978 hat die IAO das Übereinkommen (Nr. 151) über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978, angenommen. Es gewährleistet das Vereinigungsrecht für „alle durch öffentliche Stellen beschäftigten Personen, soweit günstigere Bestimmungen in anderen internationalen Arbeitsübereinkommen auf sie nicht anwendbar sind“. Es verlangt insbesondere Schutz gegen gewerkschaftsfeindliche Diskriminierungen sowie die Mitwirkung öffentlicher Bedienstete an sie betreffenden Entscheidungen. Bis Dezember 2003 hatten 42 Länder das Übereinkommen Nr. 151 ratifiziert.

107. Die Aufsichtsorgane der IAO haben immer wieder zu Fällen Stellung genommen, in denen Arbeitnehmern im öffentlichen Sektor Rechte verweigert wurden, und dies auch in den letzten vier Jahren. Ein übliches Problem sind Gesetze über Kollektivverhandlungen und/oder Vereinigung, die alle oder die meisten Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor als öffentliche Beamte einstufen. Dies kann durch gezielte Bestimmungen geschehen oder dadurch, daß die juristischen Formulierungen verschiedene Interpretationen ermöglichen. Seit 1999 hat der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen auf Probleme dieser Art in mehr als 20 Ländern hingewiesen. Ein weiteres Hindernis ist das Erfordernis, daß vor der Errichtung einer Gewerkschaft eine Genehmigung einzuholen ist. Die bestehenden Beschränkungen treffen einige Gruppen der Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor mehr als andere. In einigen Industrieländern ist es beispielsweise für Feuerwehrleute schwierig, Vereinigungs- und Verhandlungsrechte auszuüben.

¹¹ *Mitsprache am Arbeitsplatz*, a.a.O., Abs. 75.

108. Einige der Klagen, die der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit in den letzten Jahren in bezug auf Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor geprüft hat, betrafen Einschränkungen des Streik- und des Vereinigungsrechts von Arbeitnehmern im Gesundheits- und Bildungswesen in Kanada sowie Gesetze über die Rechte öffentlicher Bediensteter in Japan und Korea. Zwar waren in den beiden letztgenannten Ländern einige Fortschritte in Richtung auf eine Änderung der geltenden Rechtsvorschriften zu verzeichnen, doch gab es auch Ende 2003 für Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor dieser Länder keine angemessenen rechtlichen Garantien für die Ausübung dieser Rechte. Jüngste Beispiele für Verbesserungen lieferten Kenia, wo die Gewerkschaft der öffentlichen Bediensteten nach einem IAO-Seminar über die Übereinkommen Nr. 87 und 98 neu zugelassen wurde, und Burundi, wo 2002 neue Rechtsvorschriften erlassen wurden, die die meisten der von den Aufsichtsorganen der IAO angesprochenen Probleme lösen. In Portugal gewährt ein neues Gesetz der Polizei das Vereinigungsrecht.

109. Das Ausmaß, in dem rechtliche Beschränkungen ein Problem für Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor darstellen, findet seinen Niederschlag im aktuellen Arbeitsprogramm der Internationale der Öffentlichen Dienste (IÖD), des globalen Gewerkschaftsbundes für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst. Auf ihrem Weltkongreß im September 2002 hat die IÖD ein Aktionsprogramm zur Erringung von Arbeitnehmerrechten angenommen. Unter anderem zielt das Programm darauf ab, die Zahl der Arbeitnehmer zu erhöhen, die ihre Rechte ausüben können, den Ratifizierungsgrad der IAO-Übereinkommen zu verbessern, die Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor über die Aufsichtsorgane der IAO zu unterrichten und die Zahl der von Gewerkschaften im öffentlichen Sektor bei der IAO eingereichten Klagen zu erhöhen.

110. Gesetze sind jedoch nicht das einzige Hindernis für die Vereinigung im öffentlichen Sektor. In Entwicklungsländern sind zahlreiche Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor schlecht bezahlt und erhalten ihre Löhne und Gehälter manchmal mit monatelanger Verspätung. Infolge dessen kann es durchaus sein, daß Arbeitnehmer zwei oder mehr Arbeitsplätze bekleiden oder nebenbei eine selbständige Tätigkeit ausüben. Auch der Trend zum Einsatz von Fremdunternehmen und Gelegenheitsarbeitnehmern im öffentlichen Sektor kann sich nachteilig auf eine Gewerkschaftszugehörigkeit auswirken. Wo diese beiden Erscheinungen zu verzeichnen sind, wird die Trennungslinie zwischen formeller und informeller Wirtschaft undeutlich. Der in einigen entwickelten Ländern zu verzeichnende Mangel an Arbeitnehmern im öffentlichen Sektor hat zu verstärkten Migrationen vor allem von Krankenpflegern und anderen Arbeitnehmern im Gesundheitswesen geführt. Die gewerkschaftliche Organisation von Wanderarbeitnehmern kann zwar schwierig sein (siehe Abschnitt über Wanderarbeitnehmer), doch haben internationale und nationale Gewerkschaftsorganisationen Verbindungen geknüpft, die diesen Prozeß erleichtern. So arbeitet beispielsweise die IÖD mit Pflegeorganisationen in den Niederlanden, auf den Philippinen und im Vereinigten Königreich zusammen.

111. Auch die Frage der Reform des öffentlichen Sektors kann ein zentraler Gegenstand von Gewerkschaftstätigkeiten werden. An mehreren Orten haben Gewerkschaften Änderungen geplant und durchgeführt. So trugen beispielsweise im Bundesstaat New York Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Ausschüsse zur

Durchführung von Umstrukturierungsprogrammen bei, und in Malung in Schweden wurden Änderungen von Gewerkschaften ausgearbeitet¹². Gelegentlich umfassen Bemühungen dieser Art auch eine Verbesserung der für die Arbeitnehmer geltenden Bedingungen. So sah beispielsweise das Vorgehen zur Reform des Justizsystems in Mali, um Korruption zu verhindern, Verhandlungen für Gehaltserhöhungen für öffentliche Bedienstete im Gerichtssystem vor¹³. Norwegen und Südafrika sind weitere Fälle, in denen sich nach Verhandlungen und Anhörungen durchgeführte Reformen als erfolgreicher erwiesen haben¹⁴.

112. Daher arbeitet die IAO mit ihren Mitgliedsgruppen darauf hin, die Rolle des Sozialdialogs bei Reformen des öffentlichen Sektors zu erweitern. Im Januar 2003 veranstaltet die IAO eine Paritätische Tagung über öffentliche Notfalldienste: Sozialer Dialog in einem sich wandelnden Umfeld. In den von der Tagung angenommenen Schlußfolgerungen wird die Bedeutung öffentlicher Notstandsdienste hervorgehoben und eine Ausweitung des Sozialdialogs auf der Grundlage der Prinzipien der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit gefordert. Die IAO ist ferner dabei, Bildungs- und Ausbildungsmaterial über Sozialdialog und Reformen des öffentlichen Sektors, einschließlich des Gesundheitswesens, zu entwickeln. Diese Tätigkeit umfaßt auch die Erstellung von Fallstudien, beispielsweise über Brasilien, Bulgarien, Ghana und Uganda.

113. Es muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß manche Ansätze anderer internationaler Stellen in bezug auf den öffentlichen Sektor offenbar nicht zu Bemühungen beitragen, den Sozialdialog und die Kollektivverhandlungsrechte zu stärken. So sieht etwa „indikative Rahmen“ der Initiative Bildung für alle der Weltbank vor, daß Lehrer ein Entgelt bis zum 3,5fachen des Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukts erhalten¹⁵, was ihre Fähigkeit zur Führung von Kollektivverhandlungen in Frage stellen könnte. Im Weltentwicklungsbericht 2004 wird u.a. behauptet, daß „Lehrer betrunken zum Unterricht kommen, körperliche Gewalt anwenden oder einfach überhaupt nichts tun“ und daß Hebammen Patientinnen schlagen¹⁶. Mit solchen kategorischen Feststellungen wird man kaum die Menschen gewinnen, die in vielen Fällen mit der Durchführung der Reformen des öffentlichen Dienstes befaßt sein werden.

114. Es gibt zahlreiche Beispiele dafür, daß Veränderungen zu Konflikten führen, wenn die Betroffenen den Eindruck haben, nicht angemessen angehört worden zu sein. So kam es beispielsweise in Chile zu einem landesweiten Streik der städtischen Angestellten als Protest gegen die Anwendung eines

¹² Internationale der Öffentlichen Dienste (IÖD): *Public Services Work!, Information, insights and ideas for our future* (Sept. 2003).

¹³ *Le Programme Décennal de Développement de la Justice* (PRODEJ). Siehe www.justicemali.org

¹⁴ T. Olsen: *Best practice in social dialogue in public service reform: A case study of the Norwegian Agency for Development Co-operation (NORAD)*, Programm Tätigkeiten nach Sektoren, Arbeitspapier 191 (Genf, IAA, 2003); B. Mgijima: *Best practice in social dialogue in public service emergency services in South Africa*, Programm Tätigkeiten nach Sektoren, Arbeitspapier 192 (Genf, IAA, 2003).

¹⁵ Entwicklungsausschuß des IWF und der Weltbank: *Progress report and critical next steps in scaling up: Education for all, health HIV/AIDS, water and sanitation*, 3. Apr. 2003. Addendum: *Accelerating progress towards education for all*, Dok. DC2003-0004/Add. 1, 3. Apr. 2003.

¹⁶ Weltbank, *World Development Report 2004: Making services work for poor people*, Weltbank und Oxford University Press, 2003, S.19, 112.

Verfassungsartikels, der Stadtbürgermeistern umfangreiche Freiheiten bei der Privatisierung von Dienstleistungsbereichen einräumt, da über die betreffende Entscheidung vorher nicht verhandelt worden war¹⁷. Im Dezember 2003 streikten nach Haushaltskürzungen für den auswärtigen Dienst in Frankreich erstmals in der Geschichte Ministerialbeamten und Diplomaten im Ausland.

115. Da das Wohl und die langfristige Nachhaltigkeit der Gesellschaft und einzelner Länder von jenen abhängt, die für ihre Gesundheit und Bildung Sorge tragen, müssen die Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor einen Beitrag zu den umfassenderen Überlegungen über die Zukunft dieser wesentlichen nationalen Dienste leisten. Ihre Fähigkeit hierzu ist stark von ihren Vereinigungs- und Verhandlungsrechten abhängig. Werden ihre Verhandlungsrechte wiederhergestellt, wie dies 2003 in New Mexico, Vereinigte Staaten, in bezug auf die Lehrer der Fall war¹⁸, kann das Ergebnis eine engagiertere Arbeitnehmerschaft mit einer stärkeren Bindung an ihren Arbeitsplatz und ihr Gemeinwesen sein.

Arbeitnehmer in der Landwirtschaft

116. Nahezu die Hälfte der Erwerbsbevölkerung der Welt ist in der Landwirtschaft tätig, die in Afrika und im größten Teil Asiens nach wie vor die größte Beschäftigungsquelle ist. In Afrika bedeutet das Anwachsen der Erwerbsbevölkerung, daß auch die Zahl der in der Landwirtschaft tätigen Menschen steigt, obwohl ihr Anteil an der Gesamtbeschäftigung in den letzten Jahren zurückgegangen ist¹⁹. In Ländern, die sich in einem raschen wirtschaftlichen Wandel befinden, wie etwa China, gehen Arbeitnehmer in die Landwirtschaft oder verlassen sie, je nachdem, welche Arbeitsmöglichkeiten sich in anderen Sektoren bieten. Und überall in der Welt ist die Zahl der Menschen, die zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts auf die Landwirtschaft angewiesen sind, weit größer als die Zahl der unmittelbar auf Farmen beschäftigten Personen. Im Jahr 2001 waren weltweit rund 1,33 Milliarden Menschen in der Landwirtschaft tätig, während sich die Zahl der von diesem Sektor Abhängigen auf fast 2,58 Milliarden oder 42 Prozent der Weltbevölkerung belief²⁰.

117. Landwirtschaftliche Arbeitskräfte findet man in vielfältigsten Arbeitsverhältnissen, von Lohnarbeitern über Pächter und Kleinpächter bis zu Kleinbauern, die ihr Land selbst bearbeiten²¹. Etwa 40 Prozent der in der Landwirtschaft Tätigen sind Lohnempfänger. Rund 70 Prozent der Kinderarbeit in der Welt werden auf Farmen geleistet²², und in einigen Teilen der Welt gibt es

¹⁷ PSI: *Chile: ASEMUCH and ANEF hold national strike*, in „InterAmerican flash“, Mai 2003, unter www.world-psi.org

¹⁸ L. Fine Goldstein: *Collective bargaining gets new life in New Mexico*, in Education Week, (Washington D.C., 19. März 2003).

¹⁹ IAA: *Global Employment Trends* (Genf, 2003), S. 82.

²⁰ Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation: FAOSTAT-Datenbank, unter www.fao.org.

²¹ Für ein genaueres Bild siehe IAA: *Sustainable agriculture in a globalized economy*, Bericht zur Aussprache auf der Dreigliedrigen Tagung über den Übergang zu einer nachhaltigen landwirtschaftlichen Entwicklung durch die Modernisierung von Landwirtschaft und Beschäftigung in einer globalisierten Wirtschaft, Genf, 2000.

²² IAA: *Eine Zukunft ohne Kinderarbeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I(B), Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf, 2002, S. xi.

nach wie vor verschiedene Formen der landwirtschaftlichen Zwangsarbeit²³. Schwierige Arbeitsbedingungen, niedrige Löhne, Gewalt und Belästigungen, einschließlich sexueller Belästigungen, sind bei der landwirtschaftlichen Arbeit nur allzu üblich. Trotz einiger Fälle von Einkommensverbesserungen durch Exportmöglichkeiten hat sich die Ausweitung des Welthandels mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen für die meisten Menschen, die in der Entwicklungswelt landwirtschaftliche Arbeit leisten, nicht in besseren Lebensbedingungen niedergeschlagen. Im Gegenteil, die anhaltend umfangreichen Subventionen und Schutzmaßnahmen in entwickelten Ländern haben es für viele, die in der Entwicklungswelt in der Landwirtschaft tätig sind, sehr schwierig gemacht, der Armut zu entkommen.

118. Wie vor vier Jahren in *Mitsprache am Arbeitsplatz* festgestellt wurde, wird landwirtschaftlichen und ländlichen Arbeitnehmern durch gesetzliche oder praktische Beschränkungen das Recht auf Vereinigung und Kollektivverhandlungen in vielen Fällen immer noch vorenthalten. Dies ungeachtet der Tatsache, daß die Notwendigkeit, die Rechte der in der Landwirtschaft beschäftigten Personen zu schützen, bereits 1921 anerkannt wurde, als die IAO-Mitgliedsländer das Übereinkommen Nr. 11 über das Vereinigungsrecht (Landwirtschaft) annahmen, worin es heißt, daß landwirtschaftliche Arbeitnehmer das gleiche „Vereinigungs- und Koalitionsrecht“ haben sollten wie gewerbliche Arbeitnehmer. Danach dauerte es weitere 27 Jahre, bis die IAO das Übereinkommen Nr. 87 annahm, das für alle Arbeitnehmer gilt, ohne Unterscheidung, obwohl es den innerstaatlichen Behörden die Möglichkeit einräumt, Ausnahmen für das Heer und die Polizei zu machen. Das Recht auf Vereinigungsfreiheit für alle ländlichen Arbeitskräfte, einschließlich Pächter, Teilpächter und Kleinlandwirte, wird ausdrücklich im Übereinkommen Nr. 141 über die Verbände ländlicher Arbeitskräfte vorgesehen, das 1975 in Anerkennung der Bedeutung angenommen wurde, die der Beteiligung von Verbänden ländlicher Arbeitskräfte an Bodenreformen zukommt.

119. Die Ratifizierungsverfahren für das Übereinkommen Nr. 11 sind in den letzten beiden Jahrzehnten praktisch zum Stillstand gekommen, und im Oktober 2003 waren hierfür 121 Ratifikationen eingetragen, verglichen mit 142 für das Übereinkommen Nr. 87. Allerdings haben Brasilien, China und Indien, alles Länder mit einer großen Landwirtschaftsbevölkerung, das Übereinkommen Nr. 11, nicht jedoch das Übereinkommen Nr. 87, ratifiziert. Das Übereinkommen Nr. 141 ist von 38 Ländern ratifiziert worden, darunter von Brasilien und Indien, nicht jedoch von China.

120. Obgleich die IAO-Übereinkommen bestimmen, daß alle Arbeitnehmer die gleichen Rechte haben sollen, ist nach wie vor das häufigste rechtliche Hindernis für die Vereinigung in der Landwirtschaft der vollständige oder partielle Ausschluß landwirtschaftlicher Arbeitskräfte von Gesetzen, die das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen gewährleisten.

121. Zu den Ländern, in denen solche Ausschlüsse vorkommen, gehören Bangladesch, wo die Arbeitsbeziehungsverordnung von 1969 nur für große, organisierte Farmbetriebe gilt; Bolivien, wo landwirtschaftliche Arbeitskräfte

²³ IAA: *Schluß mit der Zwangsarbeit*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I(B), Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001.

nicht vom Allgemeinen Arbeitsgesetz von 1942 erfaßt werden und kein Recht auf Kollektivverhandlungen genießen; und Kanada, wo in den Provinzen Alberta, Neubraunschweig und Ontario die Arbeitsbeziehungsgesetze bis in die jüngste Zeit nicht für Arbeitnehmer in der Landwirtschaft und im Gartenbau galten. Die Regierung Boliviens hat um technische Hilfe der IAO gebeten, um die Gesetze des Landes in Einklang mit IAO-Normen zu bringen. Und in einer Reaktion auf eine Entscheidung des Obersten Gerichtshofes von Kanada vom Dezember 2001, wonach der Ausschluß der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte in Ontario verfassungswidrig sei, hat Ontario Rechtsvorschriften (Gesetz über den Schutz der landwirtschaftlichen Arbeitnehmer von 2002) erlassen, die landwirtschaftlichen Arbeitskräften die Möglichkeit einräumen, Arbeitnehmervereinigungen zu gründen. Das neue Gesetz sieht jedoch keine ausdrückliche Gewährleistung von Gewerkschafts- und Kollektivverhandlungsrechten vor.

122. In Marokko bietet nach Ansicht nationaler Gewerkschaften das Gewerkschaftsgesetz von 1957 keine ausreichenden Garantien für das Vereinigungsrecht in der Landwirtschaft. In Pakistan gilt die Arbeitsbeziehungsverordnung von 2002 nicht für den landwirtschaftlichen Sektor, und in Sri Lanka weist die Lanka Jathika Estate Workers Union darauf hin, daß es sich bei einer Mehrheit der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte um Kleinbauern mit kleinsten, zerstückelten Feldflächen, Teilpächter und Arbeiter ohne Landbesitz handelt, für die die Arbeitsgesetze deshalb keine Geltung haben.

123. Wie dies zeigt, hat die Tatsache, daß vor allem in der Entwicklungswelt ein großer Teil der landwirtschaftlichen Tätigkeiten informeller Natur ist oder in kleinsten Einheiten erfolgt, auch dort, wo die Landwirtschaft nicht ausdrücklich vom Geltungsbereich der Arbeitsgesetze ausgenommen ist, zur Folge, daß die Rechte der landwirtschaftlichen Arbeitskräfte nicht immer gesetzlich geschützt sind. In einigen Ländern gelten die Gesetze, die das Vereinigungsrecht gewährleisten, nicht für Kleinbetriebe, in anderen wiederum nicht für Gelegenheitsarbeitnehmer. In Costa Rica beispielsweise waren bis vor kurzem Ackerbau- und Viehzuchtbetriebe mit weniger als fünf fest beschäftigten Arbeitnehmern vom Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes ausgeschlossen. Nachdem der Oberste Gerichtshof entschieden hatte, daß dieser Ausschluß verfassungswidrig sei, wurde das Arbeitsgesetz mit der Fassung vom März 2001 geändert²⁴. In Ecuador setzt die Gründung von Arbeitnehmerverbänden eine Mindestzahl von 30 Arbeitnehmern voraus. Dies hat nach Angabe der Internationalen Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Café- und Genußmittelarbeiter-Gewerkschaften (IUL) dazu geführt, daß Großplantagen zuweilen in Einheiten mit je 29 Arbeitnehmern aufgeteilt werden.

124. Ein weiteres Problem ist das in einigen Ländern geltende Erfordernis, daß Gewerkschaften mindestens die Hälfte der Arbeitnehmer eines Unternehmens oder einer Verhandlungseinheit vertreten, um anerkannt werden oder Kollektivverhandlungen führen zu können. Dies schränkt die Möglichkeiten für Kol-

²⁴ Der Sachverständigenausschuß für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen stellte mit Interesse fest, daß die Fassung des Arbeitsgesetzes vom März 2001 ausdrücklich anerkennt, daß diese Bestimmung vom Obersten Gerichtshof für verfassungswidrig erklärt wurde. IAA: *Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen*, Bericht III (Teil 1A), Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003, S. 247 (im folgenden bezeichnet als *Bericht des Sachverständigenausschusses*, 2003).

lektivverhandlungen in allen Wirtschaftszweigen ein. Es ist jedoch für eine Gewerkschaft besonders schwierig, einen solchen Anteil bei landwirtschaftlichen Arbeitskräften zu erreichen, da die saisonabhängige Natur der Beschäftigung in der Landwirtschaft durchaus den Wechsel von einem Arbeitsplatz zum anderen, und zwar nicht unbedingt am gleichen Ort, bedeuten kann. Zu den Ländern, in denen solche Beschränkungen gelten, gehören die Dominikanische Republik, Ecuador, Fidschi, Jamaika²⁵, Peru, Swasiland, Uganda und Venezuela.

125. Im Lauf der Jahre hat der IAO-Ausschuß für Vereinigungsfreiheit Dutzende von Klagen in bezug auf den Landwirtschaftssektor geprüft, darunter mehrere mit schwerwiegenden Vorwürfen der Verletzung von Menschenrechten, einschließlich Fällen von Mord, Gewalt und Todesdrohungen. Bei den behandelten Fällen ging es auch um Massenentlassungen, gewerkschaftsfeindliche Diskriminierungen und die Verweigerung der Anerkennung von Gewerkschaften. Seit jeher gehören solche Fälle zu den schwerwiegendsten, die von den Aufsichtsorganen der IAO untersucht werden.

126. Eine vom IAA durchgeführte Erhebung zeigt, in welchem Umfang Funktionäre und Mitglieder von Verbänden landwirtschaftlicher Arbeitskräfte Schikanen ausgesetzt sind²⁶. Von den 44 Verbänden in drei Ländern, die auf einen Fragebogen des IAA zu den Themen Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen geantwortet haben, erklärten 52 Prozent, ihre Funktionäre oder Mitglieder seien in der einen oder anderen Weise schikaniert worden. Die häufigste Form der Schikanen, unter der 45 Prozent der antwortenden Verbände zu leiden hatten, waren Drohungen – mit Entlassung, Verhaftung oder gar Gewaltanwendung. Etwa ein Drittel der Verbände erklärte, Gewerkschaftsmitglieder seien eindeutig diskriminiert worden oder hätten ihre Arbeitsplätze verloren. Und in 16 Prozent der Antworten wurde angegeben, daß Gewerkschaftsfunktionäre oder -mitglieder verhaftet worden seien. Diese Zahlen können verständlich machen, warum in mehreren Antworten erklärt wurde, daß Angst – der Arbeitnehmer oder ihrer Angehörigen – ein Hindernis bei den Vereinigungsbemühungen im Landwirtschaftssektor sei.

127. Auch wenn es weder rechtliche Beschränkungen noch Schikanen gibt, stehen landwirtschaftliche Arbeitskräfte bei der Verwirklichung der Vereinigungs- und Kollektivverhandlungsrechte vor einer Reihe praktischer Probleme, darunter die Abgelegenheit einiger ländlicher Gemeinden und die saisonabhängige Natur eines großen Teils der landwirtschaftlichen Arbeit. In den letzten Jahren sind Vereinigungsbemühungen darüber hinaus durch veränderte Beschäftigungsmuster erschwert worden, die zum Teil mit der Globalisierung zusammenhängen. Hierzu gehören die Freisetzung ständig beschäftigter Arbeitnehmer, der Einsatz von Leiharbeitsunternehmen und die verstärkte Hinwen-

²⁵ In Jamaika müssen Gewerkschaften einen Vertretungsgrad von 40 Prozent erreichen, um Kollektivverhandlungen führen zu können, wobei dieser Anteil auf 50 Prozent steigen kann, falls die Regierung eine Anerkennungsabstimmung verlangt. Für Einzelheiten siehe *Bericht des Sachverständigenausschusses*, 2002, S. 373.

²⁶ Analyse der Gewerkschaftsantworten auf den Fragebogen des InFocus-Programms Förderung der Erklärung und der Hauptabteilung Tätigkeiten für Arbeitnehmer zum Thema Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen in der Landwirtschaft, die im Zusammenhang mit dem Internationalen Arbeitnehmersymposium über menschenwürdige Arbeit in der Landwirtschaft (Genf, Sept. 2003) durchgeführt wurde.

dung zu unabhängigen Lieferanten. In Ländern, in denen die Landwirtschaft in hohem Maß auf ausländische Arbeitskräfte angewiesen ist, können darüber hinaus andere Hindernisse für eine Vereinigung bestehen, wie etwa Sprachbarrieren oder die Angst vor einer Ausweisung, die besonders bei Arbeitnehmern ohne Papiere herrscht (siehe Abschnitt über Wanderarbeitnehmer). Und schließlich ist eine praktische Durchsetzung von Gewerkschaftsrechten und Kollektivverhandlungsvereinbarungen in entlegenen ländlichen Gebieten schwierig.

128. Solche nicht durch das Gesetz bedingte Hindernisse dieser Art wurden auch in der IAA-Erhebung genannt, zumal die meisten Antworten aus Ländern kamen, in denen Gesetze die Vereinigungsfreiheit, auch für landwirtschaftliche Arbeitskräfte, garantieren. Viele der befragten Gewerkschaften gaben zwar an, sie hätten sich bemüht, neue Gruppen von Arbeitnehmern zu organisieren, dabei aber häufig festgestellt, daß ihre Ressourcen und Kapazitäten unzulänglich seien. Bei den erwähnten konkreten praktischen Problemen handelte es sich in den meisten Fällen um solche logistischer Natur, wie Schwierigkeiten, mit den Mitgliedern zusammenzutreffen und Beiträge zu erheben, und bürokratische Hindernisse. In einigen Fällen wurden aber auch eher kulturbedingte Hindernisse erwähnt, so etwa Kommunikations- und Sprachschwierigkeiten und die Einstellungen gegenüber gewerkschaftlichen Organisationsbeauftragten.

129. Neue Mitglieder wurden vor allem unter den Frauen gesucht, erklärten doch 82 Prozent der befragten Organisationen, sie hätten sich bemüht, Frauen gewerkschaftlich zu organisieren. In nur 36 Prozent der Antworten dagegen wurde auch erwähnt, daß die Organisationsbemühungen Wanderarbeitnehmern gegolten hätten. Was Kollektivverhandlungen betrifft, so erklärten eine Reihe der befragten Organisationen, Gesamtarbeitsverträge würden entweder nicht korrekt eingehalten (41 Prozent) oder sogar systematisch verletzt (14 Prozent)). Zur Frage nach dem Vertrauensverhältnis zwischen den Sozialpartnern erklärten 52 Prozent, es sei zufriedenstellend, 7 Prozent nannten es gut, während es 20 Prozent als schlecht und 2 Prozent als überhaupt nicht vorhanden bezeichneten. Allerdings wurde diese Frage von vielen Organisationen nicht beantwortet.

130. Angesichts all dieser Faktoren überrascht es kaum, daß die Vertretungsquote bei den landwirtschaftlichen Arbeitskräften in den meisten Ländern im allgemeinen sehr niedrig ist, wobei nur Großplantagen in Asien und einigen Ländern Afrikas eine Ausnahme bilden²⁷. Auf globaler Ebene ergab die IAA-Erhebung keinen deutlichen Hinweis darauf, daß die Zahl der Massenorganisationen, die landwirtschaftliche Arbeitskräfte vertreten, in den letzten Jahren zugenommen hat.

131. Es sind aber auch positive Entwicklungen zu verzeichnen. Auf innerstaatlicher Ebene scheinen einige landwirtschaftliche Organisationen an Stärke zu gewinnen. Von den Organisationen, die der Erhebung des IAA Antworten übermittelten, meldeten 51 Prozent einen Anstieg der Mitgliederzahl, 37 Prozent einen Rückgang und 12 Prozent keine Veränderung der Mitgliederzahl. Die Erhebung erbrachte auch Hinweise auf ermutigende Entwicklungen des

²⁷ IAA: *Decent work in agriculture*, Hintergrundpapier für das Internationale Arbeitnehmer-symposium über menschenwürdige Arbeit in der Landwirtschaft, , Genf, 15.-18. Sept. 2003, S. 20-21.

Anteils der Frauen. Zwei Drittel der Gewerkschaften teilten mit, mindestens 30 Prozent ihrer Mitglieder seien Frauen. Solche Zahlen besagen aber nicht unbedingt etwas über eine verstärkte Rolle der Frauen bei Planungen oder Entscheidungen.

132. In den letzten vier Jahren waren auch einige Fortschritte bei der Gesetzgebung zu verzeichnen. Abgesehen von den bereits erwähnten Urteilen der Obersten Gerichtshöfe in Kanada und Costa Rica, hat die Arabische Republik Syrien im Dezember 2000 ein Gesetz aufgehoben, das Streiks in der Landwirtschaft verbietet. Jordanien hat 2003 seine Rechtsvorschriften geändert, indem der Geltungsbereich des Arbeitsgesetzes dieses Landes auf landwirtschaftliche Arbeitskräfte im öffentlichen Sektor und zum Teil auch im privaten Sektor erweitert wurde²⁸.

133. In Uganda konnte die National Union of Plantation and Agricultural Workers (NUPAWU) ihre Mitgliederzahl seit 1990 mehr als verdoppeln. Es gelang ihr damit, den massiven Rückgang während der wirtschaftlichen und politischen Krisen des Landes in den siebziger Jahren umzukehren. Heute sind fast ein Drittel ihrer rund 47.500 Mitglieder Frauen²⁹.

134. Internationale Rahmenvereinbarungen, wie sie in Kapitel III behandelt werden, können ebenfalls dazu beitragen, die Vertretung landwirtschaftlicher Arbeitskräfte zu verbessern. So konnten beispielsweise nach Abschluß der Vereinbarung zwischen der Chiquita Branch International Inc. und der IUL und dem Lateinamerikanischen Koordinierungsausschuß der Bananenarbeitergewerkschaften (COLSIBA) im Jahr 2001 Landwirtschaftsgewerkschaften in Lateinamerika zahlreiche neue Mitglieder bei Chiquita-Lieferanten gewinnen. Im Rahmen dieser Vereinbarung verlangt Chiquita von seinen Lieferanten angemessene Nachweise darüber, daß sie die innerstaatlichen Gesetze und grundlegende Arbeitnehmerrechte, darunter das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, einhalten. Nach Auffassung von Guillermo Rivero Zapata, dem Vorsitzenden der kolumbianischen Gewerkschaft der Arbeitnehmer in der Agrarindustrie (SINTRAINAGRO), half die Chiquita-Vereinbarung seiner Gewerkschaft, 1.500 neue Mitglieder zu gewinnen und drei neue Gesamtarbeitsverträge in den Regionen Magdalena und Uraba abzuschließen. Solche Fortschritte sind angesichts der gegen Gewerkschafter in Kolumbien geübten Gewalt (nach Schätzungen der SINTRAINAGRO wurden seit 1989 rund 400 ihrer Führungskräfte ermordet) besonders beachtenswert. In Honduras ermöglichte es die Chiquita-Vereinbarung dem IUL-Mitgliedsverband Arbeitnergewerkschaft der Tela-Eisenbahngesellschaft (SITRATERCO), bei Buenos Amigos, einem Lieferanten von Chiquita, Mitglieder zu werben und Kollektivverhandlungen zu führen.

135. In Malawi wird versucht, den Mangel an Schutz und Vertretung von Pächtern im Tabaksektor, die zumeist ohne mündliche oder schriftliche Verträge tätig sind und nicht von den Arbeitsgesetzen erfaßt werden, zu beheben³⁰. Zu diesem Zweck wurde zwischen dem Arbeitgeberverband Tobacco Asso-

²⁸ Bericht des Sachverständigenausschusses, 2004, S. 95.

²⁹ *Decent work in agriculture*, a.a.O., S. 21.

³⁰ M. Mwasikakata: *Tobacco: An economic lifeline? The case of Tobacco farming in the Kasungu Agricultural Development Division, Malawi*, Programm Tätigkeiten nach Sektoren, Arbeitspapier Nr. 184 (Genf, IAA, 2003), S. 56.

ciation of Malawi einerseits und der Tobacco Tenants and Allied Workers' Union of Malawi sowie dem Malawi Congress of Trade Unions andererseits eine Vereinbarung unterzeichnet. Außerdem hat die Regierung mit Diskussionen zur Annahme eines Gesetzes zur Regelung der Pächterarbeit begonnen.

Arbeitnehmer in Ausfuhr-Freizonen

136. Nach der Definition der IAO handelt es sich bei Ausfuhr-Freizonen um „Industriezonen mit besonderen Anreizen, die errichtet werden, um ausländische Investoren anzuziehen, und in denen importiertes Material in gewissem Umfang bearbeitet wird, ehe es wieder exportiert wird“³¹. Anfangs wurden in diesen Zonen in erster Linie Industrieerzeugnisse montiert und bearbeitet, heute jedoch sind dort auch die Bereiche Hochtechnologie, Wissenschaft, Finanzwesen, Logistik und sogar Tourismus vertreten. Es handelt sich dabei nicht mehr ausschließlich um geographische Enklaven, in denen nur eine Branche, ein Rohstoff, ein Betrieb oder ein Unternehmen tätig ist.

137. Parallel zu dieser Ausweitung der ursprünglichen Bestimmung von Ausfuhr-Freizonen hat auch die Zahl dieser Zonen sowie die Zahl der in ihnen beschäftigten Arbeitnehmer, bei denen es sich überwiegend um Frauen handelt, rasch zugenommen. Während es 1975 79 Zonen in 25 Ländern gab, waren es 2002 bereits 3.000 in 116 Ländern. Ende 2002 waren in Ausfuhr-Freizonen mindestens 43 Millionen Menschen beschäftigt, davon allein in China 30 Millionen³². Da Definitionen unterschiedlich sein können, ist jedoch nicht ganz eindeutig, in welchem Umfang die Sonderzonen Chinas der Kategorie Ausfuhr-Freizonen zugeordnet werden können.

138. Bemühungen um eine Verbesserung der Vereinigungs- und Verhandlungsrechte für Arbeitnehmer in Ausfuhr-Freizonen wirken sich auch auf die sozioökonomische Entwicklung und die Menschenrechte aus. Wie eine von der IAO 1998 veranstaltete Dreigliedrige Tagung über Länder, die Ausfuhr-Freizonen betreiben, feststellte, gefährden Beschränkungen der Gewerkschaftsrechte, die mangelnde Durchsetzung von Arbeitsgesetzen und fehlende Vertreter von Arbeitnehmerverbänden die Fähigkeit der Zonen, Fertigkeiten, Arbeitsbedingungen und Produktivität zu verbessern und damit dynamischer und international wettbewerbsfähiger zu werden³³. Dieser Tatsache kommt besondere Bedeutung zu, wenn Ausfuhr-Freizonen den Transfer von Technologie, Fachwissen und verbesserten Produktionsmethoden in die Mutterländer bewirken und damit einen Beitrag zur langfristigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung leisten sollen.

139. Diese Entwicklungen tragen zu der Erklärung bei, warum die internationale Gemeinschaft, darunter auch die IAO, Ausfuhr-Freizonen verstärkte Aufmerksamkeit widmet. Als ein sehr sichtbares Element der Globalisierung haben

³¹ IAA: *Labour and social issues relating to export processing zones*, Bericht zur Aussprache auf der Dreigliedrigen Tagung über Länder, die Ausfuhr-Freizonen betreiben, Genf, 1998, TMEPZ/1989, S. 3.

³² IAA: *Employment and social policy in respect of export processing zones (EPZs)*, Verwaltungsratsdok. GB.286ESP/3, 286. Tagung, Genf, März 2003, Übersicht 1.

³³ IAA: „Conclusions: Priorities and guidelines for improving social and labour conditions in EPZs“ in *Note on proceedings*, Dreigliedrige Tagung über Länder, die Ausfuhr-Freizonen betreiben, Genf, 1998, Dok. TMEPZ/1998/5.

sie das Potential, einzelnen Arbeitnehmern und Ländern soziale und wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten zu bieten. Wenn jedoch den dort Beschäftigten Rechte verweigert werden, werden diese Zonen zu einem Symbol für den Druck auf Arbeitnehmer, den ein ungezügelter Wettbewerb um Kapital und Produktionsaufträge erzeugen kann³⁴. Die heutige Funktionsweise globaler Produktionsketten hat zur Folge, daß Arbeitnehmer und Unternehmen in Ausfuhr-Freizonen häufig hart kämpfen müssen, um Produktionsfristen und Preisforderungen erfüllen zu können. Eine Analyse dieser Produktionsketten zeigt ferner, daß die Gewinnspannen an dem arbeitsintensiven Ende, an dem sich viele Ausfuhr-Freizonen befinden, äußerst gering sind, während ein wesentlich höherer Mehrwert durch Tätigkeiten erzeugt wird, die Fachwissen und Technologie bedingen.

140. In den meisten Ländern mit Ausfuhr-Freizonen gelten die nationalen Arbeits- und Arbeitsbeziehungsgesetze auch für diese Zonen³⁵. Dennoch weisen amtliche Quellen der IAO auf eine Reihe rechtlicher und praktischer Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen hin.

141. So wird beispielsweise in Bangladesch nach einem Gesetz von 1980 über Ausfuhr-Freizonen die Vereinigungsfreiheit für Arbeitnehmer in diesen Zonen nicht anerkannt³⁶, und diese Gewerkschaftsfreiheit ist als nichtfiskalischer „Anreiz“ propagiert worden³⁷. Die Regierung hat angekündigt, daß ab Januar 2004 gewerkschaftliche Aktivitäten in Ausfuhr-Freizonen zugelassen werden, und auf Ersuchen der Regierung hat die IAO fachliche Unterstützung geleistet, um diese Veränderung zu erleichtern. Es bleibt abzuwarten, ob die Vereinigungsfreiheit wie versprochen eingeführt werden wird. Anfang 2004 wurde die Aufhebung des diesbezüglichen Verbots auf gerichtlicher Anordnung verschoben, nachdem 22 Unternehmen, die in die Ausfuhrfreizone investiert hatten, dagegen Widerspruch eingelegt hatten. Obgleich für andere Länder die Gewerkschaftsfreiheit nicht so offensichtlich propagiert wird wie in Bangladesch, wird in einer Reihe von Fällen hervorgehoben, daß die Zonen in Arbeitsfragen völlige Freiheit genießen³⁸.

142. In Nigeria bestimmt eine Verordnung aus dem Jahr 1992, daß Streitigkeiten zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern von der Stelle geklärt werden, die für die Leitung der Einfuhr-Freizonen zuständig ist. Das Gesetz erwähnt aber weder Arbeitnehmerverbände noch Gewerkschaften und schreibt vor, daß für den Zutritt zu Ausfuhr-Freizonen eine vorherige Genehmigung einzuholen ist. In Pakistan hat die Regierung zwar Rechtsvorschriften angekündigt, die die Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen für Arbeitnehmer in Ausfuhr-Freizonen ermöglichen, doch sind diese Rechtsvorschriften bisher noch nicht erlassen worden.

³⁴ IAA: Siehe beispielsweise IBFG: *Export processing zones – Symbols of exploitation and a development dead-end*, Sept. 2003.

³⁵ IAA: *Labour and social issues relating to export processing zones*, a.a.O., S. 21.

³⁶ IAA: *Bericht des Sachverständigenausschusses*, 2003, a.a.O., S. 224.

³⁷ IAA: Verwaltungratsdok. GB.286/ESP/3, a.a.O., Abs. 17.

³⁸ Siehe beispielsweise die Website für Special Economic Zones Scheme India unter www.sezindia.nic.in

143. Und selbst dort, wo das Gesetz eine Vereinigung und Verhandlungen nicht ausschließt, können Gewerkschaften auf hartnäckigen Widerstand der Arbeitgeber und logistische Schwierigkeiten stoßen. Viele Zonen liegen weit entfernt von Gegenden mit hoher Bevölkerungsdichte, und in einigen Fällen sind die Arbeitnehmer innerhalb oder am Rande der Zonen untergebracht. Solche Verhältnisse können die Kommunikation zwischen Gewerkschaftsaktivisten und Arbeitnehmern erschweren und die Befürchtung der Arbeitnehmer verstärken, daß sie beim Beitritt zu einer Gewerkschaft mit Bestrafung rechnen müssen.

144. In der Dominikanischen Republik sind trotz des Abschlusses einer Reihe von Gesamtarbeitsverträgen zwischen Unternehmen in Ausfuhr-Freizonen und Gewerkschaften nach einem Bericht des IBFG die Gewerkschaften aus Furcht vor Repressalien meistens nicht in der Lage, Tätigkeiten zu entwickeln³⁹. Der Sachverständigenausschuß der IAO für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat die Regierung gebeten, zu diesen Vorwürfen sowie zu den Fragen des Ausschusses zur Anerkennung und Achtung des gewerkschaftlichen Schutzes in Ausfuhr-Freizonen Stellung zu nehmen⁴⁰.

145. In Togo hat Arbeitgeberwiderstand gegen Gewerkschaften ungeachtet der Erklärung der Regierung, die Bestimmungen ihres Arbeitsgesetzes über Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen hätten auch für Ausfuhr-Freizonen Geltung, dazu geführt, daß Personaldelegierte für Verhandlungen mit Arbeitgebern ernannt wurden. Eine zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertretern im Jahr 1996 getroffene Vereinbarung „war vage und bot keine Sicherheiten in bezug auf ... das Zutrittsrecht von Gewerkschaftsbeauftragten, das Recht zur Gründung von Gewerkschaften und das Recht zur Benennung von Kandidaten“⁴¹.

146. Im Rahmen einer vom IAA durchgeführten Erhebung erklärte die Regierung Kenias, es sei „sehr üblich“, daß multinationale Unternehmen in Ausfuhr-Freizonen ihren Arbeitnehmern nicht den Beitritt zu Gewerkschaftsbewegungen erlaubten, obgleich die Arbeitnehmer berechtigt seien, Vereinigungen zu gründen und Kollektivverhandlungen zu führen⁴².

147. Im Rahmen der Folgemaßnahmen zur IAO-Erklärung von 1998 von Ländern, die das Übereinkommen Nr. 87 und/oder das Übereinkommen Nr. 98 nicht ratifiziert haben, vorgelegte Berichte lassen deutliche Meinungsunterschiede zwischen Regierungen und Gewerkschaften in bezug auf die Situation in Ausfuhr-Freizonen erkennen. Während fast alle Regierungen, die solche Berichte vorlegen, erklären, daß die Rechte auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen auch für Ausfuhr-Freizonen Geltung hätten⁴³, betreffen

³⁹ IBFG: *Internationally recognized core labour standards in the Dominican Republic*, Bericht für die Überprüfung handelspolitischer Maßnahmen der Dominikanischen Republik durch den WTO-Generalrat, Okt. 2002.

⁴⁰ *Bericht des Sachverständigenausschusses*, 2003, a.a.O., S. 254.

⁴¹ Ebd., S. 311.

⁴² IAA: *Seventh Survey on the effect given to the Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy: Summary of reports submitted by governments and employers organisations*, (Teil II), Verwaltungsratsdok. GB.280/MNE/1/2, 280. Tagung, Genf, 2001.

⁴³ IAA: *Review of annual reports under the follow up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, Verwaltungsratsdok. GB.286/4, 286. Tagung, Genf, März 2003, Abs. 62.

die häufigsten Bemerkungen von Arbeitnehmerverbänden in bezug auf diese Zonen das Prinzip der Vereinigungsfreiheit und die wirksame Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen⁴⁴.

148. Der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit hat ebenfalls eine Reihe von Fällen im Zusammenhang mit Ausfuhr-Freizonen geprüft. Diese umfaßten Klagen gegen Schikanen und die Einmischung in Gewerkschaftswahlen auf den Philippinen sowie die Nichtanerkennung von Arbeitnehmerverbänden und die Verweigerung des Rechts auf Kollektivverhandlungen.

149. Es gibt jedoch Zeichen für einen Fortschritt, der auf verschiedene Faktoren zurückzuführen ist. Hierzu gehören der Druck der internationalen Gemeinschaft und der Verbraucher in Industrieländern sowie globale Gewerkschaftskampagnen.

150. Was die rechtliche Situation betrifft, so hat der Sachverständigenausschuß der IAO mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, daß in Namibia das Arbeitsgesetz von 1992 nunmehr für alle Teile des Landes, einschließlich der Ausfuhr-Freizonen, gilt⁴⁵. Die Türkei hat Rechtsvorschriften aufgehoben, die Arbeitnehmern in Ausfuhr-Freizonen Maßnahmen des Arbeitskampfes untersagten⁴⁶. Wie bereits erwähnt, haben sowohl Bangladesch als auch Pakistan Gesetzesänderungen zugesagt.

151. Es gibt auch Beispiele für Kollektivverhandlungen und die Anerkennung von Gewerkschaften in Ausfuhr-Freizonen. Der Bericht des IBFG über die Dominikanische Republik kritisiert zwar die allgemeine Situation in Ausfuhr-Freizonen, nennt aber gleichzeitig Beispiele für drei in der Praxis angewandte Gesamtarbeitsverträge. In Sri Lanka haben die Free Trade Zones Workers Union (FTZWU) und die Jaqalanka Ltd. im Oktober 2003 eine Vereinbarung getroffen, die die FTZWU als legitime Arbeitnehmervertretung anerkennt und dem Unternehmen Schikanen gegen Gewerkschaftsmitglieder untersagt.

Wanderarbeitnehmer

152. Über 80 Millionen Menschen gehen heute einer Erwerbstätigkeit außerhalb ihres Heimatlandes nach, die meisten am unteren Ende der Berufsleiter und mit nur geringen Kenntnissen der lokalen Sprache. In Asien und Lateinamerika sind die Hälfte oder ein noch größerer Teil der Wanderarbeitnehmer Frauen, und in anderen Regionen steigt ihr Anteil ständig. Für Wanderarbeitnehmer ohne Papiere oder in einem irregulären Beschäftigungsverhältnis sind die Bedingungen noch schlechter als für andere. Sie können aber bis zu einem Fünftel der Gesamtzahl der ausländischen Arbeitnehmer ausmachen. Wanderarbeitnehmer sind Gegenstand einer allgemeinen Aussprache auf dieser Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz⁴⁷.

153. Im Gesamtbericht 2000 *Mitsprache am Arbeitsplatz* wurden Wanderarbeitnehmer als eine der Gruppen ermittelt, denen das Vereinigungsrecht nach dem Gesetz oder in der Praxis häufig verweigert wird. Selbst dort, wo es keine

⁴⁴ IAA: Verwaltungsratsdok. GB.286/ESP/3 a.a.O., Abs. 19.

⁴⁵ Bericht des Sachverständigenausschusses, 2003, a.a.O., S. 285.

⁴⁶ Ebd., S. 314.

⁴⁷ IAA: Bericht VI über Arbeitsmigranten, Internationale Arbeitskonferenz, 92. Tagung, Genf, 2004.

rechtlichen Hindernisse gibt, haben Wanderarbeitnehmer aufgrund unzulänglicher Kenntnisse ihrer Rechte, der Angst vor möglichen Problemen mit ihren Arbeitgebern oder der Polizei usw. besondere Schwierigkeiten. Die gewerkschaftliche Organisation von Wanderarbeitnehmern ist deshalb ein grundlegender Schritt auf dem Weg zur Anerkennung und Durchsetzung ihrer Kollektivverhandlungsrechte. Ihre Gleichstellung muß zu diesem Zweck auch innerhalb der Gewerkschaften gefördert werden, und Gewerkschaftsvertreter der Wanderarbeitnehmer sollten gemeinsam mit ihren Kollegen an Verhandlungen über Gesamtarbeitsverträge teilnehmen. Diese Verträge können Bestimmungen über Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts, der Rasse und der Konfession enthalten, weil diese Merkmale Wanderarbeitnehmer besonders verletzlich machen.

154. Trotz der bestehenden Schwierigkeiten gibt es zahlreiche ermutigende Beispiele von Wanderarbeitnehmern, die maßgebenden Gewerkschaften in ihren Beschäftigungsländern beigetreten sind oder eigene Organisationen gegründet haben. Gewerkschaften in Industrieländern haben zunehmend erkannt, daß die Organisation und der Schutz von Wanderarbeitnehmern zu den Aufgaben gehören, die Globalisierung und internationale Migrationen der Gewerkschaftsbewegung stellen. Wanderarbeitnehmer zu organisieren und ihre Rechte zu verteidigen, entspricht auch einem verstärkten Einsatz der Gewerkschaften gegen Rassismus und Rassendiskriminierung am Arbeitsplatz⁴⁸. Bestehende Gewerkschaften können durch die Aufnahme von Wanderarbeitnehmern ihrer Mitgliedschaft neue Kräfte zuführen. Ein Beispiel hierfür ist die Gewerkschaft Bau & Industrie (GBI) in der Schweiz, deren Mitglieder aufgrund gezielter Maßnahmen und Tätigkeiten für Wanderarbeitnehmer heute zu zwei Dritteln Ausländer sind. Ein weiteres Beispiel ist das „Projekt portugiesischer Arbeitnehmer“, das bewirkte, daß zahlreiche der 20.000 portugiesischen Arbeitnehmer im Vereinigten Königreich Gewerkschaften in diesem Land beitraten. Von den 600.000 neuen Mitgliedern, die der Amerikanische Gewerkschaftsbund und Kongreß der Industriegewerkschaften (AFL-CIO) seit 1999 – nach Jahren rückläufiger Mitgliederzahlen in den Vereinigten Staaten – gewinnen konnte, sind viele Wanderarbeitnehmer aus Lateinamerika und der Karibik.

155. In Deutschland haben Gewerkschaften im Baugewerbe und in der Landwirtschaft Verbindungen zu polnischen Gewerkschaften geknüpft und ein Büro in Warschau eröffnet, um Informationen über Arbeitsbedingungen und Arbeitnehmerrechte zu verbreiten und Arbeitnehmer zu veranlassen, vor ihrer Ankunft in Deutschland einer Gewerkschaft beizutreten. Der Internationale Bund der Bau- und Holzarbeiter unterstützt den Abschluß bilateraler und trilateraler Vereinbarungen zwischen Gewerkschaften der Entsende- und Aufnahmeländer, in denen die gegenseitige Anerkennung der Gewerkschaftszugehörigkeit vorgesehen wird⁴⁹. So haben beispielsweise österreichische und

⁴⁸ Siehe Internationaler Bund freier Gewerkschaften (IBFG): *Trade unions say no to racism and xenophobia! Plan of action for trade unions*, Bericht für die Weltkonferenz gegen Rassismus, Rassendiskriminierung, Fremdenfeindlichkeit und damit zusammenhängende Intoleranz, Durban, 30. Aug.-7. Sept. 2001, unter www.icftu.org/www/pdf/cislantracismeEN.pdf

⁴⁹ IAA: *Forced Labour Outcomes of Irregular Migration and Human Trafficking in Europe*, Bericht der Tagung über die Anhörung von Gewerkschaften, InFocus-Programm Förderung der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit, Jan. 2003, S. 19.

ungarische Gewerkschaften bilaterale Vereinbarungen abgeschlossen, während die deutsche Gewerkschaft IG Bauen – Agrar – Umwelt Vereinbarungen mit italienischen Gewerkschaften getroffen hat und derzeit über den Abschluß einer Solidaritätsvereinbarung mit einer polnischen Gewerkschaft verhandelt⁵⁰. In Italien hat der Italienische Bund der Arbeitnehmergewerkschaften (CISL) Vereinbarungen über die Zusammenarbeit mit Gewerkschaften in Wanderarbeitnehmer-Entsenderländern wie Kap Verde, Marokko, Peru, Senegal und Tunesien getroffen.

156. Auch Gewerkschaften in Entsendeländern haben damit begonnen, mit Gewerkschaften in Beschäftigungsländern zusammenzuarbeiten. Dies gilt beispielsweise für den Bund autonomer Gewerkschaften Senegals (UNSAS), die Dominikanische Arbeitnehmergewerkschaft (CNTD), den Ceylon Workers' Congress in Sri Lanka und die Union Marocaine du Travail (UMT) in Marokko⁵¹. Union Network International (UNI) hat einen sogenannten „UNI-Pass“ entwickelt, der es Arbeitnehmern im Dienstleistungssektor ermöglicht, ihre Rechte als Gewerkschaftsmitglieder beim Umzug in ein anderes Land aufrechtzuerhalten. Diese Maßnahme wurde getroffen, nachdem Arbeitnehmer in der Informationstechnologie in indischen Städten Berufsforen gründeten, die ihrerseits die Aufnahme in die UNI beantragten⁵².

157. Wanderarbeitnehmer in Aufnahmeländern sehen sich verschiedenen Hindernissen gegenüber, die ihnen eine Annäherung an Gewerkschaften erschweren. Eines dieser Hindernisse ist die Sprache. Deshalb haben eine Reihe von Gewerkschaften, darunter die GMB im Vereinigten Königreich, Werbe- und Informationsmaterial in den Sprachen der potentiellen Mitglieder erstellt oder Dolmetscher oder Gewerkschaftsfunktionäre eingesetzt, die die Sprache dieser Arbeitnehmer sprechen. In Israel hat die Gewerkschaft der Bau- und Holzarbeiter Informationsbroschüren über Arbeitsgesetze in Bulgarisch, Chinesisch, Englisch, Rumänisch und Türkisch erstellt und an Wanderarbeitnehmer im Baugewerbe verteilt⁵³.

158. Eine Reihe von Gewerkschaften in Aufnahmeländern von Wanderarbeitnehmern haben Gewerkschaftsorgane geschaffen, die sich gezielt mit Wanderarbeitnehmeranliegen und Migrationsfragen befassen. In den Vereinigten Staaten haben mehrere Gewerkschaften im Gebiet Boston das Projekt Förderung, Ausbildung und Schulung in bezug auf Einwandererrechte (IRATE) entwickelt, um Wanderarbeitnehmer zu unterstützen und ihnen bei ihrer gewerkschaftlichen Organisation zu helfen. IRATE bietet Informationen und Rechtshilfe und hilft bei der Bildung von Arbeitnehmerschüssen mit dem Ziel, künftige Gewerkschaftsaktivisten heranzubilden⁵⁴. In Italien hat der Allgemeine italienische Gewerkschaftsbund (CGIL) Ende der achtziger Jahre eine Abteilung für Migrationspolitik und einen Koordinierungsausschuß für Migranten eingerichtet. In jüngster Zeit hat sie darüber hinaus Fernsehprogramme in verschiedenen

⁵⁰ IFBWW: *Exploitation of construction, forestry and wood workers in connection with migrant and cross border work* (Juli 2003).

⁵¹ N. David: *Migrants get unions back to basics*, in „Labour Education“ (Genf), 2002/4, Nr. 129, S. 73.

⁵² Ebd., S. 74.

⁵³ IFBWW, a.a.O. S. 32.

⁵⁴ IAA: *Promoting gender equality: A resource kit for trade unions, Booklet 6: Alliances and solidarity to promote women workers' rights* (Genf, 2002).

Sprachen für Migranten entwickelt. Der zweite große italienische Gewerkschaftsbund – die CISL – hat neben einem nationalen Koordinierungsausschuß für Migranten einen Ausschuß für weibliche Migranten geschaffen, die beide von Wanderarbeitnehmern geleitet werden. 1989 hat die CISL entscheidenden Anteil an der Gründung der Associazione Nazionale Oltre le Frontiere (ANOLF) gehabt, die zuletzt 55.000 ausländische und 400 italienische Arbeitnehmer zu ihren Mitgliedern zählte. Sie informiert und berät Migranten über ihre Rechte und führt umfassende Arbeiterbildungslehrgänge durch, die auch Sprachunterricht umfassen.

159. Wanderarbeitnehmer ohne Papiere oder in einer irregulären Situation stellen ein heikles Problem dar. Eine Untersuchung des IAA aus dem Jahr 1996 ergab, daß in den untersuchten Migranten-Aufnahmeländern nur die Ceylon Federation of Free Trade Unions, die National Confederation of Dominican Workers und der Allgemeine Bund Portugiesischer Arbeitnehmer angegeben hatten, sie würden auch Arbeitnehmer ohne Papiere als Mitglieder aufnehmen⁵⁵. Seither haben eine Reihe von Gewerkschaften Initiativen eingeleitet, um sich für diese besonders verletzbare Gruppe von Arbeitnehmern einzusetzen, sie zu verteidigen und gewerkschaftlich zu organisieren. So hat beispielsweise in den Niederlanden der Niederländische Gewerkschaftsbund (FNV) im Jahr 2000 die Mitgliedschaft von Wanderarbeitnehmern ohne Papiere ermöglicht. In der Schweiz haben Gewerkschaften mit der Bewegung der Arbeitnehmer ohne Papiere – „sans papiers“ – zusammengearbeitet und einige positive Ergebnisse in Form der Legalisierung der Situation einer Reihe von Wanderarbeitnehmern ohne Papiere erreicht. In den Vereinigten Staaten haben die Union of Needletrades, Industrial and Textile Employees (UNITE) und die Hotel Employees and Restaurant Employees International Union (HERE) Klauseln ausgehandelt, die Arbeitgeber verpflichten, die Gewerkschaft zu unterrichten, sobald sie vom Eintreffen von Einwanderungsbeamten erfahren, nachdem einige Arbeitgeber zuvor gedroht hatten, illegale Einwanderer zu denunzieren, sollten sie sich um einen Beitritt zu einer Gewerkschaft bemühen⁵⁶. In Kanada hat der Kanadische Gewerkschaftskongreß (CLC) damit begonnen, sich für eine Harmonisierung der Einwanderungsgesetze einzusetzen.

160. Die Rechte von Arbeitnehmern ohne Papiere sind in jüngster Zeit auch in Fällen im Rahmen des Aufsichtssystems der IAO behandelt worden. In einem Spanien betreffenden Fall stellte der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit fest, daß ein 2001 in Kraft getretenes spanisches Gesetz, das Ausländern ohne Papiere die Gewerkschaftsrechte verweigert, nicht dem Übereinkommen Nr. 87 entsprach. Es ging in diesem Fall um ein spanisches Gesetz, das zwischen den Rechten legaler und illegaler Einwanderer zu differenzieren versuchte.

161. Der Ausschuß untersuchte auch eine Klage gegen die Regierung der Vereinigten Staaten bezüglich einer Entscheidung des Obersten Gerichtshofes, wonach ein Arbeitnehmer ohne Papiere keinen Anspruch auf die Nachzahlung entgangener Löhne nach seiner illegalen Entlassung wegen der Ausübung von Gewerkschaftsrechten habe. Mit der Entscheidung des Obersten Gerichtshofs

⁵⁵ Siehe S. Barwa und A. Ibrahim: *Protecting the least protected: Rights of migrant workers and the role of trade unions – Guidelines for trade unions* (Genf, IAA, 1996), S. 7.

⁵⁶ IBFG: *Trade unions say no to racism and xenophobia*, a.a.O. S. 11.

wurden Schlußfolgerungen der Nationalen Arbeitsbeziehungsbehörde in einem das Unternehmen Hoffman Plastic Compounds Inc. betreffenden Fall für ungültig erklärt. Der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit gelangte zu dem Schluß, daß Arbeitnehmern mit der Verweigerung der von der Nationalen Arbeitsbeziehungsbehörde angeordneten Nachzahlungen ein angemessener Schutz gegen gewerkschaftsfeindliche Diskriminierungen versagt werde.

Haushaltsangestellte

162. Haushaltsangestellte und vor allem jene, die ins Ausland gehen, spielen auf dem heutigen globalen Arbeitsmarkt eine wachsende sozioökonomische Rolle. Frauen, die in der formellen Wirtschaft arbeiten, sind manchmal auf Haushaltsangestellte angewiesen, die sich um den Haushalt und die Kinder kümmern. Auch die schwindende Bedeutung des Wohlfahrtsstaates und die vorherrschende Stellung der Kernfamilie bewirken, daß immer mehr Menschen eine Haushaltshilfe in Anspruch nehmen. Gleichzeitig leben zahlreiche Familien in Entwicklungsländern von den Überweisungen im Haushaltssektor tätiger Wanderarbeitnehmer. Ihr Beitrag zur Gesellschaft wird jedoch nur allzu häufig in Form ihrer Ausnutzung und der Verweigerung grundlegender Rechte bei der Arbeit vergolten. Im Jahr 2000 wurde in *Mitsprache am Arbeitsplatz* darauf hingewiesen, daß eine Reihe von Ländern Haushaltsangestellte vom Geltungsbereich ihrer Arbeitsgesetze ausschließen und ihnen das Vereinigungsrecht verweigern⁵⁷. Seither hat sich nur wenig geändert.

163. Die persönliche Art des Verhältnisses zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie eine extreme Abhängigkeit vom Arbeitgeber machen es Hausangestellten schwierig, sich zu vereinigen und ihre Rechte zu beanspruchen. Die durch das mit der Haushaltsarbeit verbundene Zusammenleben bewirkte Abhängigkeit ist dabei sowohl realer wie psychologischer Natur. Das Zusammenleben fördert die Vorstellung von Haushaltsangestellten als „Teil der Familie“. Dadurch entsteht eine zweideutige Situation, ohne klare Grenzen, zwischen arbeitsbedingten und persönlichen Beziehungen. Ferner wird dadurch den Arbeitgebern die Anerkennung von Rechten der Haushaltsangestellten und den Arbeitnehmern wiederum die Inanspruchnahme dieser Rechte erschwert. Daß Arbeitsgesetze nicht auf die Arbeit im Haushalt eingehen, wird oft mit Hinweis auf den Grundsatz der Nichteinmischung des Staates in die Privatsphäre entschuldigt. So befindet sich die Haushaltsarbeit heute „in einer Grauzone zwischen marktbestimmten und marktunabhängigen Beziehungen“⁵⁸.

164. Ihre Isolation hindert Hausangestellte daran, Gewerkschaften zu gründen, weil es für sie schwierig ist, Kontakte zu anderen Hausangestellten aufzunehmen. Dies bewirkt, daß sie weitgehend unsichtbar bleiben und für Gewerkschaften schwierig zu erreichen sind. Hinzu kommt, daß einige Gewerkschaften

⁵⁷ Es ist bezeichnend, daß alle Gesamtberichte zu den vier Kategorien grundlegender Rechte Hausangestellte als eine der Gruppen von Arbeitnehmern ermittelt haben, die ganz wesentlich unter einem Defizit an Rechten leiden; siehe IAA: *Mitsprache am Arbeitsplatz*, a.a.O., S. 33 (Genf, 2000); und *Schluß mit der Zwangsarbeit* (Genf, 2001), S. 31; *Eine Zukunft ohne Kinderarbeit* (Genf, 2002), S. 32-33; und *Gleichheit bei der Arbeit – Ein Gebot der Stunde* (Genf, 2003), S. 23.

⁵⁸ B. Anderson: *Migration policies and vulnerabilities of domestic workers*, ein Papier für das Programme Consultation Meeting on the Protection of Domestic Workers against the Threat of Forced Labour and Trafficking, Hongkong, China, Febr. 2003, S. 16.

traditionell die herrschende gesellschaftliche Meinung geteilt haben, daß Haushaltsarbeit eine „andere“ Art Arbeit darstellt. Die Organisation von Haushaltsangestellten ist aber ein ganz entscheidendes Instrument, um die Verletzungen aller grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, einschließlich der Freiheit von Zwangsarbeit und Kinderarbeit und der Nichtdiskriminierung, zu bekämpfen. Es ist bemerkenswert, daß es in Sektoren, in denen die Arbeitnehmer gut organisiert sind und Arbeitsnormen in bezug auf Arbeitszeiten, Arbeitsschutz, Löhne und Beschäftigungsverträge nicht nur festgelegt, sondern auch durchgesetzt werden, praktisch keine Zwangsarbeit und keinen Handel mit Arbeitskräften gibt⁵⁹.

165. Trotz dieser Hindernisse, die einer gewerkschaftlichen Organisation entgegenstehen, gibt es aber auch Erfolgsmeldungen. Vereinigungen von Haushaltsangestellten haben Formen der Zusammenarbeit mit Gewerkschaften entwickelt, und Mitglieder solcher Vereinigungen sind Gewerkschaften beigetreten. In einigen Fällen waren Gewerkschaften die treibende Kraft bei der Vereinigung von Haushaltsangestellten. Ein Beispiel hierfür ist die in Kapitel 4 geschilderte South African Domestic Service and Allied Workers Union in Südafrika.

166. Die Organisation von Haushaltsangestellten erfordert innovative Strategien und Vorgehensweisen. Das Angebot eines breiten Spektrums an Dienstleistungen und auch die Bekämpfung des Mangels an Selbstachtung und Selbstbewußtsein unter den betreffenden Arbeitnehmern sind unerlässlich, um Haushaltsangestellte zu gewinnen. In Costa Rica hat sich die 1991 gegründete Vereinigung der Haushaltsangestellten (ASTRADOMES) für eine holistische Vorgehensweise entschieden, in deren Rahmen ein breites Spektrum von Dienstleistungen geboten wird, darunter Telefonauskünfte, Beratung, Unterstützung, Rechts- und Sozialhilfe, die Bereitstellung von Unterkünften für entlassene Arbeitnehmer sowie Ausbildung über verschiedene Themen, darunter auch über Arbeitnehmerrechte und -pflichten. Heute hat diese Organisation 400 Mitglieder – Migranten aus Nicaragua, El Salvador, Honduras und Guatemala.

167. Es gibt auch Beispiele dafür, daß sich als Hausangestellte tätige Migranten selbst zusammenschließen, wie dies im Fall der im Jahr 2000 in Hongkong, China gegründeten Indonesian Migrant Workers' Union (IMWU) der Fall war. Die Gründung dieser Gewerkschaft ist das Ergebnis eines Prozesses, der 1996 begann und bei dem das Asiatische Migrantenzentrum eine entscheidende Rolle spielte. Die indonesischen Haushaltsangestellten waren durch das Beispiel anderer Migrantengewerkschaften und die Wechselbeziehungen zu diesen Organisationen ermutigt worden. Heute sind in Hongkong, China rund 240.000 als Hausangestellte tätige weibliche Migranten in rund 20 Gewerkschaften organisiert, die vom Hongkonger Gewerkschaftskongreß unterstützt werden.

168. Wenn Gewerkschaften die Rechte der Wanderarbeitnehmer berücksichtigen und auf Wanderarbeitnehmer zugehen, winkt der Gewinn neuer Mitglieder. So hat beispielsweise im Vereinigten Königreich die Organisation der als Haushaltsangestellte tätigen philippinischen Einwanderer (ursprünglich *Waling Waling*, heute die United Workers Association) ihre Mitglieder aufgefordert, der Transport and General Workers Union (TGWU) beizutreten. Die

⁵⁹ Ebd., S. 21.

TGWU selbst hat philippinische Hausangestellte, von denen viele keine Papiere hatten, aufgefordert, ihr beizutreten und sich an ihren Tätigkeiten zu beteiligen. Die Gewinnung neuer Mitglieder unter den philippinischen Haushaltsangestellten hat der Gewerkschaft dabei geholfen, ihre Aktionen in bezug auf Rechte der Migranten zu verstärken, und die Stellung der Hausangestellten verbessert, die sich aktiv an der Gewerkschaftskampagne zur Änderung der Einwanderungsregeln für Haushaltsangestellte beteiligten.

169. Im Sektor Haushaltsarbeit ist die Durchsetzung des Rechts auf Kollektivverhandlungen ein noch komplexeres Problem als die Ausübung des Vereinigungsrechtes. Nicht nur werden Kollektivverhandlungen durch gesetzliche Hindernisse und die im allgemeinen fehlende gewerkschaftliche Organisierung der Haushaltsangestellten erschwert, sondern es gibt darüber hinaus noch das Problem der Bestimmung des zuständigen Verhandlungspartners. Deshalb konzentrieren sich Gewerkschaften oder Vereinigungen von Haushaltsangestellten im allgemeinen darauf, Änderungen der Gesetze und der allgemeinen Politik herbeizuführen. In einigen Ländern gibt es jedoch auch Kollektivverhandlungen für den Bereich der Haushaltsarbeit – z.B. in Frankreich und Italien.

Die Herausforderung der informellen Wirtschaft

170. In den letzten Jahren sind vor allem in Entwicklungsländern und Volkswirtschaften im Übergang die meisten neuen Arbeitsplätze und Einkommensmöglichkeiten in der informellen Wirtschaft entstanden. Auf die informelle Beschäftigung entfallen die Hälfte bis drei Viertel der nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigung in Entwicklungsländern: 48 Prozent der nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigung in Nordafrika und 72 Prozent in den Ländern südlich der Sahara; 65 Prozent in Asien und 51 Prozent in Lateinamerika. Der Anteil der Menschen mit informeller Beschäftigung erhöht sich ganz beträchtlich in den Ländern, die eine informelle Beschäftigung in der Landwirtschaft in ihre Schätzungen einbeziehen. In Indien steigt er von 83 Prozent der nichtlandwirtschaftlichen Beschäftigung auf 93 Prozent der Gesamtbeschäftigung, und in Mexiko erhöht sich deshalb dieser Anteil von 55 auf 62 Prozent⁶⁰.

171. Die Internationale Arbeitskonferenz befaßte sich im Juni 2002 mit der Frage menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft. Die in diesem Zusammenhang angenommenen Schlußfolgerungen liefern einen konzeptionellen und grundsatzpolitischen Rahmen für ein Vorgehen im Bereich der informellen Wirtschaft⁶¹. Ungeeignete, unwirksame und unzulänglich durchgeführte makroökonomische und sozialpolitische Maßnahmen, die ohne dreigliedrige Beratungen getroffen werden, sind die wesentlichen Ursachen für das Problem der mangelnden Kontrolle und Lenkung der informellen Wirtschaft. Zu dieser unzulänglichen Kontrolle und Lenkung trägt ferner bei, daß es keine Arbeitsgesetze gibt, die die Beschäftigungsverhältnisse regeln, und daß Rechte am Arbeitsplatz alles andere als mit Nachdruck durchgesetzt werden.

⁶⁰ IAA: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, Sektor Beschäftigung (Genf, IAA, 2002).

⁶¹ IAA: *Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Bericht VI, Internationale Arbeitskonferenz, 90. Tagung, Genf 2002.

172. Daß hier die Betonung auf den Beschäftigungsverhältnissen liegt, entspricht auch der Verwendung des Begriffs „informelle Wirtschaft“ statt der Bezeichnung „informeller Sektor“, da durch die Erweiterung des Konzepts nicht nur informelle Produktionsstätten, sondern auch alle informellen Beschäftigungen in formellen Betrieben erfaßt werden. Dies bedeutet, daß die Behandlung von Rechten in der informellen Wirtschaft sowohl die besonderen Merkmale der Produktionsstätten, an denen die betreffenden Tätigkeiten stattfinden, als auch die Merkmale der Arbeitsplätze informell tätiger Arbeitnehmer berücksichtigen muß. Wird der Rahmen so weit gespannt, ergeben sich wichtige grundsatzpolitische Konsequenzen. Betriebe sind möglicherweise informell, weil es ihnen schwerfällt, die innerstaatlichen Rechtsvorschriften einzuhalten. Arbeitnehmer können informell sein, weil die Betriebe, für die sie arbeiten, nicht angemeldet sind. Arbeitnehmer können aber auch fälschlicherweise als Selbständige oder Kleinstunternehmer eingestuft und damit vom Geltungsbereich der Arbeitsgesetze ausgeschlossen werden, während sie in Wirklichkeit in einem reinen Untergebenen- oder Abhängigkeitsverhältnis tätig sind. Eine weitere Konsequenz der Verwendung des Begriffs „informelle Wirtschaft“ besteht darin, daß der formelle und der informelle Sektor nicht mehr als eigenständig und gegeneinander abgegrenzt gesehen werden, sondern als miteinander verbunden und mit Grauzonen zwischen formellen und informellen Tätigkeiten.

173. In der heutigen globalisierten Welt kommt der Veränderung der Produktionssysteme und der Beschäftigungsverhältnisse eine ganz entscheidende Rolle zu. Mit Hilfe der Fremdbeschaffung und des Einsatzes von Subunternehmen gehen immer mehr Unternehmen dazu über, die Produktion zu dezentralisieren und die Arbeit zu reorganisieren, wobei sie sich immer stärker auf kleinere Produktionseinheiten stützen, die zum Teil nicht angemeldet und informell sind. Als Teil der Kostensenkungsmaßnahmen und der Bemühungen um die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit werden flexible Beschäftigungsregelungen zur Norm.

174. Flexible Beschäftigung ist nicht unbedingt gleichbedeutend mit informeller Beschäftigung, doch fallen Arbeitnehmer in „atypischen“ Arbeits- und Vertragsverhältnissen allzu häufig in die Lücken des Arbeitsrechtes und des Sozialschutzes⁶². Es kann Situationen geben, in denen das Beschäftigungsverhältnis verschleiert oder zweideutig ist, wodurch es zur Unsicherheit in bezug auf den Geltungsbereich und den Schutz des Arbeitsrechtes kommt, auch soweit es um das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen geht. Solche zweideutigen und verschleierten Beschäftigungsverhältnisse sind in der informellen Wirtschaft weit verbreitet. Frauen sind am häufigsten in Berufen wie Hausangestellte, Verkäuferin und Heimarbeiterin anzutreffen, wo solche Beschäftigungsverhältnisse sehr häufig sind⁶³.

175. Mit dem Begriff „informelle Wirtschaft“ wird eine große Vielfalt von Arbeitnehmern erfaßt, die von Arbeitnehmern mit einer auf eigene Rechnung ausgeübten und auf das bloße Überleben ausgerichteten Tätigkeit, wie z.B.

⁶² IAA: *Der Erstreckungsbereich des Arbeitsverhältnisses*, Bericht V, Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003.

⁶³ IAA: *Schlußfolgerungen über das Arbeitsverhältnis*, Provisional Record Nr. 21, Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003, Abs. 15, S. 55.

Straßenverkäufern, bis zu Heimarbeitnehmern reicht, bei denen es sich wiederum um verschleierte Lohnarbeiter, von formellen Unternehmen inoffiziell „gemietete“ Arbeitnehmer, Arbeitnehmer in Ausbeuterbetrieben innerhalb der Lieferkette, mitarbeitende Familienangehörige oder informelle Lehrlinge handeln kann. Die Bedürfnisse und Probleme so unterschiedlicher Arbeitnehmerkategorien sind ebenso vielfältig wie die Schranken und Zwänge, die ihre Vereinigung hemmen. In einigen Ländern haben Selbständige nicht das Recht auf Gründung oder Beitritt zu einer Gewerkschaft. Deshalb gründen sie zur Wahrnehmung ihrer beruflichen Interessen gemeinnützige Organisationen. Die gesetzliche Anerkennung des Rechtes informeller Arbeitnehmer, Organisationen ihrer Wahl zu gründen oder solchen Organisationen beizutreten, ist von ganz entscheidender Bedeutung.

176. Die Aussprache auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2002 konzentrierte sich auf die Frage der Bekämpfung der Defizite an menschenwürdiger Arbeit in der informellen Wirtschaft, um der Vielfalt der Situationen in der informellen Wirtschaft und der ihnen zugrunde liegenden Ursachen Rechnung zu tragen. Es geht dabei heute nicht mehr um ein Dilemma zwischen Rechten und sozialem Schutz einerseits und der Schaffung von Arbeitsplätzen andererseits. Die Herausforderung besteht vielmehr darin, grundsatzpolitische Maßnahmen zu entwickeln, deren Ergebnis nicht in qualitativ minderwertigen Arbeitsplätzen besteht, sondern die durch Vertretungs- und Vereinigungsmöglichkeiten für die in der informellen Wirtschaft tätigen Arbeitnehmer zu immer höherwertigen Arbeitsplätzen führen. Die Regierungen sind in erster Linie dafür verantwortlich, hierfür förderliche gesetzliche und institutionelle Rahmenbedingungen zu schaffen.

177. In Südafrika hatte das Verkehrsministerium Taxibesitzer in Anbetracht der gravierenden Probleme der öffentlichen Sicherheit, die den Transportsektor in den neunziger Jahren aufgrund der „Taxi-Kriege“ heimsuchten⁶⁴, aufgefordert, auf der Provinzebene Taxiverbände zu gründen, um über die Neuordnung der Taxiindustrie zu verhandeln. Heute gibt es im Land etwa 127.000 sogenannte „Kombis“ oder Minibusse, die zu 90 Prozent Schwarzen – in der Regel Männern – gehören. Manche Taxibesitzer sind bei den Verkehrsbehörden ihrer Provinz angemeldet, viele andere sind es jedoch nicht und arbeiten somit informell. Der Minibus ist das am weitesten verbreitete öffentliche Verkehrsmittel und von großer Bedeutung für Pendler aus armen schwarzen Siedlungen. In dieser Branche vollziehen sich tiefgreifende Veränderungen mit dem Ziel, die sehr schlechten Arbeitsbedingungen zu verbessern. Dabei geht es um Probleme wie öffentliche Sicherheit, die Zuführung von neuem Kapital und die Schaffung von Verfahren für Gespräche und Verhandlungen mit den wichtig-

⁶⁴ In Zeiten der Apartheid war es für Schwarze fast unmöglich, eine Taxilizenz zu bekommen. Das Gewerbe der Taxi-Kleinbusse entstand Ende der siebziger Jahre, um den Beförderungsbedürfnissen Schwarzer, die in großer Entfernung von städtischen Handels- und Industriezentren lebten, Rechnung zu tragen. Da der Erhalt einer Lizenz schwierig war, arbeiteten viele Taxiunternehmer illegal. 1989 gab es landesweit etwa 50.000 Minibusse. Wegen der mangelnden unternehmerischen Chancen für Schwarze wollten zu viele ein Taxiunternehmen führen. Dies führte zum Ausbruch von „Taxikriegen“ zwischen den verschiedenen Taxiverbänden, die sich gegenseitig die Fahrtrouten streitig machten. Diese Kriege forderte hunderte oder sogar tausende Opfer, darunter Besitzer, Fahrer und Passagiere. IAA: *Community Agency for Social Enquiry* (CASE), *Südafrikanische Arbeitnehmer im Transportwesen und verwandten Bereichen* (SATAWU), *Organizing in the taxi industry: The South African experience* (Johannesburg, IAA, 2003).

sten Interessengruppen. Dies führte dazu, daß im September 2001 der Nationale Taxirat Südafrikas (SANTACO) eingerichtet wurde. Er verfügt über Landes- und Provinzstrukturen mit gewählten Gremien. Die örtlichen Verbände sind zwar Mitglied der Verbände auf der Provinzebene, sie legen jedoch eigene Mitgliedsgebühren fest und wählen ihre Führer selbst. SANTACO befaßt sich nicht nur mit Fahrtstrecken und Lizenzen. Die Organisation unterstützt ihre Mitglieder auch bei Verhandlungen in bezug auf die Wartung und den Einkauf von Fahrzeugen, Reifen und Kraftstoff⁶⁵.

178. Die Übertragung von Verwaltungsbefugnissen an örtliche Stellen kann für die Organisierungsbemühungen in der informellen Wirtschaft neue Chancen, aber auch neue Herausforderungen bedeuten. Der Bereich des Straßenverkaufs, eines der sichtbarsten und schnellsten wachsenden Segmente der informellen Wirtschaft in den Entwicklungsländern, ist hierfür ein gutes Beispiel. In vielen Ländern sind die örtlichen Behörden für die Organisation, Regulierung und Verwaltung der örtlichen öffentlichen Dienste und die städtische Planung verantwortlich. Es ist jedoch möglich, daß nationale Verwaltungsinstanzen, die z.B. für Gesundheit oder Sicherheit zuständig sind, ohne vorherige Konsultation der örtlichen Behörden Inspektionstätigkeiten durchführen. Dies kann zu einem Klima der Unsicherheit und des Mißtrauens unter Verbänden örtlicher Straßenverkäufer führen und so den Dialog zwischen ihnen und örtlichen Behörden beeinträchtigen.

179. In verschiedenen Ländern sind örtliche Behörden allmählich von einer Politik der Repression und Vertreibung von Straßenhändlern zu einem geschäftsfreundlicheren Vorgehen übergegangen. Der Straßenverkauf wird nicht mehr als ein Verkehrshindernis angesehen, sondern als ein wichtiger Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt und als eine Einkommensquelle für viele, die über keine anderen Verdienstmöglichkeiten verfügen. Die größte Schwierigkeit liegt darin, dafür zu sorgen, daß der öffentliche Raum in geregelter Weise genutzt wird, während gleichzeitig Arbeitsplätze und menschenwürdige Arbeitsbedingungen für eine immer größere Zahl von Straßenverkäufern sichergestellt werden müssen. Die Verkäufervereinigung des Verkaufszentrum Polvos Azules in Lima, Peru, ist ein Beispiel dafür, wie ein engagierter Verband von Straßenhändlern und hilfsbereite örtliche Behörden dazu beitragen können, dieses Ziel zu erreichen. Dieser in den frühen achtziger Jahren als Reaktion auf die Vertreibung von Hunderten von Straßenverkäufern durch die örtlichen Behörden in einem der bevölkerungsreichsten Stadtteile Limas entstandener Verband hat über 2.000 Mitglieder. Sie schaffen direkte Arbeitsplätze für 5.000 Menschen und beschäftigen indirekt weitere 7.000, die meisten von ihnen Familienangehörige. Der Verband ist als gemeinnützige Organisation eingetragen und verfügt über ein Kapital von schätzungsweise 25 Millionen US-Dollar⁶⁶.

180. Die Traditionen und Instrumente einer Vereinigung in der informellen Wirtschaft sind nicht dieselben wie in dem seit jeher organisierten Teil der Wirtschaft. Dennoch finden Arbeitnehmer, Unternehmer und alle anderen

⁶⁵ Ebd.

⁶⁶ G. Pejerrey: *Participación de las organizaciones informales en el proceso político y las reformas institucionales a nivel nacional* (Lima Peru, Febr. 2002) von IFP/SEED und IFD/DECLARATION mit dem Multidisziplinären Team Lima im Rahmen eines interregionalen Forschungsprojekts über Organisationsbemühungen in der informellen Wirtschaft ausgearbeitete Studie, S. 63-66.

Akteure in der informellen Wirtschaft zusammen und arbeiten gemeinsam daran, konzertierte Vorgehensweise in bezug auf gemeinsame Probleme zu entwickeln. Dabei kann es sich um den Erhalt der Genehmigung zur Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit, die Bildung freundschaftlicher Vereinigungen zum Erhalt von Darlehen, den Zusammenschluß im Hinblick auf eine bessere Behandlung durch Lokalbehörden in bezug den Wohnungsbau, die Wasser- und Energieversorgung, den Straßenbau und Transportangelegenheiten, den Widerstand gegen eine von den Behörden ausgehende Schikanierung in Gestalt einer korrupten Bürokratie oder die Durchsetzung einer Reihe von Rechten mit Hilfe von Gerichten und anderen Instanzen der Staatsgewalt handeln.

181. Es bleibt abzuwarten, wie diese und zahlreiche andere Formen der Zusammenarbeit und der Förderung unterschiedlicher Rechte zu einem gezielteren Zusammenschluß für Vertretungszwecke im Rahmen von Verhandlungen sowohl mit dem Staat als auch zwischen Verbänden von Arbeitnehmern und Arbeitgebern führen können. Die betreffenden Organisationen leiden unter der Unstetigkeit informeller Tätigkeiten und einem Mangel an Ressourcen für die Organisationsarbeit. Hinzu kommt, daß sie geographisch isoliert sind. Deshalb spricht viel dafür, daß bestehende Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände nach Mitteln und Wegen suchen, um solchen Organisationen in der informellen Wirtschaft auf der Grundlage eines besseren Verständnisses ihrer besonderen Erfordernisse geeignete Dienste und Unterstützung zu bieten, und dabei im Gegenzug ihre eigene Repräsentativität erweitern⁶⁷.

Die Förderung von Grundsätzen und Rechten: Die vor uns liegenden Herausforderungen

182. Wenn man sich den aktuellen Ratifikationsstand der Übereinkommen Nr. 87 und 98 vor Augen hält, dann erscheint die universelle internationale rechtliche Verpflichtung zu ihrer weltweiten Anwendung in Gesetzgebung und Praxis eine realistische Möglichkeit. Die IAO wird dementsprechend in der Lage sein, ihre Kampagne auf die Arbeit mit den wenigen noch verbleibenden Staaten – darunter einige der größten Länder der Welt – zu konzentrieren, die ein oder beide Übereinkommen noch ratifizieren müssen. Kapitel 5 dieses Berichts enthält Vorschläge dazu, wie die IAO einen Prozeß zur Ermittlung und Verwirklichung von Lösungen für die noch verbleibenden Probleme in Gang setzen könnte.

183. Die IAO steht gegenwärtig vor ernststen Fragen, was die Durchführung der Grundsätze der Vereinigungsfreiheit betrifft. Einige beziehen sich auf die allgemeine Entwicklung demokratischer Rechte und ihre besondere Anwendbarkeit in der Welt der Arbeit. Die staatliche Akzeptanz des Grundsatzes, daß sich Bürger frei zusammenschließen können, um soziale, wirtschaftliche und politische Ziele zu verfolgen, ist eine sehr bedeutende Phase in der Demokratisierung von Ländern, die bisher autoritär regiert wurden. Die IAO ist

⁶⁷ Siehe Schlußfolgerungen und Empfehlungen des Internationalen Symposiums über Gewerkschaften und den informellen Sektor (Genf, 18.-22. Okt. 1999), <http://mirror/public/english/dialogue/actrav/publ/infconcl.htm>

jederzeit bereit – wie sie es bereits in der Vergangenheit in zahlreichen Fällen getan hat –, Regierungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden in dieser schwierigen Übergangszeit zur Seite zu stehen.

184. Ein weiteres ernstes Problem sind die großen Schwierigkeiten, die große Gruppen von Arbeitnehmern und manche Arbeitgeber noch immer bei der Ausübung ihres Vereinigungsrechts und ihres Rechts auf Kollektivverhandlungen haben. Diese Probleme stellen sich in ratifizierenden ebenso wie in nicht-ratifizierenden Ländern. Die IAO muß daher ihre Zusammenarbeit mit allen Mitgliedsgruppen verstärken, um Wege zu finden, wie die Kapazität der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und der Regierungen gestärkt werden kann, um sicherzustellen, daß internationale Verpflichtungen in allen Teilen der Gesellschaft und der Wirtschaft – neuen und alten, städtischen und ländlichen, formellen und informellen – eingehalten werden

3. Sich zusammenschließen und verhandeln in der globalen Wirtschaft

Tendenzen der Mitgliederzahlen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden

185. Die zu den Mitgliederzahlen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden vorliegenden Informationen sind immer noch bruchstückhaft und widersprechen sich teilweise. Hierfür gibt es viele Gründe: die sich rasch wandelnde Mitgliedschaft, unterschiedliche Angaben der betreffenden Verbände für verschiedene Zwecke, unterschiedliche Methoden der Datenerhebung usw. Die wenigen vorliegenden Daten lassen insgesamt einen Rückgang der Zahl der registrierten Mitglieder von Arbeitnehmerverbänden erkennen. Für Arbeitgeberverbände liegen keine vergleichbaren Daten vor. Aus den vorliegenden Gesamtzahlen lassen sich nur schwer Schlußfolgerungen ziehen, und die Mitgliederzahlen spiegeln nicht die Rolle wider, die diese Organisationen in den politischen und sozioökonomischen Prozessen und Institutionen auf der innerstaatlichen Ebene spielen.

Arbeitgeberverbände

186. Zu den Mitgliederzahlen von Arbeitgeberverbänden liegen keine globalen Angaben vor. Im Jahr 1997 wurde der Versuch unternommen, entsprechende Angaben zusammenzustellen¹, diese wurden jedoch nicht als zuverlässig erachtet. Arbeitgeberverbände und ihre Mitglieder haben andere Schwerpunkte als Gewerkschaften. Während sich Gewerkschaften vor allem auf Organisations- und Verhandlungsfragen konzentrieren, geht es Arbeitgeberverbänden mehr um eine Vielfalt von Dienstleistungen, die von den Unternehmen benötigt werden. Arbeitsbeziehungen sind zwar ein wesentliches Anliegen der Arbeitgeberver-

¹ Siehe IAA, *World Labour Report 1997-98: Industrial relations, democracy and social stability* (Genf, 1997), Tabelle 2, S. 241.

bände, aber nur wenige von ihnen nehmen unmittelbar an Kollektivverhandlungen teil. Ihre Vertretungsdienste bestehen hauptsächlich in Lobbyarbeit, Information, Förderungsarbeit und Beratung.

187. Eine im Jahr 2000 vom Cranfield Network on International Human Resource Management durchgeführte Erhebung unter 6.000 Unternehmen in 22 europäischen Ländern verglich die Merkmale der Mitglieder und Nichtmitglieder von Arbeitgeberverbänden². Die Mitgliedsunternehmen sind in der Regel eher größere als kleinere Betriebe, und ihre Belegschaft weist in der Regel einen höheren Anteil an ungelernten Arbeitnehmern auf als die der Nichtmitglieder, die einen höheren Anteil an Facharbeitern haben. Die Erhebung ergab, daß die Wahrscheinlichkeit einer Gewerkschaftspräsenz in Unternehmen, die Mitglieder von Arbeitgeberverbänden waren, größer war als in denjenigen, die nicht Mitglieder waren. Die überwiegende Mehrheit der Beschäftigten war in fast 30 Prozent der Mitgliedsunternehmen gewerkschaftlich organisiert, von denen nur 7 Prozent keine gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer hatten. Dagegen hatten 27 Prozent der Nichtmitgliedsunternehmen keine gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer, und nur 16 Prozent verfügten über eine weitgehend gewerkschaftlich organisierte Belegschaft. Zum Ausmaß des Einflusses der Gewerkschaften auf Unternehmensangelegenheiten gaben 36 Prozent der Nichtmitglieder an, daß diese keinen Einfluß hätten, gegenüber nur 12 Prozent der Mitglieder von Arbeitgeberverbänden. Diese Zahlen dürften zeigen, daß Arbeitgeber, die Arbeitgeberverbänden beitreten, eher geneigt sind, Arbeitnehmerverbände anzuerkennen und mit ihnen zu verhandeln. Wo dagegen die Verhandlungsbeziehungen über die Unternehmensebene hinausgehen, ist es natürlich, daß die Arbeitgeberverbände ihren Mitgliedern gezielt Dienste für Verhandlungen mit den Gewerkschaften leisten. Diese Zahlen sind zwar interessant, sie sagen jedoch wenig über den nicht gewerkschaftlich organisierten Teil der Wirtschaft aus.

188. Mit einer Reihe bedeutender Herausforderungen konfrontiert, suchen Arbeitgeberverbände nach innovativen Mitteln und Wegen, um diesen gerecht zu werden. Die relative Abnahme der Bedeutung ihrer Kernkompetenz im Bereich der Arbeitsbeziehungen hat dazu geführt, daß andere Unternehmensorganisationen manchmal als relevanter wahrgenommen werden. In einer wachsenden Zahl von Ländern haben sich die großen Unternehmensorganisationen mit Arbeitgeberverbänden zusammengeschlossen, da die Arbeitgeber ihre Vertretungsstrukturen rationalisieren. Dies ist beispielsweise in Australien, Irland, Japan, Neuseeland, Singapur, Südafrika und den nordischen Ländern der Fall gewesen. Manchmal ist dies auf das Drängen der Basis zurückzuführen, Organisationen zu straffen oder die Mitgliedsbeiträge auf einen einzigen Beitrag zu reduzieren. Es ist auch darauf zurückzuführen, daß die Humanressourcenfunktion der Arbeitgeber nicht mehr von der Funktion der allgemeinen strategischen Unternehmensführung getrennt werden kann. In anderen Ländern, wie Dänemark, Deutschland, Indonesien, Philippinen und Sri Lanka, bestehen beide Organisationsarten nebeneinander, mit sich ergänzenden Mandaten. In manchen Ländern besteht eine große Rivalität zwischen Unternehmensorganisationen und Arbeitgeberverbänden, was die Wirksamkeit ihrer Vertretungs-

² IAA: *Employers' organizations and the challenges facing business today*, Hintergrundbericht für das Internationale Symposium der Arbeitgeberverbände, 15.-17. Dez. 2003 (Genf, IAA, Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber, Okt. 2003).

tätigkeiten untergraben kann. Alle diese Situationen veranschaulichen jedoch, in welcher unterschiedlicher Weise die Vereinigungsfreiheit von Arbeitgebern weltweit ausgeübt wird.

189. Eine weitere bedeutende Herausforderung, vor der die Arbeitgeberverbände stehen, ist die Konkurrenz seitens privater und öffentlicher Beratungsfirmen, die Unternehmen Dienstleistungen in den Bereichen Humanressourcen, Arbeitsrecht und Kollektivverhandlungen erbringen. Wenn die Arbeitgeberverbände ihren Wettbewerbsvorsprung in diesem Bereich wahren wollen, dann müssen sie sicherstellen, daß ihre Dienstleistungen qualitativ besser sind als diejenigen ihrer Wettbewerber. Zu den Vorteilen, die Arbeitgeberverbände gegenüber den anderen Dienstleistern haben, gehören ihre Beziehungen zu ihren Mitgliedern und zu den Gewerkschaften. Die oben erwähnte Unternehmensbefragung aus dem Jahr 2003 brachte die Erkenntnis, daß es einen sich selbst tragenden „Tugendkreis“ aus Mitgliedschaft, organisatorischem Ruf und Dienstleistungen gibt. Im Vergleich zu den Dienstleistungen von Beratern und Rechtsanwälten sind Arbeitgeberverbände am leistungsfähigsten im Bereich der Arbeitnehmerbeziehungen, vor allem in Ländern mit einer Tradition kollektiver Arbeitsbeziehungen. In Ländern, in denen die Bedeutung kollektiver Arbeitnehmerbeziehungen abnimmt, werden Aspekte der Arbeitnehmerbeziehungen wie Entgeltfestsetzung, Vertragsverwaltung und Behandlung von Beschwerden eher von Rechtsanwälten und Beratern gehandhabt³. Bemerkenswert ist jedoch, daß selbst dort, wo die Arbeitsbeziehungen tendenziell dezentralisiert werden, Arbeitgeberverbände auf der höheren Ebene die wichtige Beratungs-, Koordinierungs- und Unterstützungsfunktion behalten.

190. Eine weitere Herausforderung für die Arbeitgeberverbände besteht darin, daß unterschiedliche Arten von Unternehmen unterschiedliche Bedürfnisse haben, so daß es kostspielig sein kann, Kapazität zu erhalten, um allen diesen Bedürfnissen gerecht zu werden. Große Unternehmen benötigen in der Regel nicht bestimmte unmittelbare Dienstleistungen wie Beratung und Ausbildung, schätzen aber Informations- und Vertretungsdienste. Kleine Unternehmen dagegen benötigen vor allem Unterstützungsdienste, und Dienstleistungen im Bereich der Arbeitsbeziehungen dürften auf ihrer Prioritätenliste nicht sehr weit oben rangieren. Den meisten KMUs fällt die Zahlung regelmäßiger Beiträge an Arbeitgeberverbände schwer, und unter diesen Umständen ist es vielleicht nicht möglich, ihnen Unterstützungsdienste zu bieten. Trotz dieser Probleme gibt es jedoch bedeutende Beispiele für Arbeitgeberverbände, die bemüht sind, dem Sektor der kleinen und mittleren Betriebe Dienste zu leisten (siehe unten in Kapitel 4).

191. Arbeitgeberverbände in Ländern, die sich in einer Phase des Übergangs von zentral gesteuerten Wirtschaften und politischen Strukturen befinden, stehen vor besonderen Problemen. Das Fehlen einer Tradition unabhängiger und demokratischer Institutionen und eines Unternehmensrechts hat manchmal zu Hindernissen geführt, die es in anderen Ländern nicht gibt. In Serbien-Montenegro und der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien können Arbeitgeberverbände als „Bürgervereinigungen“ registriert werden, aber nicht als Arbeitgeberverbände. Infolgedessen können nur Leiter und Eigentümer von Unternehmen in persönlicher Eigenschaft Mitglieder werden, nicht aber Unter-

³ a.a.O., S. 8.

nehmen als solche. In mehreren osteuropäischen Ländern können die Mitgliedsbeiträge, die Arbeitgeber an ihre Verbände zahlen, nicht von der Steuer abgesetzt werden, trotz ihres gemeinnützigen Status. Auf der Fünften Europäischen Regionalkonferenz der IAO im Jahr 1995 wurde eine EntschlieÙung angenommen, in der diese Länder dringend aufgefordert wurden, diese Politik zu ändern⁴. Dies hat zwar in etlichen Ländern zu Verbesserungen geführt, in der ehemaligen jugoslawischen Republik Mazedonien, der Republik Moldau, Serbien-Montenegro und in der Tschechischen Republik bestehen die Probleme jedoch fort. Es gibt auch Schwierigkeiten im Bereich der Kollektivverhandlungen. In der Republik Moldau, Serbien-Montenegro und Slowenien bestimmt das Gesetz, daß alle Kollektivvereinbarungen von den Handelskammern zu unterzeichnen sind, bei denen es sich um Organisationen mit Zwangsmitgliedschaft handelt. Nach Auffassung des Ausschusses für Vereinigungsfreiheit des IAA-Verwaltungsrats steht diese Situation nicht im Einklang mit dem Grundsatz der freiwilligen Kollektivverhandlungen. In Bulgarien, Rumänien und der Republik Moldau sind Kollektivverhandlungen nach dem Arbeitsgesetzbuch obligatorisch. Die meisten dieser Probleme sind Überbleibsel des vorherigen Systems, ihre Überwindung scheint aber sehr lange zu dauern.

Mitglieder von Arbeitgeberverbänden und Einstellungen gegenüber Gewerkschaften

192. Eine im Jahr 2003 unter der Schirmherrschaft des IAA-Büros für Tätigkeiten für Arbeitgeber in einer Auswahl von Ländern aus verschiedenen Regionen durchgeführte Erhebung erstreckte sich auf 100 Unternehmen in jedem Land, wobei die Stichproben sehr kleine, kleine, mittlere und große nationale und internationale Unternehmen und Tochtergesellschaften multinationaler Unternehmen umfaßten. Die Angaben in Tabelle 3.1, die sich auf Estland, Irland, Jamaika, Japan, Philippinen, Schweden und die Vereinigten Staaten beziehen, zeigen den Prozentsatz der befragten Unternehmen, die eine Gewerkschaft anerkennen, sowie derjenigen, die sie für die Zwecke von Kollektivverhandlungen anerkennen. Die Mehrheit der Unternehmen, die Gewerkschaften für Kollektivverhandlungszwecke anerkennen, verhandelten mit ihnen über Löhne und Gehälter und andere damit zusammenhängende Beschäftigungsbedingungen (Tabelle 3.2). Weniger Arbeitgeber verhandelten über Managementfragen, außer in Schweden und bis zu einem geringeren Grad in Irland. Dies dürfte darauf schließen lassen, daß Arbeitgeber in Ländern mit einer längeren Tradition gemeinsamer Beratungen und Entscheidungen und einer innerstaatlichen Einkommenspolitik eher bereit sind, über Fragen der Unternehmensführung und Unternehmensstrategie zu diskutieren und eine Einigung in diesen Fragen anzustreben.

⁴ EntschlieÙung über die Sicherstellung der Unabhängigkeit und die Erleichterung der Finanzierung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Anhang III, in IAA: *Verhandlungsbericht der Fünften Europäischen Regionalkonferenz*, Verwaltungsratsdok. GB.264/3, 264. Tagung, Genf, Nov. 1995.

Tabelle 3.1. Prozentsatz der befragten Unternehmen, die eine Gewerkschaft anerkennen, 2003

Land	Erkennen eine Gewerkschaft an	Erkennen eine Gewerkschaft für Kollektivverhandlungszwecke an
Estland	43,6	37,2
Irland	71	64,3
Jamaika	26	26
Japan	67	67
Philippinen	29,4	25,5
Schweden	97,1	97,1
Vereinigte Staaten	30	28

Quelle: IAA: Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber, 2003.

Tabelle 3.2. Prozentsatz der befragten Unternehmen, die Gewerkschaften für Verhandlungszwecke anerkennen, nach Verhandlungsgegenständen

	Löhne und Gehälter	Sonstige Bedingungen	Betriebsführung	Strategisches Management
Estland	84	51,2	26,2	10,4
Irland	94,4	91,7	66,7	27,8
Jamaika	100	95	45	41
Philippinen	100	93,4	33,3	13,3
Schweden	91,4	82,4	85,7	45,7
Vereinigte Staaten	93	89	36	11

Quelle: IAA: Büro für Tätigkeiten für Arbeitgeber, 2003.

Arbeitnehmerverbände

193. Zu Arbeitnehmerverbänden liegen mehr Informationen vor als zu Arbeitgeberverbänden, doch sind die Zahlen zeitlich oder von Land zu Land nicht immer vergleichbar. Vom IAA im Jahr 1997 zusammengestellte Daten ließen eine allgemeine Tendenz nach unten erkennen⁵. Neuere Daten zur Gewerkschaftszugehörigkeit in Ländern der Europäischen Union liegen für 2001 vor⁶, aus denen hervorgeht, daß sich die Lage in den meisten dieser Länder etwas verbessert hat. Vergleicht man die Zahlen von 1995 im *World Labour Report* mit den Angaben für 2001, dann ergeben sich Zuwächse für Belgien, Dänemark, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal und Spanien, wenngleich die Daten aus unterschiedlichen Quellen stammen und nicht unbedingt vergleichbar sind.

194. Es gibt viele Gründe für die Schwankungen der Mitgliederzahlen der Gewerkschaften. Weniger repressive politische und wirtschaftliche Regime können mit einer zunehmenden Tätigkeit von Arbeiterbewegungen zusammenfallen. Dies scheint der Grund für die zunehmende Stärke der Gewerkschaften in Ländern wie Südafrika zu sein. Ein weiterer bedeutender politischer Faktor

⁵ IAA: *World Labour Report 1997-98*, a.a.O., S. 6, und Tab. 1.2, S. 237.

⁶ Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: „Industrial relations in the EU, Japan and the USA, 2001“, *EIROOnline*, unter www.eiro.eurofound.eu.int/print/2002/12/feature.m0212101f.html

kann Friede nach einem Krieg oder einer Krise sein, was die Schaffung stabilerer demokratischer Institutionen ermöglicht⁷. Umgekehrt können politische Faktoren einen Rückgang der Gewerkschaftsdichte bewirken, beispielsweise in Übergangswirtschaften mit dem Niedergang des Einparteienstaats und der Schwächung der Bindung zwischen dem Staat und einer einzigen Gewerkschaft. Die Verbreitung der gewerkschaftlichen Vielfalt im französischsprachigen Afrika hat ähnliche Auswirkungen gehabt. Die rückläufigen Mitgliederzahlen in diesen Fällen sind eher Ausdruck des Wandels als des Organisierungswillens der Arbeitnehmer. Außerdem fehlt neuen Organisationen im allgemeinen die institutionelle Unterstützung, die etablierten Verbänden zugute gekommen ist. Wo die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder aus Gründen des Zwangs oder wegen der Rolle der Gewerkschaft im Bereich der Sozialen Sicherheit und der Sozialdienste hoch war, führen Unabhängigkeit und Pluralismus zwangsläufig zu einem Rückgang der registrierten Mitgliedschaft. Dies bedeutet nicht, daß die Gewerkschaftsbewegung als solche geschwächt worden ist; es ist im Gegenteil oft Ausdruck der Entwicklung echter Verbände.

195. Arbeitsmarkt- und Strukturveränderungen in der Wirtschaft haben einen anhaltenden Druck auf die gewerkschaftliche Mitgliedschaft ausgeübt. Traditionelle Gewerkschaften wuchsen mit dem Aufstieg der großen Industriekonglomerate, der Institutionalisierung kollektiver Arbeitsbeziehungen und der Ausweitung der sozialen Bürgerrechte (social citizenship) und der Arbeitnehmerrechte (industrial citizenship). In der heutigen postindustriellen Gesellschaft und Informationswirtschaft sind die Produktionsstrukturen weniger hierarchisch, und Arbeitnehmervertretungsstrukturen und Kollektivverhandlungen passen sich nur langsam an diese veränderten Parameter an. Die Verlagerung und Globalisierung von Produktionsprozessen im Verein mit dem Outsourcing haben zu einer zunehmenden Abhängigkeit von flexibleren Formen der Beziehungen zwischen den Firmen geführt. Dies wiederum führt zu einer geringeren Arbeitsplatzsicherheit für viele Arbeitnehmer und zu einer Zunahme der Zahl der Arbeitsstätten, die organisiert werden müssen, insbesondere in dem wachsenden KMU- und Dienstleistungssektor. Jüngere Arbeitnehmer sowie Hilfs- und Teilzeitkräfte weisen einen geringeren Grad der gewerkschaftlichen Organisation auf⁸.

196. Im öffentlichen Sektor waren die Organisierungsraten bis zu dem vor relativ kurzer Zeit eingetretenen Stillstand des Wachstums des Wohlfahrtsstaats hoch. Tabelle 3.3 für Europa zeigt, daß der Grad der gewerkschaftlichen Organisation im öffentlichen Sektor durchweg höher ist als im privaten Sektor. Im Durchschnitt ist die Gewerkschaftsdichte im öffentlichen Sektor Europas derzeit doppelt so hoch wie im privaten Sektor – geschätzte 50 Prozent gegenüber 25 Prozent im privaten Sektor. In den Vereinigten Staaten wird die Gewerkschaftszugehörigkeit im privaten Sektor auf 8,5 Prozent geschätzt,

⁷ Umgekehrt haben in den Ländern des Mittleren Ostens tätige IAA-Spezialisten darauf hingewiesen, daß der seit langem andauernde Konflikt ein Haupthindernis für starke und stabile Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und gesunde Beziehungen zwischen ihnen in diesen Ländern ist.

⁸ Siehe T. Boeri, A. Brugiavini, L. Calmfors (Hrsg.): *The role of unions in the Twenty-first century* (New York, Oxford University Press, 2001), Kap. 2, S. 11-46.

Tabelle 3.3. Gewerkschaftsdichte in Europa, privater und öffentlicher Sektor (Prozent)

	Jahr	privater	öffentlicher	Jahr	privater	öffentlicher
Schweden	1980	–	–	1997	77	93
Finnland	1980	–	–	1989	65	86
Norwegen	1980	47	74	1995	44	79
Irland	1980	–	–	1994	43	68
Italien ^a	1980	48	60	1997	36	43
Österreich	1980	40	68	1998	30	69
Deutschland ^b	1980	29	67	1997	22	56
Schweiz	1980	24	71	198	22	71
Vereinigtes Königreich ^c	1980	45	69	1999	19	60
Niederlande	1980	26	60	1997	19	45
Spanien	1991	14	26	1997	15	32
Frankreich	1981	18	44	1993	4	25

– = nicht verfügbar

Der öffentliche Sektor umfaßt die öffentliche Verwaltung, das Bildungswesen, das Gesundheitswesen, die Eisenbahn und die Post (vor der Privatisierung).

^a Die Gewerkschaftsdichte im öffentlichen Sektor Italiens lag 1997 wahrscheinlich sehr viel höher, um etwa 10 bis 15 Prozentpunkte, wenn die Mitglieder der unabhängigen Gewerkschaften, die im öffentlichen Sektor besonders aktiv sind, hinzugefügt werden. In Anbetracht der unzulänglichen und bruchstückhaften Mitgliederstatistiken dieser Gewerkschaften beruhen die Angaben jedoch auf der Mitgliedschaft der Gewerkschaften, die den drei Hauptbünden angeschlossen sind. ^b Die Angaben für 1980 beziehen sich auf die Bundesrepublik Deutschland. ^c Die Angaben für 1999 beziehen sich auf Großbritannien.

Quelle: T. Boeri, A. Brugiavini und L. Calmfors (Hrsg.): *The role of unions in the Twenty-first century* (New York, Oxford University Press, 2001), Kap. 2, Tab. 2.3, S. 26.

während die Gewerkschaftsdichte im öffentlichen Sektor mit 37 Prozent angegeben wird ⁹. Die Kluft zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor läßt darauf schließen, daß die Sicherheit des Arbeitsplatzes und das Fehlen offener Formen des Protests und des Arbeitgeberwiderstands einen Einfluß auf die gewerkschaftliche Organisation haben ¹⁰. In Anbetracht der derzeitigen politischen und sozioökonomischen Tendenzen dürfte eine Zunahme der Konflikte in diesem bisher relativ geschützten Sektor jedoch unausweichlich sein.

197. Arbeitsmarkt- und andere Strukturveränderungen sind nicht die einzigen – nicht einmal die hauptsächlichen – Determinanten der Gewerkschaftszugehörigkeit. Grundsatzpolitische Entscheidungen der Regierungen spielen diesbezüglich eine wesentliche Rolle. So ist beispielsweise die Auffassung vertreten worden, daß in einigen asiatischen Ländern, die sich für einen neoliberalen Ansatz entschieden haben, dies Politiken oder Arbeitgeberpraktiken zur Folge gehabt hat, die den Einfluß und die Wirksamkeit der Gewerkschaften verringern, was sich auf die gewerkschaftliche Zugehörigkeit auswirkt ¹¹. Der vor kurzem vorgelegte Bericht der Weltbank über Wachstum und Arbeitsnormen in Ostasien, der sich gegen die Auffassung wendet, daß Arbeitsnormen einem

⁹ „Declining unionization, rising inequality“, Interview mit K. Bronfenbrenner, in *Multinational Monitor* (Washington), Mai 2003, 24:5, unter www.multinationalmonitor.org.

¹⁰ Boeri et al, a.a.O., S. 24-26.

¹¹ S. Kuruvilla, S. Das, H. Kwon und S. Kwon: „Trade union growth and decline in Asia“, in *British Journal of Industrial Relations*, London, 40:3, Sept. 2002, S. 431-461.

exportgesteuerten Wachstum im Wege stehen, sollte die Regierungen zur Verfolgung einer Politik ermutigen, die der Vereinigungsfreiheit förderlicher ist ¹².

198. Die Schwierigkeiten, die mit der Gründung und Führung einer Gewerkschaft verbunden sind, sind in vielen Teilen der Welt zweifellos ein großes Problem. Wer wird der erste sein, der sich gegen die etablierte Praxis auflehnt, daß es *keine* Gewerkschaft gibt? Wer wird ihr beitreten, wenn sie gegründet ist? Es gibt einige bruchstückhafte Anhaltspunkte dafür, daß eine latente Nachfrage nach gewerkschaftlicher Vertretung besteht. Im Vereinigten Königreich wurde berichtet, daß vier von zehn nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern bereit wären, einer Gewerkschaft beizutreten, wenn diese Möglichkeit am Arbeitsplatz ohne weiteres vorhanden wäre. Dies steht im Einklang mit ähnlichen Feststellungen in Nordamerika, wo die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder in den letzten 25 Jahren zwar zurückgegangen ist, wo aber zwischen 30 bis 40 Prozent der Beschäftigten Interesse an einer traditionellen gewerkschaftlichen Vertretung geäußert und erklärt haben, daß sie dies der Nichtzugehörigkeit zu einer Gewerkschaft vorziehen würden. Aufschlußreich ist, daß doppelt so viele Formen der Vertretung am Arbeitsplatz wünschen, die nicht das Risiko von Konflikten und Repressalien des Arbeitgebers nach sich ziehen ¹³. Bei einer positiven Einstellung gegenüber dem Organisieren und Verhandeln kann man mit einiger Sicherheit davon ausgehen, daß bittere Konflikte vermieden werden können.

199. Seit langem steht die Rolle der Frauen in den Gewerkschaften auf jeder Reformagenda ganz oben. In den letzten beiden Jahrzehnten war die Zunahme der Mitgliederzahlen in Europa weitgehend darauf zurückzuführen, daß mehr und mehr Frauen Gewerkschaften beigetreten sind ¹⁴. Infolge der starken Präsenz der Frauen im öffentlichen Sektor und in den Lehr- und Pflegeberufen hat die Kluft zwischen Männern und Frauen bei der Gewerkschaftszugehörigkeit in Europa sich verringert und ist in den nordischen Ländern fast verschwunden (siehe Tabelle 3.4). In Dänemark, Estland, Israel, Kanada und Schweden ist die Gewerkschaftsdichte unter Frauen höher als unter Männern.

200. Diese Zunahme der Zahl weiblicher Gewerkschaftsmitglieder ist besonders bemerkenswert, da Frauen überwiegend Teilzeit- und befristete Tätigkeiten ausüben, die weniger geschützt und unsicherer sind, was normalerweise mit einer geringeren Gewerkschaftszugehörigkeit einhergeht. In den Vereinigten Staaten wurde im Zeitraum 1950-90 der Rückgang der Zahl der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer weitgehend darauf zurückgeführt, daß Frauen und Angehörige von Minderheiten solche unsicheren Tätigkeiten aufnahmen, während gleichzeitig ein entsprechender Rückgang der Zahl der traditionellen Handarbeiter und der älteren männlichen Arbeitnehmer zu verzeichnen war. In jüngerer Zeit sind jedoch die meisten neuen Gewerkschaftsmitglieder Frauen gewesen, einschließlich Angehöriger weiblicher Minderheiten, mit einem hohen Prozentsatz neuer Einwanderer ¹⁵.

¹² Weltbank: East Asia integrates: A trade policy for shared growth (Washington, D.C., 2003).

¹³ A. Verma, T. Kochan, S. Wood: „Union decline and prospects for revival: Editors' introduction“, in *British Journal of Industrial Relations*, 40:3, Sept. 2002, S. 373-384.

¹⁴ Boeri et al., a.a.O., S. 27.

¹⁵ Bronfenbrenner, a.a.O.

Tabelle 3.4 Gewerkschaftsdichte nach Sektor und Geschlecht (Prozent)

	Jahr	Männer	Frauen	Landwirtschaft	Verarbeitendes Gewerbe	Baugewerbe	Handel	Verkehr	Finanzen	Dienstleistungen
Schweden	1980	79	77	53	89	95	45	79	83	84
	1997	83	90	69	100	100	61	83	58	100
Dänmark	1981	83	73	–	98	89	53	60	50	73
	1997	73	78	–	94	–	–	–	53	–
Finnland	1989	69	75	83	80	–	–	–	–	–
Norwegen	1980	69	44	31	78	44	17	68	45	60
	1995	60	51	27	79	47	13	61	33	66
Belgien	1980	–	–	74	80	47	32	63	26	27
	1995	–	–	82	100	65	39	77	23	27
Irland	1980	54	51	–	–	–	–	–	–	–
	1994	42	39	–	55	49	–	71	–	–
Österreich	1980	58	39	54	68	64	26	82	36	55
	1997	44	27	40	57	48	15	60	15	41
Italien	1980	–	–	100	56	36	22	77	33	38
	1997	–	–	100	39	42	23	57	17	29
Vereinigtes Königreich	1979	64	38	23	64	38	10	80	22	59
	1989	44	33	13	44	30	14	62	26	52
	1997	32	28	8	31	22	7	45	18	46
Bundesrepublik Deutschland	1980	44	18	20	50	19	12	73	19	26
	1990	38	19	22	48	19	12	71	7	24
Gesamtdeutschland	1991	40	26	29	53	25	16	76	8	27
	1997	30	17	21	45	13	10	61	5	24
Niederlande	1980	44	18	17	43	44	10	49	8	44
	1997	33	20	20	33	41	14	39	16	28
Schweiz	1980	41	14	–	34	65	11	62	19	28
	1987	32	11	–	34	52	9	56	14	24
Spanien	1991	–	–	9	22	10	6	32	20	10
	1997	–	–	11	24	11	6	32	20	14
Frankreich	1981	29	15	16	21	8	4	25	27	28
	1993	13	7	7	9	3	3	19	20	21

– = nicht verfügbar.

Quelle: Boeri et al., a.a.O., Tab. 2.2., S. 25.

201. Einstellungen sind ebenso aufschlußreich wie Daten. Umfragen in Dänemark, den Niederlanden, Schweden und dem Vereinigten Königreich haben keinen nennenswerten Unterschied zwischen Männern und Frauen ergeben, was ihre Einstellungen gegenüber Gewerkschaften angeht. In Dänemark kam die stärkste Unterstützung für die Gewerkschaften tatsächlich nicht von den männlichen Arbeitnehmern im verarbeitenden Gewerbe, sondern von Frauen im öffentlichen Sektor¹⁶.

¹⁶ Boeri et al., a.a.O., S. 26-27.

202. Über die Einstellungen gegenüber den Gewerkschaften in Entwicklungs- und Übergangsländern liegen sehr viel weniger Informationen vor. Eine Stichprobenerhebung in Bangladesch, Brasilien, der Vereinigten Republik Tansania und Ungarn ergab, daß Frauen gegenüber Gewerkschaften positiver eingestellt waren als Männer. Insgesamt ergab diese neuere Untersuchung¹⁷ jedoch, daß weniger als die Hälfte der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer, die in Brasilien, der Vereinigten Republik Tansania und Ungarn befragt wurden – und ein noch geringerer Prozentsatz der nicht gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer –, gegenüber den Gewerkschaften positiv eingestellt waren oder zustimmten, daß die bestehenden Gewerkschaften die Rechte der Arbeitnehmer angemessen vertreten. Bangladesch war diesbezüglich eine Ausnahme: durchschnittlich 80 Prozent der – gewerkschaftlich organisierten und nicht gewerkschaftlich organisierten – Befragten hatten eine positive Einstellung gegenüber den Gewerkschaften. Dies steht im Einklang mit den positiven gewerkschaftlichen Auswirkungen auf die Löhne in der Stichprobe in Bangladesch. Zwischen 1990 und 2000 war eine Zunahme der Zahl der Gewerkschaftsmitglieder (ausgehend von einem sehr niedrigen Niveau) zu verzeichnen, mehrheitlich in der Bekleidungsindustrie, ein Sektor, der ein bedeutender Arbeitgeber von Frauen ist und in dem Gewerkschaften bis vor kurzem nicht geduldet wurden¹⁸. „Obgleich Frauen, weniger gebildete Arbeitnehmer und gering verdienende Arbeitnehmer in den Gewerkschaften nicht angemessen vertreten sind, sind sie in der Regel den Gewerkschaften gegenüber positiver eingestellt oder vertrauen sie den Gewerkschaften“¹⁹. Solche Einstellungen können den notwendigen Anstoß zur gewerkschaftlichen Organisation geben. Ein damit zusammenhängendes bemerkenswertes Ergebnis dieser Untersuchung ist, daß in den betreffenden vier Ländern bei Verstößen gegen die Kollektivvereinbarungen oder die Sicherheitsvorschriften ein beträchtlicher Prozentsatz der gewerkschaftlich organisierten Mitglieder in Bangladesch, der Vereinigten Republik Tansania und Ungarn die Gewerkschaft um Hilfe und Rat baten. In Ungarn wandten sich auch nicht gewerkschaftlich organisierte Arbeitnehmer an die Gewerkschaft.

Kollektivverhandlungen und Veränderungen in der Arbeitswelt

203. Bedeutende technologische und kommerzielle Veränderungen bewirken einen Wandel der Beschäftigungsmuster und der Art der Arbeit weltweit. Struktur und Mitgliederschaft der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände spiegeln diese Muster wider und verändern sich mit ihnen, wenn auch langsamer. Die vorliegenden Informationen legen den Schluß nahe, daß die kollektiven Organisationen in vielen Ländern nach wie vor repräsentativ sind

¹⁷ S. Dasgupta: „Attitudes towards trade unions in Bangladesh, Brazil, Hungary and Tanzania“, in *International Labour Review* (Genf), Bd. 141 (2002), Nr. 4, S. 413-440.

¹⁸ Die verschiedenen Tätigkeitsprogramme der IAO in Zusammenarbeit mit Bangladesch zur Reform des Arbeitsrechts, zum Schutz der Arbeitnehmerrechte in Ausfuhr-Freizonen, zur Beseitigung der Kinderarbeit, zur Stärkung der unternehmerischen Fähigkeiten von Frauen und zur Verbesserung der Arbeitsbeziehungen allgemein haben zur größeren Vereinigungsfreiheit in diesem Industriezweig beigetragen.

¹⁹ Dasgupta, a.a.O., S. 434.

und auf die sich wandelnden Bedürfnisse ihrer derzeitigen und potentiellen künftigen Mitglieder eingehen. Ein starker gesetzlicher Rahmen, der auf den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit fußt, ist in einer solchen Zeit des Wandels, da die neuen Strukturen und Methoden der gewerkschaftlichen Organisation anfällig sind, besonders wichtig.

204. Die begrenzten vorliegenden Informationen lassen darauf schließen, daß viele Arbeitnehmer das Gefühl haben, daß die Ausübung ihres Rechts auf Beitritt zu einer Gewerkschaft ihren Arbeitsplatz gefährdet, und sie fürchten, daß eine kollektive Vertretung zu Konflikten führen wird. Unternehmen, die Teil von Organisationen sind, die schon seit langem mit Gewerkschaften zusammenarbeiten, finden sich in der Regel eher mit einer Gewerkschaftspräsenz ab.

205. Die Ausübung des Vereinigungsrechts hängt somit eng mit Kollektivverhandlungen zusammen. Die Möglichkeit, eine kollektiv ausgehandelte Vereinbarung einzugehen, die gegenseitig akzeptierte Regeln für die Arbeitsstätte festlegt, ist der Hauptgrund, weshalb Arbeitnehmer und wahrscheinlich auch Arbeitgeber Verbänden ihrer Wahl beitreten möchten. Der Aufbau von Vertrauen in konstruktive Arbeitsbeziehungen und die Vertiefung dieses Vertrauens ist daher ein Schlüsselfaktor bei der Förderung der Grundsätze und Rechte der Vereinigungsfreiheit.

206. Eines der Schlüsselemente für die effektive Anerkennung und Förderung des Rechts zu Kollektivverhandlungen ist eine Gesetzgebung, die es Vertretern von Arbeitnehmerverbänden gestattet, für Verhandlungszwecke anerkannt zu werden, und die sonstige Erleichterungen vorsieht. Es bedarf eines genau austarierten Gleichgewichts zwischen Gesetzgebung und staatlichem Engagement und einer freiwilligen Form der Kollektivverhandlungen, die vom Staat unterstützt wird. Gesetzgebung ist für die Sicherstellung der Anerkennung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen und für die Schaffung eines Rahmens hierfür wesentlich. Der Einfluß der Gesetzgebung auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände und ihre Beziehungen wurde in Neuseeland verdeutlicht, wo die Annahme einer neuen Gesetzgebung, mit der Gesetze abgeschafft wurden, die eine kollektive Organisation nicht unterstützten, zu bedeutenden Veränderungen im Klima der Arbeitsbeziehungen geführt hat (siehe Kasten 3.1).

Wandel und Vielfalt: Erfassungsbereich und Ebenen von Kollektivverhandlungen

207. Der nachstehende Überblick über die Art und Weise, wie sich die Systeme der Kollektivverhandlungen anpassen, zeigt die Vielfalt der Mechanismen, die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände einsetzen, um Differenzen beizulegen und eine Zusammenarbeit zu begründen. Die Grundsätze und Rechte der Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen sind das Fundament eines vielfältigen und flexiblen Systems für die Bewältigung des Wandels durch Verständigung.

Kasten 3.1**Zurück an den Verhandlungstisch in Neuseeland**

In Neuseeland hat der politische Wandel während der vergangenen zwei Jahrzehnte bedeutende Folgen für die Arbeitsbeziehungen gehabt. Nach dem Wahlsieg der Nationalpartei über die Arbeiterpartei im Jahr 1990 wurde das Arbeitsrecht neugefaßt, um einen Übergang von zentralisierten, branchenweiten oder regionalen Tarifabschlüssen zu einer deregulierten Arbeitsvertragsgestaltung zu fördern. Das Gesetz über Arbeitsverträge von 1991 förderte Einzelarbeitsverträge und „untergrub sowohl die kollektiven als auch die individuellen Rechte der Beschäftigten und stärkte erheblich die Befugnisse der Arbeitgeber, ihre Betriebe zu deregulieren und die Gewerkschaften aus ihnen zu verdrängen.“ Vor 1990 gab es ein überdies ein Ausmaß der Zwangsmitgliedschaft in Gewerkschaften, das sowohl die Arbeiterpartei als auch die Gewerkschaften abschwächen wollten.

Während der neunziger Jahre beschleunigte sich die ohnehin schon rückläufige Tendenz der Gewerkschaftsmitgliedschaft stark; bis 1999 war die Gewerkschaftsdichte von rund 50 auf 20 Prozent gefallen. Kollektivverhandlungen gingen dramatisch zurück und erfaßten nur noch rund 25 Prozent der Arbeitnehmerschaft, und Verhandlungen mit mehreren Arbeitgebern oder sektorale Verhandlungen verschwanden praktisch völlig, wobei Kollektivverträge fast ausschließlich auf Betriebsebene abgeschlossen wurden. Im Anschluß an eine Klage des Neuseeländischen Gewerkschaftsrats kritisierte der Ausschuß für Vereinigungsfreiheit des IAA-Verwaltungsrats gewisse Bestimmungen des Gesetzes über Arbeitsverträge und forderte die Regierung auf, dreigliedrige Diskussionen durchzuführen, um sicherzustellen, daß das Gesetz mit den vom Ausschuß festgelegten Grundsätzen für Kollektivverhandlungen voll im Einklang stand.

Als die Arbeiterpartei 1999 wieder an die Macht kam, wurde eine weitere grundlegende Änderung der Arbeitsgesetzgebung vorgenommen. Das Gesetz über die Arbeitsbeziehungen 2000 wird durch die Verpflichtung aller Parteien untermauert, miteinander in „gutem Glauben“ zu verkehren. Hauptziel des Gesetzes von 2000 ist es, die Einhaltung der den IAO-Übereinkommen Nr. 87 und 98 zugrundeliegenden Prinzipien zu fördern und „durch die Förderung des gegenseitigen Vertrauens in allen Aspekten des Beschäftigungsumfelds und des Arbeitsverhältnisses produktive Arbeitsverhältnisse aufzubauen“ (Abschnitt 3). Das Gesetz enthält konkrete Maßnahmen zur Förderung von Kollektivverhandlungen und im Gegensatz zu dem Gesetz, an dessen Stelle es getreten ist, gestattet das Gesetz von 2000 den Abschluß von Gesamtarbeitsverträgen mit mehreren Arbeitgebern. Laut Margaret Wilson, der Arbeitsministerin Neuseelands, soll das Gesetz „ein kooperatives Verhalten“ in der Arbeitsstätte fördern. Die Annahme des Gesetzes spiegelt die Auffassung der Regierung wider, daß der frühere deregulierte Ansatz die Gesamtwirtschaftsleistung des Landes beeinträchtigte, indem er die Produktivität verringerte, die Löhne und Gehälter drückte und der Abwanderung von Fachkräften Vorschub leistete. Mit dem neuen gesetzlichen Rahmen sollen die Arten von Praktiken unterstützt werden, die einer hochwertigen Produktion förderlich sind. Es wird die Auffassung vertreten, daß es leichter ist, die unvermeidlichen Spannungen und Auseinandersetzungen in der Arbeitsstätte zu regeln, wenn beide Parteien in gutem Glauben handeln.

Quellen: G. Anderson: „Transplanting good faith into New Zealand labour law: The experience under the Employment Relations Act 2000“, in *Murdoch University Electronic Journal of Law*, Bd. 9, Nr. 3 (Sept. 2002), unter www.murdoch.edu.au; Ausschuß für Vereinigungsfreiheit, Fall Nr. 1698 (Neuseeland), 295. Bericht, *Official Bulletin* (Genf, IAA), Bd. LXXVII, 1994, Reihe B, Nr. 3.

208. Tabelle 3.5 enthält die vorliegenden Informationen über den Erfassungsbereich von Kollektivverhandlungen, d.h. den Prozentsatz der Arbeitnehmer in jedem Land, deren Entgelt und Beschäftigungsbedingungen hauptsächlich durch Gesamtarbeitsverträge festgesetzt werden. In einigen Fällen stammen die Angaben aus den neunziger Jahren, sie geben aber trotzdem Aufschluß über den Erfassungsbereich. In vielen Fällen ist der Erfassungsbereich breiter, als die Mitgliederzahlen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden vermuten lassen würden. In den meisten EU-Mitgliedsländern sowie in einigen anderen wie Australien und Norwegen liegt der Erfassungsbereich bei 80 Prozent oder höher. Hohe Erfassungsraten gehen in der Regel Hand in Hand mit Verhandlungen auf höherer Ebene. In Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und Österreich werden sektorale Vereinbarungen auf die Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgedehnt, die nicht Mitglieder der Unterzeichnerorganisationen sind.

209. In anderen entwickelten Ländern ist der Erfassungsbereich geringer und reicht von 37 Prozent in der Schweiz, 34 Prozent in Kanada und 20 Prozent in Japan bis zu 15 Prozent in den Vereinigten Staaten. Die Angaben für Entwicklungs- und Übergangswirtschaften sind weniger zuverlässig. In Asien reicht der Erfassungsbereich von weniger als 2 Prozent in Indien und Malaysia bis zu 14 Prozent in der Republik Korea, 19 Prozent in Singapur und 32 Prozent in den Philippinen. In Lateinamerika sind die Schwankungen erheblich, von 65 Prozent in Argentinien bis zu weniger als 3 Prozent in Costa Rica. In den EU-Beitrittsländern liegt die durchschnittliche Erfassungsrate Schätzungen zufolge klar unter dem europäischen Durchschnitt, wenn sie auch in einigen Ländern, wie in Slowenien und der Slowakei, höher liegt. Nach den für afrikanische Länder vorliegenden Informationen beträgt die durchschnittliche Rate 30 Prozent, obgleich der Erfassungsbereich in Südafrika mit 50 Prozent erheblich höher ist.

210. Wie bereits erwähnt, werden in einigen Ländern Europas die Lohnsätze und sonstigen Beschäftigungsbedingungen durch die Ausdehnung der ausgehandelten Gesamtarbeitsverträge über die Parteien hinaus formalisiert, die in den Verhandlungen vertreten waren. Andere Merkmale des Systems der Arbeitsbeziehungen, wie der obligatorische Beitritt der Unternehmen zu den repräsentativen Verbänden, wie im Fall Österreichs, können sich in ähnlicher Weise auswirken wie die Allgemeinverbindlichkeitserklärung der Vereinbarungen. In Südafrika können solche Allgemeinverbindlichkeitserklärungen durch die maßgebenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände eingeleitet werden. In Finnland sieht ein Gesamtarbeitsvertrag in der Metall- und Elektronikindustrie vor, daß alle Unterauftragnehmer ebenfalls die für den Sektor ausgehandelten Bedingungen einhalten müssen. Somit kommen Verfahren, durch die die Bestimmungen von Gesamtarbeitsverträgen für allgemeinverbindlich erklärt werden, einer größeren Zahl von Arbeitnehmern zugute, als die Zahl der unmittelbar erfaßten Personen vermuten lassen könnte. Ein Beispiel für die breitere Streuung der Ergebnisse von Kollektivverhandlungen liefert die EU, wo auf regionaler Ebene ausgehandelte Vereinbarungen – auf Wunsch der Sozialpartner – in Richtlinien des Rates umgesetzt werden können, die von den Mitgliedsregierungen in die innerstaatliche Gesetzgebung integriert werden müssen (siehe Kasten 3.4 im Abschnitt über die supranationalen Verhandlungsebenen).

Tabelle 3.5. Erfassungsraten von Kollektivverhandlungen

Land oder Gebiet	Jahr	Prozentsatz der durch Kollektivvereinbarungen erfaßten Arbeitnehmer
Afrika		
Ghana ^a	1995	25
Kenia ^a	1995	35
Mauritius ^a	1995	40
Nigeria ^a	1995	40
Sambia ^a	1995	30
Simbabwe ^a	1995	25
Südafrika ^b	1998	49
Swaziland ^a	1995	25
Uganda ^a	1995	25
Amerika		
Argentinien ^c	2000	65
Bolivien ^a	1995	11
Costa Rica ^c	2001	3
Chile ^c	1999	10
Ecuador ^c	1999	5
Guyana ^a	1995	27
Honduras ^a	1995	13
Kanada ^b	1998	34
Kuba ^a	1995	98
Mexiko ^c	1998	18
Panama ^a	1995	16
Peru ^c	1998	10
Uruguay ^c	1999	16
Venezuela ^c	1998	27
Vereinigte Staaten ^b	2000	15
Asien und Pazifik		
Australien ^b	1996	80
China ^a	1995	15
Indien ^a	1995	>2
Japan ^b	2000	20
Malaysia ^a	1995	3
Neuseeland ^b	1999	21
Philippinen ^d	2000	33
Republik Korea ^b	1999	14
Singapur ^b	1998	19
Taiwan, China ^b	1998	3
Thailand ^a	1995	27
Europa ^e		
Belgien	2001	>90
Dänemark	2001	83
Deutschland	2001	67
Finnland	2001	90
Frankreich	2001	90-95
Italien	2001	90
Luxemburg	2001	58
Niederlande	1998	78
Österreich	2001	98

Land oder Gebiet	Jahr	Prozentsatz der durch Kollektivvereinbarungen erfaßten Arbeitnehmer
Polen ^f	2001	28
Portugal	2001	87
Schweden	2001	>90
Schweiz ^b	1999	37
Slowakei ^g	2001	50
Slowenien ^g	2001	Near 100
Spanien	2001	81
Ungarn ^g	2001	45-50
Vereinigtes Königreich	2001	36

^a IAA: *World Labour Report 1997-98*, a.a.O., Tab. 3.2, S. 248. ^b J. Visser: Unions, unionisation and collective bargaining trends around the world, für das IAA ausgearbeitetes Papier, Sept. 2002. ^c M.-L. Vega Ruiz: *Libertad de asociación, libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva en América latina: El desarrollo práctico de un principio fundamental*, Hintergrundpapier, InFocus-Programm für die Förderung der Erklärung (Genf, IAA, März 2003), Tab. 2, S. 17. ^d T. Fashoyin: *Social dialogue and labour market performance in the Philippines*, IFP/Dialogue-Arbeitspapier Nr. 14 (Genf, IAA, Febr. 2003), Tab. 2.3, S. 14. <http://www.eiro.eurofound.ie/2002/07/feature/TN0207102F.html>. ^e Soweit nichts anderes angegeben ist, Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: „Industrial relations in the EU, Japan and USA, 2001“, in *EIROOnline*, unter <http://www.eiro.eurofound.eu.int/print/2002/12/feature/tn0212101f.html>. ^f IAA: Trade union and collective bargaining indicators: Lessons from the pilot phase, IFP/Dialogue-Papier (nicht veröffentlichtes Dok., 28. Juli 2003). ^g Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: „Industrial relations in the candidate countries“, in *EIROOnline*, unter <http://www.eiro.eurofound.ie/2002/07/feature/TN0207102F.html>

Die Wahl der Verhandlungsebene

211. Kollektivvereinbarungen können auf unterschiedlichen Ebenen erzielt werden: Sie können sich auf die gesamte Volkswirtschaft, einen Sektor oder eine Branche, ein Unternehmen oder eine Gruppe von Unternehmen, einen Betrieb oder eine Arbeitsstätte erstrecken. Sie können einen unterschiedlichen geographischen Geltungsbereich haben. Unterschiedliche Fragen können auf unterschiedlichen Verhandlungsebenen angegangen werden. So ist es unter Umständen zweckmäßiger, über Produktivitäts- und Effizienzverbesserungen auf der Unternehmensebene statt auf höherer Ebenen zu verhandeln. Grundlöhne für unterschiedliche Arbeitnehmergruppen in einem Industriezweig werden am besten auf der sektoralen Ebene ausgehandelt. Umfassendere Fragen der Sozialen Sicherheit und der innerstaatlichen Ausbildungspolitik sowie Strukturreformen, die größere Beschäftigungsverlagerungen zur Folge haben, werden häufig auf der nationalen Ebene behandelt.

212. Tabelle 3.6 enthält einige neuere Informationen zu den bevorzugten Verhandlungsebenen in den Ländern der Europäischen Union, Japan und den USA. Trotz der allgemein beobachteten Tendenz zur Dezentralisierung der Verhandlungen verfügen die meisten EU-Länder über zentralisierte Systeme. Wie aus der Tabelle hervorgeht, ist die nationale intersektorale Ebene die vorherrschende Lohnverhandlungsebene in Belgien, Finnland und Irland. Die sektorale Ebene überwiegt in Deutschland, Griechenland, Italien, den Niederlanden, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien, während es in Dänemark und Luxemburg keine vorherrschende Ebene gibt. Das Unternehmen ist die Hauptverhandlungsebene nur in Frankreich und im Vereinigten Königreich. Andere Fragen als Löhne und Gehälter werden oft im Rahmen von Verhandlungen auf Unternehmensebene behandelt, können in einigen Fällen aber auch auf höherer Ebene ausgehandelt werden.

213. Im Gegensatz dazu ist in Japan und den Vereinigten Staaten die dominierende Ebene der Verhandlungen über Löhne und Gehälter und alle anderen Fragen das einzelne Unternehmen. In Japan findet jedoch ein gewisses Maß an

Tabelle 3.6. Lohnverhandlungsebenen, EU, Japan und Vereinigte Staaten, 2001

	Intersektorale Ebene	Sektorale Ebene	Unternehmensebene
Belgien	XXX	X	X
Dänemark	XX	XX	X
Deutschland	•	XXX	X
Finnland	XXX	X	X
Frankreich	•	X	XXX
Griechenland	X	XXX	X
Irland	XXX	X	X
Italien	•	XXX	X
Japan	•	.	XXX
Luxemburg	•	XX	XX
Niederlande	•	XXX	X
Österreich	•	XXX	X
Portugal	•	XXX	X
Schweden	•	XXX	X
Spanien	•	XXX	X
Vereinigte Staaten	•	X	XXX
Vereinigtes Königreich	•	X	XXX

X = bestehende Ebene der Lohnverhandlungen; XX = wichtige, aber nicht dominierende Ebene der Lohnverhandlungen; XXX = dominierende Ebene der Lohnverhandlungen; keine der Kategorien trifft zu.

Quelle: Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: "Industrial relations in the EU, Japan and USA, 2001", in *EIROline*, at <http://www.eiro.eurofound.eu.int/print/2002/12/feature/tn0212101f.htm>, Tab. 2.

Koordinierung sowohl auf Gewerkschafts- als auch auf Arbeitgeberseite während der jährlichen „Shunto“-Verhandlungsrunde in jedem Frühjahr statt. Die großen Herstellerfirmen in den führenden Industriezweigen übernehmen die Führungsrolle bei den Verhandlungen und geben damit eine Richtung vor, der sich die anderen großen Unternehmen und dann die KMUs anschließen. In den Vereinigten Staaten bemühen sich die Gewerkschaften in einigen Sektoren, zu einer Vereinbarung in einem bestimmten Unternehmen zu gelangen und diese dann auf andere Unternehmen in dem betreffenden Sektor ausdehnen zu lassen („pattern bargaining“) – mit unterschiedlichem Erfolg²⁰.

214. Für und gegen unterschiedliche Verhandlungsebenen werden oft eine Reihe von wirtschaftlichen Argumenten ins Feld geführt. Es ist untersucht worden, wie sich unterschiedliche Verhandlungsebenen auf die „Effizienz“ auswirken, gemessen an Arbeitslosigkeit, Lohnerhöhungen über die Produktivität hinaus und inflationären Tendenzen. Manchmal ist argumentiert worden, daß die Fähigkeit eines Verhandlungssystems, für Lohnmäßigung zu sorgen, mit der Dezentralisierung abnimmt, was ein positives Verhältnis zwischen Kollektivverhandlungen auf höherer Ebene und makroökonomischer Leistung unterstellt. Nach diesem Ansatz, wenn Erfassungsbereich und Inhalt breiter

²⁰ *EIROline*, a.a.O.

sind, können die Verhandlungsführer mögliche negative Auswirkungen ihrer Beschlüsse auf die Effizienz besser berücksichtigen²¹.

215. Andere haben argumentiert, daß zentralisierte Systeme für mehr Stabilität und dezentralisierte System für mehr Flexibilität sorgen. Nach dieser Auffassung gibt es Vorteile an beiden Enden des Spektrums, während sektorale Verhandlungen auf der Zwischenebene unzulänglich sind. Hier wird von der Überlegung ausgegangen, daß bei Verhandlungen auf der Ebene des einzelnen Unternehmers die Verhandlungsführer die ganze Last etwaiger negativer Konsequenzen von übermäßigen Lohnerhöhungen tragen müssen: Eine auf ein bestimmtes Unternehmen beschränkte Lohnerhöhung führt zu einem Rückgang seiner Wettbewerbsfähigkeit sowohl in Produkt- als auch in Arbeitsmärkten. Im Gegensatz dazu können die Partner auf der mittleren Ebene, d.h. auf der Branchen- oder Berufsebene, einen Großteil der Kosten von Lohnerhöhungen auf andere Gruppen der Gesellschaft überwälzen, indem sie als Reaktion auf kollektive Lohnabschlüsse gemeinsam den Herstellungspreis erhöhen²².

216. In neueren Untersuchungen wird die Stichhaltigkeit aller dieser Argumente in Zweifel gezogen, da sie keine systematischen Auswirkungen des Ausmaßes der Zentralisierung der Verhandlungen auf Gesamtloohnerhöhungen, Inflation und Arbeitslosigkeit ergeben haben²³. Die Realität ist facettenreicher und komplizierter als hypothetische Modelle. In vielen Fällen werden Kollektivvereinbarungen auf der sektoralen Zwischenebene auf nicht angeschlossene „Außenstehende“ ausgedehnt, und sie werden häufig in Verbindung mit Verhandlungen mit mehreren Arbeitgebern verwendet (beispielsweise in Belgien, Frankreich, Portugal und Spanien). In anderen Ländern (wie Deutschland und der Schweiz), in denen von solchen Erstreckungen selten Gebrauch gemacht wird, richten sich die nicht angeschlossenen Arbeitgeber in der Praxis nach den Normen, die durch Verhandlungen mit mehreren Arbeitgebern gesetzt werden.

217. Offenbar gibt es keine „optimale“ Verhandlungsstruktur. Die Verhandlungsparteien sind bestrebt, eine Ebene, einen Geltungsbereich oder einen Erfassungsbereich festzusetzen, die ihnen zu einem gegebenen Zeitpunkt am geeignetsten erscheinen. Die Präferenzen der Sozialpartner ändern sich mit der Zeit, je nachdem, wo sich eine Partei relativ stark fühlt und wo sie ihres Erachtens die Interessen ihrer Mitglieder am besten verfolgen kann²⁴.

218. Wenn es um die Fähigkeit von Kollektivverhandlungen zur Festsetzung beschäftigungsneutraler Löhne geht, besteht die eigentliche Kluft möglicher-

²¹ B.W. Headey: „Trade unions and national wage politics“, in *Journal of Politics*, 32 (1970), S. 407-439, zitiert in F. Traxler: „Bargaining (de)centralization, macro-economic performance and control over the employment relationship“, in *British Journal of Industrial Relations*, 41:1 (März 2003) S. 1-27.

²² L. Calmfors, J. Driffill: „Bargaining structure, corporatism and macro-economic performance“, in *Economic Policy*, 6 (1988), S. 13-61, zitiert in Traxler, a.a.O., S. 3.

²³ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD): *The OECD Jobs Study*, Teil II (Paris, 1994); idem: „Economic performance and the structure of collective bargaining“, in *Employment Outlook* (Paris, 1997); F. Traxler, S. Blaschke, B. Kittel: *National labour relations in internationalized markets* (Oxford, Oxford University Press, 2001), zitiert in Traxler, a.a.O., S. 3.

²⁴ In den späten sechziger und siebziger Jahren in Europa drängten militante betriebliche Gruppen auf eine Dezentralisierung der Verhandlungen, während die Arbeitgeber die Zentralisierung bis in die siebziger Jahre betrieben. Die meisten zentralisierten Systeme wurden zunächst von Arbeitgeberverbänden eingeführt oder unterhalten (z.B. in den nordischen Ländern), wohingegen in jüngerer Zeit die Arbeitgeberverbände eine größere Dezentralisierung der Kollektivverhandlungen angestrebt haben.

weise nicht zwischen unterschiedlichen Verhandlungsebenen, sondern eher zwischen koordinierten und nicht koordinierten Systemen. Schließlich stellt die Zentralisierung nur eine Form der Koordinierung von Kollektivverhandlungen dar. Selbst die besten zentralisierten Systeme sind in unterschiedlichem Maß darauf angewiesen, daß staatliche Vorschriften zur Sicherstellung der Durchführung von Vereinbarungen vorhanden sind, und darauf, daß beide Parteien in der Lage sind, die Einhaltung der Vereinbarungen unter ihren Mitgliedern sicherzustellen. Verhandlungen auf gleich welcher Ebene können in nützlicher Weise durch gesetzliche oder staatliche politische Vorkehrungen unterstützt werden. Ihr Ziel würde darin bestehen sicherzustellen, daß die Verhandlungen den Interessen breiterer Teile der Gesellschaft über die unmittelbaren Verhandlungspartner hinaus Rechnung tragen.

219. In einer neueren Untersuchung der Weltbank, die sich auf die letzten beiden Jahrzehnte erstreckt, wird kategorisch festgestellt, daß Arbeitsstreitigkeiten durch koordinierte Verhandlungen vermindert werden: „ein koordiniertes Verhandlungssystem kann sozialen Frieden schaffen, da es entweder dazu beiträgt, eine Verteilungsnorm zu institutionalisieren, oder es den Informationsfluß verbessert und damit das Risiko herabsetzt, daß es wegen falscher Vorstellungen der Arbeitnehmer über die Rentabilität des Unternehmens zu einem Streik kommt.“²⁵

220. Die Parteien können zwar frei entscheiden, auf welcher Ebene sie verhandeln wollen, Kollektivverhandlungsrahmen sind jedoch nicht gleichheitsneutral²⁶. Selbst wenn die Wahl unkoordinierter Verhandlungen auf Unternehmensebene, die in den meisten Ländern mehr und mehr zu beobachten sind, möglicherweise keine signifikanten gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen hat²⁷, kann ein solcher Rahmen Anreize zur Verbesserung und Verbreiterung der Vertretungs- und Verhandlungsmechanismen im Wege stehen. Er bietet unter Umständen kaum Möglichkeiten, Kollektivverhandlungen auf marginale Sektoren und Gruppen auszudehnen, z.B. Kurzzeit- oder Teilzeitbeschäftigte, Vertragsarbeiter oder Aushilfskräfte, bei denen es sich oft um Frauen, Migranten oder in anderer Weise verletzte Personen handelt.

221. Andere Rahmenbedingungen bieten größere Möglichkeiten, desgleichen Systeme, die gesetzliche Mechanismen mit einer dreigliedrigen Verwaltung verbinden (z.B. Gremien zur Festsetzung von Mindestlöhnen oder andere Foren, die für Entgeltfragen, Ausbildung und Leistungen der Sozialen Sicherheit zuständig sind). Es gibt aber keine zwingenden Gründe für die Behauptung, daß eine Verhandlungsebene besser ist als eine andere. Statt dessen sollte anerkannt werden, daß unterschiedliche Systeme unterschiedlichen Zwecken gerecht werden können. Die Formen und Ebenen von Kollektivverhandlungen können mit anderen zwei- und dreigliedrigen Maßnahmen und Praktiken verbunden und ergänzt werden.

²⁵ T. Aidt und Z. Tzanatos: *Unions and collective bargaining: Economic effects in a global environment* (Washington, D.C., Weltbank, 2002), S. 116.

²⁶ A. Blackett und C. Sheppard: *The links between collective bargaining and equality*, IFP/DECLARATION-Arbeitspapier Nr. 10, Genf, IAA, 2002), S. 2, unter <http://www.ilo.org/public/english/standards/decl/publ/papers/equality.pdf>

²⁷ Aidt und Tzannatos, a.a.O., S. 10f.

Unternehmensebene

222. Seit dem Ende der siebziger Jahre ist in den meisten Teilen der Welt eine zunehmende Tendenz zur Dezentralisierung von Kollektivverhandlungen zu verzeichnen²⁸. Kollektivverhandlungen auf Unternehmensebene weiten sich aus; und wo diese Ebene vorherrscht, kommt es zu einer weiteren Diversifizierung. In Deutschland beispielsweise mit seiner langen Tradition der Verhandlungen auf Branchenebene hat die Zahl der mit Unternehmen geschlossenen Vereinbarungen in den letzten zehn Jahren erheblich zugenommen, von 3.150 im Jahr 1991 auf 7.063 im Jahr 2002 – eine Zunahme um 124 Prozent²⁹, was bedeutet, daß rund 15 Prozent aller Arbeitnehmer in Deutschland durch Vereinbarungen auf Unternehmensebene erfaßt werden. In den meisten Ländern lag den Verhandlungen auf dieser Ebene das Bestreben zugrunde, die Fähigkeit der Unternehmen zur Anpassung an Produkt- und Arbeitsmarktanforderungen zu verbessern³⁰. Im Fall von Unternehmen, deren Produktion in erster Linie auf die Exportmärkte ausgerichtet ist, können Verhandlungen auf Unternehmensebene ihnen beispielsweise helfen, sich an geschäftliche Zwänge anzupassen (siehe Kasten 3.2).

223. Produktivitätssteigerungen oder die Einführung neuer Technologien können zwar durch Verhandlungen auf Unternehmensebene erleichtert werden, Gewerkschaftsbund der Transport- und Kommunikationsarbeiter von Angola (FSTTCA) zum Abschluß einer Vereinbarung, die für alle Beschäftigten die Einführung einer Kranken- und Arbeitsunfallversicherung vorsah³¹.

224. Verhandlungen auf Unternehmensebene können zu pragmatischen Ergebnissen führen, wenn Arbeitnehmer und ihre Vertreter sich den sich wandelnden wirtschaftlichen Realitäten stellen, indem sie ihre erworbenen Rechte gegen neue Schutzmechanismen eintauschen. Manche Vereinbarungen sehen besondere Bestimmungen für den Fall des Verkaufs des Unternehmens vor, z.B. die Vereinbarung zwischen Crown Central Petroleum in Texas, USA, und der Internationalen Gewerkschaft der Papier-, Industrie-, Chemie- und Energiearbeiter (PACE), die den Schutz des Arbeitsplatzes für den Fall vorsieht, daß die Raffinerie veräußert wird³².

225. In vielen Fällen kann das Beispiel eines Unternehmens dazu beitragen, daß Kollektivverhandlungen Boden gewinnen. In Uganda sind die Gewerkschaften in der Blumenexportindustrie im allgemeinen nicht anerkannt worden. Uganda Hortech, eine Tochtergesellschaft der Sugar Corporation of Uganda Ltd., beschloß, die Bestimmungen der mit der Gewerkschaft ausgehandelten

²⁸ *World Labour Report*, 1997-98, a.a.O.

²⁹ *Der Spiegel*, Nr. 27, 2003, S. 56.

³⁰ Siehe M. Ozaki (Hrsg.): *Negotiating flexibility: The role of the social partners and the state* (Genf, IAA, 1999).

³¹ „Jembas and transport trade union sign collective agreement“, Angola Press Agency, Luanda, 25. Febr. 2003 unter www.angolapress-angop.ao

³² Internationale Föderation von Chemie-, Energie-, Bergbau- und Fabrikarbeitern (ICEM): „World union role in Crown Central settlement: Five-year US oil lock-out ends“, *ICEM-update*, Nr. 3/2001, 18. Jan. 2001, unter www.icem.org

Kasten 3.2**Trinidad Cement Company Ltd. (TCL)**

Verhandlungen auf Unternehmensebene können in nationalen Schlüsselunternehmen stattfinden. Dies wirkt sich nicht nur vorteilhaft auf das Unternehmen und seine unmittelbaren Stakeholder aus, sondern auch auf andere Unternehmen. Die Trinidad Cement Company Ltd. (TCL), der bedeutendste Zementhersteller in den Mitgliedsländern der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM), hat über 1.000 Beschäftigte und besitzt Betriebe in Barbados und Jamaika. TCL litt in der Vergangenheit unter schlechten Arbeitsbeziehungen – mit durchschnittlich zwei Arbeitsniederlegungen pro Jahr – und unter niedriger Produktivität, zu deren Überwindung sie 1996 eine neue Produktionsstrategie einführte. Die Modernisierung der Ausrüstung führte nicht zu der angestrebten höheren Produktivität, so daß das Unternehmen beschloß, seine Arbeitsbeziehungen und sein Management zu verbessern. Es verpflichtete sich, alle seine Beschäftigten und die sie vertretenden Organisationen als strategische Partner und gleichberechtigte Akteure im Unternehmen zu behandeln. Die Manager wurden für den Erfolg oder Mißerfolg dieser Humanressourceninitiativen verantwortlich gemacht.

Der Wandel im Klima der Arbeitsbeziehungen führte zur friedlichen Annahme von Kollektivvereinbarungen in den Jahren 1997 und 2000. Die Produktivität des Unternehmens konnte um 50 Prozent gesteigert werden, und die Einkommen der Beschäftigten stiegen. Die größere Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens und seine gesunden Arbeitsbeziehungen machten es möglich, ein ausländisches Übernahmeangebot im Jahr 2002 mit Erfolg abzuwehren. Das TCL-Management und die Ölarbeitergewerkschaft, die die Beschäftigten vertritt, widersetzten sich gemeinsam dem Übernahmeangebot und überredeten die Aktionäre, sich dieser Haltung anzuschließen. Der TCL-Vorstand erklärte: „Es gibt potentielle nachteilige Folgen für andere Stakeholder des Unternehmens, darunter Kunden, Beschäftigte, Dienstleistungsunternehmen und Zulieferer, wobei Produktionseinschränkungen oder Betriebsschließungen nicht ausgeschlossen werden können ...“. In Anbetracht der Schlüsselrolle des Unternehmens in der regionalen Wirtschaftsentwicklung wurde die Verteidigung von TCL als unerlässlich angesehen.

Quellen: „Trinidad Cement asks for rejection of Cemex bid“, *Cement Americas*, 24. Juli 2002, unter cementamericas.com. W. Momm und O. Nurse: „On the high-road to competitiveness with decent work – Case studies from Caribbean Enterprises“, im Rahmen des Projekts des IAO-Außenamts für die Karibik zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern (PROMALCO) ausgearbeitetes Papier (nicht veröffentlichtes Dokument).

Vereinbarung auf alle Arbeitnehmer auf ihrer Plantage auszudehnen³³. Dies öffnete weiteren Verhandlungen in anderen Unternehmen Tür und Tor.

226. Wenn Verhandlungen auf Schwierigkeiten stoßen, können verschiedene Elemente des sozialen Dialogs einen Geist der Zusammenarbeit zwischen den Sozialpartnern einführen oder wiederherstellen. Dies kann Förderung und Unterstützung durch besondere Programme oder Einrichtungen erfordern. In den Philippinen beispielsweise haben die Unternehmen Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Kooperationsausschüsse (LMCs) unter Anleitung des Nationalen bei

³³ T. Fashoyin, A. Herbert, P. Pinoargote: *Multinational enterprises in the plantation sector: Labour relations, employment, working conditions and welfare facilities*, Multinational Enterprises and Social Policy Working Paper Nr. 93 (Genf, IAA, 2003), S. 8-10.

letzteren geht es jedoch nicht nur um diejenigen Arbeitnehmer, die zur Stammbesellschaft gehören, und es geht auch nicht allein um Produktivitäts- oder Lohnfragen. Die Verhandlungen beschränken sich nicht zwangsläufig auf eine Betriebsgewerkschaft; ein Unternehmen kann in Kollektivverhandlungen mit Gewerkschaften eintreten, die eine größere Gruppe von Arbeitnehmern vertreten. In Angola beispielsweise veranlaßte die Sorge um die allgemeineren Interessen der Arbeitnehmer das Fachberatungsunternehmen „Jembas“ und den Schlichtungs- und Vermittlungsausschusses eingerichtet. Dies sind zweigliedrige Mechanismen für Beratungen auf Unternehmensebene, die die Arbeitnehmer zur Mitsprache am Arbeitsplatz ermutigen. Vorbildliche Praktiken werden durch eine Auszeichnung anerkannt, die Unternehmen mit herausragenden LMCs verliehen wird. Im Jahr 2001 beispielsweise wurde diese Auszeichnung den Sozialpartnern in einer Zuckerraffinerie verliehen, wo Betriebsleitung und Arbeitnehmer in der Lage gewesen waren, nach einer langen Zeit konfliktträchtiger Arbeitsbeziehungen die Zusammenarbeit zu verbessern und eine gute Zusammenarbeit aufrechtzuerhalten. Das LMC-Programm half dem Unternehmen, ohne Intervention des Arbeits- und Beschäftigungsministeriums eine Kollektivvereinbarung abzuschließen³⁴.

227. Verhandlungen auf Unternehmensebene benötigen vielleicht mehr als andere Ebenen ein gesundes System zur Unterrichtung der Parteien, um erfolgreich zu sein. Ein gutes Beispiel hierfür ist das dänische Verhandlungssystem, das manchmal als „zentralisierte Dezentralisierung“ bezeichnet wird und auf Informationsteilhabe, vorherigen Konsultationen und gemeinsamen Verhandlungsgrundsätzen beruht. Mindestlohnsätze werden auf sektoraler Ebene ausgehandelt und liefern Leitlinien für Lohnverhandlungen auf Unternehmensebene. Die Unternehmen tragen diesen Leitlinien zwar Rechnung, passen die Löhne jedoch entsprechend ihrer Rentabilität und anderen wirtschaftlichen Umständen des Unternehmens an³⁵.

Sektorale Ebene

228. Verhandlungen auf sektoraler Ebene dominieren in einer Reihe von EU-Ländern. In anderen Regionen sind sie weniger weit verbreitet, außer in Lateinamerika, wo Verhandlungen auf dieser Ebene hauptsächlich in Argentinien, Brasilien und Uruguay stattfinden. Sektorale Verhandlungen sind auch in einer Reihe französischsprachiger westafrikanischer Länder und in Südafrika üblich. In anderen Ländern, in denen sektorale Verhandlungen praktiziert wurden, sind Verhandlungen auf Unternehmensebene jedoch durch Gesetzesinitiativen gefördert worden, beispielsweise die Annahme der Novelle zum Gesetz über die Arbeitsbeziehungen, 1997, in Sambia³⁶.

229. Verhandlungen auf sektoraler Ebene erstrecken sich in unterschiedlichen Ländern auf unterschiedliche Realitäten. Einige Rechtssysteme verwenden den Begriff „überbetriebliche“ Vereinbarung (Polen, Slowakei, Tschechische Repu-

³⁴ C.I. Roncesvalles: „LMC: Redefining RP industrial relations“, in „Weekender: Labor and Management“, *Business World* (Manila), 28 März 2003.

³⁵ P. Egger und W. Sengenberger (Hrsg.): *Decent work in Denmark: Employment, social efficiency and economic security* (Genf, IAA, 2003), S. 50-51.

³⁶ T. Fashoyin: *The contribution of social dialogue to economic and social development in Zambia*, InFocus Programme on Strengthening Social Dialogue Working Paper Nr. 6 (Genf, IAA, 2002).

blik, Ungarn). Diese Definitionen können sektorale Vereinbarungen im traditionellen Sinne umfassen oder sich auf Vereinbarungen mit mehreren Arbeitgebern beziehen, die zwischen einer Reihe individueller Arbeitgeber und der Gewerkschaft (oder den Gewerkschaften) in dem betreffenden Sektor abgeschlossen werden.

230. Angesichts des bevorstehenden Beitritts etlicher Übergangswirtschaften zur EU wird viel über die Vereinbarkeit der Systeme der Arbeitsbeziehungen und der Kollektivverhandlungen zwischen diesen Ländern und denen der EU diskutiert. Ein Hauptunterschied betrifft das Ausmaß der sektoralen Verhandlungen, die in EU-Ländern wichtiger sind. Dies wird in Tabelle 3.7 veranschaulicht, die die Zahl der in ausgewählten Beitrittsländern und bestehenden EU-Ländern geltenden sektoralen Vereinbarungen vergleicht.

231. Man hätte erwarten können, daß Verhandlungen auf sektoraler Ebene in den Übergangsländern eine größere Rolle spielen in Anbetracht des Vermögens der im Rahmen des Zentralplanungssystems entwickelten und verwalteten zentralisierten Lohnklassifizierungs- und Einstufungssysteme. Eine Herausforderung für die sektoralen Verhandlungen besteht darin, daß als Folge größerer industrieller Umstrukturierungen die Wirtschaftssektoren und ihre gemeinsamen Belange weniger leicht zu bestimmen sind. Außerdem sind neue, unabhängige Arbeitgeber weniger zu Verhandlungen auf dieser Ebene bereit. In dem neu entstehenden KMU-Sektor – der größte Wachstumsbereich des privaten Sektors in diesen Ländern – nehmen die Arbeitgeber die auf sektoraler Ebene vereinbarten Regeln unter Umständen nur widerstrebend an und ziehen Verhandlungen auf Unternehmensebene vor oder lehnen Verhandlungen überhaupt ab³⁷. In Polen und Ungarn enthalten die sektoralen Vereinbarungen in der Regel Empfehlungen, die nur angeben, was auf den unteren Ebenen verhandelt werden könnte. Bisweilen wiederholen sie innerstaatliche arbeitsrechtliche Vorschriften.

232. Soweit sektorale Vereinbarungen in Entwicklungsländern bestehen, ist ihr Inhalt normalerweise allgemeiner Art. Dies gilt z.B. für die sektoralen Vereinbarungen, die in der Bekleidungsindustrie in den Philippinen bestehen³⁸. Die abnehmende Bedeutung der sektoralen Vereinbarungen läßt sich zum Teil mit der zunehmenden Vielfalt der Unternehmen in einem gegebenen Sektor erklären. Es bedarf einer Zwischenebene der Information und Artikulation, wenn nicht sogar Koordination zwischen dem, was auf Unternehmensebene beschlossen wird, und dem, was auf nationaler Ebene stattfindet. Wo die sektoralen Verhandlungen diesem Zweck nicht dienen können, müssen andere Mittel eingesetzt werden, wie die Festsetzung von Mindestlöhnen oder Lohnleitlinien.

233. Wo ein Arbeitgeber Beschlüsse für einen ganzen Sektor fassen kann, können Verhandlungen auf sektoraler Ebene besonders wirksam sein, z.B. beim Schutz der Rechte der Arbeitnehmer angesichts dieser wirtschaftlichen und gesetzlichen Veränderungen und bei der Erleichterung der Überführung von Tätigkeiten vom öffentlichen in den privaten Sektor. So erzielte in Chile

³⁷ Siehe *World Labour Report 1997-98*, a.a.O., S. 145-155.

³⁸ M. Ozaki, a.a.O., S.84.

Tabelle 3.7. Kollektivvereinbarungen auf sektoraler Ebene

Länder	Jahr	Anzahl der Kollektivvereinbarungen	Erfassungsrate (%)
Belgien	2001	1.398	98
Bulgarien	2001	60	20
Dänemark*	2000	–	45 (Multiarbeitsgeber)
Deutschland	2001	30.000 ¹	75 ¹
Estland	2001	7 + 10 subsektorale	< 10
Frankreich	2001	1.116	94.5
Italien	2001	600-700	80-85
Luxemburg*	2000	–	60 (Multiarbeitsgeber)
Niederlande*	2001	–	68 (Multiarbeitsgeber)
Österreich*	2000	–	95 (Multiarbeitsgeber)
Polen*	2001	136 Multiarbeitsgeber-Vereinbarungen	<10
Portugal*	1999	–	84 (Multiarbeitsgeber)
Rumänien	2001	25	–
Slowakei*	2001	55	50
Slowenien*	2000	38	Fast 100
Spanien*	2000	1.403	66 (Multiarbeitsgeber)
Tschechische Republik*	2001	12	–
Ungarn	1999	19 + 33 Multiarbeitsgeber-Vereinbarungen	17.8 (sekt. and multi)
Zypern*	2000	12	90-95

– = nicht verfügbar. ¹ Schließt „Lohnvereinbarungen“ ein.

Quelle: Y. Ghellab and D. Vaughan-Whitehead (Hrsg.): *Sectoral social dialogue in future EU member states: The weakest link* (Budapest, IAA/Europäische Kommission, 2003). * *EIRO*Online: "Industrial relations in the candidate countries", op. cit., und idem: "Collective bargaining coverage and extension procedures", in <http://www.eiro.eurofound.ie/2002/12/study/tn0212102s.html>

die Gewerkschaft der Wasserwirtschaft, FENATRAOS, im Jahr 2001 eine Vereinbarung mit der Regierung zum Schutz der Arbeitnehmerrechte während der Privatisierung, die die Sicherheit der Beschäftigung für mindestens drei Jahre garantierte³⁹. Diese Vereinbarung folgte auf einen vorausgehenden Privatisierungsprozeß, der zu einer Reihe von Protestaktionen und Streiks geführt hatte, und bietet nun einen allgemeinen Rahmen für einen reibungsloseren Übergang in diesem Sektor.

³⁹ IAA: *Challenges and opportunities facing public utilities*, Diskussionsbericht für die Dreigliedrige Tagung über Herausforderungen und Chancen für die öffentlichen Versorgungsbetriebe, Genf, 2003, S. 61.

Nationale Ebene

234. Nationale drei- oder zweigliedrige Verhandlungen legen die gleichen Bedingungen für alle Arbeitnehmer fest. Sie können auch darauf abzielen, einen sozioökonomischen Rahmen für Verhandlungen auf unteren Ebenen festzulegen und den Sozialpartnern die Entwicklung eines Puffers gegen wirtschaftliche Erschütterungen zu ermöglichen. Diskussionen und Verhandlungen auf dieser Ebene tragen zu einer besseren Handhabung makroökonomischer Fragen bei und können für die Überwindung von Wirtschaftskrisen in allen Wirtschaften, einschließlich der am meisten entwickelten, wichtig sein. Insbesondere in mittel- und osteuropäischen Ländern haben dreigliedrige Verhandlungen zur Einleitung von Reformen der für Kollektivverhandlungen maßgeblichen arbeitsrechtlichen Vorschriften beigetragen. Lohnfragen nehmen in vielen nationalen Vereinbarungen breiten Raum ein. In Lettland sind nationale zweigliedrige Vereinbarungen über Mindestlöhne erzielt worden. Die Bestimmungen der Vereinbarungen stellen zwar nur Empfehlungen dar, doch sind die durch Kollektivvereinbarungen auf verschiedenen Ebenen festgesetzten Mindestlöhne in der Regel 30 bis 50 Prozent höher als der von der Regierung festgelegte Betrag⁴⁰. Dies scheint eine Bereitschaft der Sozialpartner widerzuspiegeln, den Verhandlungsspielraum zu nutzen und Lohnerhöhungen zuzustimmen. Verhandlungen oder der soziale Dialog auf nationaler Ebene können auch andere allgemeinere Fragen behandeln, wie beispielsweise Beschäftigung und Rentenreform.

235. Auf diesen höheren Ebenen können die Sozialpartner Vereinbarungen aushandeln, die denjenigen zugute kommen, die nicht unmittelbar Gegenstand der Verhandlungen sind. Manchmal können diese ganz konkret sein. In Belgien bildet eine nationale überberufliche Vereinbarung für 2001-02 einen Rahmen für die sektoralen Verhandlungen und gewährleistet Teilzeitarbeitnehmern das Recht auf bezahlten Bildungsurlaub. Solche Bestimmungen sind besonders wichtig in Industrieländern, wo der Anteil der Teilzeit- und Zeitarbeitskräfte kontinuierlich zunimmt, insbesondere unter Frauen und Minderheiten⁴¹. Arbeits- und Produktmarktflexibilität und die Verlängerung des Arbeitslebens erfordern innovative Lösungen. Überberufliche nationale Vereinbarungen in Ländern mit solchen Anliegen sehen oft betriebliche Ausbildungsprogramme und Programme für lebenslanges Lernen vor, die die berufliche Mobilität und die berufliche Erneuerung fördern. Solche Fragen werden am besten auf der nationalen Ebene ausgehandelt.

236. Auch in Entwicklungsländern finden Verhandlungen auf der nationalen Ebene statt. In Niger und Senegal können die nationalen Verhandlungen weitgehend dem Einfluß des Systems der überberuflichen Kollektivvereinbarungen zugeschrieben werden, das in Frankreich praktiziert wird und unter der Kolonialherrschaft eingeführt wurde. Diese Systeme litten dann später unter Problemen der Koordinierung mit den unteren Ebenen sowie unter der unzureichenden Kapazität der Regierung und der Sozialpartner. In letzter Zeit sind jedoch Mechanismen auf nationaler Ebene in einigen französischsprachigen

⁴⁰ Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: *Industrial relations in the candidate countries*, EIROOnline, unter www.eiro.eurofound.ie/print/2002/02/feature/tm0207102f.html

⁴¹ IAA: *Global employment trends* (Genf, 2003), S. 103-105.

afrikanischen Ländern gefördert worden, zum Teil durch technische Zusammenarbeit der IAO. In Senegal ist ein Mechanismus zur Unterstützung von Kollektivverhandlungen in Gestalt der nationalen Charta für sozialen Dialog entwickelt worden. Diese ist im November 2002 von der Regierung, allen 16 nationalen Gewerkschaften bis auf eine und den vier nationalen Arbeitgeberverbänden angenommen worden in dem erfolgreichen Bemühen um Konvergenz zwischen den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden. Diese Charta entsprang der Anerkennung der Notwendigkeit, Arbeitskonflikte zu überwinden, den Dialog auf allen Ebenen zu vertiefen und Ausbildung in Kollektivverhandlung zu bieten und Informationen über eine Vielfalt von sozioökonomischen Fragen bereitzustellen. Dabei wird von dem Grundgedanken ausgegangen, daß alle Parteien im privaten und öffentlichen Sektor den gleichen Informationsstand als Ausgangspunkt für ihre Diskussionen und Verhandlungen haben sollten.

237. Mechanismen auf nationaler Ebene können bewirken, daß die Arbeitswelt zu einem privilegierten Ausgangspunkt für die Einführung eines wirksameren Schutzes für die meisten marginalisierten Arbeitnehmer wird, die anfällig für Diskriminierung sind. Die Entwicklung von Vorkehrungen für den Mutterschutz in einer Reihe lateinamerikanischer Länder und in den Philippinen und Singapur wird Frauen eine zusätzliche Möglichkeit eröffnen, im Sektor der geschützten Beschäftigung zu verbleiben. Ein wesentlicher Bereich für die Zusammenarbeit auf der nationalen Ebene ist HIV/AIDS (siehe Kasten 3.3). In Indonesien haben die dreigliedrigen Sozialpartner eine Vereinbarung⁴² zur Umsetzung der IAA-Richtliniensammlung über HIV/AIDS und die Arbeitswelt erzielt⁴³.

238. Die nationale Ebene ist eine traditionelle Arena für den Abschluß von Sozialpakten und Konsultationen über einkommenspolitische Maßnahmen⁴⁴. Sie können eine Vielzahl von drei- oder zweigliedrigen Formen annehmen. Solche Vereinbarungen und Pakte tragen dazu bei, den Rahmen für die Arbeitsbeziehungen in einem breiten sozioökonomischen Sinne festzulegen, wobei das Endziel darin besteht, ein Gleichgewicht zwischen Effizienz und Gerechtigkeit beim innerstaatlichen Wachstum zu erzielen. Die Gewerkschaften garantieren den sozialen Frieden und Lohnmäßigung als Gegenleistung für eine „arbeitnehmerfreundliche“ Politik im Bereich der Beschäftigung, der Ausbildung und der Sozialen Sicherheit. Solche Pakte sind in der Vergangenheit beispielsweise in verschiedenen europäischen Ländern und in Australien ausgehandelt worden, ihre Bedeutung hat jedoch seit Mitte bis Ende der achtziger Jahre abgenommen. Neue Pakte dieser Art sind jedoch seither in Irland ausgehandelt worden und werden zur Zeit in Brasilien und Südafrika erwogen.

⁴² Z. Hakin: „Government, employers and workers join forces in fighting HIV/AIDS“, in *Jakarta Post*, 26. Febr. 2003.

⁴³ IAA: *HIV/AIDS and the world of work*, ILO code of practice (Genf, 2002).

⁴⁴ Zu Beispielen für dreigliedrige Konsultationen auf nationaler Ebene siehe A. Trebilcock (Hrsg.): *Towards social dialogue: Tripartite cooperation in national economic and social policy-making* (Genf, IAA, 1994) und J. Ishikawa: *Key features of national social dialogue: A social dialogue resource book* (Genf, IAA, 2003).

Kasten 3.3**Zusammen gegen HIV/AIDS**

Da sich HIV/AIDS unter der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter immer weiter ausbreitet, arbeiten Gewerkschaften und Arbeitgeber bei der Bekämpfung der Epidemie und bei der Bewältigung von arbeitsplatzbezogenen Problemen verstärkt zusammen. Sowohl Kollektivverhandlungen als auch ein umfassenderer sozialer Dialog erweisen sich in diesem Zusammenhang als sehr nützlich. Dies kam auch in der Arbeit der IAO zum Ausdruck, die im Jahr 2001 zur Annahme einer Richtlinienammlung über HIV/AIDS und die Arbeitswelt führte.

Die Richtlinienammlung, die dazu beitragen soll, der Ausbreitung von HIV/AIDS Einhalt zu gebieten, enthält grundlegende Prinzipien sowie praktische Leitlinien. Die wesentlichen Grundsätze sind folgende: keine Diskriminierung wegen des HIV-Status; Weiterbeschäftigung; Vertraulichkeit; eine gesunde und sichere Arbeitsumwelt; Gleichstellung der Geschlechter; freiwillige Tests mit Beratung, aber keine Kontrollen im Hinblick auf die Beschäftigung oder Einstellung; und die Notwendigkeit, HIV/AIDS in der Arbeitsstätte durch sozialen Dialog, Präventionsprogramme sowie Betreuung und Unterstützung anzugehen. Die Richtlinienammlung ist das Ergebnis dreigliedriger Beratungen; sie wird von den Vereinten Nationen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie von vielen einzelnen Unternehmen und nichtstaatlichen Organisationen unterstützt.

Ein weiteres Zeichen für die Zusammenarbeit der Sozialpartner im HIV/AIDS-Bereich ist eine gemeinsame Erklärung, die im Mai 2003 vom Internationalen Bund freier Gewerkschaften und von der Internationalen Arbeitgeber-Organisation herausgegeben wurde. Darin verpflichten sich die beiden Organisationen, mit vereinten Kräften gegen die Pandemie vorzugehen.

Manche Gewerkschaften und Arbeitgeber sehen die IAA-Richtlinien als nützlich an bei der Aushandlung von Vereinbarungen über den Umgang mit HIV/AIDS in der Arbeitswelt. So arbeiten die Regierung, die Arbeitgeber und die Gewerkschaften in der Vereinigten Republik Tansania zur Zeit eine Richtlinienammlung aus, mit der die IAA-Richtlinien an die nationalen und lokalen Verhältnisse angepaßt werden soll. Sobald sie angenommen worden ist, wird sie für alle Arbeitsstätten gelten. Eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit im Kampf gegen HIV/AIDS, die von der Arbeitgebervereinigung Jamaikas und dem Jamaikanischen Gewerkschaftsbund unterzeichnet worden ist, berücksichtigt ebenfalls einige der Bestimmungen der IAA-Richtlinienammlung, desgleichen eine Richtlinienammlung, die als Teil der zwischen den Sozialpartnern in Barbados unterzeichneten Vereinbarung über Sozialpartnerschaft 2001-2004 angenommen worden ist.

Durch die Einbeziehung von Bestimmungen über HIV/AIDS in Kollektivvereinbarungen kann Vertrauen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern aufgebaut werden. Damit wird die Gefahr vermindert, daß Arbeitnehmer ihren HIV-Status aus Angst vor Entlassung verheimlichen und sich daher nicht ärztlich behandeln lassen. Beispiele für Kollektivvereinbarungen, die sich eigens mit HIV/AIDS am Arbeitsplatz befassen, sind eine Vereinbarung aus dem Jahr 2002 zwischen Anglogold und fünf Gewerkschaften und eine Vereinbarung aus dem Jahr 2003 zwischen De Beers und der Nationalen Bergarbeitergewerkschaft von Südafrika.

239. Etliche europäische Länder, darunter Finnland, Italien, die Niederlande, Portugal und Spanien, haben eine Reihe von Sozialpakten geschlossen, um sich auf die Einführung der europäischen Einheitswährung vorzubereiten. Ziel war die Herbeiführung eines Konsenses zwischen der Regierung und den Sozialpartnern über eine Reihe von makroökonomischen und Arbeitsmarktreformen.

Als die Einheitswährung im Jahr 2002 eingeführt wurde, waren diese Volkswirtschaften in der Lage, die strengen Auflagen hinsichtlich Verschuldung, öffentliche Ausgaben, Inflation usw. zu erfüllen, ohne daß es zu größeren wirtschaftlichen Krisen oder Konflikten kam.

240. Der Erfolg solcher Pakte hängt sehr weitgehend von den nationalen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, die sie aushandeln, und vom Staat ab. Die Verhandlungsführer müssen in der Lage sein, ihre Mitglieder von der Notwendigkeit einer solchen Vereinbarung zu überzeugen und dann die Einhaltung ihrer Bestimmungen sicherzustellen. Dies erfordert eine freie Organisation, die entsprechenden Kapazitäten und einen fortlaufenden Dialog auf den verschiedenen Ebenen der Volkswirtschaft. Auf dieser Ebene der Kollektivverhandlungen und des sozialen Dialogs ist besonders wichtig, daß die erforderlichen sozioökonomischen Informationen verfügbar sind, ergänzt durch die für die Auswertung und Verwendung dieser Informationen notwendige Ausbildung.

Supranationale Ebenen

241. Trotz der Tatsache, daß sich die Welt in einem Prozeß der Globalisierung befindet, sind Verhandlungen über die nationale Ebene hinaus immer noch selten. In diesem Abschnitt werden zunächst Vereinbarungen zwischen multinationalen Unternehmen und internationalen Gewerkschaftsorganisationen behandelt und dann andere Formen von supranationalen Verhandlungen und des supranationalen sozialen Dialogs betrachtet.

Internationale Rahmenvereinbarungen

242. Eine bedeutende neuere Entwicklung im Bereich der Arbeitsbeziehungen ist der globale soziale Dialog, auch in der Form zwischen einzelnen multinationalen Unternehmen und globalen Gewerkschaftsföderationen (GUF) geschlossener Vereinbarungen. Seit Anfang der neunziger Jahre sind mindestens 27 solcher Vereinbarungen geschlossen worden, die meisten von ihnen in den letzten fünf Jahren (siehe Tabelle 3.8). Als Muster für diese Vereinbarungen dient oft die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit. Für manche Unternehmen und Gewerkschaften sind Rahmenvereinbarungen eine Antwort auf die globalen Produktionsketten, den verstärkten internationalen Handel und die größere wirtschaftliche Verflechtung in der Welt von heute. Sie lassen sich zwar nicht nahtlos in eine einzige Kategorie der Arbeitsbeziehungen einpassen, Rahmenvereinbarungen können aber als eine Form des internationalen sozialen Dialogs angesehen werden. Sie unterscheiden sich von Verhaltenskodexen, nicht zuletzt deshalb, weil sie das Ergebnis von Verhandlungen zwischen Gewerkschaften und Unternehmensleitungen sind. Dennoch werden Rahmenvereinbarungen manchmal als Teil der allgemeineren Tendenz zu einer erhöhten sozialen Verantwortung der Unternehmen gesehen. Wie in vielen dieser Vereinbarungen festgestellt wird, ersetzen sie nicht Kollektivverhandlungen auf der nationalen oder lokalen Ebene.

243. Anders als Vereinbarungen auf lokaler und nationaler Ebene, die im allgemeinen die Beschäftigungsbedingungen behandeln, soll mit Rahmenvereinbarungen die Einhaltung von Grundprinzipien wie Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen im gesamten Tätigkeitsspektrum der multinationalen Unternehmen sichergestellt werden. Die meisten der bisher unterzeichneten

Tabelle 3.8. Internationale Rahmenvereinbarungen

Multinationale Unternehmen	Jahr	Globale Gewerkschaftsföderation (Zweig)	Grundsätze der IAO-Übereinkommen: (*) nach Nummer (**) nicht nach Nummer	Formelle Strukturen und Verfahren zur Verwaltung der Vereinbarung	Anwendbarkeit auf Unterauftragnehmer und/oder Lieferanten
Accor-Konzern (Frankreich)	1995	IUL (Hotels)	(*) 87, 98, 135	Etwaige Durchführungs- oder Auslegungsschwierigkeiten werden zusammen erörtert, es gibt aber keinen institutionalisierten Ausschuss	
Danone-Konzern (Frankreich)	2 in 1989 1 in 1992 2 in 1994 1 in 1997	IUL (Nahrungsmittel)	(*) 87, 98, 135 (**) 100, 111		
IKEA (Schweden)	Die Vereinbarung von 1998 wurde in eine Verfahrensvereinbarung umgewandelt, und der wesentliche Inhalt wurde 2001 in einen Verhaltenskodex eingebracht.	IBBH (Möbel)	(**) 87, 98, 100, 111, 138, 29, 105	Gemeinsame Tagung zweimal jährlich. Das Unternehmen berichtet über Fortschritte, der IBBH berichtet über Verstöße gegen den Verhaltenskodex. Das Unternehmen überprüft dann die Angelegenheit und schlägt geeignete Maßnahmen vor.	Gilt nur für Lieferanten.
Statoil (Norwegen)	1998, 2001 geändert	ICEM (Ölindustrie)	(*) 87, 98, 100, 111, 138, 29, 105	Gemeinsame Tagung zweimal jährlich zur Erörterung von Fragen im Hinblick auf die gemeinsame Vereinbarung von Maßnahmen.	Gilt für auch für Unterlieferanten und Lizenznehmer.
Faber-Castell (Deutschland)	2000	IBBH (Büromaterial)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 138, 29, 105	Ein Ausschuss überwacht die Durchführung der Vereinbarung. Der Überwachungsausschuss setzt sich zu gleichen Teilen aus Vertretern von Faber-Castell und der IG Metall/ IBBH zusammen. Er tritt mindestens zweimal jährlich zusammen.	
Freudenberg (Deutschland)	2000, 2002 verlängert	ICEM (Chemische Industrie)	(*) 87, 98, 100, 111, 135, 138, 29, 105	Konsultationen einmal jährlich. Schließt die Überwachung der erzielten Vereinbarung ein. Beide Seiten treten bei einem Konflikt oder bei einem Verstoß gegen die Vereinbarung unverzüglich zusammen.	

Multinationale Unternehmen	Jahr	Globale Gewerkschaftsföderation (Zweig)	Grundsätze der IAO-Übereinkommen: (*) nach Nummer (**) nicht nach Nummer	Formelle Strukturen und Verfahren zur Verwaltung der Vereinbarung	Anwendbarkeit auf Unterauftragnehmer und/oder Lieferanten
Hochtief (Deutschland)	2000	IBBH (Bau)	(**) 87, 98, 100, 111, 138, 182, 29, 105	Der IBBH, die IG Bau oder jede Gewerkschaft kann der Unternehmensleitung Verstöße gegen die Vereinbarung melden. Das Unternehmen hat einen Beauftragten für die Durchführung des Verhaltenskodexes. Zu klärende Fragen werden von den Unterzeichnerpartnern gemeinsam behandelt.	Gilt für Vertragspartner. Diese haben ihrerseits sicherzustellen, daß die Vereinbarung von allen ihren Vertragspartnern eingehalten wird.
Carrefour (Frankreich)	2001	UNI (Einzelhandel)	(*) 87, 98, 135 (**) 138, 182, 29, 105	Das Unternehmen und UNI überwachen die Durchführung gemeinsam.	Gilt für Lieferanten.
Chiquita (Vereinigte Staaten)	2001	IUL (Landwirtschaft)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	Die Unterzeichnerpartner werden vom Unternehmen über größere Veränderungen unterrichtet. Ein Überprüfungsausschuß tritt mindestens zweimal jährlich zusammen, um die Durchführung zu überwachen, auch durch Lieferanten und Unterauftragnehmer.	Die Lieferanten, Vertragserzeuger und Joint-venture-Partner des Unternehmens sind verpflichtet, ausreichende Beweise dafür vorzulegen, daß sie die innerstaatliche Gesetzgebung und die in der Vereinbarung angeführten Mindestarbeitsnormen einhalten.
OTE (Griechenland)	2001	UNI (Telekommunikation)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	Jährliche Tagung. Bei Problemen mit der Auslegung oder Durchführung der Vereinbarung wird eine gemeinsame Überwachungsgruppe eingesetzt.	Gilt für Auftragnehmer, Unterauftragnehmer und Lieferanten.
Skanska (Schweden)	2001	IBBH (Bau)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	Berichte über die Einhaltung und Verstöße, die nicht durch Diskussionen in der Arbeitsstätte beigelegt werden können, werden von einer Durchführungsgruppe behandelt. Mindestens einmal jährlich werden Baustellenbesichtigungen organisiert. Falls Meinungsverschiedenheiten fortbestehen, wird ein gemeinsamer Schiedsausschuß einberufen.	Lieferanten sollten über die Vereinbarung informiert werden.
Telefonica (Spanien)	2000, Vereinbarung und danach ein Verhaltenskodex	UNI (Telekommunikation)	(**) 87, 98	Es werden geeignete Gremien eingesetzt zur Beteiligung der Arbeitnehmer an den Entscheidungen. Einmal jährlich findet eine gemeinsame Tagung für hohe Vertreter der Unterzeichnerparteien statt, um die Einhaltung der Vereinbarung zu überwachen.	

Multinationale Unternehmen	Jahr	Globale Gewerkschaftsföderation (Zweig)	Grundsätze der IAO-Übereinkommen: (*) nach Nummer (**) nicht nach Nummer	Formelle Strukturen und Verfahren zur Verwaltung der Vereinbarung	Anwendbarkeit auf Unterauftragnehmer und/oder Lieferanten
Merloni Elettrodomestici (Italien)	2001	IMB (Haushaltsgeräte)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29 105, 138, 182	Die Überwachung wird der Nationalen Paritätischen Kommission übertragen, die in der geltenden Unternehmensvereinbarung bereits vorgesehen ist.	Gilt für Lieferanten in Bezug auf die Übereinkommen Nr. 29 und 138.
Endesa (Spanien)	2000, 2002 aktualisiert	ICEM (Energieindustrie)	(**) 87, 98	Teilnahme eines ICEM-Vertreters an den jährlichen Treffen zwischen Endesa und lokalen Gewerkschaften, und alle sechs Monate gemeinsame Treffen mit Vertretern der Unterzeichnergewerkschaften.	
Ballast Nedam (Niederlande)	2002	IBBH (Bau)	(**) 87, 98, 100, 111, 29, 105, 138, 182	Gemeinsamer Ausschuss tritt jährlich zusammen, um die Durchführung zu überprüfen. Partner melden Verstöße dem Vorstand des Unternehmens.	Gilt für Vertragsparteien.
Fonterra (Neuseeland)	2002	IUL (Milchwirtschaft)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	Ein gemeinsamer Überprüfungsausschuss tritt einmal jährlich zusammen. Eine außerordentliche Tagung des Ausschusses kann auf Antrag einer der beiden Parteien einberufen werden, falls ein Sachverhalt einer dringenden Erörterung bedarf.	Das Unternehmen unterrichtet Joint-Venture-Partner über die Verpflichtungen von Fonterra aus der Vereinbarung.
Volkswagen (Deutschland)	2002	IMF (Kraftfahrzeugindustrie)	(**) 87, 100, 111, 29, 105, 138, 182	Der Gesamtbetriebsrat und Vertreter der Unternehmensleitung erörtern die Durchführung.	Das Unternehmen unterstützt seine Zulieferer und hält sie ausdrücklich dazu an, seine Erklärung in ihrer eigenen Unternehmenspolitik zu berücksichtigen.
Norske Skog (Norwegen)	2002	ICEM (Papier)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	Ungeregelte Beschwerden werden an das Brüsseler Büro der ICEM verwiesen, das die Angelegenheit mit der Unternehmensleitung erörtert. Jährliche gemeinsame Tagung zur Überprüfung der Durchführung und des Einflusses der Vereinbarung	Gilt für alle Betriebe des Unternehmens, die der unmittelbaren Kontrolle des Unternehmens als Eigner unterstehen. Hat das Unternehmen keine Mehrheitsbeteiligung, tut es alles in seiner Macht Stehende, um die Einhaltung der Vereinbarung sicherzustellen. Das Unternehmen unterrichtet seine Unterauftragnehmer und Lieferanten über die Vereinbarung und ermutigt sie zur Einhaltung seiner Normen.

Multinationale Unternehmen	Jahr	Globale Gewerkschaftsföderation (Zweig)	Grundsätze der IAO-Übereinkommen: (*) nach Nummer (**) nicht nach Nummer	Formelle Strukturen und Verfahren zur Verwaltung der Vereinbarung	Anwendbarkeit auf Unterauftragnehmer und/oder Lieferanten
AngloGold (Südafrika)	2002	ICEM (Bergbau)	(*) 87, 98, 100, 111, 29, 105, 138, 182	Eine gemeinsame Tagung jährlich. Ein Unterausschuß beschäftigt sich mit Fragen, die auf lokaler oder nationaler Ebene nicht geregelt werden können.	Gilt für Betriebe ungeachtet ihres Standorts, die der unmittelbaren Leitung des Unternehmens unterstehen.
DaimlerChrysler (Deutschland – Vereinigte Staaten)	2002	IMF (Kraftfahrzeugindustrie)	(**) 87, 100, 111, 29, 105, 138, 182	Die Unternehmensleitung erstattet den internationalen Arbeitnehmervertretern regelmäßig Bericht über die soziale Verantwortung des Unternehmens und die Durchführung dieser Grundsätze und berät sich mit ihnen.	Zulieferer werden dazu ermutigt, in ihren eigenen Unternehmen gleichwertige Grundsätze umzusetzen. Daimler-Chrysler erwartet von seinen Zulieferern die Übernahme dieser Grundsätze als Basis für die Beziehungen mit Daimler-Chrysler.
Eni (Italien)	2002	ICEM (Energie)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	Jährliche gemeinsame Tagung. Bei Verstößen gegen die Vereinbarung unterrichten sich die Parteien rechtzeitig gegenseitig.	Was Auftragnehmern übertragene Tätigkeiten angeht, so formuliert das Unternehmen geeignete Garantien gegen mögliche Verstöße im Rahmen der bestehenden Vertragsbeziehungen.
ISS (Dänemark)	2003	UNI (Immobilienleistungsdienstleistungen)	(*) 87, 98, 135, 100, 111, 29, 105, 138, 182	Die Durchführung der Vereinbarung wird im Weg eines regelmäßigen Dialogs gemeinsam überwacht. Treffen werden nach Bedarf abgehalten. Meinungsverschiedenheiten über die Durchführung werden gemeinsam geprüft, und den betreffenden Parteien werden Empfehlungen unterbreitet.	Das Unternehmen setzt die Grundsätze dieses Dokuments über seinen Verhaltenskodex in die Praxis um. Dieser Kodex gilt für Lieferanten und Kunden. Die Einhaltung wird überwacht.
Leoni (Deutschland)	2003	IMB (Draht- und Kabelherstellung)	(*) 87, 98 (**) 100, 111, 29, 105, 138, 182	Berichterstattung über die Durchführung und Einhaltung dieser Grundsätze und Erörterung auf den jährlichen Tagungen des Europäischen Betriebsrats.	Das Unternehmen unterstützt seine Geschäftspartner und ermutigt sie dazu, seine Erklärung in ihrer eigenen Unternehmenspolitik zu berücksichtigen.
GEA (Deutschland)	2003	IMF (Maschinenbau)	(*) 87, 98, 100, 111, 138, 182, 29, 105	Informationen über Probleme oder Änderungen werden mindestens einmal jährlich zwischen den Parteien ausgetauscht und erörtert. Dieser Informationsaustausch findet im Rahmen des Europäischen Betriebsrats statt.	Das Unternehmen unterstützt seine Geschäftspartner ausdrücklich und ermutigt sie dazu, die vereinbarten Kodexe in ihrer Unternehmenspolitik zu berücksichtigen

Multinationale Unternehmen	Jahr	Globale Gewerkschaftsföderation (Zweig)	Grundsätze der IAO-Übereinkommen: (*) nach Nummer (**) nicht nach Nummer	Formelle Strukturen und Verfahren zur Verwaltung der Vereinbarung	Anwendbarkeit auf Unterauftragnehmer und/oder Lieferanten
SKF (Schweden)	2003	IMB (Herstellung)	(*) 138 (**) 87, 98, 100, 111, 29, 105, 135	Die Konzernleitung und das Präsidium des Weltbetriebsrats überwachen regelmäßig die Einhaltung des Verhaltenskodexes.	Die Lieferanten werden dazu ermutigt, sich an ähnliche Kodexe zu halten.
H & M (Schweden)	2003	UNI (Einzelhandel)	(*) 87, 98, 135, 29, 105, 138, 182, 100, 111	H & M und UNI sind gemeinsam für die Durchführung verantwortlich.	
Rheinmetall (Deutschland)	2003	IMB (Verteidigung, Automobil-, Elektronik-industrie)	(*) 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138, 182	Alle Beschäftigten haben das Recht, Fragen und Probleme im Zusammenhang mit der Vereinbarung anzugehen. Die Parteien tauschen mindestens einmal jährlich Informationen über Probleme oder Änderungen aus, zur Zeit im Rahmen des Europäischen Betriebsrats des Unternehmens.	Die Partner werden dazu ermutigt, die vereinbarten Leitlinien in ihrer eigenen Unternehmenspolitik zu berücksichtigen.
Internationale Arbeitgeberverbände					
International Maritime Employers' Committee (IMEC)	Vereinbarung von 2001 über Seeleute auf Schiffen unter Gefälligkeitsflaggen	ITF			
IMEC und International Mariners' Management Association of Japan	Vereinbarung von 2003 über Seeleute auf Schiffen unter Gefälligkeitsflaggen	ITF			

ICEM = Internationale Föderation von Chemie-, Energie-, Bergbau- und Fabrikarbeiterverbänden; IBBH = Internationaler Bund der Bau- und Holzarbeiter; IMB = Internationaler Metallarbeiterbund; ITF = Internationale Transportarbeiterföderation; IUF = Internationale Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Café- und Genußmittelarbeiter-Gewerkschaften; UNI = Union Network International.

Vereinbarungen erstrecken sich auf Tochterunternehmen und einige auch auf Gemeinschaftsunternehmen, Lieferanten und Unterauftragnehmer. In Ländern, in denen Arbeitnehmer auf Hindernisse bei der Vereinigungsfreiheit stoßen, kann eine Rahmenvereinbarung, manchmal in Verbindung mit einer Intervention der zentralen Unternehmensleitung, dazu beitragen, solche Probleme zu lösen und die gewerkschaftliche Erfassung zu erhöhen, wie bereits in Kapitel 2 im Hinblick auf den Bananensektor in Lateinamerika festgestellt wurde. Da viele Rahmenvereinbarungen Anschlußverfahren und Mechanismen zur Behandlung von Streitigkeiten vorsehen, die nicht auf der lokalen Ebene beigelegt werden können, können sie auch zur Verbesserung des Dialogs zwischen Betriebsleitung und Arbeitnehmern im gesamten Unternehmen beitragen.

244. Diese Vereinbarungen gehen zurück auf Diskussionen, die schon 1985 eingeleitet wurden, als die Danone-Gruppe und die IUL (Internationale Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Kaffee- und Genußmittelarbeiter-Gewerkschaften) als erste supranationale Arbeitsbeziehungen einrichteten. Jährliche Treffen zwischen den Sozialpartnern seit 1986 führten zur Annahme einer Reihe von Vereinbarungen zwischen 1989 und 1997, insbesondere der Schlüsselvereinbarung über gewerkschaftliche Rechte im Jahr 1994. In dem 1997 unterzeichneten Gemeinsamen Abkommen werden die Grundsätze festgelegt, zu deren Einhaltung sich das Unternehmen „bei Änderungen der Geschäftstätigkeiten, die sich auf die Beschäftigung oder die Arbeitsbedingungen auswirken“, verpflichtet⁴⁵. Es ermöglichte Danone die Weiterführung seines Keksproduktionsbetriebs in Ungarn trotz der Umstrukturierung dieses Sektors. Während der gemäß der Vereinbarung vorgesehenen dreimonatigen Phase der Vorabkonsultationen – in der Gegenvorschläge der Gewerkschaft zu der von der Unternehmensleitung vorgeschlagenen Umstrukturierung geprüft werden – wurde der Alternativvorschlag unterbreitet, der die Rettung der Fabrik ermöglichte. Die Qualität der im Unternehmen entwickelten Arbeitsbeziehungen war für die Bewältigung des Umstrukturierungsprozesses entscheidend, während dessen die Unternehmensleitung angesichts der Boykottdrohungen einiger nationaler Gewerkschaften und nichtstaatlicher Organisationen von der IUL Unterstützung erhielt. Aufgrund dieser positiven Erfahrung veranstalteten die beiden Parteien, zusätzlich zu einem System regelmäßiger Konsultationen über den zweigliedrigen Informations- und Konsultationsausschuß des Konzerns, in jedem Betrieb von Danone Treffen, um etwaige negative Beschäftigungsauswirkungen von künftigen Restrukturierungsmaßnahmen rechtzeitig vorzusehen. Seit der Vereinbarung zwischen Danone und der IUL hat die Zahl der internationalen Rahmenvereinbarungen erheblich zugenommen, wobei im Verlauf des Jahres 2002 neun unterzeichnet wurden und im Jahr 2003 über etliche verhandelt wurde.

245. Der breite Geltungsbereich der internationalen Rahmenvereinbarungen gestattet die Anerkennung und Anwendung des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen in Betrieben, die diesen Grundsatz sonst unter Umständen nicht verwirklicht hätten. Gemäß der Vereinbarung von 1995 zwischen der IUL und der Accor-Gruppe über gewerkschaftliche Rechte beispielsweise verpflichtet sich das Unternehmen, „sich Bemühungen um die gewerkschaftliche Organisation seiner Beschäftigten nicht zu widersetzen“,

⁴⁵ Die IUL-Rahmenvereinbarungen können unter www.iuf.org.uk eingesehen werden.

was es den nationalen Mitgliedsgewerkschaften der IUL gestattet, sich in den Hotels des multinationalen Unternehmens gewerkschaftlich zu betätigen. Manche Vereinbarungen wie die zwischen Merloni Elettrodomestici und dem Internationalen Metallgewerkschaftsbund (IMB) im Jahr 2001 unterzeichnete sehen Kontrollen vor, um sicherzustellen, daß die Vereinbarung auch von den Lieferanten eingehalten wird, die bei schweren Verstößen die Annullierung ihres Vertrags riskieren. Manche Vereinbarungen sehen andere Mittel vor, um ihre Anwendung auszudehnen. Die zwischen der IUL, der Neuseeländischen Molkereiarbeitergewerkschaft und Fonterra unterzeichnete Vereinbarung bestimmt, daß das Unternehmen seine Joint-Venture-Partner über alle seine Verpflichtungen aus der Vereinbarung informiert. Fonterra ging im Jahr 2002 eine Allianz mit Nestle zur Gründung von Dairy Partners Americas ein. Obgleich Nestle keine internationale Rahmenvereinbarung geschlossen hat, ist das Unternehmen aufgrund seines Joint Venture mit Fonterra daher an die Bedingungen der Vereinbarung gebunden.

246. Manche internationale Rahmenvereinbarungen wurden speziell zur Beilegung von Streitigkeiten geschlossen. Sie konnte beispielsweise dank der zwischen der IUL und Interbrew im September 2002 geschlossenen Vereinbarung ein Streik beendet werden, der in dem Betrieb des multinationalen Unternehmens in Montenegro vier Monate andauert hatte. Für 2003 ist die Annahme einer neuen Kollektivvereinbarung unter der Schirmherrschaft der IUL und der internationalen Unternehmensleitung vorgesehen, um friedliche Arbeitsbeziehungen zu gewährleisten. Die internationale Rahmenvereinbarung zwischen der IUL, dem lateinamerikanischen Koordinierungsausschuß der Gewerkschaften der Bananenarbeiter (COLSIBA) und Chiquita – die am Sitz des IAA in Genf unterzeichnet wurde –, ermöglichte die Schaffung eines Rahmens für die Verhütung und Beilegung von Konflikten in einem seit jeher konfliktträchtigen Sektor, indem die Achtung der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen vorgesehen und ein Ausschuß der drei Unterzeichnerparteien eingerichtet wurde, mit der Aufgabe, die Anwendung der Vereinbarung zu überwachen und Konfliktursachen zu ermitteln. Wie bereits erwähnt, wurden durch die Anwendung der Vereinbarung durch die Lieferanten von Chiquita Kollektivvereinbarungen und gewerkschaftliche Organisierungskampagnen in Honduras und Kolumbien erleichtert. Die Verpflichtungen des Unternehmens aus der Vereinbarung umfassen die Schulung in Rechten (für 14.000 Beschäftigte im Jahr 2002) und Kommunikationsmechanismen. „Ohne das Verständnis, die Unterstützung und die Beteiligung der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter kann es keine Unternehmensverantwortung geben“, erklärte George Jaksch, der Direktor für Unternehmensverantwortung und öffentliche Angelegenheiten bei der Chiquita International Services Group ⁴⁶.

247. Selbst wenn die internationale Rahmenvereinbarung nicht speziell zur Überwindung eines Konflikts geschlossen wird und kein Verfahren für die Beilegung von Streitigkeiten vorsieht, kann sie dazu beitragen, dieses Ziel zu erreichen. So konnte der seit langem anhaltende Konflikt in der Raffinerie des Unternehmens Crown Central Petroleum in Pasadena, Texas, im Januar 2001 auf der Grundlage einer internationalen Rahmenvereinbarung zwischen Statoil

⁴⁶ Präsentation auf dem vom IAA-Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer veranstalteten Internationalen Arbeitnehmersymposium über menschenwürdige Arbeit in der Landwirtschaft, Genf, 15.-18. Sept., 2003.

und der Föderation von Chemie-, Energie-, Bergbau- und Fabrikarbeitervereinigungen (ICEM) beigelegt werden, obwohl die Vereinbarung seinerzeit nicht für Geschäftspartner galt. Eine Aussperrung der gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmer der Raffinerie ging auf das Jahr 1996 zurück, und die lokalen Verhandlungen zwischen der Gewerkschaft und der Unternehmensleitung waren auf Eis gelegt. Gemäß dem Geist der im Jahr 2001 aktualisierten Vereinbarung ersuchten Vertreter der der ICEM angeschlossenen norwegischen Gewerkschaft der Öl- und Petrochemiearbeiter (NOPEF) STATOIL, die Grundsätze der Vereinbarung auf ihren Unterauftragnehmer anzuwenden. STATOIL forderte das amerikanische Unternehmen auf, wieder normale Arbeitsbeziehungen mit den Gewerkschaften herzustellen, wenn ihm an einer Verlängerung seines Raffinerievertrags gelegen sei, und gute kommerzielle Beziehungen zu dem multinationalen Unternehmen aufrechtzuerhalten und zu entwickeln.

248. Im Jahr 2003 konnte aufgrund der im Jahr 2002 unterzeichneten internationalen Rahmenvereinbarung zwischen Daimler Chrysler und dem IMB ein Konflikt bei einem Zulieferer in der Türkei beigelegt werden, der die Kündigung von 200 Arbeitnehmern vorgesehen hatte. Das nationale Unternehmen unterzeichnete seine erste Kollektivvereinbarung mit der lokalen Gewerkschaft und handelte eine Abmachung aus, die der Mehrheit der Arbeitnehmer eine Vollzeitbeschäftigung und entsprechende Bezahlung garantierte, während für diejenigen, die nicht weiterbeschäftigt werden konnten, ein Sozialplan vorgesehen wurde.

249. Internationale Rahmenvereinbarungen können in verschiedenen Sektoren geschlossen werden. Die Union Network International (UNI) hat fünf Rahmenvereinbarungen mit Unternehmen im Einzelhandels-, Telekommunikations- und Immobiliensektor abgeschlossen. Dieses breite Sektorspektrum ist ein Spiegelbild der vielfältigen Mitgliedschaft der UNI, die im Jahr 2000 aus der Fusion von vier internationalen Gewerkschaftsbünden hervorging und Dienstleistungs- und Hightech-Arbeitskräfte in einer Vielzahl unterschiedlicher Industriezweige vertritt. Für die UNI sind Rahmenabkommen ein Mittel zur Förderung von grundlegenden Rechten in unterschiedlichen Kontexten und Ländern. Vier der fünf Abkommen erstrecken sich auf eine Reihe unterschiedlicher betrieblicher Fragen und Rechte, während die Vereinbarung der UNI mit Carrefour ausschließlich die Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen betrifft. Die UNI und Carrefour sind für die Durchführung der Vereinbarung gemeinsam verantwortlich.

250. Internationale Rahmenvereinbarungen bieten innovative Mittel zur Sicherstellung der Vereinigungsfreiheit und von Kollektivverhandlungen unter den besonderen Umständen der Globalisierung. Ein bedeutender Durchbruch ist die zwischen dem Energie-Multi Endesa und der ICEM geschlossene Vereinbarung, mit der der erste globale Rat, dem Vertreter der Unternehmensleitung und der Gewerkschaften angehören, in diesem Sektor eingerichtet worden ist. Er besteht aus je einem Gewerkschaftsvertreter aus jedem Land, in dem Endesa ihr unterstehende Betriebe unterhält, Funktionären der Unterzeichnergewerkschaften und dem Personaldirektor des Unternehmens. Dieser Rat beschäftigt sich mit Gewerkschaftsrechten, Arbeitsschutzfragen, Berufsbildung und anderen Bereichen der Arbeitsbeziehungen sowie mit den Geschäftsaussichten und Beschäftigungstendenzen des Unternehmens.

251. Die bisher geschlossenen internationalen Rahmenvereinbarungen und diejenigen, die zur Zeit ausgehandelt werden, sind möglicherweise Vorboten

eines neuen Trends. Hierbei handelt es sich nicht um Kollektivverhandlungen im traditionellen Sinne, und Kollektivverhandlungen auf nationaler und lokaler Ebene werden nicht durch internationale Maßnahmen ersetzt. Mit Hilfe der internationalen Rahmenvereinbarungen lassen sich vielmehr die Mindestbedingungen auf der Basis der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, insbesondere des Vereinigungsrechts, festsetzen.

252. Die künftige Verbreitung der internationalen Rahmenvereinbarungen wird in erheblichem Maß von der Wechselwirkungen der Auffassungen verschiedener Arbeitgeber in dieser Frage sowie von der Fähigkeit der globalen Gewerkschaftsföderationen abhängen, eine enge Zusammenarbeit mit angeschlossenen Gewerkschaften sicherzustellen. Führende globale Unternehmen und Gewerkschaften können neue Verhandlungsmuster herausarbeiten, die erhebliches Potential bergen. Da Rahmenvereinbarungen eine relativ neue Erscheinung sind, stehen ihnen manche Arbeitgeberkreise zurückhaltend gegenüber. Die Internationale Arbeitgeber-Organisation (IOE) legt den Unternehmen nahe, sich die potentiellen Auswirkungen des Abschlusses von globalen Vereinbarungen in bezug auf rechtliches Risiko, betriebliche Effizienz und Ansehen vor Augen zu halten ⁴⁷.

Andere Formen supranationaler Verhandlungen und des supranationalen sozialen Dialogs

253. Über die nationalen Grenzen hinausgehende Kollektivverhandlungen können im Rahmen der regionalen Integration stattfinden. Das bekannteste und ausgeprägteste Beispiel ist das der EU (siehe Kasten 3.4). Es sind bereits Vereinbarungen über Elternurlaub, Teilzeitarbeit und befristete Verträge geschlossen worden. Die im Juli 2002 erzielte Rahmenvereinbarung über Telearbeit wird von den Unterzeichnern unmittelbar umgesetzt und nicht durch eine Richtlinie, wie dies in der Vergangenheit der Fall war. Die ersten drei Vereinbarungen sind Bestandteil des Europarechts (*acquis communautaire*), das von den EU-Beitrittsländern angewendet werden muß. Das Recht ist nur der Anfang; auch die Anpassung ihrer Praxis wird größere Änderungen in den Arbeitsbeziehungen erfordern. Ein wesentlicher Teil dieses Prozesses besteht darin, die Sozialpartner darauf vorzubereiten, daß sie die Grundsätze der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen, wie sie in der EU praktiziert werden, annehmen. In den zehn neuen Mitgliedsländern sind eine Reihe von Gewerkschaften ⁴⁸ bereits Mitglieder des Europäischen Gewerkschaftsbund (EGB), und einige der Beitrittsländer ⁴⁹ haben Arbeitgeberverbände, die sich der Union der Industrie- und Arbeitgeberverbände Europas (UNICE) angeschlossen haben.

254. Ein solcher bilateraler und multilateraler Austausch von Informationen, Rat und Ausbildung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden wird zum Aufbau neuer Arbeitsbeziehungen beitragen, die ihrerseits eine bessere

⁴⁷ „Update on global agreements“, in *European Industrial Relations Review*, Nr. 353, Juni 2003, S. 30.

⁴⁸ Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

⁴⁹ Malta, Polen, Slowakei, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern.

Kasten 3.4**Europäischer sozialer Dialog: zu größerer Autonomie der Sozialpartner**

Im Oktober 1991 einigten sich die europäischen Sozialpartner darauf, daß Konsultationen über die Sozial- und Arbeitsgesetzgebung verbindlich vorgeschrieben werden sollten und daß der Europarat die Befugnis erhalten sollte, Vereinbarungen zwischen europäischen Sozialpartnern in europäisches Gemeinschaftsrecht umzusetzen. Dieses Abkommen wurde praktisch unverändert in das Protokoll über die Sozialpolitik zum Vertrag von Maastricht über die Europäische Union aufgenommen. Die Sozialpartner können sich auch dafür entscheiden, den traditionellen Gesetzgebungsweg durch die Aushandlung und den Abschluß von Rahmenvereinbarungen zu ersetzen, insbesondere über im Verlauf der Konsultationen aufgeworfene Fragen. Auf Wunsch der Sozialpartner können diese in Richtlinien des Rates umgewandelt werden, d.h. in Europarecht.

Die erste Europäische Rahmenvereinbarung, die 1995 erzielt wurde, hatte den Elternurlaub zum Gegenstand; 1997 folgte eine Vereinbarung über Teilzeitarbeit und 1999 eine über befristete Arbeitsverträge. In jedem Fall forderten die Sozialpartner die Kommission auf, sie durch Annahme als Richtlinien des Rates den Mitgliedstaaten verbindlich vorzuschreiben. Die jüngste Vereinbarung über Telearbeit vom Juli 2002 ist in mancherlei Hinsicht bemerkenswert. Sie zeugt von einer größeren Unabhängigkeit der Sozialpartner, die diese Verhandlungen in die Wege leiteten, ohne eine entsprechende Aufforderung der Kommission abzuwarten; sie verlangten auch nicht, daß die Vereinbarung in eine Richtlinie umgesetzt wird. Sie wird statt dessen in den Mitgliedstaaten durch die Modalitäten der Kollektivverhandlungen auf nationaler Ebene innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren nach ihrer Unterzeichnung umgesetzt. Damit machten die Sozialpartner erstmals von der im Sozialprotokoll vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch, die Vereinbarungen „...nach den jeweiligen Verfahren und Gepflogenheiten der Sozialpartner und der Mitgliedstaaten...“ umzusetzen (Artikel 4(2)). Die neue Vereinbarung ist dazu bestimmt, dem Übergang zur Wissenswirtschaft Rechnung zu tragen und diesen zu fördern und die Erfordernisse der Flexibilität und der Sicherheit miteinander in Einklang zu bringen, die die Beschäftigten und die Unternehmen benötigen. Schließlich betrifft sie Arbeitnehmergruppen, die sich nur schwer gewerkschaftlich organisieren und durch Kollektivverhandlungen erfassen lassen. Es gibt schätzungsweise zehn Millionen Telearbeiter in Europa. Sie sind typischerweise häusliche, selbständige, mobile und gelegentliche Telearbeiter, wobei ein hoher Prozentsatz Frauen sind. Die europäische Kommissarin für Beschäftigung und Soziales, Anna Diamantopoulou, bezeichnete die Vereinbarung als einen Meilenstein und erklärte: „Damit hat das Zeitalter des europäischen sozialen Dialogs begonnen.“

Quelle: europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jul/145_en.html

Integration in eine erweiterte EU fördern werden. Zu den europäischen Beispielen für eine supranationale Koordinierung gehört der Leitfaden zur Koordinierung von Kollektivverhandlungen, der im Dezember 2000 vom EGB verabschiedet wurde, um Lohnunterschiede zu verringern und soziales „Dumping“ in Europa zu verhindern⁵⁰. Auf der sektoralen Ebene hat sich der Europäische

⁵⁰ Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: „ETUC Executive Committee endorses Guideline on collective bargaining coordination“, *EIROOnline*, unter www.eiro.eurofound.ie/2001/01/inbrief/eu0101291n.html

Metallgewerkschaftsbund (EMG) mit der Festlegung von Verhandlungsrichtlinien um eine Koordinierung der auf nationaler Ebene stattfindenden Kollektivverhandlungen bemüht, um einen unlauteren Wettbewerb auf der Grundlage des Entgelts und der Arbeitsbedingungen zu vermeiden.

255. Ein anderes Mittel, den Grundsätzen und Rechten bei der Arbeit Achtung zu verschaffen, das nicht unbedingt ausgehandelt oder gesetzlich vorgeschrieben wird, sind freiwillige Initiativen zur Förderung einer größeren sozialen Verantwortung der Arbeitgeber. Diese sind zwar nicht unbedingt immer der Kategorie des sozialen Dialogs zuzurechnen, sie müssen aber hier erwähnt werden, da sie in manchen Fällen eine größere Achtung der betreffenden Grundsätze zur Folge gehabt haben und sie auch eine Form des sozialen Dialogs sein können, je nach dem Ausmaß, in dem Konsultationen und Verhandlungen im Zuge ihrer Gestaltung und Durchführung stattfinden.

256. In den letzten Jahren ist eine starke Zunahme der freiwilligen sozialen, wirtschaftlichen und Umweltinitiativen von Unternehmen, insbesondere multinationalen Unternehmen, zu verzeichnen gewesen, manchmal in Verbindung mit anderen Gruppen. Dieser oft als „soziale Unternehmensverantwortung“ bezeichnete Bereich umfaßt ein breites Spektrum von Instrumenten, darunter Verhaltenskodexe und Sozialsiegel, Sozialaudits und Sozialberichte⁵¹. Im November 2003 umfaßte die IAA-Datenbank für Unternehmens- und Sozialinitiativen (BASI)⁵² über 300 Initiativen gegenüber 200 im Jahr 1998. Diese Datenbank enthält nicht alle bestehenden Unternehmenskodexe, die durchaus nach Tausenden zählen könnten.

257. Freiwillige Anstrengungen von Unternehmen können dazu beitragen, auf nationaler und internationaler Ebene verankerte, rechtlich verbindliche und nicht verbindliche Grundsätze zu fördern, indem das Bewußtsein für die betreffenden Fragen durch eine konkrete Bezugnahme auf Grundsätze wie diejenigen, die in der IAO-Erklärung enthalten sind, allgemein geschärft wird oder indem Mechanismen zur Überprüfung ihrer Einhaltung eingerichtet werden. Die Untersuchungen der IAO zeigen, daß konkrete Hinweise auf internationale Arbeitsnormen sehr viel wahrscheinlicher sind, wenn Unternehmensinitiativen nicht einseitig sind, sondern andere Akteure einbeziehen wie Gewerkschaften und nichtstaatliche Organisationen. Während beispielsweise rund die Hälfte der mehrere Stakeholder einbeziehenden Initiativen⁵³, die von der IAO unter die Lupe genommen wurden, auf die Übereinkommen Nr. 87 und 98 verweisen, war dies bei nur etwa jedem zehnten privaten Kodex der Fall⁵⁴. Im Vergleich dazu nehmen alle bisher geschlossenen Rahmenvereinbarungen in irgendeiner Weise Bezug auf Gewerkschaftsrechte. Die meisten nennen die Übereinkommen Nr. 87 und 98, während andere die diesen Übereinkommen zugrundelie-

⁵¹ Zu einer eingehenden Überprüfung solcher Initiativen siehe M. Urminsky (Hrsg.): *Self-regulation in the workplace: Codes of conduct, social labelling and socially responsible investment*, Management and Corporate Citizenship Programme Working Paper Nr. 1 (Genf, IAA, 2001).

⁵² www.ilo.org/bas

⁵³ Der Begriff „Stakeholder“ bezeichnet im wirtschaftlichen Zusammenhang jede „Einzelperson oder Gruppe, die die Handlungen, Entscheidungen, Maßnahmen, Praktiken oder Ziele der Organisation beeinflussen können oder von ihnen beeinflusst werden“. A.B. Carroll: *Business and society: Ethics and stakeholder management* (Cincinnati, Ohio, Vereinigte Staaten, South-Western College Publishing, 1996), S. 74.

⁵⁴ IAA: *Information note on corporate social responsibility and international labour standards*, Verwaltungsratsdok. GB288/WP/SDG/3, 288. Tagung, Genf, Nov. 2003 (Schaubilder 1 und 2).

genden Prinzipien anerkennen oder auf internationale Arbeitsnormen allgemein verweisen.

258. Kodexe oder Politiken im Bereich der sozialen Unternehmensverantwortung enthalten jedoch manchmal Formulierungen, die dahingehend ausgelegt werden können, daß sie die internationalen Arbeitsnormen unterlaufen⁵⁵. Selbst wenn dies nicht der Fall ist, kann die Überprüfung, daß Kodexe und Politiken eingehalten werden, problematisch sein.

259. Es gibt zwar eine zunehmende Zahl von Initiativen, die die Anerkennung, Zertifizierung, Überwachung und Kontrolle im Bereich der sozialen Unternehmensverantwortung betreffen, es ist jedoch schwer, ihre Wirkung zu messen. Bis jetzt besteht kein allgemeines Einvernehmen darüber, wie die Verfahren der Anerkennungs- und Zertifizierungsprogramme, wie Kontrollen an Ort und Stelle, Überprüfung von Unterlagen und Interviews mit Arbeitnehmern, Betriebsleitungen und Organisationen der Zivilgesellschaft, angewendet werden sollen. Die Programme sind sehr unterschiedlich, so daß sie sich nur schwer vergleichen lassen. Detaillierte Informationen der Öffentlichkeit und allgemeine Untersuchungen sind begrenzt. Erste Untersuchungen zeigen, daß die meisten der für solche Initiativen verwendeten Methodologien sich noch in einem frühen Entwicklungsstadium befinden und infolgedessen die Einhaltung der Arbeitsnormen nicht sicherstellen können⁵⁶.

260. Die rasche Ausweitung der Überwachungs- und Zertifizierungsprogramme wirft auch praktische Probleme auf. Hersteller, die verschiedene multinationale Unternehmen beliefern, können sich mannigfaltigen und wiederholten Kontrollen ausgesetzt sehen. Die verschiedenen Siegel oder Behauptungen können auch unter den Verbrauchern zu Verwirrung führen. Einzelne Arbeitnehmer können vor dem Dilemma stehen, daß sie nicht genau wissen, inwieweit diejenigen, die die Prüfungen durchführen, von der Unternehmensleitung unabhängig sind.

261. Auf jeden Fall sehen weder die Arbeitgeber- noch die Arbeitnehmerverbände die soziale Unternehmensverantwortung als ein Ersatz für Gesetzgebung und Maßnahmen der Regierung an, um sicherzustellen, daß die Gesetze eingehalten werden⁵⁷. Obgleich die Vorstellungen und Definitionen der sozialen Unternehmensverantwortung schwanken, wird sie von Arbeitgebern wie von Gewerkschaften als ein Mittel zur Verbreitung vorbildlicher Praktiken angesehen.

262. Die Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften in sozialen Unternehmensfragen ist nicht neu. Die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik wurde 1977 angenommen und im Jahr 2000 aktualisiert. Die OECD-Richtlinien für

⁵⁵ Ebd., Abs. 6.

⁵⁶ Ebd., Abs. 9 und 14.

⁵⁷ Siehe Internationale Arbeitgeber-Organisation: „Corporate social responsibility: An IOE approach“ (März 2003), wo folgendes festgestellt wird: „Soziale Unternehmensverantwortung ist keine Alternative zur Regulierung. Die Regierungen müssen für die Durchführung und Durchsetzung der nationalen Gesetze verantwortlich sein.“ Siehe auch J. Baker: „Social responsibilities of business“, in Commonwealth Business Council: „Managing Globalisation: Challenges for business and governments“, Sept. 2002. www.icftu.org: „Sie [die Unternehmen] können jedoch die grundlegende Verantwortung der Regierungen zur Gewährleistung des Schutzes der Rechte aller Bürger nicht ersetzen, und das sollte auch nicht von ihnen erwartet werden.“

multinationale Unternehmen wurden 1976 angenommen. Die OECD billigte weitere Richtlinien im Jahr 2000 zusammen mit verbesserten Durchführungsverfahren⁵⁸. Die Instrumente der IAO und der OECD ergänzen sich, und beide schließen das Recht auf Vereinigungsfreiheit und zu Kollektivverhandlungen ein.

263. Diese beiden Grundsätze sind auch im Globalen Pakt enthalten. Wie in *Mitsprache am Arbeitsplatz*⁵⁹ festgestellt wurde, ging dies auf die Aufforderung zurück, die der Generalsekretär der Vereinten Nationen, Kofi Annan, 1999 auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos an die Wirtschaftsführer richtete, die universell anerkannten Werte und Grundsätze in den Bereichen Menschenrechte, Arbeitsbeziehungen und Umwelt „zu übernehmen und zu verwirklichen“. Bis August 2003 hatten sich mehr als 1.200 Unternehmen zu den Zielen des Globalen Pakts bekannt – es ist jedoch nicht klar, welcher Prozentsatz von ihnen die betreffenden Grundsätze tatsächlich umsetzt.

264. Die 1998 gestartete Initiative für ethischen Handel (ETI) mit Sitz in London ist eine weitere zunehmend bekanntere Initiative, in deren Rahmen Unternehmen, Gewerkschaften und nichtstaatliche Organisationen bei der Ermittlung und Förderung vorbildlicher Praktiken zusammenarbeiten. Die im Grundkodex der ETI dargelegten Normen fordern die Achtung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und zu Kollektivverhandlungen. Gemäß dem Kodex wird in Situationen, „in denen das Recht auf Vereinigungsfreiheit und zu Kollektivverhandlungen gesetzlich eingeschränkt wird“, die Entwicklung paralleler Mittel für eine unabhängige und freie Vereinigung und unabhängige und freie Verhandlungen vom Arbeitgeber erleichtert und nicht behindert.

265. Die Fülle der Kodexe, Initiativen und sonstigen Instrumente im Bereich der sozialen Unternehmensverantwortung ist ein Zeichen für das wachsende Interesse einer Vielfalt von Akteuren an Arbeits- und Menschenrechtsfragen. Wie die Untersuchungen der IAO zeigen, ist es sehr viel wahrscheinlicher, daß solche Anstrengungen die Förderung der Vereinigungsfreiheit und von Kollektivverhandlungen umfassen, wenn sie in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften entwickelt und unternommen werden. Überdies kann die Zusammenarbeit von Gewerkschaften, Unternehmen und anderen in Fragen der sozialen Unternehmensverantwortung dazu beitragen, den Dialog und das Verständnis der Fragen im Zusammenhang mit den Rechten bei der Arbeit zu verbessern. Dies unterstreicht die Notwendigkeit eines weiteren Kapazitätsaufbaus seitens der Gewerkschaften im Bereich der multinationalen Unternehmen. Durch die Einbeziehung der Gewerkschaften wird auch die Gefahr verringert, daß Kodexe oder andere Initiativen die internationalen Arbeitsnormen untergraben könnten.

⁵⁸ Zu weiteren Einzelheiten siehe Gewerkschaftlicher Beratungsausschuß bei der OECD: *A users' guide for trade unionists to the OECD Guidelines for Multinational Enterprises* (Paris).

⁵⁹ *Mitsprache am Arbeitsplatz*, a.a.O., S. 20-21.

Der Ausgleich zwischen Effizienz und Gerechtigkeit in einer sich rasch wandelnden Welt

266. In diesem Kapitel ist eine Welt der organisierten Arbeitsbeziehungen einer kurzen Untersuchung unterzogen worden, die bemerkenswerte Veränderungen erfahren hat, die sich aber gleichzeitig zu dem Wert eines Dialogs und von Verhandlungen zwischen frei organisierten Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen bekennt. Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit sind weiterhin ein solides Fundament für die Erzielung eines Gleichgewichts zwischen Effizienz und Fairneß. Die ersten globalen Vereinbarungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern und das explosionsartig gewachsene Interesse an der sozialen Unternehmensverantwortung zeugen von der heutigen Relevanz dieser Kernwerte der IAO.

4. Fortschritte fördern: Technische Zusammenarbeit zur Stärkung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen

IAO-Tätigkeiten im Rahmen der Erklärung

267. Die Annahme der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (1998) eröffnete neue Möglichkeiten für die Arbeit und die operativen Tätigkeiten der IAO im Zusammenhang mit dem Schutz, der Förderung und der Umsetzung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen. Die Erklärung signalisierte seitens aller Mitgliedsländer und des weltweiten Netzwerks von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden ein erneutes Engagement für die Stärkung und Ausweitung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen sowie auch ihre Bereitschaft, Mittel verfügbar zu machen. Die Erklärung anerkennt „die Verpflichtung der Organisation, ihre Mitglieder entsprechend deren erwiesenen und zum Ausdruck gebrachten Bedürfnissen zu unterstützen ... a) durch das Angebot von technischer Zusammenarbeit und von Beratungsdiensten zur Förderung der Ratifizierung und Durchführung der grundlegenden Übereinkommen; b) durch Unterstützung derjenigen Mitglieder, die noch nicht in der Lage sind, diese ... Übereinkommen zu ratifizieren, bei ihren Bemühungen um die Einhaltung, Förderung und Verwirklichung der Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte, die Gegenstand dieser Übereinkommen sind, und c) durch Unterstützung der Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen um die Schaffung eines für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung günstigen Umfelds“¹.

268. Seit der Annahme der Erklärung nutzten mehrere Staaten, die nicht alle grundlegenden Übereinkommen ratifiziert haben, das jährliche Überprüfungs-

¹ Artikel 3 der Erklärung. Siehe auch Absatz 2 der Folgemaßnahmen im Anhang zur Erklärung, in dem auf die Unterstützung der Mitglieder durch die IAO bei der Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte verwiesen wird.

verfahren, um ihrem Bedarf an technischer Unterstützung oder Beratung Ausdruck zu geben ². Andere Regierungen sowie Arbeitgeberverbände und Arbeitnehmerverbände taten dies, indem sie Kontakt zu IAO-Mitarbeitern im Außendienst und in der Zentrale aufnahmen. Auch Länder, die alle acht grundlegenden Übereinkommen ratifiziert haben, ersuchten um Hilfe. Dieses Kapitel des Berichts gibt einen Überblick über die Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit, die auf diese Ersuchen hin erfolgten, und schlägt auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen Bereiche für die künftige Zusammenarbeit vor.

Aktionsplan

269. Der erste Aktionsplan im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung wurde dem Verwaltungsrat im November 2000 ³ unterbreitet; er befaßte sich im Anschluß an die Veröffentlichung des ersten Gesamtberichts, *Mitsprache am Arbeitsplatz*, vor allem mit Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen. Er baute auf früheren und laufenden Arbeiten des Amtes auf und sollte ihnen neue Impulse geben. Er beschrieb einen multidisziplinären Ansatz für die Förderung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, der deutlich macht, in welchem Umfang das einschlägige Fachwissen und die diesbezüglichen Tätigkeiten im Amt miteinander verflochten und überall präsent sind. Es gibt Parallelen zum Internationalen Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC), das den langjährigen Tätigkeiten zur Bekämpfung der Kinderarbeit einen neuen Schwerpunkt und neue Stoßkraft gegeben hat. Im Gegensatz zum IPEC jedoch ist der Aktionsplan 2000 nicht einer einzigen Gruppe anvertraut worden. Der Aktionsplan unterstand zwar der Gesamtverantwortung des InFocus-Programms Förderung der Erklärung, wurde jedoch von mehreren Gruppen in der Zentrale und im Außendienst umgesetzt, auf der Projektebene, insbesondere in enger Zusammenarbeit mit dem InFocus-Programm Sozialer Dialog, Arbeitsrecht und Arbeitsverwaltung (IFP/DIALOGUE).

270. Der Aktionsplan nannte rund 50 Länder, die um technische Unterstützung ersucht hatten, und Länder, die nach Region und Subregion darum ersucht hatten ⁴. In den vergangenen vier Jahren haben viele – wenn auch keineswegs alle – dieser Länder mit dem Amt Projekte oder Tätigkeiten ausgehandelt (siehe Tabelle 4.4). Dank der Bereitstellung von Mitteln durch Geber (siehe Tabellen 4.1, 4.2 und 4.3) konnte das Amt eine Reihe größerer mehrjähriger Projekte anlaufen lassen. Wie aus Tabelle 4.3 zu ersehen ist, ging rund die Hälfte der externen Mittel an Projekte, die Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen fördern. Die meisten Projekte im Zusammenhang mit der Erklärung sind in Afrika und Asien angelaufen (siehe Tabelle 4.2).

² Zusammenfassung der Anträge auf technische Unterstützung in den letzten beiden Runden siehe IAA, *Review of annual reports under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Part I: Introduction by the ILO Declaration Expert-Advisers to the compilation of annual reports*, Genf, März 2002, Verwaltungsratsdok. GB.283/3/1, 283. Tagung, Genf, März 2002, Tab. 6, und idem, Verwaltungsratsdok. GB.286/4, 286. Tagung, Tab. 5.

³ IAA: *Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Prioritäten und Aktionspläne für die technische Zusammenarbeit*, Verwaltungsratsdok. GB.279/TC/3, 279. Tagung, Genf, Nov. 2000.

⁴ Ebd., Anhang I.

Tabelle 4.1. Geberfinanzierte Programme, Projekte und Tätigkeiten, die im Rahmen der Erklärung genehmigt wurden, nach Geberland, Oktober bis September eines jeden Jahres, Zuweisungsgrundlage (in tausend US\$ - auf- und abgerundete Zahlen)

	Frankreich	Deutschland	Irland	Italien	Japan	Niederlande	UNDP	Vereinigtes Königreich	Vereinigte Staaten
1999-2000	805	0	0	0	200	2.220	0	121	20.000
2000-01	0	431	0	0	186	242	91	5.068	20.000
2001-02	597	501	0	0	163	3.000	0	0	10.000
2002-03	2.225	0	601	103	0	387	0	200	6.328
Insgesamt	3.627	932	601	103	549	5.849	91	5.389	56.328

Quelle: IAO: Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Prioritäten und Aktionspläne für die technische Zusammenarbeit, Verwaltungsratsdok. GB.288/TC/3, 288. Tagung, Genf, November 2003, Anhang.

Tabelle 4.2. Geberfinanzierte Programme, Projekte und Tätigkeiten, die im Rahmen der Erklärung genehmigt wurden, nach Region, Oktober bis September eines jeden Jahres, Zuweisungsgrundlage (in Prozent - auf- und abgerundete Zahlen)

	Afrika	Amerika	Arabische Staaten	Asien und Pazifik	Europa	Interregional	Unterstützung für Haupttätigkeiten
1999-2000	24	18	0	46	0	5	7
2000-01	14	12	5	15	8	23	23
2001-02	14	20	0	31	4	14	18
2002-03	47	13	0	15	17	0	8

Quelle: Ebd.

Tabelle 4.3. Geberfinanzierte Programme, Projekte und Tätigkeiten, die im Rahmen der Erklärung genehmigt wurden, nach Grundsatz- und Rechtskategorie, Oktober bis September eines jeden Jahres, Zuweisungsgrundlage (in Prozent - auf- und abgerundete Zahlen)

	Vereinigungs-freiheit	Zwangsarbeit	Kinderarbeit *	Nicht-diskriminierung	Mehr als eine Kategorie	Insgesamt US\$ (000)
1999-2000	55	6	0	21	17	23.345
2000-01	30	4	2	0	65	26.016
2001-02	47	5	0	7	42	14.262
2002-03	47	20	0	0	33	9.844

* Kinderarbeit wird im Hinblick auf technische Zusammenarbeit von IPEC abgedeckt. Der geringe Ansatz von 2000-2001 sollte zur Erstellung des Gesamtberichts *Eine Zukunft ohne Kinderarbeit* (Genf, IAA, 2002) beitragen.

Quelle: IAA: Verwaltungsratsdok. GB.288/TC/3, a.a.O.

271. Wie bereits erwähnt, sind eine Reihe von Maßnahmen in verschiedenen Bereichen notwendig, um die Bedingungen zu schaffen, unter denen Arbeitnehmer und Arbeitgeber das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen ausüben können: Der politische Wille muß gefestigt, die Gesetzgebung verbessert und die Institutionen, die diese Rechte umsetzen, müssen entwickelt und gestärkt werden. Entscheidende Bedeutung kommt hierbei den

Arbeitgeber- und den Arbeitnehmerverbänden sowie Arbeitsverwaltungen und Einrichtungen zu, die für Verhandlungen und Konfliktbeilegung zuständig sind.

272. Technische Zusammenarbeit kann diesen Prozeß unterstützen, indem sie die Kapazitäten aller Beteiligten – von der Regierung bis hin zum einzelnen Arbeitnehmer und Arbeitgeber – zur Ausübung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen weiterentwickelt. Der Begriff der Entwicklung von Kapazitäten wird häufig zur Beschreibung solcher technischen Hilfe verwendet, weil er eine große Bandbreite von Tätigkeiten umfaßt. Beratung, Förderung, Bewußtseinsbildung, Informationsbeschaffung und -verbreitung und Ausbildung können dazu dienen, die Kompetenzen von Institutionen, Organisationen und Einzelpersonen sowie der Gesamtgesellschaft auszubauen. Im UNDP-Bericht über die menschliche Entwicklung heißt es: „Die Schaffung von Kapazitäten ist ein Kernelement von Entwicklung. (...) Die Schaffung von Kapazitäten ist ein langfristiger Prozeß, der sich nicht für Leistungsdruck, schnelle Lösungen und kurzfristige Resultate eignet. (...) Die Schaffung von Kapazitäten ist ein Lernprozeß⁵.“

273. Aus diesem Grund befaßt sich dieses Kapitel unter dem Gesichtspunkt des Kapazitätsaufbaus vor allem mit den verschiedenen IAO-Tätigkeiten im Bereich der technischen Zusammenarbeit. Wie aus Tabelle 4.4 zu ersehen ist, gliedert sich die Arbeit der IAO in verschiedene Kategorien: arbeitsrechtliche Reformen, Arbeitsverwaltung und Konfliktbeilegung sowie Stärkung der Fähigkeit von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zu Organisationsarbeit, Kollektivverhandlungen und Bewußtseinsbildung. Der Begriff der Kapazität wird weiter unten kurz erläutert, da er sich auf diese verschiedenen Fachbereiche der IAO bezieht. Dieses Kapitel geht ferner auf Bemühungen um die Erfassung von weniger organisierten Arbeitnehmern und Arbeitgebern ein.

274. Im Mittelpunkt dieses Kapitels des Berichts steht, in Übereinstimmung mit den Folgemaßnahmen zur Erklärung⁶, die Arbeit, die im Rahmen des Aktionsplans vom November 2000 angelaufen ist. Die Zentrale und der Außendienst der IAO unterhalten jedoch auch zahlreiche andere Aktivitäten im Bereich von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen. Aus Platzgründen können hier nur einige von ihnen erwähnt werden⁷. Desgleichen wird es nicht möglich sein, auf die Tätigkeit jedes Projekts in jedem Bereich einzugehen. Es soll vielmehr die Art der geleisteten Arbeit deutlich werden, indem spezifische Projekte vorgestellt und die ersten Auswirkungen beschrieben werden. Manche Ergebnisse werden schon innerhalb kurzer Zeit erkennbar, insbesondere im Bereich der Gesetzesänderungen, während viele andere Tätigkeiten eine Investition in die Zukunft sind und teilweise erst Früchte tragen, wenn das Projekt bereits abgeschlossen ist.

⁵ UNDP: *Bericht über die menschliche Entwicklung 2003: Millenniumsentwicklungsziele: Ein Pakt zwischen Nationen zur Beseitigung menschlicher Armut* (Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen e.V., Berlin, 2003), Kasten 8.5, S. 189.

⁶ Siehe Anhang zur Erklärung, Abs. III.A.1.

⁷ Weitere Informationen finden Sie auf den Websites des InFocus-Programms Sozialer Dialog, Arbeitsrecht und Arbeitsverwaltung und der Büros für die Tätigkeiten von Arbeitgebern und von Arbeitnehmern unter www.ilo.org. (klicken Sie die site map an).

Tabelle 4.4. Laufende erklärungsrelevante Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit im Rahmen des Aktionsplans 2000 zur Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, nach Gegenstand, Aktionsmittel und zuständiger Dienststelle der IAO

Land oder Region (und Finanzquelle)	Reform des Arbeitsrechts (RA)	Aufbau von Kapazitäten, einschließlich Dreigliedrigkeit			Arbeitsverwaltung	Konfliktbeilegung	Bewußtseins- bildung	Hauptziel- gruppe
		Regierung	Arbeitgeberverband	Arbeitnehmerverband				
AFRIKA								
Ostafrika: Kenia, Vereinigte Republik Tansania, Uganda (USDOL)	TAS in Kenia plus Unterstüt- zung für RA in der Vereinig- ten Republik Tansania und Uganda	Kapazitätsauf- bau und Ausbil- dung in Konflikt- beilegung. Management- ausbildung für höhere und mittlere Beamte	Ausbildung in modernen HR- Managementtech- niken, Beilegung von Konflikten und Kollektivverhand- lungen	Ausbildung zur Verbesserung der Organisations- und Verhandlungs- techniken (ein- schließlich Kollektiv- verhandlungen)	Kapazitätsauf- bau und Aus- bildung von Bediensteten in Inspektion und Konfliktbeilegung	Ausbildung von R, AG & AN in Schlichtung und Vermittlung sowie Schieds- verfahren vor Arbeitsgerichten	Lokale Radiopro- gramme Presse, Rundfunk & Fernsehen; Internet	REG, AG-ORG, AG, AN-ORG, und Öffent- lichkeit
Südliches Afrika: Botsuana, Lesotho, Malawi, Sambia (USDOL)	TAS in Sambia. Benutzer- freundliche Handbücher über Arbeits- gesetzgebung in allen Ländern	Kapazitätsauf- bau und strategische Grundsatz- planung	Ausbildung zur Verbesserung der Dienste für Mitglie- der. Ausbildung in Verhandlungstech- niken (einschließ- lich Kollektivver- handlungen)	Ausbildung zur Verbesserung des Verständnisses von Unternehmen sowie der Verhandlungs- und Organisationstech- niken (einschließ- lich Kollektivver- handlungen)	Buchprüfungen, Bereitstellung von Ausrüstung, Aufbau von Datenbanken und Ausbildung von Inspektoren	TAS sollen die Abhängigkeit vom gesetz- lichen System verringern. Überprüfung der Verfahren der Arbeitsgerichte		REG, AG-ORG und AN-ORG
Westafrika: Benin, Burkina Faso, Mali, Maure- tanien, Niger, Togo (Frankreich und UNDP)	Studien zu allen vier Kategorien der Erklärung. Nationale dreigliedrige Tagungen zur Ausarbeitung von Aktionsplänen, anschließend TAS und Lehrgänge zur Modernisierung des Arbeitsrechts, Stär- kung der Kapazitäten von staatlichen Einrichtungen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, Ausbildung von Arbeitsinspektoren und Arbeitsrichtern							REG, AG-ORG und AN-ORG
– zusätzlich Benin, Burkina Faso, Niger, Togo und Senegal (Frankreich)		TAS über Repräsentativität						AN-ORG, Togo: AZ

Land oder Region (und Finanzquelle)	Reform des Arbeitsrechts (RA)	Aufbau von Kapazitäten, einschließlich Dreigliedrigkeit			Arbeitsverwaltung	Konfliktbeilegung	Bewußtseins- bildung	Hauptziel- gruppe
		Regierung	Arbeitgeberverband	Arbeitnehmerverband				
– zusätzlich Mali (Frankreich)		Studien über gleiches Entgelt						ÖD und GLEICH
Marokko (USDOL)		TAS über Management der Arbeitsverwal- tung	Ausbildung in Kollektivverhandlungen und Organisationstechniken		Ausbildung von Arbeitsinspek- toren	Ausbildung in Konfliktbeilegung		REG, AG-ORG und AN-ORG
Nigeria (USDOL)	Unterstützung des dreiglied- rigen Aus- schusses zur Arbeitsrechts- reform		Förderung zwei- und dreigliedriger Konsultation		Ausbildung von Arbeitsinspek- toren	Kapazitätsauf- bau des Gewerbe- gerichtshofs und der Schiedsstelle		REG, AG-ORG und AN-ORG
ARABISCHE STAATEN								
Arabische Staaten, GCC: Bahrain, Katar, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate (Ordentlicher Haushalt)							Tagungen, Seminare, Workshops	REG
Jordanien (USDOL)	TAS über Arbeitsrecht	TAS über inte- grierte jährliche und mittelfristige Strategien für Arbeitsverwal- tung & Arbeits- beziehungen	Verbesserung der Verhandlungstech- niken auf nationaler, sektoraler und Betriebsebene			Lehrgänge über Vermittlungs- und Schlich- tungstechniken für Beamte und Vertreter von Arbeitgebern und Arbeit- nehmern		REG, AG-ORG und AN-ORG

Land oder Region (und Finanzquelle)	Reform des Arbeitsrechts (RA)	Aufbau von Kapazitäten, einschließlich Dreigliedrigkeit			Arbeitsverwaltung	Konfliktbeilegung	Bewußtseins- bildung	Hauptziel- gruppe
		Regierung	Arbeitgeberverband	Arbeitnehmerverband				
AMERIKA								
Mittelamerika: Belize, Costa Rica, Dominikanische Rep., Guatemala, Honduras, Nicara- gua, Panama, El Salvador (USDOL)		Ausbildung in Kollektiver- handlungen & Dreigliedrigkeit	Ausbildung in Kol- lektivverhandlun- gen und beste Praktiken auf Betriebssebene	Ausbildung in Kol- lektivverhandlun- gen und Verhand- lungstechniken		TAS über unab- hängige Konflikt- beilegungs- systeme. Ausbildung von Richtern.	Internet, Zeitschriften	REG, AG-ORG und AN-ORG
Amerika, regional: Organisation der Amerikanischen Staaten (USDOL)					Studien über Arbeitsverwal- tung und Annahme nationaler Aktionspläne		Presse, Rundfunk	REG und Öffentlich- keit
Brasilien (Frankreich)				TAS über Kolle- ktiververhandlungen zur Förderung der Gleichberechtigung				AN-ORG
Karibik (USDOL)		Unterstützung für dreigliedrige nationale Arbeitsgruppen: TAS über Modelle für Rahmenabkommen; Tagungen und Lehrgänge über Vertrauensbildung und Verhandlungstechniken				Ausbildung in Konfliktpräven- tion	Rundfunk, Presse, Internet	REG, AG-ORG, AG, AN-ORG
Kolumbien (USDOL)		TAS über Daten- banken und Statistikaus- bildung	Ausbildung über vorbildliche Praktiken, Vertrauensbildung und Verhandlungstechniken			Ausbildung über alternative Streitbeilegung	UN-Rund- funkpro- gramme, Verbreitung von Projekt- information	REG, AG-ORG, AN-ORG und Öffent- lichkeit

Land oder Region (und Finanzquelle)	Reform des Arbeitsrechts (RA)	Aufbau von Kapazitäten, einschließlich Dreigliedrigkeit			Arbeitsverwaltung	Konfliktbeilegung	Bewußtseins- bildung	Hauptziel- gruppe
		Regierung	Arbeitgeberverband	Arbeitnehmerverband				
EUROPA								
Belarus (Deutschland)				TAS über Gewerkschaftsbildung, Instrumente der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit				AN-ORG
Bosnien-Herzegowina (RB/RBTC)	Übersetzung der Richtlinien der IAO zum Arbeitsrecht	Ausbildung in Kollektivverhandlungen auf Provinzebene						REG, AG-ORG und AN-ORG
Bulgarien und Rumänien (Deutschland)	Bulgarien: Streikrecht. Rumänien: Vereinigungsfreiheit usw.	TAS über Kollektivverhandlungen auf sektoraler Ebene und im öffentlichen Dienst/staatlichen Betrieben				Bulgarien: TAS über unabhängige Systeme sowie Schlichtungs-/Vermittlungsorgane	Förderung der Prinzipien der Erklärung in Sekundar-schulen und im Internet	REG, AG-ORG und AN-ORG
Ukraine (USDOL)	TAS über das neue Arbeitsrecht und Kapazitätsaufbau	TAS über Modelle der Kollektivvereinbarung			Ausbildung von Arbeitsinspektoren			REG, AG-ORG und AN-ORG
Europa, Stabilitätspakt: Albanien, Bulgarien, Bosnien-Herzegowina, Kroatien, Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Republik Moldau, Serbien und Montenegro(Frankreich und Italien)		TAS und Ausbildung in Organisationstechniken, Kollektivverhandlungen und Verhandlungstechniken						REG, AG-ORG und AN-ORG
		Einrichtung von Beamtennetzwerken, die Beratung über Trends im Arbeitsrecht bieten und Erfahrungen austauschen						

Land oder Region (und Finanzquelle)	Reform des Arbeitsrechts (RA)	Aufbau von Kapazitäten, einschließlich Dreigliedrigkeit				Konfliktbeilegung	Bewußtseins- bildung	Hauptziel- gruppe
		Regierung	Arbeitgeberverband	Arbeitnehmerverband	Arbeitsverwaltung			
ASIEN/PAZIFIK								
Bangladesch (USDOL)		Ausbildung zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, GPRs und Ausschüsse für Arbeiterbildung		Ausbildung zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen, GPRs und Arbeiterbildung		Presse, Rundfunk	REG, AG-ORG, AG	
Kambodscha (USDOL)	TAS über die Umsetzung von Regelungen	Ausbildung von Arbeitsinspektoren. TAS über Fabrikaufsicht	Ausbildung in Kooperation am Arbeitsplatz		TAS über Schiedsverfahren	Information über Rechte und Widerspruchsmöglichkeiten	REG, AG-ORG und AN-ORG	
Demokratische Republik Timor-Leste (USDOL)	TAS über Gesetze und Vorschriften	TAS über verschiedene Foren für Sozialdialog	Ausbildung in Organisationstechniken, Kollektivverhandlungen und Verhandlungstechniken	Ausbildung von Arbeitsinspektoren			REG, AG-ORG und AN-ORG	
Indonesien (USDOL)	Lehrgänge über neue Gesetze. Unterstützung bei der Formulierung und Umsetzung von Vorschriften	TAS über Gewerkschaftsregistrierung Ausbildung von Arbeitsrichtern und Fachpersonal	Ausbildung in Organisations- und Kollektivverhandlungstechniken. Einsetzung zweigliedriger Ausschüsse in Pilotbetrieben. Lehrgänge über Geschlechterrollen.	Ausbildung von Arbeitsinspektoren	TAS und Lehrgänge über das neue System der Vermittler/Schlichter	Fernseh- und Rundfunkprogramme. Staatliche Polizei: Grundrechte von Arbeitnehmern.	REG, AG-ORG, AG, AN-ORG, GLEICH, und Öffentlichkeit	
Nepal (Teil des Zwangsarbeitsprojekts) (USDOL)		TAS über gewerkschaftliche Organisation von Landarbeitern					AN-ORG, AGR	
Vietnam (USDOL)		TAS über die Stärkung von Gremien des Sozialdialogs in Provinzen	Ausbildung in Kooperation am Arbeitsplatz und Verhandlungstechniken	Ausbildung von Arbeitsinspektoren	TAS über Konfliktbeilegung auf nationaler, Provinz- und Betriebsebene		REG, AG-ORG, AG, AN-ORG, AN-ORG, AZ	

Land oder Region (und Finanzquelle)	Reform des Arbeitsrechts (RA)	Aufbau von Kapazitäten, einschließlich Dreigliedrigkeit			Konfliktbeilegung	Bewußtseins- bildung	Hauptziel- gruppe
		Regierung	Arbeitgeberverband	Arbeitnehmerverband			
INTERREGIONAL							
Interregional (USDOL)		Lehrgang für Manager über Sozialdialog, Gleichberechtigung usw.					AG-ORG; AG. AZ
Interregional (Niederlande)		Tagung & Lehrgang zu Prinzipien des Globalen Paktes					AG
Interregional (Niederlande)		Projekt für den Aufbau der Kapazitäten von Ministerien und Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden, die sich mit PRSPs befassen					REG. AG-ORG und AN-ORG

Hinweise: Je nach zuständiger Dienststelle der IAO farbkodiert wie folgt: **DECLARATION** – InFocus-Programm Förderung der Erklärung; **NORMES** – Hauptabteilung Internationale Arbeitsnormen; **IFP/DIALOGUE** – InFocus-Programm Sozialdialog, Arbeitsrecht und Arbeitsverwaltung; **ACTRAV** – Büro für Tätigkeiten der Arbeitnehmer; **ACT/EMP** – Büro für Tätigkeiten der Arbeitgeber; **Beschäftigungssektor**

TAS = Technische Beratungsdienste; GCC = Golfkooperationsrat; PRSP = Strategiepapiere zur Verringerung von Armut; GPRs = grundlegende Prinzipien und Rechte; USDOL = US-Arbeitsministerium, RB/RBTC = ordentlicher Haushalt für technische Zusammenarbeit. Die wichtigsten Zielgruppen sind wie folgt abgekürzt: Regierung (REG), Arbeitgeberverbände (AG-ORG), einzelne Arbeitgeber (AG), Arbeitnehmerverbände (AN-ORG), öffentlicher Dienst (ÖD), Landarbeiter (AGR), Wanderarbeitnehmer und/oder Hausangestellte (MIG/HAUS), Arbeitnehmerinnen und/oder Gleichstellungsschwerpunkt (GLEICH), Arbeitnehmer in Ausfuhr-Freizonen (AZ).

275. Zugleich sollte man sich darüber im klaren sein, daß der relative Erfolg von Projekten nicht unbedingt zu landesweiten Veränderungen führt – wahrscheinlich mit Ausnahme erfolgreicher Reformen des Arbeitsrechts – und daß derartige Erfolge keineswegs unumkehrbar sind. Technische Zusammenarbeit mit ausländischer Unterstützung kann lediglich Vorbildfunktion haben und der Aufbau von Kapazitäten wird immer nur eine begrenzte Anzahl von Akteuren betreffen. Nachhaltige Veränderungen hängen jedoch ab vom Engagement der Regierung und der Sozialpartner des jeweiligen Landes sowie davon, wie diese sich über den Veränderungsprozeß in diesem oft heftig diskutierten Bereich verständigen und den vereinbarten Kurs zu ihrer gemeinsamen Sache machen.

Reform des Arbeitsrechts

276. Die Arbeitsgesetzgebung ist wie erwähnt die Grundlage der Achtung der Vereinigungsfreiheit und der effektiven Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen. Die innerstaatliche Gesetzgebung übersetzt dieses Prinzip in erzwingbares statutarisches Recht. Sie bietet auch Schutz in Fällen, in denen Arbeitgeber oder Arbeitnehmer nicht stark genug sind, um ihre Rechte wahrzunehmen. Die Gesetzgebung ist nicht statisch, sondern kann veränderten Umständen angepaßt werden. Auf dem Gebiet des Arbeitsrechts brauchen Regierungen daher die Kapazität, Gesetze zu formulieren, zu kodifizieren und abzuändern. Diese Kapazität beschränkt sich nicht auf technische Fragen und die Kenntnis innerstaatlichen Rechts und internationaler Rechtsvergleichung. Sie kann auch die Fähigkeit umfassen, die sozialen und wirtschaftlichen Folgen einzelner arbeitsrechtlicher Bestimmungen abzuwägen. Die Regierungen müssen auch in der Lage sein, im Prozeß der Formulierung und der Abänderung arbeitsrechtlicher Bestimmungen sowie bei ihrer Anwendung die Sozialpartner zu konsultieren.

277. Die Reform des Arbeitsrechts ist ein Bereich, in dem die IAO über langjährige Erfahrung verfügt; laut Verfassung hat sie den Auftrag, den Mitgliedstaaten auf Ersuchen hierbei Hilfe zu leisten. So sind seit 1999 rund 80 innerstaatliche Arbeitsgesetze in 56 Ländern abgeändert worden. Auf der 91. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz verwiesen 27 Minister und hochrangige Regierungsvertreter auf den Nutzen der einschlägigen Zusammenarbeit ihrer Länder mit der IAO.

278. Bei einer Reform des Arbeitsrechts im Sinne der Stärkung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen sind folgende Punkte von wesentlicher Bedeutung:

- Einbindung der grundlegenden Prinzipien und Rechte in das neue Arbeitsrecht junger Staaten (z.B. das Arbeitsgesetzbuch (2001) der Demokratischen Republik Timor-Leste; das Kosovo-Arbeitsgrundgesetz (2001) von Serbien und Montenegro);
- Einführung des Verhandlungsrahmens für besondere Kategorien von Arbeitnehmern, z.B. im öffentlichen Dienst (z.B. in der Vereinigten Republik Tansania Vorlage für ein Beamtengesetz (Verhandlungsmechanismus), 2003; Venezuelas Statut für den öffentlichen Dienst, 2002);
- Ausarbeitung detaillierter Bestimmungen zur Förderung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen (z.B. Kambodschas *Prakas* (Verordnung) über Gewerkschaftsvertretung und Kollektivverhandlungen

auf Betriebsebene, 2001, und die Verordnung über den Schlichtungsrat, 2002);

- Umsetzung von Gleichstellungsbestimmungen, die Frauen den Zugang zu Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen erleichtern (z.B. in Zypern das Gesetz Nr. 205(1) von 2002 über die Gleichstellung von Männern und Frauen in Beschäftigung und Berufsbildung).

279. Um die Aufnahme der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen in der Arbeitsrecht zu erlauben, sind folgende Verfahren denkbar:

- Einbeziehung der Sozialpartner in Entscheidungen über den Geltungs- und Erfassungsbereich des Gesetzes sowie über besonders schwierige Bestimmungen. In dieser Phase geht es insbesondere darum, in welchem Umfang ein Gesetz auf Gleichstellungsfragen und auf besondere Kategorien von Arbeitnehmern eingeht, die bis dahin häufig von diesen Rechten ausgeschlossen waren (siehe Kapitel 2);
- im Anschluß an die formelle Annahme oder Abänderung eines Gesetzes werden Verfahrensregeln eingeführt, die Mechanismen der Anerkennung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie eines Kollektivverhandlungsprozesses in Gang setzen (so trug z.B. 2003 in der Islamischen Republik Iran die Mitarbeit der IAO bei der Ausarbeitung des Entwurfs einer Verfassung für die Nationale dreigliedrige Beratungskommission für Arbeitsfragen dazu bei, den Prozeß in diesem Land zu fördern);
- wenn ein Gesetz angenommen ist, werden die Sozialpartner über die Pflichten, Aufgaben und Chancen informiert, die mit dem Gesetz verbunden sind, ferner auch über Bildungsmaßnahmen im Sinne einer bestmöglichen Nutzung der Bestimmungen.

280. Mehrere Projekte im Rahmen der Erklärung waren mit Arbeitsrechtsreformen befaßt. So haben z.B. Benin, Burkina Faso, Mali, Mauretanien, Niger und Togo, die von dem von Frankreich und dem UNDP finanzierten Projekt zur Unterstützung der Anwendung der Erklärung (PAMODEC) erfaßt werden, um ausführliche Studien zur Anwendung der acht Kernübereinkommen gebeten. Diese von einheimischen Experten durchgeführte Überprüfung zeigte, daß eine Revision mancher arbeitsrechtlichen Bestimmungen erforderlich war, und zwar insbesondere im Hinblick auf die Vereinigungsfreiheit. Sobald die Gesetzesänderungen angenommen worden sind, wird das Projekt die Veröffentlichung einer Textsammlung unterstützen, welche die Kernübereinkommen, die innerstaatlichen Gesetze sowie einschlägige rechtswissenschaftliche Texte enthält. Die Sammlung wird für Richter, Arbeitsinspektoren, die Sozialpartner und andere konzipiert, die mit der Umsetzung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen befaßt sind.

281. Das Projekt *Stärkung von Arbeitsbeziehungen in Ostafrika* (SLAREA) hat dazu beigetragen, daß bei der Arbeitsrechtsreform in Kenia die Umsetzung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen – auch in den Exportproduktionszonen – im Mittelpunkt stand. Die mit der Rechtsreform beauftragte nationale dreigliedrige Arbeitsgruppe hat mit Hilfe von IAO-Experten Gesetzesvorlagen über Beschäftigung und kollektive Arbeitsbeziehungen ausgearbeitet. Diese sollten Ende 2003 von einer breiteren Öffentlichkeit diskutiert und 2004 dem Parlament vorgelegt werden. Es geht u.a. um die Frage, ob für die Registrierung einer Gewerkschaft auch weiterhin eine vorherige Genehmigung durch das Arbeitsministerium erforderlich ist. In Uganda

wird sich das Projekt mit dem gleichen Problem befassen. Das Projekt hat ferner entscheidend dazu beigetragen, die Unterstützung des UNDP für die Revision der Arbeitsgesetzgebung in Sansibar (Vereinigte Republik Tansania) zu gewinnen, während es auch die Arbeitsrechtsreform in dem auf dem Festland gelegenen Teil der Vereinigten Republik Tansania unterstützte.

282. Im Rahmen des Projekts *Förderung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in der Ukraine*, das – erstmals seit der Unabhängigkeit des Landes – durch dreigliedrige Beratungen entwickelt worden war, ist der Entwurf für ein Arbeitsgesetz ausgearbeitet und dem Parlament Ende August 2003 unterbreitet worden. In die Konsultation und Beratung im Zusammenhang mit dem Reformprozeß wurde ein breites Spektrum von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern einbezogen. Vielen bot dies die Möglichkeit, öffentliche Anerkennung zu finden und ihre Anliegen hinsichtlich der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen freimütig zum Ausdruck zu bringen.

283. Das Projekt in Indonesien *Förderung und Verwirklichung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen durch Vertrauensbildung und Kapazitätsaufbau* in Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen, ist im Mai 2001 in der Annahme angelaufen, bis dahin werde die Arbeitsrechtsreform, die durch die demokratische Reformasi-Bewegung 1998 angeregt worden war, abgeschlossen sein. Hauptziel war die Bereitstellung technischer Hilfe für die sachgerechte Anwendung der neuen Gesetzgebung gewesen. Es sollte jedoch lange dauern, bis in der noch jungen Demokratie eine Einigung der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und des Parlaments über drei wichtige Teile der Gesetzgebung erzielt werden konnte.

284. Das Gewerkschaftsgesetz war noch im Jahr 2000, also vor dem Projektstart, verabschiedet worden; das Gesetz über Arbeitskräfte hingegen wurde erst im März 2003 angenommen, also 18 Monate nach Projektbeginn, und die Verabschiedung des Schlichtungsgesetzes erfolgte erst Ende 2003. Infolgedessen mußte das Projekt die Formen der Hilfe flexibel an die Gegebenheiten anpassen. Ein Teil der Ausbildung und Beratung konzentrierte sich auf die Grundsätze und Hauptelemente der geplanten Gesetze und mithin weniger auf die Anwendung. So bot das Projekt vor der Annahme des Gesetzes über Arbeitskräfte z.B. Informationen über Kollektivverhandlungen, das Streikrecht und die Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Nach der Annahme des Gesetzes verlegte es sich auf Bewußtseinbildung und veröffentlichte die vom Arbeitsministerium zusammengestellten Broschüren und Handbücher.

285. Das Projekt *Verbesserung und Stärkung der Arbeitsbeziehungen in Timor-Leste* initiierte die Arbeitsrechtsreform in diesem sehr jungen IAO-Mitgliedstaat, der Demokratischen Republik Timor-Leste, und führte dazu, daß die vier in der Erklärung genannten Prinzipien und Rechte in der Verfassung des neuen Staates verankert wurden. Das Projekt assistierte bei der Abfassung der neuen Arbeitsgesetzgebung und verteilte Tausende von Exemplaren des neuen Arbeitsgesetzes an verschiedene staatliche Einrichtungen sowie an Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände; des weiteren veröffentlichte es einen Leitfaden für die Anwendung der gesetzlichen Vorschriften.

286. Das Projekt *Verbesserung der Arbeitsbeziehungen und Förderung der wirtschaftlichen Gleichstellung der Frau in Kolumbien* bezog die Sozialpartner in dreigliedrige Diskussionen über Gesetzesvorlagen über Kollektivverhandlungen ein, welche zuvor mit Hilfe der IAO überprüft worden waren. Angesichts der komplexen gewerkschaftlichen Strukturen des Landes wurde eine

Reihe von regionalen und landesweiten Seminaren mit mehr als 190 Gewerkschaftsführern organisiert, um eine Debatte mit der Basis und die Formulierung eines einheitlichen Vorschlags zu erlauben.

287. Das kürzlich angelaufene Projekt *Stärkung der Arbeitsverwaltung im südlichen Afrika* (SLASA) finanzierte und unterstützte zahlreiche zweigliedrige und dreigliedrige Tagungen und bot technische Unterstützung für Gesetzesreformen im Hinblick auf Vereinigungsfreiheit, Kinderarbeit, Diskriminierung, HIV/AIDS und die Frage, wie die IAO-Übereinkommen in kommunales Recht umgesetzt werden können. Im August 2003 veranstaltete das Projekt für sambische Parlamentsabgeordnete ein Seminar über die IAO-Erklärung, die Kernübereinkommen und die Rolle, die sie als Ausgangspunkt einer Arbeitsrechtsreform spielen können. Damit wurde auf die Notwendigkeit eingegangen, verschiedene politische Akteure in Reformbemühungen einzubeziehen.

Die Kapazität der Regierungen stärken

288. Zwar sind Gesetze notwendig, um die Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen rechtlich abzusichern, doch ebenso notwendig ist die Kapazität der Regierung, diesen Gesetzen Geltung zu verschaffen. Diese Kapazität hängt ab von einer funktionierenden Arbeitsverwaltung, die über genügend Personal, Ausrüstung, Qualifikationen und Ausbildung verfügt, um eine effektive Umsetzung sicherzustellen. Bei Kapazität in diesem Sinne geht es nicht nur um die Anzahl der im Haushalt veranschlagten Arbeitsplätze und um qualifiziertes und motiviertes Personal, sondern auch um den Status, der Arbeitsinspektoren zuerkannt wird. In Zeiten, in denen öffentliche Ausgaben eingefroren oder reduziert werden, ist es gelegentlich schwierig, die Kapazität der Arbeitsverwaltung auszubauen oder wenigstens zu erhalten. Die verfügbaren Informationen sind zwar lückenhaft, doch es gibt Anzeichen dafür, daß die staatlichen Ausgaben für die Arbeitsverwaltung seit einigen Jahren stagnieren oder sogar sinken⁸. Selbst dort, wo die Etats nicht eingeschränkt werden, gehen qualifizierte Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung in die Privatwirtschaft. Da ihre Nachfolger erst ausgebildet werden müssen, ist der Kapazitätsaufbau in diesem Bereich eine permanente Aufgabe. In Entwicklungs- und Übergangsländern sind die Mittel für die Arbeitsverwaltung besonders knapp. Und in weiten Teilen der Welt ist der politische Einfluß der Arbeitsministerien im Schwinden begriffen.

289. Diese Situation hat manche IAO-Mitgliedsgruppen wiederholt veranlaßt, zu einer Stärkung und Verbesserung der Arbeitsverwaltungen aufzurufen. So unterstrichen z.B. die amerikanischen Arbeitsminister, die im Rahmen des für die Organisation Amerikanischer Staaten durchgeführten Folgemaßnahmen-Projekts zur Erklärung (*Prinzipien und Rechte bei der Arbeit im Kontext der Interamerikanischen Arbeitskonferenz der Organisation Amerikanischer Staaten*) im September 2003 in Brasilien tagten, wie wichtig die Stärkung der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsinspektion auf ihrem Kontinent sei. Auf der 91. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz 2003 unterstrich der Aus-

⁸ Einschätzung auf der Grundlage direkter Kontakte zu Ministerien z.B. bei Buchprüfungen, Projekten der technischen Zusammenarbeit und einschlägigen Forschungsarbeiten. Allerdings werden Vergleiche durch organisatorische Veränderungen in Staatsfinanzen und Ministerien erschwert.

schoß für das Arbeitsverhältnis, daß staatliche Dienste sehr wichtig sind, um zu gewährleisten, daß die gesetzlichen Vorschriften auch für die zunehmende Anzahl von Arbeitnehmern, deren Vertragsstatus unklar ist, eingehalten und durchgesetzt werden⁹.

290. Bei einer Reihe der Projekte zur Erklärung wird auch versucht, die Kapazitäten der Arbeitsverwaltungen auszubauen. Damit soll nicht nur die Anwendung und Durchsetzung der Gesetze verbessert, sondern auch eine effektive Konfliktbeilegung und Schlichtung gefördert werden, u.a. auch durch Ausbildung, logistische Unterstützung und Bewußtseinsbildung.

291. In manchen Fällen hat der Einsatz relativ geringer finanzieller Mittel weitreichende Auswirkungen. Die Anschaffung von Motorrädern durch das SLAREA-Projekt in Ostafrika führte in manchen Regionen zu einem zehnfachen Anstieg der Arbeitsinspektionen. Dieser Erfolg veranlaßte einige Regierungen, die vom Projekt bereitgestellte Ausrüstung zu im gleichen Umfang aufzustocken.

292. SLAREA bietet auch ein Beispiel dafür, wie technische Zusammenarbeit Ländern die Möglichkeit gibt, voneinander zu lernen. Mehrere der Ausbildungsaktivitäten des Projekts finden auf subregionaler Ebene statt. Dank solcher Kontakte erkannten die Regierungen der drei Länder (Kenia, Vereinigte Republik Tansania und Uganda), wie wichtig eine Harmonisierung der Gesetzgebungen ist. Des weiteren gibt es gemeinsame Aktivitäten der drei Projekte in Ostafrika, dem südlichen Afrika und Nigeria, so etwa den regionalen Lehrgang für Arbeitsgerichte, Assessoren und richterliche Hilfsbeamte in Nairobi im November 2003. Neben dem Erfahrungsaustausch und der gemeinsamen Nutzung von Ressourcen können Reformen auch dadurch beschleunigt werden, daß Länder sehen, was andere Länder unternehmen. Außerdem können Bedienstete, die in einem Projekt geschult wurden, als Ansprechpartner für andere Projekte fungieren. So beriet z.B. der leitende Referent für Rechtsfragen und kollektive Arbeitsbeziehungen des Verbandes der kenianischen Arbeitgeber, der an SLAREA-Lehrgängen teilgenommen hatte, ein subregionales Seminar über Kapazitätsaufbau in Arbeitgeberverbänden im südlichen Afrika.

293. Mehrere der im Rahmen der Erklärung durchgeführten Projekte gingen auf den vielfach geäußerten Wunsch ein, in Arbeitsverwaltungen effektive Lehrgänge über Konfliktbeilegung durchzuführen. In Kenia, der Vereinigten Republik Tansania und Uganda wurden 400 staatliche Bedienstete – ein Drittel von ihnen Frauen – geschult. Im Mittelpunkt stand hierbei das Bemühen, die Tätigkeit der Arbeitsinspektoren von reinen Überwachungsfunktionen zu verlagern hin zu Beratung und Unterstützung bei der Problemlösung, bevor der Rechtsweg beschritten wird. In der Folge stellten sowohl das Arbeitsministerium als auch die Arbeitsgerichte Ugandas einen Rückgang der Gerichtsverfahren fest. In Kenia sank die Anzahl der im Jahr 2003 vor Gericht ausgetragenen Streitigkeiten gegenüber 2002 um 13 Prozent. In Sansibar berichtete der leitende Referent für kollektive Arbeitsbeziehungen, 2002 habe seine Behörde erstmals alle Fälle ohne Gerichtsverfahren regeln können.

294. Das indonesische Projekt *Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen durch Vertrauensbildung und Kapazitätsaufbau in Arbeitnehmer-Arbeit-*

⁹ Schlußfolgerungen über das Arbeitsverhältnis, in *Provisional Record* Nr. 21, Internationale Arbeitskonferenz, 91. Tagung, Genf, 2003, Abs. 10-2.

geberbeziehungen fördern und praktizieren organisierte Schulungen für rund 6.000 Personen in sieben Provinzen, darunter 2.000 Mitarbeiter von Arbeitsverwaltungen sowie Inspektoren, Schlichter und Vermittler und eine etwa gleich große Anzahl von Gewerkschaftern und Vertretern von Arbeitgeberverbänden. Das SLASA-Projekt im südlichen Afrika schulte 65 Ausbilder für Arbeitsinspektoren. Das Projekt in der Ukraine bildete mehr als 600 Inspektoren aus und stellte ihnen technische Dokumente zur Verfügung; hier lag der Schwerpunkt auf besserer Durchsetzung der gesetzlichen Vorschriften, was angesichts der in diesem Land häufig alarmierenden Verstöße besonders wichtig ist.

295. Mehrmals wurden auch Arbeitsgerichte, Richter und andere mit Rechtsfragen befaßte Personen in den Kapazitätsaufbau einbezogen. Im Rahmen von PAMODEC wurde eine Grundausbildung von Arbeitsrichtern in Benin, Burkina Faso, Mali und Togo organisiert. Seminare des ostafrikanischen Projekts, an denen Arbeitsrichter teilnahmen, veranlaßten Uganda, den Arbeitsgerichtshof wieder einzusetzen, und Kenia, ein Berufungsgericht einzurichten. Bis Ende 2003 hatte dieses Projekt 60 Arbeitsrichter und richterliche Hilfsbeamte ausgebildet. Das Projekt im südlichen Afrika bildete 34 Richter aus; das Projekt *Vereinigungsfreiheit, Kollektivverhandlungen und Arbeitnehmer-Arbeitgeberbeziehungen in Mittelamerika, Panama, Belize und der Dominikanischen Republik* (RELACENTRO) bildete 38 Richter aus, und das Projekt *Beilegung von Arbeitskonflikten in Kambodscha* bildete 117 Anwälte aus. In Zusammenarbeit mit der juristischen Fakultät in Bogota organisierte das kolumbianische Projekt Lehrgänge über die internationalen Arbeitsnormen, an denen 90 Richter teilnahmen.

296. In einigen Ländern ergänzen erklärungsbezogene Projekte andere Tätigkeiten der IAO im Einklang mit Beschlüssen der Aufsichtsgremien der Organisation. Dies ist der Fall in Kolumbien, wo das erklärungsbezogene Projekt dem technischen Gesamtprogramm der IAO angeschlossen ist. Dieses Programm soll durch Bewußtseinsbildung, Ausbildung und Beispiele guter Praktiken die Arbeitsbeziehungen im Privatsektor verbessern. Drei besonders wichtige Projektbereiche sind eine vor allem auf Ersuchen der Arbeitgeberverbände vorgenommene Überprüfung und Verbesserung des Konfliktbeilegungssystems; eine ausführliche Untersuchung der Praktiken und Techniken von Kollektivverhandlungen in zehn Sektoren und Unternehmen mit dem Ziel, vorbildliche Praktiken herauszuarbeiten, und schließlich im Sozialministerium der Ausbau einer Datenbank über Arbeitsbeziehungen.

Die Kapazitäten der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände stärken

297. Die Förderung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen hängt auch davon ab, inwieweit die Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer fähig sind, sich für die Wahrung dieser Rechte einzusetzen. Arbeitgeber und ihre Verbände benötigen die Kapazität, ihre Interessen gegenüber Behörden sowie Arbeitnehmern und Gewerkschaften zu vertreten. Für Arbeitgeberverbände bedeutet Kapazität die Fähigkeit, Mitglieder zu werben oder zu halten und ihnen eine Reihe von Dienstleistungen auch im Hinblick auf Humanressourcen zur Verfügung zu stellen. Sie müssen in der Lage sein, sich mit Themen wie dem Recht auf Organisation, Kollektivverhandlungen und Konfliktbeilegung auseinanderzusetzen. Außerdem müssen Arbeitgeber und

ihre Verbände fähig sein, sowohl die Arbeitsgesetzgebung als auch ihre Umsetzungsmechanismen zu verstehen.

298. Für Arbeitnehmer und ihre Verbände bedeutet Kapazität auch die Fähigkeit, Mitglieder zu organisieren, zu binden und oder zu werben sowie ihre Interessen zu vertreten und ihre Rechte zu schützen. Sie müssen nicht nur die Arbeitsgesetzgebung verstehen und wissen, wie Gesetze mittels innerstaatlicher Vollzugsmechanismen durchgesetzt werden, sondern auch mit Beschwerden und Verhandlungen in bezug auf Arbeitsplätze sowie auf sektoraler und nationaler Ebene umzugehen wissen. Um effektiv mit Regierung und Arbeitgebern verhandeln zu können, müssen sie in der Lage sein, sozioökonomische Daten zu beschaffen und sie zu analysieren.

299. Im Rahmen der Projekte zur Erklärung gibt es in der Regel separate und auf den jeweiligen Bedarf zugeschnittene Tätigkeiten für Arbeitgeber- und für Arbeitnehmerverbände. Diese werden im wesentlichen von Spezialisten des Büros für Tätigkeiten für Arbeitgeber (ACT/EMP) und des Büros für Tätigkeiten für Arbeitnehmer (AVTRAV) durchgeführt und manchmal mit Aktivitäten des Internationalen Ausbildungszentrums der IAO in Turin (Turiner Zentrum) kombiniert.

300. Voraussetzung für Kapazität ist das Vorhandensein repräsentativer Verhandlungspartner. Mehrere Regierungen von französischsprachigen Ländern Afrikas hatten um Unterstützung in diesem Bereich ersucht, und die IAO wurde daraufhin in Benin, Burkina Faso, Niger, Senegal und Togo tätig. Sie half z.B. Benin dabei, sich mit Fragen der gewerkschaftlichen Repräsentativität auseinanderzusetzen und sachverständige Beisitzer zu ernennen (siehe Kasten 4.1).

301. Erste Diskussionen und Studien im Rahmen des PAMODEC kamen zu dem Schluß, daß Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände oft schwach sind, sich in der Regel auf die formelle Wirtschaft (und hier insbesondere auf den öffentlichen Sektor) beschränken, und daß ihre Ausrüstung unzureichend und ihre Kompetenzen gering sind. Kapazitätsaufbau bedeutete daher, diese Partner in alle Phasen des Projekts von der Konzeption bis zur Evaluation einzubeziehen. Die in der Region tätigen Spezialisten für Tätigkeiten für Arbeitgeber und Tätigkeiten für Arbeitnehmer spielten diesbezüglich eine wichtige Rolle. Auf nationaler, sektoraler und betrieblicher Ebene wurden speziell auf den jeweiligen Bedarf zugeschnittene Tätigkeiten für beide Sozialpartner durchgeführt. Sie sollten auch die Rolle der Frauen in Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden fördern.

302. Das Projekt zur *Förderung der Erklärung (Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen)* in Bulgarien und Rumänien ist ein weiteres Beispiel für Kapazitätsaufbau in Arbeitgeber- wie in Arbeitnehmerverbänden. Als das kommunistische Regime zusammenbrach, hatte keines dieser Länder Erfahrungen mit unabhängigen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Außerdem gab es keine Tradition von Verhandlungen zwischen Regierung, Gewerkschaften und Arbeitgebern auf nationaler, sektoraler oder betrieblicher Ebene. Das Projekt half den Arbeitgeberverbänden in beiden Ländern, durch einen dienstleistungsorientierten Ansatz neue Mitglieder zu gewinnen. Es verbesserte die Kapazität der Arbeitgeber für Kollektivverhandlungen. Es reduzierte auch die Zersplitterung der Gewerkschaftsbewegung, indem es die Gewerkschaften motivierte, bei Fragen von gemeinsamem Interesse zusammenzuarbeiten. In vielen kleinen Betrieben, in denen besonders schwere Verstöße gegen gewerkschaftliche und Arbeitnehmerrechte vorgekommen waren, wurden Gewerkschaften gegründet.

Kasten 4.1**Prinzipien in die Praxis umsetzen – Der Fall Benin**

Die 1990 einsetzende Demokratisierung Benins nach 18 Jahren marxistischer Herrschaft führte zu einer raschen Zunahme der Anzahl politischer und wirtschaftlicher Akteure im Land. Auf Gewerkschaftsebene bedeutete dies den Übergang von einer regierungsnahen Einheitsgewerkschaft zu sieben landesweiten Gewerkschaftszentralen. In den neunziger Jahren versuchte die Regierung, mittels verschiedener dreigliedriger Gremien Arbeitsschiedsgerichtsverfahren, Sozialdialog und Kollektivverhandlungen zu fördern. Doch die große Anzahl von Gewerkschaftszentralen warf das Problem der gewerkschaftlichen Repräsentativität auf. Wer durfte entscheiden, welche Gewerkschaften in den verschiedenen Gremien vertreten sein sollten?

Im März 2000 bat die Regierung Benins die IAO um Beratung in dieser Frage. Im Rahmen ihres Regionalprogramms für die Förderung des Sozialdialogs im französischsprachigen Afrika (PRODIAF) war die IAO bereits in Benin tätig, um die Entwicklung des Sozialdialogs auf nationaler, sektoraler und betrieblicher Ebene zu fördern. Sie bereitete auch im Rahmen der Erklärung den Start eines Projekts der technischen Zusammenarbeit in Benin und anderen französischsprachigen Ländern Afrikas vor, um die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit einschließlich der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen zu stärken.

Auf Ersuchen Benins organisierte die IAO im Juli 2000 ein Seminar in Cotonou, an dem die Abteilung Vereinigungsfreiheit beteiligt war. Nach dem Seminar, bei dem Kriterien und Methoden für die Festsetzung gewerkschaftlicher Vertretung im Mittelpunkt der Diskussion standen, beschloß die Regierung, eine Schwelle für gewerkschaftliche Vertretung festzulegen. Um Anspruch auf Sitze in dreigliedrigen Gremien zu haben, sollten Gewerkschaften bei betrieblichen Wahlen, die landesweit im öffentlichen und im privaten Sektor durchgeführt wurden, mindestens 25 Prozent der Stimmen erhalten haben. Gewerkschaften, die diese 25 Prozent nicht erreichten, sollten bestehen bleiben und bestimmte Rechte beibehalten, darunter das Recht, ihre Mitglieder bei individuellen Streitigkeiten zu vertreten und in Arbeitsgerichten tätig zu sein.

Bei den Wahlen gelang es zwei Gewerkschaften, dem Bund der unabhängigen Gewerkschaften von Benin (CSA) und dem Gewerkschaftsbund der Arbeitnehmer von Benin (CSTB), die 25-Prozent-Hürde zu überwinden. Auf der Grundlage der Wahlergebnisse wurden die Gewerkschaftssitze in dreigliedrigen Gremien und in Arbeitsgerichten anteilmäßig auf die Gewerkschaften verteilt. Die IAO organisiert Seminare zur Ausbildung von Gewerkschaftern, die für diese Arbeitsgerichte nominiert wurden.

Die Arbeit am Thema Gewerkschaftsvertretung ist Teil der Bemühungen der IAO, die Vereinigungsfreiheit, die Kollektivverhandlungen und den Sozialdialog in Benin zu fördern. Dazu gehören Bewußtseinsbildung und Schulung von Gewerkschaftsmitgliedern, Arbeitgebern und Beamten sowie Vertretern anderer zivilgesellschaftlicher Gruppen wie etwa Journalisten und Studierenden. Außerdem werden dreigliedrige Strukturen geschaffen und ausgebaut. Benin ist ein Beispiel dafür, wie die Koordination verschiedener Abteilungen der IAO – in diesem Fall des InFocus-Programms Förderung der Erklärung, des InFocus-Programms Sozialer Dialog, Arbeitsrecht und Arbeitsverwaltung sowie der Abteilung Vereinigungsfreiheit – dazu beitragen kann, daß Übereinkommen nach ihrer Ratifizierung praktisch angewandt werden.

Guillaume Attigbe, Generalsekretär des CSA-Benin, Benins größtem Gewerkschaftsbund, ist der Auffassung, daß die Weiterarbeit der IAO an den Themen Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen in seinem Land sinnvoll wäre, und zwar insbesondere im dezentralen Bereich. Es sollten Lehrgänge in einzelnen Firmen durchgeführt werden, denn „Firmen, die Verhandlungen gegenüber offen sind, werden mit Sicherheit ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit steigern“. Außerdem seien weitere Arbeitsinspektoren nötig, die das ganze Land bereisen.

303. Projekte im Rahmen der Erklärung bilden zahlreiche Gewerkschafter aus. Ein innovativer Ansatz war der vom indonesischen Projekt durchgeführte siebenwöchige Kurs für Nachwuchsführungskräfte, der sich über einen Zeitraum von neun Monaten erstreckte. Die meisten der heute tätigen Gewerkschafter haben mehr Aufgabenbereiche, leisten profiliertere Arbeit oder sind in der gewerkschaftlichen Bildungsarbeit tätig. Ein ähnlicher Kurs soll für eine weitere Gruppe von Gewerkschaftern organisiert werden. Das SLASA-Projekt im südlichen Afrika hat eine Tagung mit Führungskräften des Gewerkschafts-

bundes von Lesotho und Vertretern internationaler und regionaler Gewerkschaftsorganisationen veranstaltet, um die Einheit der Gewerkschaften von Lesotho zu fördern.

304. Es gibt weitere Aktivitäten von Projekten im Rahmen der Erklärung, bei denen es insbesondere um den Kapazitätsaufbau für Arbeitgeber geht. So arbeitete z.B. ein vom Projekt für das südliche Afrika veranstaltetes Seminar für Arbeitgeberverbände einen regionalen Rahmen für Arbeitgebergremien sowie Organisationspläne für eine effizientere Tätigkeit aus. Die Bildungsarbeit des SLAREA-Projekts in Ostafrika führte u.a. zur Einsetzung eines gemeinsamen Ausschusses des Bundes der Arbeitgeber von Uganda (FUE) und des Nationalen Gewerkschaftsbundes von Uganda (NOTU). Der FUE gewann durch die Tätigkeiten des Projektes zahlreiche neue Mitglieder, wie sein Exekutivdirektor Ende 2001 feststellte. Die Mitgliederzahl stieg von 130 im Jahr 2000 auf 172 Ende 2003, also um 28 Prozent in den drei Jahren seit der Einrichtung des SLAREA. Das jüngst angelaufene Projekt *Förderung der Demokratie am Arbeitsplatz und Verbesserung der kollektiven Arbeitsbeziehungen in Vietnam* begann ähnliche Ausbildungsaktivitäten, an denen bislang rund 40 Arbeitgeber teilnahmen; die Hälfte von ihnen waren Unternehmerinnen und Managerinnen.

Die Zusammenarbeit der Sozialpartner fördern

305. Die Arbeitgeber in Indonesien zeigten besonderes Interesse und Begeisterung für Projektaktivitäten im Zusammenhang mit Arbeitnehmer-Arbeitgeberbeziehungen und Humanressourcenmanagement, Informations- und Datenbanksystemen, Kollektivverhandlungen, Verhandlungstechniken und internationalen Arbeitsnormen. Das Projekt bot Managern und Gewerkschaftern aus 54 Unternehmen eine Einführung in die Prinzipien, Institutionen und Praktiken der innerbetrieblichen Arbeitnehmer-Arbeitgeberzusammenarbeit. Für jedes Unternehmen wurde eine Erhebung und eine Analyse vorgenommen; auf deren Grundlage wurde sodann ein Aktionsplan aufgestellt und seine Durchführung überwacht und evaluiert. Viele Manager berichteten, ihren Firmen sei es gelungen, durch Zusammenarbeit die Produktion zu erhöhen.

306. Sechzehn Unternehmen bekundeten Interesse an der Bildung einer Arbeitnehmer-Manager-Vereinigung, um den Gedankenaustausch über die Förderung der Zusammenarbeit fortzusetzen und andere über diese Möglichkeiten zu informieren. Viele der Unternehmen unterhielten weiterhin enge Kontakte zur IAO, um über Fortschritte zu berichten und um weitere Beratung zu ersuchen. Ein internationaler Sportbekleidungshersteller, von dessen Filialen zwei an dem Projektprogramm teilnahmen, erklärte, er erwäge eine Ausdehnung des Programms auf seine 23 Filialen in Indonesien, die rund 70.000 Arbeitskräfte in der Bekleidungs- und 30.000 in der Schuhherstellung beschäftigen. Die Zusammenarbeit des Projekts mit den in Indonesien tätigen ausländischen Firmen – es gibt dort etwa 3.000 bei Handelskammern im Ausland registrierte Firmen – hat diese Firmen veranlaßt, die Arbeit des Projekts dadurch zu fördern, daß sie Broschüren und Leitfäden des Projekts in ihre Websites stellen.

307. In Anerkennung der Bedeutung des innerbetrieblichen Engagements für Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen hat ein Projekt in 14 englisch- und niederländischsprachigen Staaten der Karibik ein Netzwerk mit

500 Firmen aufgebaut, das sich mit dem Thema *Förderung der Zusammenarbeit von Arbeitnehmern und Management* (PROMALCO) befaßt. Das Projekt schulte rund 600 Arbeitgeber, 400 Gewerkschafter und 300 Beamte. Es hat dazu beigetragen, Unternehmen und Gewerkschaften in der ganzen Region zu überzeugen, daß sie auf ihren traditionellen Konfrontationskurs verzichten und statt dessen zusammenarbeiten müssen, wenn sie dem Druck der wirtschaftlichen Globalisierung standhalten wollen. Außerdem hat das Projekt zu der Erkenntnis beigetragen, daß die Einhaltung der Vereinigungsfreiheit und des Kollektivverhandlungsrechts für alle Firmen von Belang ist, ungeachtet ihres Sektors, ihrer Besitzverhältnisse und ihrer Größe. Sogar Firmen mit nur zehn Beschäftigten nehmen teil und verpflichten sich, Veränderungen einzuleiten.

308. Auf Unternehmensebene werden die im PROMALCO-Projekt aufgeführten Prinzipien der Zusammenarbeit von Arbeitnehmern und Management in Verhandlungen häufig angesprochen. Einige Firmen haben internationale Arbeitsnormen in Rahmenvereinbarungen, firmeninternen Grundsätzen für Humanressourcen und in Kollektivvereinbarungen ausdrücklich anerkannt. Mehrere Unternehmen richten Anfragen zur Verbesserung der Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Management routinemäßig an das Projekt. Solche Anfragen betreffen den Zugang von Gewerkschaften zu gewerkschaftlich nicht organisierten Umfeldern, die Entwicklung von Rahmenübereinkünften für Partnerschaften zwischen Arbeitnehmern und Management sowie die Aufstellung von Gewinnverteilungsplänen. In einem Land ersuchte ein großes Energieunternehmen das Projekt um Beratung in Reorganisationsfragen. Ein Arbeitgeber- und ein Arbeitnehmervertreter aus einer der Firmen, in denen für das Projekt beste Praktiken getestet werden, wurden gebeten, einen Beitrag zum Veränderungsprozeß zu leisten. Dank der positiven Auswirkungen des förderlichen inländischen Umfeldes hat das Projekt das Konzept der Zusammenarbeit von Arbeitnehmern und Management auf Landesebene erfolgreich gefördert. In acht Ländern wurden dreigliedrige landesweite Produktivitätszentren eingerichtet und weitere sind geplant. Das Projekt stellte in den Medien und auf Tagungen lokale Erfolge vor, so etwa anlässlich der Tagungen des Karibischen Unternehmensforums 2001 und 2003. Diese Erfolge dienten als regionale Benchmarks, die zeigen sollten, daß karibische Firmen Veränderungsprozesse erfolgreich durchgeführt haben.

Die Rolle der Dreigliedrigkeit bei der Förderung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen

309. Es ist zwar von entscheidender Bedeutung, daß Arbeitgeber, Arbeitnehmer und ihre Verbände in der Lage sind, sich zu organisieren und Kollektivverhandlungen zu führen, doch ebenso wichtig ist es, daß der Staat zusammen mit ihnen in dreigliedrigen Prozessen und Institutionen tätig wird, die Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen unterstützen. Es gibt viele Themen, die dreigliedrig behandelt werden müssen, darunter Mindestlöhne, Soziale Sicherheit, Ausbildung sowie Fragen des Familien- und des Arbeitslebens. In Fällen, in denen die Schwäche von Arbeitgeber- und/oder Arbeitnehmerverbänden bilaterale Lösungen verhindert, kommt dem Staat eine wichtige Rolle zu. In manchen Fällen muß die Regierung beiden Sozialpartnern helfen, die Anforderungen in Verhandlungen besser zu verstehen, in anderen Fällen muß die Regierung besser absehen, was sich aus Verhandlungen ergeben wird.

Letztlich geht es bei der Dreigliedrigkeit darum, das Organisations- und Verhandlungsrecht im Gefüge der Arbeitsmarktinstitutionen zu verankern und damit Raum zu schaffen für eine Kultur der Kollektivverhandlungen.

310. Mehrere Projekte im Rahmen der Erklärung fördern Dreigliedrigkeit durch Einbindung der drei Parteien in Tätigkeiten, und zwar entweder durch Projektberatungsausschüsse oder vorhandene dreigliedrige Gremien. Manche Projekte trugen zu einer Aktivierung dreigliedriger Institutionen bei. In Vietnam z.B. war das Projekt maßgeblich an der Schaffung von Beratungsdiensten für Arbeitnehmer-Arbeitgeberbeziehungen in sieben Provinzen beteiligt. Das ostafrikanische Projekt unterstützte die Wiedereinrichtung dreigliedriger Beratungsausschüsse, die jahrelang inaktiv gewesen waren, und Regierungen stellten Mittel für deren Arbeit zur Verfügung. Auch Sansibar (Vereinigte Republik Tansania), wo Regierung und Gewerkschaften traditionell einen zweigliedrigen Ansatz praktiziert hatten, begann mit der Schaffung dreigliedriger Gremien und Verfahren. Das ukrainische Projekt setzte eine dreigliedrige Arbeitsgruppe ein, die Musterkollektivvereinbarungen ausarbeitete und in zahlreichen Exemplaren verbreitete. Zwar befindet sich dieses Projekt noch in der Anfangsphase und viele Fragen – vor allem hinsichtlich der Unabhängigkeit der Sozialpartner auf Landesebene – sind noch nicht gelöst, doch es ist ein wichtiger Schritt zur Entwicklung einer Kultur der Kollektivverhandlungen in diesem Land.

311. Das Projekt im südlichen Afrika organisierte in Sambia dreigliedrige Ausbildungsseminare über Kollektivverhandlungen und Verhandlungstechniken und über die Zusammenarbeit von Arbeitnehmern und Management durch gemeinsame Ausschüsse. Um deren Bestandfähigkeit sicherzustellen, wurde die Ausbildung in Zusammenarbeit mit der staatlichen Fachschule für Betriebswirtschaft und Entwicklungsstudien durchgeführt. Im Vorfeld der Verabschiedung des indonesischen Konfliktbeilegungsgesetzes fanden in mehreren Provinzen für Beamte und Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden Lehrgänge über Vermittlung, Schlichtung und Konfliktbeilegung statt. Ferner stellte das indonesische Projekt den mit der Gesetzesvorlage befaßten Abgeordneten und Beamten Informationen, Beratung und Hinweise auf vergleichbare Praktiken in anderen Ländern zur Verfügung.

Konfliktprävention und -beilegung

312. In kollektiven Arbeitsbeziehungen sind Konflikte unvermeidlich. Der Mangel an geeigneten Gremien und Verfahren für die Beilegung von Interessenskonflikten ist ein Kennzeichen von totalitären Regimen oder Diktaturen, in denen Arbeitnehmer und Arbeitgeber kein Mitspracherecht haben. Mit zunehmender Demokratisierung treten Interessenskonflikte zutage. In Zeiten der Globalisierung sind Konfliktbeilegungsmechanismen sehr wichtig für den Abbau von Arbeitsmarktp Problemen und die Förderung von friedlichen kollektiven Arbeitsbeziehungen und der Leistungsfähigkeit der Unternehmen.

313. Eine Reihe von Projekten im Rahmen der Erklärung befassen sich auch mit der Schaffung oder der Reform von Konfliktbeilegungsmechanismen und der Ausbildung der in diesem Bereich tätigen Personen. Dies gilt z.B. für das Projekt *Arbeitsbeziehungen in Timor-Leste fördern und verbessern* sowie für das Projekt im benachbarten Indonesien. Das Projekt *Verbesserung der Arbeitsbeziehungen und Förderung der wirtschaftlichen Gleichstellung der Frau in Kolumbien* bat die US-Schlichtungsbehörde (FMCS) um Beratung für Arbeit-

Kasten 4.2**Ausbildung indonesischer Polizisten in Konfliktbeilegung**

In Indonesien wurden Polizisten und Soldaten zur Zeit des Suharto-Regimes regelmäßig in kollektiven Arbeitsbeziehungen eingesetzt. Bei Konflikten am Arbeitsplatz riefen Arbeitgeber häufig die örtlichen Sicherheitskräfte zu Hilfe, die dafür bekannt waren, daß sie Arbeiterproteste mit Gewalt unterdrückten. Außerdem waren Armeeoffiziere als Personalchefs beschäftigt und örtliche Armee- oder Polizeieinheiten wurden von Firmen als Sicherheitskräfte eingestellt. Ferner hatten Armeeangehörige Kapital in Firmen investiert. Infolgedessen betrachteten indonesische Arbeitnehmer das Militär und die Polizei nicht als unabhängige Kräfte, sondern als Stützen der Arbeitgeber.

Nach dem Rücktritt von Präsident Suharto 1998 begann Indonesien mit einer umfangreichen Reform seines Arbeitsrechts und mit der Förderung der Arbeitnehmerrechte. Es ratifizierte das IAO-Übereinkommen Nr. 87, und im Jahr 2000 war Indonesien das erste asiatische Land, das alle acht Kernübereinkommen der IAO ratifiziert hatte. Parallel dazu verabschiedete Indonesien einen Nationalen Menschenrechts-Aktionsplan 1998-2003, der Information, Bildungsarbeit und Schulung in Menschenrechtsfragen einschließlich der in den Übereinkommen der IAO verankerten Rechte vorsah. Außerdem wurde der staatliche Polizeiapparat reformiert und von der Armee getrennt. In Übereinstimmung mit dem 2002 verabschiedeten Gesetz Nr. 2 zur Staatlichen Polizei der Republik Indonesien hat die Polizei heute das Mandat und die Struktur, die es ihr erlauben, Recht und Ordnung aufrechtzuerhalten und die Menschenrechte einzuhalten und zu fördern.

Dank dieser Bemühungen konnten die in der Suharto-Ära üblichen polizeilichen und militärischen Aktivitäten in der Arbeitswelt abgebaut werden. Das ist die Voraussetzung dafür, daß Arbeitnehmer ihre Vereinigungsfreiheit und ihr Kollektivverhandlungsrecht ohne Angst vor Einschüchterung ausüben können. Dennoch haben sich einige der früheren Praktiken und Gewohnheiten erhalten und es gab mehrere Fälle von polizeilichen Übergriffen.

Im Rahmen der Unterstützung Indonesiens bei der Umsetzung der Übereinkommen über die grundlegenden Rechte bei der Arbeit wurde die IAO gebeten, bei der Ausbildung von Polizei- und Armeeoffizieren in Menschenrechtsfragen und internationalen Arbeitsnormen zu assistieren. Daraufhin wurden 1999 und 2000 in Jakarta und Yogyakarta zwei Workshops für mittel- und hochrangige Offiziere aus Jakarta sowie West-, Zentral- und Ostjava veranstaltet. Die Workshops zeigten, daß Information und Ausbildung verstärkt und Richtlinien für den Umgang der Regierung bzw. der Polizei mit Demonstrationen ausgearbeitet werden mußten. In der Folge regten Behörden und Sicherheitsdienste an, in der polizeilichen Grundausbildung auch Arbeitnehmerrechte zu behandeln.

Daraufhin begann die IAO 2003 im Rahmen eines Zweijahresprojekts, einen Kurs über Arbeitnehmerrechte zu entwickeln, der in die Lehrpläne der Staatlichen Polizeiakademie und der Polizeischulen aufgenommen werden sollte. Dieser Kurs soll Polizisten mit den grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit vertraut machen, und er wird Polizeioffiziere über das Recht der Arbeitnehmer, Gewerkschaften zu bilden, und über Mechanismen für die Beilegung von Arbeitskonflikten informieren. Da bei Demonstrationen, Streiks und anderen Formen von Arbeitskonflikten legitime Fragen von Recht und Ordnung aufgeworfen werden, wird der Kurs auch einschlägige Erfahrungen von Polizeikräften aus dem Ausland vorstellen.

nehmer und Unternehmen im Hinblick auf neue Methoden der Konfliktbeilegung. Im Mittelpunkt steht die präventive Vermittlung, die auf den früheren Erfahrungen der FMCS in Lateinamerika sowie auf den Ergebnissen der projekteigenen Fallstudien basiert.

314. Das karibische PROMALCO-Projekt bemüht sich, die reaktiven und mit Zwang verbundenen Methoden abzubauen, welche die Konfliktbeilegung in der Region geprägt hatten. Es fördert einen proaktiven und antizipierenden Ansatz auf der Grundlage von Partnerschaft und gemeinsamer Problemlösung im Kontext der Vereinigungsfreiheit und der Vorkehrungen für Kollektivverhandlungen. Im Jahr 2003 wurden 37 Beamte des Arbeitsministeriums dafür geschult, diesen Prozeß zu erleichtern. In Vietnam erhielten 70 Regierungsbeamte und Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden eine Ausbildung in Vermittlungstechniken. Und in Kenia, der Vereinigten Republik Tansania und Uganda trug der verbesserte zweigliedrige Dialog in Verbindung mit dem ostafrikanischen SLAREA-Projekt dazu bei, daß die Anzahl der Verfahren vor Arbeitsgerichten zurückging.

315. In Asien befaßt sich das Projekt *Beilegung von Arbeitskonflikten in Kambodscha* ausschließlich mit dieser Frage, auch wenn es eine Ergänzung des IAO-Projekts *Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Bekleidungssektor* darstellt. Die Arbeit des Projekts für Konfliktbeilegung war der Auslöser für die Einrichtung eines Schiedsgerichtsrates im Mai 2003. In den ersten vier Monaten seiner Tätigkeit behandelte der Rat elf Fälle aus der Bekleidungsindustrie (und einen aus dem Hotel- und Fremdenverkehrssektor), die Arbeitskonflikte betrafen, von welchen rund 14.000 Arbeitnehmer – zu 90 Prozent Frauen – betroffen waren. Neun Fälle konnten durch Schlichtung im Verlauf des Schiedsverfahrens oder durch einen Schiedsspruch beigelegt werden¹⁰. In mindestens einem Fall konnte ein Streik vermieden werden. Dem Projekt wurden kürzlich zusätzliche Mittel zugesagt, und es gibt Pläne für ein ähnliches Projekt in einem Nachbarland.

Information und Bewußtseinsbildung

316. Wenn mehr Menschen Zugang zu Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen erhalten sollen, dann müssen sie zunächst einmal wissen, was diese Rechte bedeuten, wie sie ausgeübt werden und welche Möglichkeiten sie bieten. Die Verbreitung diesbezüglicher Informationen wird nicht nur die Kultur der Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, sondern auch konkrete Ansätze zu Organisation oder Kollektivverhandlungen fördern. Häufig jedoch sind solche Informationen nicht leicht zugänglich oder unzureichend.

317. Im vorliegenden Bericht wurde bereits darauf hingewiesen, wie wichtig Informationen über Kollektivverhandlungen sind, damit die Partner wissen, was in den verschiedenen Sektoren und Unternehmen vorgeht, und damit sie sich koordinieren können. Dies kann teilweise die Tatsache kompensieren, daß Kollektivverhandlungen aus Gründen der Geschichte oder der wirtschaftlichen Entwicklung des Landes noch nicht wirklich verwurzelt sind. Kapitel 3 ging bereits auf die Übergangsländer in Mittel- und Osteuropa sowie auf die Tat-

¹⁰ Siehe <http://www.arbitrationcouncil.org>

sache ein, daß dort Kollektivverhandlungen in verschiedenen Teilen der Wirtschaft relativ neu und selten sind. Die Bereitstellung sachdienlicher Informationen über alles, was in diesem Bereich vorgeht, kann dazu beitragen, die bisherigen Erfahrungen besser bekannt zu machen.

Vereinbarungen verfolgen

318. Die IAO hatte Anfang der neunziger Jahre in der Tschechischen Republik und in der Slowakei geholfen, ein System für die Übersicht und Kontrolle von Kollektivvereinbarungen aufzubauen. Dieses System wurde später von innerstaatlichen Einrichtungen übernommen, die von den beiden Sozialpartnern beaufsichtigt und vom Staat finanziert werden. Die Erhebungen decken alle Industriezweige ab und basieren auf Stichproben von Kollektivvereinbarungen, deren Anzahl in der Slowakei von 109 (1992) auf 1.317 (2002) anstieg. Die Vereinbarungen wurden nach verschiedenen Gesichtspunkten analysiert, darunter folgende:

- Zusammenarbeit der Parteien;
- Mindestlöhne;
- Entschädigungsleistungen (für Überstunden, Wochenenden und Feiertage, Nacharbeit, schwierige Arbeitsbedingungen usw.);
- Zusatzrenten;
- Arbeitszeit, flexible Arbeitszeiten, bezahlter Urlaub, bezahlte Freizeit;
- Arbeitsschutz;
- Entschädigung bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten;
- verschiedene Formen firmeninterner Sozialarbeit (Kindertagesstätten, Wohnungen, Dienstwagen, Mobiltelefone, Kredite, Sozialfonds).

319. Diese Daten, die jährlich und nach Sektoren gegliedert veröffentlicht werden, erleichtern Vergleiche zwischen den Industriezweigen und tragen dazu bei, daß Kollektivverhandlungen realistischer, transparenter und wiederholbar werden.

320. 2002 unterstützte die IAO eine gewerkschaftliche Forschungseinrichtung in Brasilien, die mit der Untersuchung der Benachteiligung von Frauen in Kollektivverhandlungen begonnen hatte und der Frage nachging, wie sicherzustellen ist, daß Frauen in Verhandlungen die gleichen Rechte haben. Das Projekt untersuchte 200 Kollektivvereinbarungen in zahlreichen Wirtschaftszweigen und kam zu dem Schluß, daß zwar alle einen Mutterschutz vorsehen, daß jedoch Regelungen von größerer Tragweite wie etwa gleicher Zugang zu Qualifizierung und Berufsausbildung in den wenigsten enthalten sind. Das Projekt befand, daß Regelungen wie letztere dazu beitragen können, sowohl Gleichbehandlung und Chancengleichheit bei der Arbeit als auch Produktivitätssteigerungen sicherzustellen. Der Ansatz dieses Projekts wurde in Mexiko und Argentinien sowie in anderen Ländern der Region aufgegriffen.

Die Zielgruppe erweitern

321. Es gibt auch andere Mittel für die Informationsarbeit und Bewußtseinsbildung in Ländern, in denen Kollektivverhandlungen etwas relativ Neues sind. Wie bereits erwähnt, soll im Rahmen der Projekte im französischsprachigen Westafrika im Anschluß an die Arbeitsrechtsreform eine Textsammlung veröffentlicht werden, welche die Kernübereinkommen, die innerstaatliche Gesetz-

gebung sowie einschlägige rechtswissenschaftliche Texte enthält. Im Mittelpunkt der auf Landes- wie auf Firmenebene durchgeführten Informationskampagne der PAMODEC-Projekte standen ursprünglich die Arbeitgeber- und die Arbeitnehmerverbände und die Regierungsvertreter (von Arbeitsinspektoren bis zu Richtern). Inzwischen versuchen die Projekte, ein breiteres Publikum anzusprechen, indem sie z.B. in Zusammenarbeit mit führenden Universitäten französischsprachiger Länder ein Ausbildungsprogramm aufstellen, das in staatlichen Ausbildungsstätten für Beamte eingesetzt werden soll. Damit wird angestrebt, daß Beamten Grundkenntnisse über internationale Arbeitsnormen und insbesondere die Kernübereinkommen vermittelt werden und die Ausbildung im Bereich des Arbeitsrechts verbessert wird.

322. Das Projekt zur Förderung der Erklärung in Bulgarien und Rumänien ist im Bereich der Bewußtseinsbildung sehr aktiv, und zwar vorrangig im Hinblick auf Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, aber auch in ausgewählten örtlichen Schulen, an denen es im Rahmen der Staatsbürgerkunde ein Unterrichtsprojekt über grundlegende Rechte bei der Arbeit organisierte. Der Zugang von Gewerkschaften zu einigen Unternehmen, die gewerkschaftliche Aktivitäten bis dahin streng verboten hatten, wurde erst dadurch möglich, daß das Interesse der Medien für die Arbeiter geweckt wurde, die sich organisieren wollten.

323. Das Projekt zur *Verbesserung der Arbeitsbeziehungen und zur Förderung der wirtschaftlichen Gleichstellung der Frau in Kolumbien* setzte ein kürzlich eingerichtetes Rundfunkprogramm der Vereinten Nationen für die Förderung der Arbeitnehmerrechte ein. In Uganda, Kenia und der Vereinigten Republik Tansania tragen Radiosendungen dazu bei, verschiedene Zielgruppen für das Arbeitsrecht und seine Bedeutung für wirtschaftlichen Fortschritt und soziale Stabilität zu interessieren. Siebzehn Rundfunksender in der ostafrikanischen Subregion organisierten Gespräche zwischen Vertretern von Arbeitsministerien sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden über die praktische Anwendung des Arbeitsrechts und die Probleme, mit denen die Menschen vor Ort konfrontiert sind. In der Folge erhielt die IAO mehr Anfragen nach Informationen zum Beitritt zu Gewerkschaften. Unerwarteterweise führten die Sendungen auch dazu, daß einige Sender Arbeitgeberverbänden und einige der Angestellten Gewerkschaften beitraten.

324. In Brasilien und Indonesien haben Rundfunksendungen offenbar die Meinungen von Gewerkschaftern beeinflusst, indem sie ihnen die Anliegen und Standpunkte der Bevölkerung zeigen. Partnerschaften mit populären und angesehenen Rundfunkjournalisten erhöhen die Glaubwürdigkeit dieser Anliegen und den Respekt vor ihnen. Eine größere Sichtbarkeit von Arbeitnehmeranliegen führt zu einer deutlichen Zunahme der Ersuchen um Hilfe und Information.

Forschung und Ausbildung

325. Der Bedarf an Informationen über die Auswirkungen von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen sollte nicht unterschätzt werden. Durch seine Forschungsarbeit und seine Bildungsprogramme leistet das Internationale Institut für Arbeitsstudien (IILS) einen wichtigen Beitrag auf diesem Gebiet. Seit 2000 unterhält das IILS ein Forschungsprogramm, das sich mit dem Verhältnis einer Reihe von sozioökonomischen und entwicklungsbezogenen Resultaten zu den Rechten der Arbeitnehmer befaßt und sich dabei auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen konzentriert. Die Forschungen kombinieren eingehende Länderstudien mit der Entwicklung länderübergreifender

Indikatoren für grundlegende Rechte bei der Arbeit. Diese Forschungen zeigen z.B., daß lateinamerikanische Länder mit größerer Vereinigungsfreiheit in der Regel auch einen höheren Anteil an formaler Beschäftigung aufweisen ¹¹.

326. Im Rahmen seiner Bildungs- und Kontaktarbeit veranstaltet das ILLS Kurse über grundsatzpolitische Arbeitsfragen für mittlere und höhere Kader aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sowie Beamte aus Arbeitsministerien. Kursthemen sind u.a. Normen, Prinzipien und Rechte, Kollektivverhandlungen und Sozialdialog sowie Beschäftigung und Arbeitnehmer. Bei diesen Kursen geht es im wesentlichen darum, Verhandlungskapazitäten auf nationaler Ebene auszubauen. In den Jahren 2000 bis 2003 nahmen 100 Bedienstete an solchen Kursen teil. Im gleichen Zeitraum veranstaltete das ILLS auch allgemeinere Informationskurse für 180 Studierende aus verschiedenen Teilen der Welt, um junge Menschen für Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen zu sensibilisieren.

327. Es ist auch möglich, im Hinblick auf das Publikum und auf das Thema gezielter anzusetzen. Mit dem Projekt *Verhandlungsfreiheit/Erklärung* sollte 2001-2003 durch intensive Schulung und Information auf verschiedenen Ebenen und für unterschiedliche Gruppen die Unterstützung in Fragen der Vereinigungsfreiheit verstärkt werden. Dieses Projekt des Turiner Zentrums baute zunächst ein Netzwerk externer Sachverständiger auf, die schnell auf Ersuchen um technische Hilfe und Ausbildung in diesem Bereich eingehen können. Es wurden 17 erstrangige Sachverständige ausgewählt, zumeist unabhängige Wissenschaftler, die zugleich wichtige zivilgesellschaftliche Funktionen ausübten; die Sachverständige aus Senegal z.B. war Dekanin einer juristischen Fakultät und Vorsitzende eines Arbeitnehmerinnenverbandes. Die Sachverständigen nahmen an einem zweiwöchigen Intensivkurs über grundsatzpolitische und technische Fragen im Zusammenhang mit Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen teil. Dieser Kurs war so gestaltet, daß die Teilnehmenden voneinander mindestens ebenso viel lernen konnten wie von der Kursleitung. An den Kurs schloß sich ein dreimonatiger Online-Kurs an, in dem die Sachverständigen praktische Übungen absolvierten und an einem Gesprächsforum teilnehmen konnten, um ihre Fachkenntnisse zu vertiefen und die Kontakte untereinander sowie zu den Sachverständigen der IAO auszubauen. So kam es zu einem länderübergreifenden Austausch von Fachwissen. Der Sachverständige aus Barbados nahm z.B. an einer Arbeitnehmerschulung in Malaysia teil, die Sachverständige aus Senegal leistete einen Beitrag zur Ausbildung in der Demokratischen Republik Kongo und in Ruanda, und der Sachverständige aus Marokko schulte Rechtsexperten in den arabischen Ländern.

328. Dank des Sachverständigennetzwerks konnte das Turiner Zentrum eine Reihe paralleler und thematisch verwandter Aktivitäten organisieren.

329. *Ausbildung für eine Kategorie von IAO-Mitgliedsgruppen oder für eine dreigliedrige Gruppe auf Landes- oder internationaler Ebene:* In insgesamt 42 Seminaren in Afrika, Mittel- und Südamerika, Asien, Europa und den arabischen Ländern bildete das Projekt rund 1.175 dreigliedrige Teilnehmer aus.

¹¹ R. Galli und D. Kucera: *Informal employment in Latin America: Movements over business cycles and the effects of worker rights*, Diskussionspapier Nr. 145 des Forschungsprogramms zur menschenwürdigen Arbeit (Genf, IAA, 2003).

Je nach Bedarf und Nachfrage wurden unterschiedliche Aktivitäten angeboten, die sich wie folgt gruppieren lassen:

- Stärkung der Kapazität der IAO-Mitgliedsgruppen durch die Bereitstellung von Schulung und internen Kenntnissen und Dokumentation über Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen. Es wurden u.a. ein in Bahasa gehaltener Kurs über Vereinigungsfreiheit in Indonesien sowie ein Kurs über die Förderung von Sozialdialog und Kollektivverhandlungen in Argentinien, Brasilien, Chile, Paraguay und Uruguay abgehalten.
- Ausweitung der Inanspruchnahme der IAO und insbesondere ihrer Förderungs- und Überwachungsverfahren. Ein Beispiel war ein Kurs im südlichen Afrika, an dem ein Arbeitgebermitglied des Ausschusses über Vereinigungsfreiheit als Referent teilnahm; dies führte dazu, daß die Berichterstattung der beteiligten Länder über Vereinigungsfreiheit in der Folge sachkundiger wurde.
- Ermutigung der Rechtsexperten, bei ihrer täglichen Arbeit und bei gerichtlichen Entscheidungen die Normen über Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen stärker zu berücksichtigen. Ein subregionaler Ausbildungsworkshop für Richter aus den Ländern des nordafrikanischen Maghreb führte dazu, daß Marokko und die IAO ein Programm für diesen Bereich vereinbarten.

330. *Einbeziehung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen in allgemeinere Kurse des Turiner Zentrums*, an denen Vertreter von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, Mitarbeiter öffentlicher Dienste, Militärangehörige, Rechtsexperten, Hochschullehrer und Bedienstete anderer internationaler Stellen teilnahmen. So nahmen in den Jahren 2001-03 rund 1.000 Personen an durchschnittlich zweistündigen Informationssitzungen über Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen teil. Manche der Teilnehmer waren zusätzlich motiviert durch die Tatsache, daß ihnen selbst – trotz ihrer Tätigkeit auf dem Gebiet der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen – diese Rechte vorenthalten wurden.

331. *Größere Förderungskampagnen*: Dazu gehörten eine breitangelegte Kampagne in Belarus für in- und ausländische Arbeitnehmerverbände (April 2001) und eine viertägige Konferenz in Brasilien zu diesem Thema, an der 550 Richter teilnahmen (September 2003).

332. *Ausarbeitung von Unterrichtsmaterial*: Dazu gehörten Leitfäden für die Ausbildung der Ausbilder und Powerpoint-Präsentationen in mehreren Sprachen (Arabisch, Bahasa, Englisch, Französisch, Rumänisch, Russisch und Spanisch). Das Projekt koordinierte eine elektronische Bibliothek und eine Datenbank zur Behandlung von Fragen im Zusammenhang mit Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen in innerstaatlichen Gerichten.

Neue Zielgruppen: bisher nicht erfaßte und nicht organisierte Menschen

333. Die größte Herausforderung im Bereich Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen ist es, dafür zu sorgen, daß mehr Menschen in den Genuß dieser Rechte kommen, vor allem diejenigen, die in der informellen Wirtschaft oder in Sektoren tätig sind, die von den traditionellen Mitgliedsgruppen der IAO nicht erreicht werden. Die vorstehend beschriebenen Aktivitäten können hierzu beitragen, indem sie z.B. die rechtliche Erfassung ausweiten oder gene-

rell die Bewußtseinsbildung fördern. Es sind jedoch auch gezielte oder maßgeschneiderte Aktionen erforderlich. Ganz ohne Zweifel könnte und müßte, wie auch die letzte Spalte in Tabelle 4.4 zeigt, sehr viel mehr getan werden, um die nicht erfaßten und die nicht organisierten Menschen zu erreichen. Immerhin sind vor allem auf einzelstaatlicher Ebene eine Reihe von Bemühungen unternommen worden, um die nicht Organisierten zu organisieren. Der folgende Abschnitt führt einige Beispiele dafür auf, wie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände – teilweise auch in Verbindung mit der IAO – die Erfassung ausweiten. Dies geschieht u.a. durch Kontaktaufnahme, Bündnisse oder die Gründung neuer Organisationen.

Gewerkschaften in Bewegung

334. Gewerkschaften bemühen sich häufig darum, auch Arbeitnehmer zu organisieren, bei denen es keine gewerkschaftliche Tradition gibt. Solche Bemühungen gibt es in den entwickelten (siehe Kasten 4.3) wie auch in den Entwicklungsländern. Hierbei werden teilweise innovative Strategien eingesetzt, und die Interessen von Menschen zu vertreten, die sich häufig isoliert oder von der Gesellschaft ins Abseits gedrängt fühlen.

335. Eine weitere Erfolgsgeschichte kommt aus der südlichen Hemisphäre: Die Südafrikanische Gewerkschaft der Hausangestellten und verwandter Bereiche (SADSAWU) konnte mit Hilfe des Kongresses der südafrikanischen Gewerkschaften (COSATU) Hausangestellte organisieren, die rund 10 Prozent aller südafrikanischen Arbeitskräfte ausmachen. Das Problem, isolierte Arbeitskräfte zu erreichen, wurde dadurch überwunden, daß pro Straße ein Ausschuß eingesetzt wurde, der einen Vertreter delegierte, welcher mit der Gewerkschaft die spezifischen Probleme jeder Straße diskutierte. SADSAWU setzte sich aktiv für das neue Gesetz über Arbeitsbeziehungen ein, das Arbeitsverträge für Hausangestellte vorschreibt und ihnen das Recht zuerkennt, bei einem Schiedsgerichtshof Berufung einzulegen. Durch die Mobilisierung der Hausangestellten gelang es der Gewerkschaft, wichtige Zugeständnisse bezüglich Arbeitslosenversicherung und Mindestlöhnen zu erreichen.

336. Es gibt aufschlußreiche Beispiele für allgemeinere Organisationstätigkeiten in der informellen Wirtschaft. Neue Strategien und Definitionen werden in Lateinamerika entwickelt, wo 70 Prozent aller neuen Arbeitsplätze zur informellen Wirtschaft gehören. Die Vereinigung der Arbeitnehmer Mexikos (CTM) beispielsweise umfaßt eine große Bandbreite von Organisationen, die nicht unbedingt den herkömmlichen Vorstellungen von einer Gewerkschaft entsprechen, so etwa Genossenschaften, Erzeugervereinigungen, gemeinnützige Betriebe, landwirtschaftliche Kreditvereine, Bauerngemeinschaften und kleine Firmen. So kann die CTM ihre Basis verbreitern und diversifizieren.

Tätigkeiten der IAO

337. Die IAO ist seit der Debatte über die informelle Wirtschaft auf der Internationalen Arbeitskonferenz 2002 in diesem Bereich tätig und hat neue Impulse erhalten. Das InFocus-Programm Förderung der Erklärung arbeitete mit andere IAO-Gruppen in der Zentrale und im Außendienst zusammen, um Pilotstudien in Bolivien, Kolumbien, Pakistan, Peru und Südafrika einzuleiten. Thema dieser Studien waren die Möglichkeiten und Hindernisse für Organisations-

Kasten 4.3

Gewerkschaftliche Organisation trotz aller Schwierigkeiten: Justice for Janitors

In einer der größten Erfolgsgeschichten der letzten Jahre der Gewerkschaften in den Vereinigten Staaten gelang es, Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen auf die schutzlosen und unterbezahlten Reinigungskräfte für Bürogebäude auszudehnen. Die unter dem Namen Justice for Janitors (Gerechtigkeit für Reinigungskräfte) bekannt gewordene Kampagne ging von Reinigungskräften in Los Angeles aus und griff inzwischen auf andere Bundesstaaten und andere Arbeitnehmer der Gebäudereinigung und -wartung über.

Die Kampagne ist ermutigend, denn es gelang ihr, die traditionelle Schwierigkeit der Gewerkschaften zu überwinden, unterbezahlte ausländische Arbeitskräfte in Gewerbebranchen zu organisieren, in denen aufgrund der Tätigkeit von Subunternehmen und aufgrund anderer Vereinbarungen unklare Beschäftigungsverhältnisse herrschen¹. Darüber hinaus fanden die betroffenen Arbeitnehmer und ihre Gewerkschaft zahlreiche Verbündete in der örtlichen Bevölkerung und gewannen die Solidarität der breiten Öffentlichkeit. Ihr Kampf weckte überall Interesse und Mitgefühl und inspirierte den britischen Regisseur Ken Loach zu seinem Film *Brot und Rosen*.

Die Internationale Wartungspersonalgewerkschaft (SEIU) hatte nach dem Zweiten Weltkrieg Reinigungspersonal in Los Angeles vertreten und bis Ende der siebziger Jahre kontinuierlich Mitglieder gewonnen. Doch dann ging bis Mitte der achtziger Jahre trotz des Baubooms im tertiären Sektor die Anzahl der Mitglieder drastisch zurück. Dies lag teilweise daran, daß Dienstleistungen ausgelagert wurden und Reinigungskräfte folglich nicht mehr unmittelbar von den Gebäudebesitzern beschäftigt wurden. Die meisten Dienstleistungsfirmen, welche die Reinigung übernommen hatten, senkten die Löhne und Sozialleistungen und vermieden es, gewerkschaftliche Vereinbarungen abzuschließen. Um ihre Position in Los Angeles zu halten, mußte die SEIU geringere Löhne und Sozialleistungen für ihre Mitglieder in Kauf nehmen.

Eine erneute gewerkschaftliche Mobilisierung erschien schwierig, wenn nicht sogar aussichtslos. In der Gebäudereinigung waren zunehmend Immigranten vorwiegend aus Mexiko und Mittelamerika tätig, die von Ausweisung bedroht waren, ihre Rechte als Arbeitnehmer kaum kannten und meist nicht gut Englisch sprachen. Durch die Vergabe von Unteraufträgen waren darüber hinaus gewerkschaftliche Erfolge recht kurzlebig, denn die Reinigungsdienstleister wichen schnell auf tariflich nicht gebundene Auftragnehmer aus. Die Firmen, in denen es noch Gewerkschaftsvertretungen gab, gründeten gewerkschaftsfreie Filialen.

Dennoch gelang es den Reinigungskräften von Los Angeles in den neunziger Jahren, ihren Sektor wieder gewerkschaftlich zu organisieren: Bis 2001 hatten drei Tarifrunden stattgefunden, die Anzahl der Gewerkschaftsmitglieder hatte zugenommen, Löhne und Sozialleistungen waren gestiegen. Die Gewerkschaft verzeichnete Erfolge in einem weiteren kalifornischen Bezirk und in Supermärkten. Die Kampagne Gerechtigkeit für Reinigungskräfte setzte unorthodoxe Taktiken ein, um Besitzer oder Firmenleitungen zu zwingen, mit gewerkschaftlich organisierten Subunternehmen zusammenzuarbeiten und Tariflöhne zu zahlen. Hierbei wandte sie sich auch an die Öffentlichkeit und an die Mieter der Gebäude, die häufig nicht damit einverstanden waren, daß ihre Büros von unterbezahlten Arbeitskräften gereinigt wurden. Die Gewerkschaft arbeitete ferner eng mit so unterschiedlichen Einrichtungen wie der Polizei und den Kirchen zusammen. Sie organisierte aufsehenerregende Kundgebungen und Streikposten, die jedoch friedlich waren und dazu dienten, die Öffentlichkeit auf das Los der erwerbstätigen Armen und der Immigranten aufmerksam zu machen.

So vertritt die Kampagne nicht nur die Interessen zahlreicher Reinigungskräfte, sondern hat auch der Gewerkschaftsbewegung der Vereinigten Staaten erneut Publizität verschafft.

Quellen: C.L. Erickson, C.L. Fisk, R. Milkman, D.J.B. Mitchell und K. Wong: „Justice for janitors in Los Angeles: Lessons from three rounds of negotiations“, in *British Journal of Industrial Relations*, Sept. 2002, Bd. 40, Nr. 3, S.543-567. Siehe auch die Website der Kampagne: <http://www.seice.org/building/janitors>

¹ Mit derartigen unklaren Beschäftigungsverhältnissen befaßte sich die Internationale Arbeitskonferenz 2003. Sie nahm Schlußfolgerungen an, deren Ziel es war, dieses Phänomen besser zu verstehen und eine konsequentere Anwendung der Gesetze zu gewährleisten;

arbeit und Verhandlungen in einer Reihe von Erwerbstätigkeiten der informellen Wirtschaft. Untersucht wurden Bereiche wie Straßenverkauf, Fischerei, Bekleidung und Textilien, Taxis und Rikschas (sowohl Fahrer als auch Eigentümer). Die Ergebnisse der Studien sollen den Gewerkschaften bei ihrer Organisationsarbeit in diesen Bereichen helfen.

338. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände haben sich aus praktischen Gründen entschlossen, die wachsende Informalisierung der Arbeit und die Zunahme kleiner Betriebe zu untersuchen. In der Vereinigten Republik Tansania veranlaßten Mitgliederschwund und Rückgang der Beitragszahlungen die Tansanische Gewerkschaft der Industrie- und Handelsarbeiter (TUICO), Kontakt zu den der informellen Wirtschaft zuzurechnenden Händlern auf dem Kariakoo-Markt in Daressalam aufzunehmen. Diese Händler haben sich nach der Art der von ihnen verkauften Ware zu genossenschaftlichen Gesellschaften zusammengeschlossen. Die Leitungen der Gesellschaften werden gewählt und sind der Mitgliedschaft verantwortlich. TUICO mobilisierte die Führungskräfte dieser Firmen und machte sie auf Gewerkschaftsthemen und -dienstleistungen aufmerksam, darunter Bildung, Arbeitsschutz, unternehmerisches Denken, Buchführung und Verhandlungen mit der Marktverwaltung. Dafür entrichten Mitglieder einen Beitrag in Höhe von 2 Prozent ihres Einkommens. Geplant ist die Aufnahme von Kontakten zu Friseurgeschäften.

339. Auch in Simbabwe befürchtete die Gewerkschaftsbewegung, das Wachstum der informellen Wirtschaft werde zu einem Mitgliederschwund führen. Die Textilarbeitergewerkschaft von Simbabwe (ZTWU) beschloß, Schneider und Herstellerinnen von Stoffen für Bindebatik zu Zielgruppen ihrer Organisationsarbeit zu machen. Die Nationale Technikergewerkschaft (NEWU) begann mit der Organisation der Schweißer, die in der Herstellung von Tür- und Fensterrahmen, Schutzgittern und Elektrotoren beschäftigt sind (dies ist aufgrund der Sicherheitsprobleme im Land eine Wachstumsindustrie). In beiden Fällen boten die Gewerkschaften eine Kombination von Schulung in Organisationsfragen und Diensten im Zusammenhang mit unternehmerischem Denken und Buchführung an.

340. IAO-Forschungen zeigen, daß das Streben nach öffentlicher Sicherheit und die Notwendigkeit, Beschäftigungschancen zu erhalten und zugleich Mindeststandards bei den Arbeitsbedingungen zu gewährleisten, ebenfalls Faktoren sind, die Gewerkschaften veranlassen können, informelle Arbeitskräfte zu organisieren. In Afrika z.B. ist das informelle Taxigewerbe infolge der Urbanisierung und des Wachstums ohne Beschäftigungseffekt in den vergangenen Jahrzehnten für viele zu einer wichtigen Einkommensquelle und Beschäftigungsmöglichkeit geworden. Taxifahren ist wegen langer Arbeitszeiten, geringer Löhne, mangelndem sozialen Schutz, Schikanen seitens der Verkehrspolizei und des Drucks seitens der Fahrgäste eine sehr anstrengende Arbeit. Schnelles Fahren mit den zwecks Verdiensterhöhung überladenen Fahrzeugen erhöht den Streß; außerdem ist das Taxifahren gefährlich, weil viele Fahrer Opfer von Verbrechen sowie auch von Verkehrsunfällen werden, die darauf zurückzuführen sind, daß die meisten Fahrer die Verkehrsregeln nicht kennen. Schlechte Arbeitsbedingungen sowie mangelnde Transportvorschriften bzw. ihre nachlässige Durchsetzung beeinträchtigen nicht nur die Gesundheit und Sicherheit der Fahrer, sondern auch der Fahrgäste. In Benin vertritt die Nationale Gewerkschaft für die Förderung der Zemidjan (Motorradtaxi) – Fahrer (SYNAPROZEB), die dem Nationalen Gewerkschaftsbund der Arbeitnehmer Benins (UNSTB) angeschlossen ist, seit zehn Jahren die Interessen der Motorradtaxifahrer. SYNAPROZEB verhandelte mit dem Stadtrat von Cotonou und konnte ihn veranlassen, seine Verordnung zur Regelung dieses Berufsstandes zu überprüfen. In der Folge wurde die monatlich von den Fahrern zu entrichtende Gebühr gesenkt und andere Vorschriften wurden dahingehend abgeschwächt, daß sie die Beschäftigungschancen in diesem Sektor nicht beeinträchtigen und zugleich die Sicherheit sowohl der Fahrer als auch der

Fahrgäste gewährleisten¹². Auch die Südafrikanische Gewerkschaft der Transportarbeiter und verwandter Bereiche (SATAWU), die siebtgrößte Mitgliedsgewerkschaft des COSATU, befaßte sich mit dem Taxigewerbe. Derzeit gehören der SATAWU 10.000 Mitglieder aus dem Taxigewerbe an, von denen 2.500 Mitgliedsbeiträge zahlen. Da die Mehrheit der SATAWU-Mitglieder in der formellen Wirtschaft tätig ist, mußte die Gewerkschaft ihre herkömmlichen Organisationsstrategien verändern, um auch Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft zu erreichen. So begann sie beispielsweise, dort Mitglieder zu werben, wo die Arbeit stattfindet, also auf der Straße; ferner stützte sie sich bei der Anwerbung und der Organisation auf ehemalige Taxifahrer, nutzte Medien wie den Rundfunk, um das Image der Taxifahrer zu verbessern und die Unterstützung der Öffentlichkeit zu gewinnen, und schließlich nahm sie Kontakt zu Arbeitgebervertretern auf und arbeitete mit den Behörden zusammen (siehe Kapitel 2, Abschnitt über die informelle Wirtschaft).

341. Eine der größten Herausforderungen ist nach wie vor die Organisationsarbeit in der Landwirtschaft und der ländlichen Gesellschaft. Auch hier sind entscheidende Fortschritte zu verzeichnen, z.B. dank der IAO, die dazu beitrug, den Kapazitätsaufbau der Landwirtschaftsgewerkschaften in der Provinz West-Kap in Südafrika einzuleiten (siehe Kasten 4.4).

Bemühungen der Arbeitgeber

342. Arbeitgeberverbände bemühen sich ebenfalls um neue Mitglieder. In Lateinamerika arbeiten sie angesichts der dort sehr zahlreichen Mikro-, kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs) mit Vereinigungen solcher Firmen zusammen. In Panama z.B. erhielt der Nationale Rat der Privatwirtschaft (CONEP) die Unterstützung der IAO beim Ausbau der Tätigkeit der Nationalen Vereinigung der kleinen und mittleren Unternehmen (UNPYME) im Rahmen eines Programms zur Förderung der Vereinigung als einer Strategie zur Stärkung der KMUs. Sein Ziel ist es, neue Mitglieder für die UNPYME zu werben und zwecks Stärkung der betrieblichen Managementsysteme neue Dienstleistungen zu entwickeln und anzubieten. Das Projekt macht auch die Vorteile deutlich, die sich aus dem Zusammenschluß mit anderen Arbeitgebern ergeben. Dies hat der UNPYME geholfen, neue Mitglieder in Wirtschaftssektoren zu gewinnen, die in der Vereinigung kaum vertreten waren, und sich geographisch auszuweiten. Dies wiederum erhöhte die Repräsentativität des nationalen Arbeitgeberverbandes.

343. In El Salvador half der nationale Arbeitgeberverband Markthändlerinnen in Mikrobetrieben beim Umgang mit den Behörden, und daraufhin wurden einige dieser Frauen Mitglieder. In Guatemala stellte der Arbeitgeberverband Mikrounternehmern, deren Betriebe und Häuser durch Klimakatastrophen beschädigt worden waren, Nothilfe zur Verfügung. Das Ziel dieser Nothilfe war zwar nicht die Anwerbung neuer Mitglieder, doch sie trug dazu bei, Kontakte zu Unternehmern aufzubauen, die ansonsten für den Arbeitgeberverband nicht erreichbar waren, jedoch potentielle Mitglieder und Verbündete darstellten.

¹² IBFG: „Spotlight interview with Bonaventure Ahitcheme“, Generalsekretär von SYNAPROZEB, in *ICFTU Online*, 7. Jan. 2004.

Kasten 4.4**Südafrika: Förderung gewerkschaftlicher Zusammenarbeit in der Provinz West-Kap**

Landarbeiter stellen eine der größten Arbeitnehmergruppen in Südafrika dar, gehören jedoch noch immer zu den gewerkschaftlich am wenigsten organisierten. Die beiden wichtigsten Landarbeitergewerkschaften, die Nationale Landarbeitergewerkschaft (NUF) und die Südafrikanische Gewerkschaft der Arbeitnehmer auf Plantagen und in verwandten Bereichen (SAAPAWU), die dem Nationalen Rat der Gewerkschaften (NACTU) und dem COSATU angehören, sind im West-Kap nicht sehr aktiv. Dort gibt es eine Reihe sehr kleiner unabhängiger Gewerkschaften, die keinem der großen Gewerkschaftsbünde Südafrikas angeschlossen sind.

Frauen sind im arbeitsintensiven Agrarsektor und vor allem im Gartenbau beschäftigt. Viele arbeiten das ganze Jahr hindurch, werden aber trotz der gesetzlichen Vorschriften als Saisonarbeiterinnen eingestuft. Das Prinzip des gleichen Entgelts wird mit der Begründung ignoriert, Frauen verrichteten nicht die gleichen Arbeiten wie Männer, obgleich sie in der Praxis durchaus ähnliche Arbeit tun.

Die relativ schwache Präsenz der Gewerkschaften auf Farmen im West-Kap ist zurückzuführen auf den Widerstand der Arbeitgeber, auf die Unfähigkeit der Gewerkschaften, ihren Mitgliedern ausreichend interessante Dienstleistungen zu bieten sowie darauf, daß viele Farmer und Landarbeiter kaum etwas über Gewerkschaften wissen. Die Projektarbeit der IAO konzentrierte sich bislang vorrangig auf den Kapazitätsaufbau in der NUF und der SAAPAWU. Nachdem die IAO jedoch festgestellt hatte, daß die unabhängigen Landwirtschaftsgewerkschaften des West-Kaps wichtige Akteure im Agrarsektor sind, organisierte sie Sensibilisierungs-Workshops und Schulungen. Diese befaßten sich mit der Erklärung, den IAO-Kernübereinkommen, internationalen Arbeitsnormen für Landarbeiter und den wichtigsten Arbeitsgesetzen Südafrikas. Außerdem boten sie eine Grundausbildung in Organisationsarbeit und strategischer Planung der gewerkschaftlichen Entwicklung.

Am wichtigsten ist möglicherweise die Tatsache, daß die Workshops ein Forum darstellten, in dessen Rahmen unabhängige Gewerkschaften Informationen und Erfahrungen austauschen konnten. In der Folge gründeten sie ein Bündnis unabhängiger landwirtschaftlicher Gewerkschaften als Dachorganisation für die Behandlung von Fragen, mit denen sich alle Gewerkschaften auseinandersetzen haben. Die größte Herausforderung, mit der sich dieses Bündnis konfrontiert sieht, ist neben der Wahrung der Einheit der Aufbau von Kapazitäten, um die Rechte der Mitglieder wirksam zu vertreten.

Bündnisse schließen

344. Es kommt vor, daß umfangreiche Projekte speziell auf einen Sektor abzielen, obwohl dies ursprünglich nicht vorgesehen war. Die Veränderungen im politischen, sozialen und kulturellen Umfeld in der Gegend um Uraba in Kolumbien können zurückgeführt werden auf neue Entwicklungen in den Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Betriebsleitungen im Bananensektor, die ausgelöst wurden durch das im Rahmen der Erklärung durchgeführte Projekt über Arbeitsbeziehungen in Kolumbien. In dieser Gegend, die durch ein selbst für Kolumbien ungewöhnlich gewalttätiges politisches Klima gekennzeichnet ist, gelangten Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Lauf der vergangenen Jahre zu der Überzeugung, daß eine Verbesserung der Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Betriebsleitungen nicht nur am Arbeitsplatz Vorteile bot,

Kasten 4.5**Ugandas Arbeitgeber profilieren sich**

In den letzten Jahren ist es dem Arbeitgeberverband Ugandas (FUE) gelungen, mehr Mitglieder zu gewinnen und seine Dienstleistungen zu erweitern, und dadurch konnten sich der Verband und seine Mitglieder profilieren. Hierzu trugen insbesondere zwei Initiativen bei. Die erste war die Einführung des Preises „Unternehmer des Jahres“, der vorbildliche Praktiken im Personalmanagement und der Geschäftsführung sowie in anderen Bereichen auszeichnet. Zweitens unternahm der Verband konzentrierte Bemühungen um eine Verbesserung der Dienstleistungen für Organisationen im ganzen Land, indem er weitere regionale Zentren einrichtete.

Das System der Preise, das 2001 mit Unterstützung des Norwegischen Amtes für Entwicklungszusammenarbeit (NORAD) durch den Verband der Norwegischen Wirtschaft und Industrie (NHO) eingeführt wurde, überwacht die teilnehmenden Verbände und stuft sie nach zehn Kriterien ein. Drei dieser Kriterien beziehen sich auf Personalmanagement und -entwicklung, die übrigen auf interne und externe Informationsarbeit, Arbeitsschutz und Umwelt, Produktivität, soziale Verantwortung und Geschäftsethik des Unternehmens (einschließlich Einhaltung der Arbeitsgesetze), Sozialleistungen und Vergütungen für Arbeitnehmer, innerbetriebliche Beziehungen und Sozialfürsorge sowie Engagement im Gemeinwesen. Neben den Preisen für die drei Unternehmen, die am besten abgeschnitten haben, gibt es auch Preise für besondere Kategorien von Unternehmen und Verbänden – wodurch die Auszeichnungen auch für andere Akteure, auch nichtstaatliche Organisationen, zugänglich sind – sowie für hervorragende Leistungen in spezifischen Bereichen wie Informationsarbeit, Personalentwicklung, Fortbildung und Arbeitsschutz.

2001 waren die drei Hauptpreisträger Unternehmen, die Gewerkschaften anerkennen. Von den 13 Unternehmen, die weitere Preise erhielten, ließen nur vier keine Gewerkschaftsvertretung zu. Die Preise tragen dazu bei, daß sich vorbildliche Praktiken verbreiten, denn mindestens 30 Unternehmen informierten sich nach der Preisverleihung bei den Preisträgern darüber, wie hervorragende Leistungen zu erreichen sind. Nach Angaben des FUE veranlaßte dies Arbeitgeber, die bereits Gewerkschaften zulassen, enger mit ihnen zusammenzuarbeiten, und erhöhte die Anzahl der Arbeitgeber, die Gewerkschaften anerkennen.

Mit Unterstützung des NORAD und des Zentrums für internationale Privatwirtschaft (CIPE) wurden in den Jahren 2002 und 2003 mehrere Regionalbüros eingerichtet. Während Anfragen bislang an das Büro in Kampala zu richten waren, werden die Mitglieder und potentiellen Mitglieder nun von den Regionalkoordinatoren des FUE besucht. So kann der FUE feststellen, welche Probleme sich in den Beziehungen zwischen Arbeitnehmern und Management stellen, ferner kann er Beratung anbieten und in einigen Fällen Probleme in einzelnen Unternehmen lösen. An dieser Tätigkeit sind sowohl Mitglieder als auch Nichtmitglieder beteiligt.

Im Zeitraum zwischen dem Beginn dieser Initiativen 2001 und November 2003 gewann der FUE 69 neue Mitglieder und erreichte damit eine Gesamtzahl von 172 Unternehmen. Neben großen Arbeitgebern wie Multinationalen Unternehmen und Firmen des öffentlichen Sektors umfaßt die Mitgliedschaft des FUE nunmehr eine große Bandbreite von kleinen und mittleren Privatfirmen, Gesundheitsdienstleistern, Beratungsfirmen, nichtstaatlichen Organisationen und sektoralen Vereinigungen.

Quelle: Arbeitgeberverband Ugandas, unter www.employers.co.ug; www.avban.org/associations/fuewesternofficeug2/

sondern auch dazu beitragen konnte, das politische und soziale Gefüge dieser durch Konflikte in Mitleidenschaft gezogenen Region wiederherzustellen.

Heute verhandeln 350 Farmen, die 150 verschiedenen Besitzern gehören, auf friedliche Weise mit mehr als 14.000 gewerkschaftlich organisierten Arbeitnehmern. Ein mit Führungskräften und Arbeitnehmern besetzter Ausschuß überwacht die Einhaltung einer Reihe von Grundsätzen und Kollektivvereinbarungen und fördert die Stabilität durch ähnliche Gremien auf der Ebene der Farmen. Das Projekt berichtet über zunehmenden Dialog und Konsens und steigende Produktivität auf den Farmen. Andere Regionen Kolumbiens wollen von den Erfahrungen in der Gegend um Uraba lernen.

345. Das Projekt über Vereinigungsfreiheit im Hafensektor der Länder des südlichen Lateinamerika (Argentinien, Brasilien, Chile, Paraguay und Uruguay), in dem die Abteilung Vereinigungsfreiheit und das Turiner Zentrum eng mit dem Regionalbüro zusammenarbeiteten, trug zu einer Wiederbelebung der dreigliedrigen nationalen Ausschüsse für Sozialdialog und Kollektivverhandlungen bei. In der Folge beantragten Uruguays Hafenarbeiter, die nicht festangestellt waren, die Mitgliedschaft in der Einheitsgewerkschaft der staatlichen Hafenbehörde. Dies führte zu einer Kollektivvereinbarung über den Status verschiedener Arten von Beschäftigung und Entgelt in diesem Sektor. Dies ist ein Beispiel für erfolgreiche Bemühungen um die Organisation von Arbeitnehmern in unsicheren Arbeitsverhältnissen im erweiterten öffentlichen Sektor.

346. Es gibt auch Fälle, in denen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sich aus verschiedenen Gründen für eine Zusammenarbeit mit anderen Gremien entscheiden. Zu diesen Gründen gehören die Notwendigkeit von Einsparungen durch erhöhte Produktion und Schwierigkeiten beim Kontakt zu bestimmten Gruppen wie etwa neuen oder illegalen Immigranten. Aufgrund der in den Übereinkommen Nr. 87 und 98 sowie im Übereinkommen (Nr. 41) über die Verbände ländlicher Arbeitskräfte, 1975, enthaltenen Begriffsbestimmungen von Arbeitnehmer- (und Arbeitgeber-) Verbänden sind viele Arten von Organisationen als solche Verbände zu betrachten, sofern es ihr Hauptziel ist, die Interessen der Arbeitnehmer bzw. der Arbeitgeber zu fördern und zu schützen. Auf der Grundlage von Informationen aus der Zeit vor einem Jahrzehnt hat die IAO bereits darauf hingewiesen¹³, daß durch die zunehmende Mobilisierung der Basis neue Organisationen entstanden sind, die sich mehr auf Gemeinwesen als auf Arbeitsplätze beziehen. Organisationsarbeit heute setzt voraus, daß man solche auf Orts- und Gemeinwesenebene tätigen Vereinigungen anerkennt und neben ihnen tätig ist. Dabei kann es sich um weniger „konventionelle“ Gewerkschaften handeln oder auch um andere Arten von Zusammenschlüssen etwa von Arbeitgebern und anderen Berufen.

347. Der Organisationsprozeß als solcher kann daher eine enge Zusammenarbeit mit Einrichtungen erforderlich machen, die auf dieser Ebene Unterstützung gewähren, so etwa kirchlichen Einrichtungen, Selbsthilfegruppen und örtliche öffentliche oder private Bemühungen, um den Arbeitslosen durch Ausbildung und/oder Schaffung von Einkommen zu helfen. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände können auch mit anderen sozial engagierten Gruppen zusammenarbeiten, deren Zielsetzung eingeschränkter ist, so etwa Frauenbe-

¹³ IAA: *World Labour Report 1997-98: Industrial relations, democracy and social stability* (Genf, 1997), Kap. 2 und 8.

Kasten 4.6**Organisationsarbeit irischer Arbeitgeber in KMUs**

Die Organisationsarbeit von Arbeitgeberverbänden im KMU-Sektor kann eine sehr große Herausforderung sein. Der konzentrierte Ansatz des Irischen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbandes (IBEC) in diesem Bereich hat sich positiv ausgewirkt. Die dem IBEC angegliederte Vereinigung für kleine Firmen (SFA) bietet KMUs Dienstleistungen, die genau auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten sind. Im nationalen Sozialdialog hat die SFA einen Sitz neben dem IBEC, und sie vertritt ihre Mitglieder in landesweiten Tarifverhandlungen und -vereinbarungen. Die SFA war der erste irische Berufsverband, der nach ISO 9002 zertifiziert wurde; 2002 erhielt er den neuen Qualitätsstandard ISO 9001:2000.

Kleine Firmen können auch direkt IBEC-Mitglieder werden. Die Struktur der irischen Wirtschaft spiegelt sich in der Mitgliedschaft des IBEC, die sich zu 90 Prozent aus KMUs zusammensetzt. Viele dieser Firmen sind mit einem zusätzlichen Beitrag Mitglieder der SFA, um Zugang zu speziellen Dienstleistungen und Netzwerken zu haben. Andere – vor allem selbständig Erwerbstätige und Mikrounternehmen – sind der Ansicht, daß die SFA ihren spezifischen Bedürfnissen gerecht wird und schließen sich daher vorzugsweise dieser Organisation an, die ihren Sektor unmittelbar vertritt. Dieser konzentrierte Ansatz ersetzt also nicht die Tätigkeit des IBEC für den KMU-Sektor, sondern ergänzt sie.

Neben den 3.500 direkten Firmenmitgliedern aus dem KMU-Sektor haben SFA und IBEC gemeinsam 4.500 angeschlossene Mitglieder aus Organisationen wie Handwerksverbänden, Pflegeheimen und verschiedenen Gewerbeverbänden.

2002 bearbeitete die SFA 34.000 Anfragen (schriftliche und telefonische) ihrer Mitglieder und bot 1.310 Mitgliedsfirmen Beratung. Diese Tätigkeiten waren für die betreffenden Firmen unmittelbar von Nutzen. Die SFA veranstaltete ferner in verschiedenen Teilen des Landes 21 Informationssitzungen und zwei Lehrgänge zu Themen wie Recht und Unternehmensleitung, Risikomanagement und Senkung von Versicherungskosten.

Außer den Dienstleistungen für Mitgliedsfirmen und -verbände stellt die SFA durch Mitteilungsblätter, Publikationen und Untersuchungen über Lohn- und Beschäftigungsfragen Informationen zur Verfügung. Sie vertritt die Interessen ihrer Mitglieder gegenüber Regierung und Parlamentariern im Hinblick auf Fragen wie Arbeitsbeziehungen, Beschäftigung und Wirtschaftspolitik und ist in mehreren einschlägigen nationalen Gremien vertreten. Sie setzt Print- und elektronische Medien ein, um ihrer zunehmend wichtigen Rolle in Arbeits- und Beschäftigungsfragen gerecht zu werden.

Quellen: Mitteilung des IBEC (Dublin, 2003); SFA-Website unter www.sfa.ie

wegungen, Umweltorganisationen, Bürgerrechtsgruppen oder lokalen Bürgerinitiativen, Gruppen, die sich für ethnische Minderheiten einsetzen, Genossenschaften und Verbraucherorganisationen. Die Zusammenarbeit solcher Vereinigungen mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden hat häufig Anstoß zu Reformbewegungen gegeben.

348. Ein gutes Beispiel hierfür ist Brasilien, wo die Arbeiterbewegung enge Kontakte zu der im Entstehen begriffenen Bürgerrechtsbewegung knüpfte und damit Teil einer umfangreichen Mobilisierung für Demokratie und gesellschaft-

Kasten 4.7**Die Interessen und Mitsprache von Unternehmerinnen fördern**

In Unternehmer- und Wirtschaftsverbänden in aller Welt sind Frauen unterrepräsentiert. In Zusammenarbeit mit der IAO haben jedoch mehrere Arbeitgeberverbände der Region Asien und Pazifik begonnen, mehr Frauen als Mitglieder aufzunehmen und mehr auf ihren Bedarf einzugehen.

Im Rahmen ihres Projekts Förderung von Unternehmerinnen durch Arbeitgeberverbände in der asiatisch-pazifischen Region¹ will die IAO in Zusammenarbeit mit Arbeitgebergruppen feststellen, weshalb so wenige Frauen in den Verbänden aktiv sind und wie zu erreichen wäre, daß sie besser repräsentiert sind². Auf der Grundlage von Forschungsarbeiten und Gesprächen mit bis zu 13 nationalen Arbeitgebergruppen³ sind bereits einige Empfehlungen formuliert worden, darunter die, daß solche Organisationen

- Studien durchführen sollten, um den Bedarf und das Profil von Unternehmerinnen zu ermitteln;
- Pläne für die Entwicklung und Bereitstellung von Geschäftsentwicklungs-Dienstleistungen für Unternehmerinnen ausarbeiten sollten;
- die Mitwirkung von Unternehmerinnen in den Mitgliedschaft und in Entscheidungsgremien fördern sollten;
- mit Unternehmerinnenvereinigungen, Frauenverbänden und nichtstaatliche Organisationen strategische Allianzen eingehen sollten;
- Gleichstellungskapazitäten entwickeln sollten;
- Netzwerk- und Informationsarbeit u.a. auch durch die Entwicklung von Websites fördern sollten.

Das Projekt zeigte auch vorbildliche Praktiken von Unternehmergruppen auf, darunter „Springboard“, ein Ausbildungs- und Entwicklungsprogramm von Arbeitgebern des öffentlichen Sektors in Indien, das Frauen helfen soll, ihre beruflichen Aussichten zu verbessern, und ein breitangelegtes Projekt der Arbeitgebervereinigung der Philippinen, die Gleichstellung der Geschlechter und die Vertretung der Frauen zu verbessern. Zu diesem Projekt gehörte auch die Einsetzung besonderer Ausschüsse, die Fragen, Probleme und Erfordernisse ermitteln sollen, sowie eine Reihe von Seminaren, Workshops und Ausbildungsprogrammen.

¹ An dem asiatisch-pazifischen Projekt war die zum InFocus-Programm Förderung der Beschäftigung durch die Entwicklung von Kleinbetrieben (SEED) gehörende Abteilung für die Entwicklung von Unternehmertum unter Frauen und Gleichstellung der Geschlechter (WEDGE) beteiligt. Das Projekt wurde gemeinsam mit dem Regionalbüro der IAO für Asien und die Pazifikregion durchgeführt. ² Für nähere Informationen siehe IAA: *Promoting Women's Entrepreneurship through Employers' Organizations in the Asia-Pacific Region*, Abschlußbericht und Anhänge (Genf, IAA, 2002). ³ In Bangladesch, Nepal, Sri Lanka, Kambodscha, Thailand, Vietnam, Indonesien, Papua-Neuguinea und den Philippinen wurden Feldmissionen durchgeführt. In Pakistan, China und der Mongolei wurden Forschungsarbeiten durchgeführt. Die Vertreter von Arbeitgeberverbänden der meisten dieser Länder nahmen im Mai 2002 auch an einem Workshop in Bangkok teil.

liche Reformen wurde¹⁴. Die sich anschließende schrittweise Institutionalisierung der Reformbewegung bei gleichzeitiger Demokratisierung fand 2002 ihren Höhepunkt in der Wahl des Gewerkschafters, der an der Spitze dieser Bewegung gestanden hatte, zum Präsidenten des Landes.

¹⁴ Ebd., S. 50.

349. Bündnisse zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und Gemeinwesenorganisationen erlauben den Beteiligten, Erfahrungen auszutauschen und neue Taktiken für die Organisationsarbeit kennenzulernen. Sie können der weiteren Einheit gegenüber der Regierung gewährleisten. Auf den Philippinen z.B. gelingt es den kürzlich geschlossenen „gewerkschaftlichen Bündnissen“ zwischen Gewerkschaftsverbänden und -bünden, Gemeinwesenorganisationen und Genossenschaften ¹⁵ des öfteren, in wichtigen Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse gegenüber der Regierung eine gemeinsame Position zu vertreten.

350. Diese Beispiele zeigen, daß es durchaus möglich ist, den gegenwärtigen Trend zur Dezentralisierung der Organisationsarbeit und der Verhandlungen und zur Vielfalt von Arbeitnehmern und Arbeitsplätzen zu nutzen. Dies wird eine größere Abhängigkeit von multiplen organisatorischen Zentren und Formen der Unterstützung zur Folge haben, wobei örtliche Synergien zu ermitteln und zum Tragen zu bringen und örtliche Tätigkeiten zu koordinieren sind. Erfolge in diesem Bereich sind nur möglich, wenn die Organisationsarbeit mit allgemeineren Themen verbunden wird, beispielsweise Diskriminierung am Arbeitsplatz, sexuelle und rassenbezogene Belästigung bei der Arbeit, Fragen des Arbeitsschutzes, familienfreundliche Politik, kulturelle, sprachliche und religiöse Rechte sowie Schikanen seitens der Sicherheitskräfte und staatlicher Behörden ¹⁶.

351. Aus historischer Perspektive ist all dies nicht so neu wie es erscheinen mag. Arbeitgeber, Arbeitnehmer und ihre Verbände spielen seit jeher eine wichtige Rolle dabei, den Zugang zum Arbeitsmarkt und zur Wirtschaftstätigkeit zu erleichtern und mehr Mitwirkung zu ermöglichen. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände verfolgen langfristig gewöhnlich das Ziel einer Erhöhung der eigenen Mitgliederzahl auch durch Zusammenarbeit mit anderen. Und Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände passen sich in der Regel den Veränderungen der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts sowie politischen Entwicklungen an. Angesichts der derzeitigen Umwälzungen in der Arbeitswelt des 21. Jahrhunderts werden Arbeitgeber, Arbeitnehmer und ihre Vertreter zunehmend die Neuankömmlinge an der Hand nehmen und ihnen helfen müssen, die neue Sprache der Arbeit und der Gesellschaft, in der sie leben, zu lernen. Zu dieser Sprache gehören auch praxisbezogene Begriffe wie Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, damit alle Arbeitnehmer uneingeschränkt und gleichberechtigt bei der Arbeit und in der Gesellschaft mitwirken können. Letztlich wird dies sowohl die Arbeitgeber- als auch die Arbeitnehmerverbände stärken.

¹⁵ T. Fashoyin: *Social dialogue and labour market performance in the Philippines*, InFocus-Programm Sozialer Dialog, Arbeitsrecht und Arbeitsverwaltung, Arbeitspapier Nr. 14 (Genf, IAA, 2003), S. 13.

¹⁶ Neue Ansätze siehe z.B. K. Bronfenbrenner et al. (Hrsg.): *Organizing to win: New research on union strategies* (Ithaca, Cornell University Press, 1998). Siehe auch A.S. Oberai, A. Sivananthiran, C.S Venkata Ratnam (Hrsg.): *Perspectives on unorganized labour* (Neu-Delhi, IAA-SAAT, 2000) über die Zusammenarbeit von Gewerkschaften mit neuen Organisationen in Indien.

Lehren

352. Zwar sind die vorstehend aufgeführten Beispiele lediglich Stichproben der geleisteten technischen Arbeit, doch sie zeigen, daß sehr viele verschiedene Elemente notwendig sind, um ein für Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen förderliches Umfeld zu schaffen. Dauerhafte Gesetzesreform, die Schaffung oder Stärkung von Institutionen sowie Verhaltensänderungen – all das sind komplexe und langfristige dynamische Veränderungen. Daß es schwierig ist, ein Projekt aufzustellen und durchzuführen, welches diesen vielschichtigen Anforderungen gerecht wird, liegt auf der Hand. Noch schwieriger wird dies durch die Empfehlung der Entwicklungsexperten, ein Projekt müsse sich auf die Erreichung eines unmittelbaren Ziels konzentrieren. Und es kommt hinzu, daß die Arbeit in diesem Bereich weitgehend von wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen auf nationaler, regionaler und internationaler Ebene beeinflußt wird. Wenn sich die Bedingungen ändern, dann kann sich auch das Umfeld, in dem das einzelne Projekt tätig ist, ganz entscheidend wandeln.

353. Welche Lehren zieht die IAO aus ihren bisherigen Erfahrungen mit der technischen Zusammenarbeit für die Förderung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen?

354. Manche Ziele sind zwar innerhalb relativ kurzer Zeit zu erreichen, doch bis signifikante Resultate sichtbar werden, vergehen mindestens vier bis fünf Jahre. Und selbst dann noch ist ein Erfolg von vielen Faktoren abhängig, vor allem davon, ob die Regierung und die Sozialpartner die Prioritäten des Projekts mittragen und entschlossen sind, Veränderungen durchzusetzen.

355. Bei der Projektgestaltung ist die Komplexität und Vielfalt der Elemente zu berücksichtigen, die bei der Ausübung dieser Rechte eine Rolle spielen. Besonders wichtig ist es, nicht nur den Arbeitgeberverbänden, sondern auch den einzelnen Arbeitgebern zu vermitteln, weshalb das moderne Arbeitsrecht, effiziente und effektive Durchsetzung, stabile kollektive Arbeitsbeziehungen und eine Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaft und Betriebsleitung in ihrem Interesse sind. Die Arbeitnehmer und ihre Verbände sind sich eher der Tatsache bewußt, daß ein vernünftiges Arbeitsrecht und stabile Beziehungen zwischen den Sozialpartnern in ihrem Interesse sind, und sie sollten erkennen, daß dieses System in der Praxis nicht gegen sie verwendet wird. Es ist also wichtig, die Vertrauensbildung zwischen Regierungen, Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie das Vertrauen auf das Arbeitsrecht und die kollektiven Arbeitsbeziehungen zu fördern. In vielen Fällen hat es ein solches Vertrauen nie gegeben oder es ist infolge von bewaffneten Konflikten, Militärdiktatur oder durch andere Faktoren zerstört worden.

356. Eine erfolgreiche Technik im Vorfeld von Veränderungen ist es, örtliche oder regionale Erfolgsgeschichten zu verbreiten, damit nicht mehr gesagt werden kann: „Das wird hier nicht funktionieren“. Ein wichtiger Beitrag vieler Projekte ist es, solche Geschichten ausfindig zu machen, zu verbreiten und die Menschen zum Nachmachen zu ermutigen.

357. Es sollte genügend Flexibilität vorhanden sein, um auf neue Bedürfnisse und Umstände zu reagieren. Dies kann manchmal zu einer neuen Prioritätensetzung innerhalb eines Projekts führen. In anderen Fällen sind geringere Veränderungen notwendig, z.B. eine Erhöhung der Anzahl der Teilnehmer oder die Aufnahme zusätzlicher Aktivitäten auf Ortsebene.

358. Außerdem muß effektiv auf einen real vorhandenen Bedarf eingegangen werden. Der Bedarf ist in manchen Fällen relativ klar und basiert auf einem spezifischen Ersuchen um Hilfe, doch es gibt auch Fälle, in denen er sich nur langsam herauskristallisiert. Seminare, Studien und die Einbeziehung der Sozialpartner können helfen, Probleme und mögliche Lösungen aufzuzeigen. Die IAO-Büros für Tätigkeiten für Arbeitgeber und für Arbeitnehmer spielen eine wichtige Rolle bei der Definition des Bedarfs.

359. Eine Gesetzesreform ist ein komplexer Prozeß, in den zumindest die wichtigsten Sozialpartner einbezogen werden müssen. Es sollte zu breiterer Mitwirkung ermutigt werden um sicherzustellen, daß Themen wie Diskriminierung und informelle Wirtschaft aufgegriffen werden. Außerdem ist es sinnvoll, zu Anfang Richter und Parlamentarier hinzuzuziehen. Die Zusammenarbeit von Vertretern dieser Gruppen mit der IAO und internationalen Sachverständigen gewährleistet, daß sich breitere Kreise für den Prozeß und sein Resultat, die Gesetzesvorlage, verantwortlich fühlen.

360. Wirksamere Arbeitsinspektion und -verwaltung erfordert häufig Modernisierung, Rationalisierung und professionelleres Arbeiten. In der Folge sollten Information und Schulung eine größere Bandbreite von Themen abdecken, darunter auch die Notwendigkeit, daß sich die Vertreter des Staates sowohl als Dienstleistungsanbieter wie auch als Vollzugsbeamte verstehen. Der Abbau von Bürokratie kann solche Dienstleistungen effektiver gestalten. In der Regel ist es sinnvoll, die Vermittlungs- oder Schlichtungsfunktionen von der Inspektion zu trennen. Wenn im Rahmen eines Projekts Ausrüstung bereitgestellt wird, sollten sich die Vertreter des Staates und der Sozialpartner verpflichten, sie bedarfsgerecht einzusetzen und zu warten. Die Bereitstellung von Ressourcen in gleichem Umfang oder die Selbstverpflichtung der Regierung, dem Arbeitsministerium mehr Ressourcen zur Verfügung zu stellen, sollten ebenfalls gefördert werden.

361. Vertrauensbildung ist generell eines der Hauptziele, doch in diesem Bereich ist sie besonders wichtig. Das Vorhandensein mehrerer zweigliedriger Tätigkeiten trägt dazu bei, dieses Ziel zu erreichen, denn in den meisten Ländern haben Arbeitnehmer und Arbeitgeber keine Möglichkeit, ihre Anliegen in einem neutralen, nicht bedrohlichen Umfeld zu diskutieren. Die IAO und ihre Projekte bieten eine gute Chance, dies zu tun. Zu den nächsten Schritten gehören eine Grundausbildung in Verhandlungstechniken sowie Elemente von Kollektivvereinbarungen und unternehmensbezogenen Wirtschaftsfragen einschließlich der Verteilung von Produktivitätsgewinnen.

362. Die Stärkung und Ausweitung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen hängt in mehrfacher Hinsicht vom Kapazitätsaufbau ab. Sie ist immer ein schrittweiser und kontinuierlicher Prozeß, der von Zeit zu Zeit durch politische, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Vorgänge gestört werden kann. Technische Zusammenarbeit verläuft nicht isoliert und sollte dies auch nicht tun, und daher muß die grundsatzpolitische Arbeit sowohl innerhalb als auch außerhalb der IAO koordiniert werden. Wenn die Art der Arbeit, welche die IAO und ihre Mitgliedsgruppen leisten, dokumentiert wird, kann dies der grundsatzpolitischen Tätigkeit neue Impulse geben und zugleich dazu ermutigen, die technische Zusammenarbeit auszuweiten.

363. Die Entwicklung von Kapazitäten durch technische Zusammenarbeit darf nicht nur von außen geleitet sein. Auch das betreffende Land und die dortigen Mitgliedsgruppen müssen bereit sein, sich in diesem Bereich zu engagieren und selbst tätig zu werden, sobald das Projekt ausläuft. Dieser Prozeß muß letztlich

auf nationaler Ebene getragen werden, wenn die technische Zusammenarbeit dazu beitragen soll, daß das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen wirklich ausgeübt werden kann.

5. Auf Fortschritten aufbauen

Förderung der Rechte in einem sich verändernden globalen Umfeld

364. Der vorliegende Bericht soll ein dynamisches Gesamtbild der Situation im Hinblick auf die grundlegenden Prinzipien und Rechte im Zusammenhang mit der Vereinigungsfreiheit und der Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen vermitteln. Der Bezugsrahmen dieses Berichts ist Demokratisierung als Grundlage der Staatsführung und zunehmende Interdependenz der Staaten in der globalen Marktwirtschaft. Diese Perspektive ist besonders relevant, da Vereinigungsfreiheit ein elementarer Bestandteil von Demokratie ist und Kollektivverhandlungen ein wichtiges Instrument für Bemühungen sind, die Ansprüche miteinander vereinbar zu machen, die freie Vereinigungen von Arbeitgebern und von Arbeitnehmern aneinander und an die Gesellschaft insgesamt stellen. Zwar bleibt noch viel zu tun, um einer breiteren Öffentlichkeit die Bedeutung und Relevanz der grundlegenden Rechte bei der Arbeit für die wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung bewußt zu machen, doch es gibt ermutigende Anzeichen, daß sich auf nationaler und auf internationaler Ebene ein Stimmungswechsel vollzieht.

365. In den vergangenen vier Jahren waren bei der Ratifikation der beiden wichtigsten Übereinkommen, in denen diese Rechte verankert sind, ständige Fortschritte zu verzeichnen. Gemessen an der Anzahl der Beitrittsstaaten bewegt sich die IAO auf die universelle Ratifikation der Übereinkommen Nr. 87 und 98 zu. Doch die Ratifikation ist nur der Beginn der Umsetzung von Prinzipien in die Praxis. Im vorliegenden Bericht ist darauf hingewiesen worden, daß es in fast allen Teilen der Welt für eine Reihe besonders schutzbedürftige Gruppen auch weiterhin sehr schwierig ist, ihr Recht auf Vereinigungsfreiheit auszuüben, und daß dieses Grundrecht in manchen Ländern nach wie vor verweigert wird.

366. Der Bericht untersucht ferner Veränderungen in Systemen von Kollektivverhandlungen. Zwar sind weitere Forschungen und Analysen erforderlich, doch kann schon jetzt davon ausgegangen werden, daß die in der Erklärung genannten Prinzipien und Rechte eine solide Grundlage für die kontinuierliche Anpassung der Kollektivverhandlungen und der dazugehörigen Mechanismen des Sozialdialogs bieten, damit sie Schritt halten können mit den Verände-

rungen des rasant sich entwickelnden globalen Marktes. Die Prinzipien und Rechte erlauben eine sehr weitgehende institutionelle Vielfalt, wie sie für einen dynamischen Arbeitsmarkt erforderlich ist, der sowohl den Flexibilitäts- als auch den Sicherheitserfordernissen gerecht wird.

367. Der Bericht prüft ferner, inwieweit die bisherigen Bemühungen der IAO – vor allem in den letzten vier Jahren – um die Förderung der Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen Wirkung gezeigt haben. Vor vier Jahren kam *Mitsprache am Arbeitsplatz* zu dem Schluß, daß „sich die Aussichten für eine umfassende Verwirklichung dieser Gruppe von Prinzipien und Rechten wesentlich verbessern (werden), wenn es gelingt, die allgemeine Meinung zu ihren Gunsten zu verändern“¹. Inzwischen sind zwar Fortschritte gemacht worden, doch bleibt noch viel zu tun, um dafür zu sorgen, daß diese Menschenrechte mehr geachtet werden. Die Tätigkeiten im Rahmen der technischen Zusammenarbeit der IAO im Bereich von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen sind erheblich ausgebaut worden und werden von den Mitgliedsgruppen sehr geschätzt. Arbeitsrechtsreform ist ein Thema in vielen Ländern, und die Beratung, Förderung und technische Unterstützung seitens der IAO gewährleistet, daß die neuen bzw. abgeänderten Gesetze Bestimmungen im Sinne der Prinzipien und Rechte im Zusammenhang mit der Vereinigungsfreiheit und der Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen enthalten.

368. Ein wichtiger Aspekt der Förderungstätigkeit im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung ist der Gedanke, die Prinzipien und Rechte auch auf die sozialen und wirtschaftlichen Probleme zu beziehen, zu deren Lösung sie beitragen können. Die Achtung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen führt nicht automatisch zu wirtschaftlichem Aufschwung oder sozialem Frieden. Vieles hängt davon ab, wie Arbeitnehmer und Arbeitgeber ihr Recht ausüben, Institutionen für Vertretung und Verhandlung aufzubauen, welche konkurrierende Ansprüche sie effektiv miteinander vereinbar machen können und wie sie – was sehr viel schwieriger ist – neue Formen der Zusammenarbeit entwickeln, die die Produktivität und die Produktion erhöhen und Arbeitsplätze schaffen. Parallel zur Entwicklung neuer zweigliedriger Verhandlungsstrukturen adaptieren Regierungen sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände ihre dreigliedrigen Verfahren. Aufgabe der IAO ist es, diesen Prozeß zu unterstützen. Mitwirkung und Dialog bei der Formulierung und Umsetzung von Maßnahmen zur Verringerung von Armut sind für die Organisation eine ermutigende neue Tätigkeit.

369. Das in diesem Bericht vorgestellte Gesamtbild ist trotz der anhaltenden Verstöße gegen Grundrechte in noch immer zu vielen Ländern letztlich doch ermutigend. Vereinigungsfreiheit und das Recht auf Kollektivverhandlungen berühren Machtfragen, und eine Veränderung der Machtverteilung stellt den Status quo in Frage und bedroht diejenigen, die von der ungleichen Verteilung der Dividenden wirtschaftlicher Tätigkeit profitieren. Ebenso wie andere grundlegende demokratische Rechte und Menschenrechte erfordern auch Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen großen Einsatz und brauchen Reifungsperioden, damit dauerhafte Fortschritte erzielt werden, und sie können durch Rückschläge für die Prinzipien und Praxis der Demokratie beeinträchtigt

¹ *Mitsprache am Arbeitsplatz*, a.a.O., Abs. 155, S. 70.

werden. Konkret gefördert werden Fortschritte durch die Erkenntnis, daß das Recht auf Vereinigungsfreiheit und auf Kollektivverhandlungen Länder in die Lage versetzt, einen dynamischen Arbeitsmarkt zu entwickeln, der den ökonomischen und sozialen Prioritäten einer sich globalisierenden Welt gerecht werden kann.

370. Angesichts der Tatsache, daß immer deutlicher wird, daß Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen wirtschaftliche Entwicklung und Produktivität, bessere Unternehmensführung und reibungsloses Funktionieren der Wirtschaft und des Arbeitsmarkts fördern, wird die diesbezügliche Einstellung der öffentlichen Meinung in vielen Ländern positiver. Dieser Prozeß wird mit wachsendem Bekanntheitsgrad der Leistungen, Erfolge und vorbildlichen Praktiken beschleunigt werden. Dies betrifft vor allem Arbeitnehmergruppen, für welche die Ausübung ihrer grundlegenden Rechte bei der Arbeit besonders schwierig ist: Arbeitnehmer in der Landwirtschaft, dem öffentlichen Dienst und in Ausfuhr-Freizonen, Migranten und Hausangestellte sowie ungeschützte Arbeitskräfte in der informellen Wirtschaft. Es ist auch deutlich geworden, daß mit allen verfügbaren Mitteln gegen anhaltende Verstöße vorgegangen werden muß.

371. Sechs Jahre sind seit der Annahme der Erklärung vergangen, und fast vier Jahre seit Einführung des neuen Programms zur Förderung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit durch den Aktionsplan, der in *Mitsprache am Arbeitsplatz* vorgestellt wurde. Der vorliegende Bericht kommt zu dem allgemeinen Schluß, daß die Kombination von Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit – von der Förderungstätigkeit bis hin zur technischen Beratung und zum Kapazitätsaufbau – Wirkung zeigt. Dennoch ist es für eine umfassende Beurteilung zu früh, und zwar nicht zuletzt deshalb, weil wichtige Elemente des Programms erst gegen Ende des vierjährigen Berichtszeitraums zum Tragen gekommen sind.

372. Wenn unsere Arbeit dauerhaft Wirkung zeigen soll, dann müssen die Ressourcen in den kommenden vier Jahren auf die vorstehend genannten Arbeitnehmerkategorien konzentriert werden. Besonders wichtig ist es, die verschiedenen Möglichkeiten zu untersuchen, wie das Vereinigungsrecht und das Recht auf Kollektivverhandlungen in der informellen Wirtschaft gefördert werden können. Des weiteren sollte sich die IAO darauf konzentrieren, den Ländern, welche die Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 noch nicht ratifiziert haben, bei der Suche nach Wegen zu helfen, Ratifizierungshindernisse zu beseitigen. Die Verstärkung und Konzentration der IAO-Programme für technische Zusammenarbeit erfordert Investitionen in Forschung und technisches Wissen, damit gewährleistet ist, daß die Förderungstätigkeit auf fundierten Erkenntnissen beruhen.

Wissen und Förderungstätigkeiten: Argumentationshilfen

373. Viele der in *Mitsprache am Arbeitsplatz* unter Förderungstätigkeiten aufgeführten Aktivitäten sind angelaufen, z.B. die Bewußtseinsbildung unter Mitgliedsgruppen und anderen Akteuren und der intensivere Austausch mit anderen Entwicklungspartnern, der sicherstellen soll, daß sich unser Einsatz für dieses Prinzip nicht überschneidet, sondern ergänzt. Allerdings ist die Informationsbasis der Förderungstätigkeit und der Dienstleistungen für Mitgliedsgrup-

pen sowohl weltweit als auch auf Landesebene noch immer unzulänglich. Die Förderungstätigkeiten müssen fortgesetzt und intensiviert werden, doch hierfür ist es notwendig, eine verlässliche Informationsbasis zu entwickeln und die Prioritäten einzuhalten.

374. In den Förderungstätigkeiten der IAO zeichnen sich drei Aspekte immer deutlicher ab: Erstens die realen Erfahrungen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, die erfolgreich ihre Rechte wahrnehmen und damit anderen als Vorbild dienen können. In diesem Sinne sollten Informationen über gute Praktiken bei Kollektivverhandlungen und Sozialdialog auf der Grundlage von konkreten Fällen auf Landesebene, die unmittelbar von den Mitgliedsgruppen oder aus der Zusammenarbeit mit der IAO kommen, systematischer gesammelt werden. Erforderlichenfalls können solche Informationen auch ergänzt werden durch Erkenntnisse aus allgemeineren Studien über die sozioökonomischen Auswirkungen der Anwendung des Prinzips.

375. Zweitens wirkt Information über das, was Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände für ihre gegenwärtigen und neuen Mitglieder und für die Zivilgesellschaft insgesamt tun, sehr ermutigend auf andere.

376. Drittens sollten Informationen darüber gesammelt werden, wie die IAO auf verschiedenen Ebenen (von der globalen bis zur lokalen Ebene) mit anderen zusammenarbeiten kann und wie diese das Prinzip der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen für einen integrierten Ansatz bei der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung nutzen, die auf der Achtung der Rechte bei der Arbeit basiert.

377. Diese Information sollte formal, inhaltlich und medial auf verschiedene Zielgruppen zugeschnitten werden, darunter auch IAO-Mitgliedsgruppen und andere einschlägige Gruppen (so etwa Richter, Parlamentarier, Arbeitsministerien, regionale internationale Finanzinstitutionen, Forschungs- und Bildungseinrichtungen, Medien und Gemeinwesengruppen).

378. Der vorliegende Bericht geht auf die Tatsache ein, daß die zu diesem Prinzip verfügbaren Daten nach wie vor wenig aussagekräftig und zu fragmentarisch sind. Daher müssen bessere Informationen zu den folgenden vier Bereichen erarbeitet werden:

379. Erstens ist es von entscheidender Bedeutung, daß zu jeder Zeit und für jedes Land eine aktuelle Übersicht über die gesetzliche Situation im Hinblick auf die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen zur Verfügung steht. Die IAO könnte erwägen, auf Anfrage Studien über die Arbeitsgesetzgebung in Mitgliedstaaten durchzuführen, einschließlich Studien über einzelne Arbeitnehmerkategorien oder Sektoren. Dann würde sich die Tätigkeit der IAO auf eine detaillierte Kenntnis der Gesetzgebung und Praxis bezüglich dieses grundlegenden Prinzips stützen können.

380. Zweitens sind die verfügbaren Daten über die Mitgliedschaft von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden häufig unvollständig und überholt. Das liegt teils daran, daß die Bemessungsgrundlagen variieren, teils daran, daß es schwierig ist, verlässliche und objektive Daten zu erhalten. Die IAO sollte in enger Zusammenarbeit mit diesen Verbänden zuverlässige und aktualisierte Daten zusammenstellen und sich hierbei auf verschiedene Quellen von Erhebungen bis hin zu amtlichen Statistiken stützen. Sofern möglich sollten hierbei auch nach Geschlecht und Sektor aufgeschlüsselte Daten sowie Zahlen über die informelle Wirtschaft verwendet werden. Die informelle Wirtschaft ist

schwierig zu beziffern, doch es ist wichtig, die dort tätigen vollentwickelten oder erst im Entstehen begriffenen Organisationen zu ermitteln.

381. Drittens sind Informationen über die Tragweite, die Ebene, den Geltungsbereich und die Ergebnisse von Kollektivverhandlungen in weiten Teilen der Welt – und nicht nur in Entwicklungsländern – unzuverlässig oder nicht vorhanden. Bessere Informationen in diesem Bereich werden den Sozialpartnern helfen, die Vorteile der Erörterung verschiedener Themen auf verschiedenen Verhandlungsebenen abzuwägen sowie Wege zu finden, auf die Bedürfnisse verschiedener Arbeitnehmerkategorien einzugehen und den Geltungsbereich dieses Rechts auszudehnen. Außerdem werden besser informierte Sozialpartner mehr über die mikro- und makroökonomischen Probleme wissen – eine wichtige Voraussetzung für sachkundige Konsultationen und Verhandlungen. Darüber hinaus werden bessere Informationen die Verbindungen zwischen den Mitgliedern der Arbeitgeber und/oder der Arbeitnehmerverbände und die Reichweite von Kollektivverhandlungen deutlich machen.

382. Viertens sollten Daten aus der technischen Zusammenarbeit der IAO besser aufgearbeitet und genutzt werden, und zwar im Hinblick auf Problemanalysen, die Einschätzung der Auswirkungen auf Zielgruppen und die grundsatzpolitischen Lehren, die auf Landesebene aus den durch das Projekt bewirkten Veränderungen gezogen werden können. Die im Rahmen der technischen Zusammenarbeit gesammelten Informationen sollten für die Gestaltung der weiteren Hilfe und für Forschung und Berichterstattung genutzt werden. Programme der technischen Zusammenarbeit sollten immer Komponenten für Informationssammlung, Analyse und Information enthalten. Dies sollte auf jeden Fall für Tätigkeiten im Zusammenhang mit Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen sowie Kapazitätsaufbau in den Bereichen Arbeitsrecht, Arbeitsbeziehungen und Stärkung der Sozialpartner gelten, welche in Kapitel 4 erörtert werden.

383. Beachtliches Potential bietet eine Verknüpfung der Förderung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit mit Tätigkeiten der IAO mit nationalen Mitgliedsgruppen im Hinblick auf andere Komponenten der Agenda für menschenwürdige Arbeit. Informationen über die direkten und indirekten Auswirkungen von Projekten der technischen Zusammenarbeit auf die Verwirklichung dieses Prinzips werden dazu beitragen festzustellen, in welchem Umfang dieses Prinzip in verschiedene IAO-Tätigkeiten eingebunden ist. Darüber hinaus könnten bestimmte Projekte der technischen Zusammenarbeit anderer multilateraler Einrichtungen untersucht werden, um zu ermitteln, wie das Prinzip in diesen Projekten berücksichtigt und umgesetzt wird und inwieweit verschiedene Gruppen und Sektoren angesprochen werden.

384. Diese Schritte werden die Voraussetzungen dafür schaffen, daß die IAO beginnen kann, Fallstudien vorbildlicher Praktiken zu dokumentieren, welche die Achtung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen fördern, und den sozioökonomischen Nutzen dieser Prinzipien zu erforschen. Diese Aufgaben können zum Teil von der IAO und ihren Mitgliedsgruppen übernommen werden, zum Teil auch zusammen mit anderen Akteuren, insbesondere Forschungseinrichtungen und Netzwerken von Forschern wie etwa der Internationalen Gesellschaft für das Recht der Arbeit und der Sozialen Sicherheit und der Internationalen Vereinigung für Arbeitsbeziehungen.

Dienstleistungen für die Mitgliedschaft

385. Auf der Grundlage von Lehren aus ausgewählten Ländern erläuterte *Mitsprache am Arbeitsplatz*, wie die Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in der Praxis am besten zu erreichen ist: durch eine Kombination von politischem Engagement, gut gezielter technischer Zusammenarbeit und aktivem Zusammenwirken und Dialog der Sozialpartner. In diesem Kontext sind Gesetzgebung und -vollzug das wichtigste Element aller Bemühungen, ein für konstruktive Arbeitsbeziehungen und die Ausweitung von Kollektivverhandlungen und anderen Mechanismen des Sozialdialogs förderliches Umfeld zu schaffen.

386. In vielen Ländern ist es notwendig, die Kapazität für eine Aktualisierung der Gesetze weiter auszubauen und sicherzustellen, daß diese weite Verbreitung finden und sowohl in der Rechtsprechung als auch in den Behörden (insbesondere der Arbeitsverwaltung und den Inspektionsdiensten) angewandt werden. Diesbezüglich müssen bei der Gestaltung und Durchführung von Kapazitätsaufbauprogrammen die speziellen Bedürfnisse weniger geschützter Arbeitnehmer und die besten Mittel zur Wahrung ihrer Rechte berücksichtigt werden. Es ist zwar wichtig, aber nicht ausreichend, die Arbeitsverwaltungs-dienste von Arbeitsministerien zu stärken. Bei der Durchsetzung sind auch innovativere Methoden notwendig, darunter eine effektive Befähigung von Arbeitgeber, Arbeitnehmern und ihren Vertretern, die Inanspruchnahme der Rechte zu beaufsichtigen und zu gewährleisten und für eine wirksamere Absicherung gegen Mißbrauch und Verstöße zu sorgen.

387. Eine weitere Priorität ist die Stärkung der Verhandlungsfähigkeit der Sozialpartner für eine Reihe von Themen einschließlich des Abschlusses von Kollektivvereinbarungen. Erforderlich sind des weiteren die Fähigkeit der Arbeitgeber, auf erste Organisationsinitiativen der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter im Sinne effektiver Anerkennung für Verhandlungszwecke einzugehen, sowie die Fähigkeit, bei Verhandlungen verschiedene Arten von Informationen zu beschaffen, weiterzugeben, zu analysieren und einzusetzen, und zwar insbesondere zu dem Zweck, der Regierung und der breiteren Öffentlichkeit verständlich zu machen, worum es geht.

388. Mehrere Länder haben Interesse daran bekundet, Konfliktpräventions- und Streitbeilegungsverfahren zu stärken und den Mitgliedsgruppen zu helfen, etablierte wie innovative Praktiken, die gerechte und effektive Resultate fördern sollen, besser einzusetzen.

389. Gleichzeitig ist die Kapazität von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden zu stärken, ihre Mitgliedschaft zu halten und zu erweitern. Dies erfordert eine Konzentration auf Sektoren, in denen der Organisationsgrad gering ist und in denen praktische Schwierigkeiten auftreten, so etwa in der Landwirtschaft und der informellen Wirtschaft.

390. Ergänzend müssen die öffentlichen Arbeitsmarktinstitutionen und die dreigliedrigen Gremien auf Landesebene gestärkt und Mittel gefunden werden, wie sie ihre Beschlüsse über Verfahren und Ergebnisse freiwilliger Verhandlungen artikulieren können. Dies betrifft Grundsatzpolitiken in Bereichen wie Festlegung von Mindestlöhnen, Soziale Sicherheit und Ausbildung sowie auch Arbeitsgerichte und andere Schiedsstellen, die über Beschäftigungsbedingungen entscheiden. Die Stärkung der Dreigliedrigkeit solcher Gremien wird eine kluge Kombination von gesetzlich vorgeschriebenen und freiwilligen Verfahren bei der Festlegung der Bedingungen gewährleisten, insbesondere auch im Hin-

blick darauf, daß die Anliegen der weniger organisierten Wirtschaftssektoren und Arbeitnehmerkategorien berücksichtigt werden und daß zugleich die Ausübung ihres Rechts, sich zu organisieren und kollektiv zu handeln, möglichst weitgehend gefördert wird.

Effektive Bereitstellung von IAO-Diensten

391. Dieses Kapitel umreißt einige der wichtigsten Elemente für die Entwicklung der IAO-Programme der technischen Zusammenarbeit über Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts auf Kollektivverhandlungen. Eine der diesbezüglichen Lehren aus den in den letzten vier Jahren angelaufenen Aktionsplänen ist die Bedeutung gemeinsamer Tätigkeiten im Rahmen einer Zusammenarbeit zwischen dem InFocus-Programm Förderung der Erklärung (DECLARATION) und einer oder mehrerer anderer Gruppen des Amtes. Der erste Aktionsplan über das Prinzip der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen wurde in enger Zusammenarbeit mit dem IAO-Sektor Sozialdialog durchgeführt. Lediglich der zweite Aktionsplan über das Prinzip der Beseitigung der Zwangsarbeit ist weitgehend innerhalb des InFocus-Programms DECLARATION durchgeführt worden, denn hierbei handelte es sich um einen neuen operativen Bereich. Der dritte Aktionsplan über das Prinzip der Beseitigung der Kinderarbeit wurde selbstverständlich vom InFocus-Programm Kinderarbeit (IPEC) durchgeführt. Für den Aktionsplan über das Prinzip der Beseitigung der Diskriminierung bei der Arbeit schließlich, der auf der Novembertagung 2003 des Verwaltungsrates erörtert wurde, wird eine Arbeitsgruppe zuständig sein, in der verschiedene Bereiche des Amtes vertreten sind, die sich mit Fragen der Abschaffung von Diskriminierung befassen.

392. Maßnahmen, die sich aus der Aussprache über diesen Bericht ergeben, sollten im wesentlichen vom oder in enger Zusammenarbeit mit dem InFocus-Programm DECLARATION, der Abteilung Vereinigungsfreiheit der Hauptabteilung internationale Arbeitsnormen und Menschenrechte, der Hauptabteilung Tätigkeiten nach Sektoren, den Büros für Tätigkeiten der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, dem InFocus-Programm Sozialer Dialog, Arbeitsrecht und Arbeitsverwaltung (DIALOGUE) und dem Turiner Zentrum durchgeführt werden. DIALOGUE befaßt sich mit der Schaffung und Stärkung von rechtlichen Rahmen, Institutionen, Mechanismen und Verfahren des zweigliedrigen und dreigliedrigen Sozialdialogs einschließlich Kollektivverhandlungen, Konfliktprävention und Streitbeilegung, sowie mit der Stärkung von Arbeitsverwaltungen und der Bereitstellung von technischer Unterstützung für die Überarbeitung von Gesetzen. Die Abteilung Vereinigungsfreiheit wiederum wird auch weiterhin Einzelfälle bearbeiten, die dem Überwachungsmechanismus unterbreitet werden, und Ersuchen von Regierungen um Unterstützung annehmen. Die Hauptabteilung Tätigkeiten nach Sektoren bietet die Möglichkeit, Fragen im Zusammenhang mit Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen in einzelnen Sektoren aufzugreifen. Die Büros für Tätigkeiten der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bemühen sich, die Vertretung, die Dienstleistungen und den Einfluß der Sozialpartner auszubauen, denn diese sind eine wesentliche Voraussetzung der Wahrnehmung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen. Auch das Turiner Zentrum kann dazu beitragen, die diesbezüglichen Kapazitäten aller drei Sozialpartner zu fördern.

Ziele für die nächsten vier Jahre

393. Vor vier Jahren hieß es in *Mitsprache am Arbeitsplatz*, es seien zwar beträchtliche Erfolge in bezug auf die Akzeptanz und Verwirklichung der Prinzipien der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen erzielt worden, es gebe jedoch noch immer viel zu viele Menschen, die diese Methode, ihre Lebenssituation zu verbessern, nicht nutzen können. Seither hat sich die Lage nicht wesentlich geändert. Der vorliegende Bericht befaßt sich mit den bisherigen Entwicklungen und den Möglichkeiten, die nach wie vor bestehenden großen Herausforderungen aufzugreifen. Das Bild, das sich uns bietet, fällt zwar unterschiedlich aus, es gibt jedoch einige ermutigende Erfahrungen, auf denen die IAO-Mitgliedsgruppen und die Organisation insgesamt aufbauen können.

394. Wir werden in den kommenden Jahren mit vier großen Aufgaben konfrontiert sein. Erstens muß die Ratifikation der Übereinkommen Nr. 87 und Nr. 98 weiter gefördert werden. Die IAO sollte mit den Mitgliedsgruppen in den Ländern, die sie noch nicht ratifiziert haben, eng zusammenarbeiten, um zu einer Überwindung der Ratifikationshindernisse beizutragen. Zweitens ist es für Angehörige schutzbedürftiger Gruppen in fast allen Ländern sehr schwierig und manchmal auch persönlich riskant, ihr Recht auf Vereinigungsfreiheit wahrzunehmen. Der aktualisierte Aktionsplan muß Tätigkeiten zur Unterstützung der Organisationsarbeit und der Kollektivverhandlungen dieser Arbeitnehmer stärken. Drittens sollte die IAO genauer prüfen, wie das Prinzip der Vereinigungsfreiheit und des Rechts auf Kollektivverhandlungen für den Aufbau eines institutionellen Rahmens für den Arbeitsmarkt genutzt werden, welcher eine nachhaltige soziale und wirtschaftliche Entwicklung und insbesondere eine Verringerung der Armut fördert. Viertens sollte die IAO ihre Wissensbasis ausweiten und dadurch ihre Beratungsdienste sowie ihre Tätigkeiten im Bereich der Förderung und Bewußtseinsbildung stärken. Wenn diese vier Aufgaben systematischer und gezielter angegangen werden, dann wird dies dazu beitragen, eine globale Kultur der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen zu fördern, um so den politischen Willen und die praktischen Fähigkeiten zu stärken, diese grundlegenden Rechte als Fundament einer demokratischen Entwicklung in einer interdependenten Welt zu nutzen.

Anhänge

Anhang 1

Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen

Die Internationale Arbeitskonferenz,

in der Erwägung, daß die Gründung der IAO in der Überzeugung erfolgte, daß soziale Gerechtigkeit eine wesentliche Voraussetzung für einen dauerhaften Weltfrieden ist;

in der Erwägung, daß wirtschaftliches Wachstum wesentlich ist, aber nicht ausreicht, um Gerechtigkeit, sozialen Fortschritt und die Beseitigung von Armut zu gewährleisten, was bestätigt, daß die IAO starke Sozialpolitiken, Gerechtigkeit und demokratische Institutionen fördern muß;

in der Erwägung, daß die IAO mehr als je zuvor alle ihre Mittel der Normensetzung, der technischen Zusammenarbeit und der Forschung in allen ihren Zuständigkeitsbereichen, insbesondere im Bereich der Beschäftigung, der Berufsbildung und der Arbeitsbedingungen, einsetzen sollte, um dafür zu sorgen, daß im Rahmen einer globalen Strategie für wirtschaftliche und soziale Entwicklung sich die Wirtschafts- und Sozialpolitiken gegenseitig verstärken, damit eine breit angelegte dauerhafte Entwicklung geschaffen wird;

in der Erwägung, daß die IAO den Problemen von Personen mit besonderen sozialen Bedürfnissen, insbesondere der Arbeitslosen und der Wanderarbeitnehmer, besondere Aufmerksamkeit schenken und internationale, regionale und nationale Anstrengungen zur Lösung ihrer Probleme mobilisieren und ermutigen und wirksame Politiken zur Schaffung von Arbeitsplätzen fördern sollte;

in der Erwägung, daß bei dem Streben nach dem Gleichlauf von sozialem Fortschritt und wirtschaftlichem Wachstum der Garantie der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit eine ganz besondere Bedeutung zukommt, indem den Betroffenen selbst die Möglichkeit gegeben wird, frei und mit gleichen Chancen einen gerechten Anteil an dem Wohlstand zu fordern, zu dessen Schaffung sie beigetragen haben, und ihr menschliches Potential voll zu verwirklichen;

in der Erwägung, daß die IAO die durch ihre Verfassung beauftragte internationale Organisation und das zuständige Gremium im Bereich der Setzung und

Behandlung internationaler Arbeitsnormen ist und universelle Unterstützung und Anerkennung bei der Förderung grundlegender Rechte bei der Arbeit als Ausdruck ihrer Verfassungsgrundsätze genießt;

in der Erwägung, daß es angesichts der zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtung unbedingt erforderlich ist, den unveränderlichen Charakter der in der Verfassung der Organisation verankerten grundlegenden Prinzipien und Rechte erneut zu bekräftigen und ihre universelle Anwendung zu fördern.

1. Weist darauf hin:
 - a) daß mit dem freien Beitritt zur IAO alle Mitglieder die in ihrer Verfassung und in der Erklärung von Philadelphia niedergelegten Grundsätze und Rechte anerkannt und sich verpflichtet haben, im Rahmen ihrer Möglichkeiten und ihrer besonderen Umstände auf die Erreichung der Gesamtziele der Organisation hinzuwirken;
 - b) daß diese Grundsätze und Rechte in Form von konkreten Rechten und Pflichten in innerhalb wie außerhalb der IAO als grundlegend anerkannten Übereinkommen zum Ausdruck gebracht und entwickelt worden sind.
2. Erklärt, daß alle Mitglieder, auch wenn sie die betreffenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, allein aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der Organisation verpflichtet sind, die Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte, die Gegenstand dieser Übereinkommen sind, in gutem Glauben und gemäß der Verfassung einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen, nämlich:
 - a) die Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen;
 - b) die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit;
 - c) die effektive Abschaffung der Kinderarbeit;
 - d) die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf.
3. Anerkennt die Verpflichtung der Organisation, ihre Mitglieder entsprechend deren erwiesenen und zum Ausdruck gebrachten Bedürfnissen zu unterstützen, um diese Ziele zu erreichen, indem sie ihre verfassungsmäßigen, operativen und budgetären Mittel voll einsetzt, einschließlich der Mobilisierung externer Mittel und Unterstützung, und indem sie andere internationale Organisationen, mit denen die IAO gemäß Artikel 12 ihrer Verfassung Beziehungen aufgenommen hat, dazu ermutigt, diese Anstrengungen zu unterstützen:
 - a) durch das Angebot von technischer Zusammenarbeit und von Beratungsdiensten zur Förderung der Ratifizierung und Durchführung der grundlegenden Übereinkommen;
 - b) durch Unterstützung derjenigen Mitglieder, die noch nicht in der Lage sind, die Gesamtheit oder einige dieser Übereinkommen zu ratifizieren, bei ihren Bemühungen um die Einhaltung, Förderung und Verwirklichung der Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte, die Gegenstand dieser Übereinkommen sind; und
 - c) durch Unterstützung der Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen um die Schaffung eines für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung günstigen Umfelds.
4. Beschließt, daß im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieser Erklärung förderliche, glaubwürdige und wirkungsvolle Folgemaßnahmen entsprechend den im Anhang dargelegten Modalitäten eingerichtet werden, die als Bestandteil dieser Erklärung anzusehen sind.

5. Betont, daß Arbeitsnormen nicht für handelsprotektionistische Zwecke verwendet werden dürfen und daß diese Erklärung und ihre Folgemaßnahmen nicht für solche Zwecke geltend gemacht oder sonstwie verwendet werden dürfen; außerdem darf der komparative Vorteil eines Landes durch diese Erklärung und ihre Folgemaßnahmen in keiner Weise in Frage gestellt werden.

Anhang

Folgemaßnahmen zur Erklärung

I. Gesamtzweck

1. Ziel der nachstehend beschriebenen Folgemaßnahmen ist es, die Bemühungen der Mitglieder der Organisation um die Förderung der in der Verfassung der IAO und in der Erklärung von Philadelphia verankerten und in dieser Erklärung bekräftigten grundlegenden Prinzipien und Rechte zu unterstützen.
2. Im Einklang mit diesem Ziel, das reinen Förderungscharakter hat, werden diese Folgemaßnahmen die Ermittlung von Bereichen ermöglichen, in denen die Unterstützung der Organisation durch ihre Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit für ihre Mitglieder von Nutzen sein kann, um ihnen bei der Verwirklichung dieser grundlegenden Prinzipien und Rechte behilflich zu sein. Sie sind kein Ersatz für die bestehenden Überwachungsmechanismen und sollen deren Funktionieren nicht behindern; infolgedessen werden spezifische Situationen, die in den Zuständigkeitsbereich jener Mechanismen fallen, im Rahmen dieser Folgemaßnahmen nicht geprüft oder erneut geprüft.
3. Die beiden Aspekte dieser Folgemaßnahmen, die nachstehend beschrieben werden, beruhen auf bestehenden Verfahren: Die jährlichen Folgemaßnahmen betreffend nichtratifizierte grundlegende Übereinkommen werden lediglich eine gewisse Anpassung der derzeitigen Anwendungsmodalitäten von Artikel 19 Absatz (5) e) der Verfassung erfordern; und der Gesamtbericht wird dazu dienen, aus den gemäß der Verfassung durchgeführten Verfahren den besten Nutzen zu ziehen.

II. Jährliche Folgemaßnahmen betreffend nichtratifizierte grundlegende Übereinkommen

A. Zweck und Umfang

1. Der Zweck besteht darin, eine Gelegenheit zu schaffen, jedes Jahr mit Hilfe vereinfachter Verfahren anstelle der vom Verwaltungsrat 1995 eingeführten vierjährigen Überprüfung die von den Mitgliedern, die noch nicht alle grundlegenden Übereinkommen ratifiziert haben, gemäß der Erklärung unternommenen Anstrengungen zu überprüfen.
2. Die Folgemaßnahmen werden sich jedes Jahr auf die vier Bereiche der grundlegenden Rechte und Prinzipien erstrecken, die in der Erklärung angegeben sind.

B. Modalitäten

1. Die Folgemaßnahmen werden auf den von den Mitgliedern nach Artikel 19 Absatz (5) e) der Verfassung angeforderten Berichten beruhen. Die Berichtsformulare werden so abgefaßt werden, daß von den Regierungen, die eines oder mehrere der grundlegenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, Informationen über etwaige Änderungen in ihrer Gesetzgebung und Praxis eingeholt werden, wobei Artikel 23 der Verfassung und die übliche Praxis berücksichtigt werden.
2. Diese vom Amt zusammengestellten Berichte werden vom Verwaltungsrat überprüft werden.
3. Im Hinblick auf die Vorlage einer Einführung zu den auf diese Weise zusammengestellten Berichten, in der die Aufmerksamkeit auf Aspekte gelenkt wird, die eine eingehendere Diskussion erfordern könnten, kann das Amt auf eine vom Verwaltungsrat zu diesem Zweck eingesetzte Sachverständigengruppe zurückgreifen.
4. Es sollten Anpassungen bei den bestehenden Verfahren des Verwaltungsrats geprüft werden, um Mitgliedern, die nicht im Verwaltungsrat vertreten sind, Gelegenheit zu geben, während der Diskussionen im Verwaltungsrat in der zweckmäßigsten Weise etwa erforderliche oder nützliche Erläuterungen zur Ergänzung der in ihren Berichten enthaltenen Informationen zu geben.

III. Gesamtbericht

A. Zweck und Umfang

1. Dieser Bericht soll ein dynamisches Gesamtbild der während der vorausgehenden Vierjahresperiode verzeichneten Entwicklungen in bezug auf jede Gruppe grundlegender Prinzipien und Rechte vermitteln und als Grundlage für die Bewertung der Wirksamkeit der von der Organisation geleisteten Unterstützung und für die Festlegung von Prioritäten für den folgenden Zeitraum dienen, und zwar in Form von Aktionsplänen für die technische Zusammenarbeit, die insbesondere dazu bestimmt sind, die zu ihrer Durchführung erforderlichen internen und externen Ressourcen zu mobilisieren.
2. Der Bericht wird jedes Jahr abwechselnd eine der vier Gruppen grundlegender Prinzipien und Rechte behandeln.

B. Modalitäten

1. Der Bericht wird unter der Verantwortung des Generaldirektors auf der Grundlage offizieller Informationen oder von in Übereinstimmung mit feststehenden Verfahren beschafften und bewerteten Informationen ausgearbeitet werden. Im Fall von Staaten, die die grundlegenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, wird er insbesondere auf den Ergebnissen der vorstehend erwähnten jährlichen Folgemaßnahmen beruhen. Im Fall von Mitgliedern, die die betreffenden Übereinkommen ratifiziert haben, wird der Bericht insbesondere auf den nach Artikel 22 der Verfassung behandelten Berichten beruhen.
2. Dieser Bericht wird der Konferenz zur dreigliedrigen Erörterung als ein Bericht des Generaldirektors vorgelegt werden. Die Konferenz kann diesen Bericht getrennt von den Berichten nach Artikel 12 ihrer Geschäftsordnung behandeln und kann ihn in einer Sitzung, die gänzlich diesem Bericht gewidmet ist, oder in einer anderen geeigneten Weise erörtern. Es wird dann Sache des Verwaltungsrats sein, auf einer baldigen Tagung Schlußfolgerungen aus

dieser Erörterung hinsichtlich der in der folgenden Vierjahresperiode umzusetzenden Prioritäten und Aktionspläne für die technische Zusammenarbeit zu ziehen.

IV. Folgendes gilt als vereinbart:

1. Es werden Vorschläge für Änderungen der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats und der Konferenz unterbreitet werden, die erforderlich sind, um die vorstehenden Bestimmungen durchzuführen.
2. Die Konferenz wird das Funktionieren dieser Folgemaßnahmen unter Berücksichtigung der gewonnenen Erfahrungen zu gegebener Zeit überprüfen, um zu beurteilen, ob sie den in Teil I dargelegten Gesamtzweck ausreichend erfüllt haben.

Der vorstehende Text ist der Wortlaut der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihrer Folgemaßnahmen, angenommen von der Internationalen Arbeitskonferenz auf ihrer sechsundachtzigsten Tagung, die in Genf stattgefunden hat und am 18. Juni 1998 für geschlossen erklärt worden ist.

ZU URKUND DESSEN haben am 19. Juni 1998 unterschrieben:

Der Präsident der Konferenz

JEAN-JACQUES OECHSLIN

Der Generaldirektor des Internationalen Arbeitsamtes

MICHEL HANSENNE

Anhang 2

Tabelle der Ratifikationen der IAO-Übereinkommen Nr. 87 und 98 und der im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung vorgelegten Jahresberichte (Stand 1. Januar 2004)

Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948

Übereinkommen (Nr. 97) über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen, 1949

Erläuterung der Angaben in der Tabelle

R	Übereinkommen ratifiziert
–	Übereinkommen nicht ratifiziert
Ja	Jahresbericht erhalten
Nein	Jahresbericht nicht erhalten
n/a	nicht anwendbar

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		2004 Jahresbericht vorgelegt ¹
	Ü. 87	Ü. 98	
Afghanistan	—	—	Nein
Ägypten	R	R	n/a
Albanien	R	R	n/a
Algerien	R	R	n/a
Angola	—	R	n/a
Antigua und Barbuda	R	R	n/a

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		2004 Jahresbericht vorgelegt ¹
	Ü. 87	Ü. 98	
Äquatorialguinea	R	R	n/a
Arabische Republik Syrien	R	R	n/a
Argentinien	R	R	n/a
Armenien	—	—	Nein
Aserbaidshan	R	R	n/a
Äthiopien	R	R	n/a
Australien	R	R	n/a
Bahamas	R	R	n/a
Bahrain	—	—	Ja
Bangladesch	R	R	n/a
Barbados	R	R	n/a
Belarus	R	R	n/a
Belgien	R	R	n/a
Belize	R	R	n/a
Benin	R	R	n/a
Bolivien	R	R	n/a
Bosnien und Herzegowina	R	R	n/a
Botsuana	R	R	n/a
Brasilien	—	R	Ja
Bulgarien	R	R	n/a
Burkina Faso	R	R	n/a
Burundi	R	R	n/a
Chile	R	R	n/a
China	—	—	Ja
Costa Rica	R	R	n/a
Côte d'Ivoire	R	R	n/a
Dänemark	R	R	n/a
Demokratische Republik Kongo	R	R	n/a
Demokratische Republik Timor-Leste	—	—	Neues Mitglied
Deutschland	R	R	n/a
Die ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien	R	R	n/a
Dominica	R	R	n/a
Dominikanische Republik	R	R	n/a
Dschibuti	R	R	n/a
Ecuador	R	R	n/a
El Salvador	—	—	Ja
Eritrea	R	R	n/a

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		2004 Jahresbericht vorgelegt ¹
	Ü. 87	Ü. 98	
Fidschi	R	R	n/a
Finnland	R	R	n/a
Frankreich	R	R	n/a
Gabun	R	R	n/a
Gambia	R	R	n/a
Georgien	R	R	n/a
Ghana	R	R	n/a
Grenada	R	R	n/a
Griechenland	R	R	n/a
Guatemala	R	R	n/a
Guinea	R	R	n/a
Guinea-Bissau	—	R	Nein
Guyana	R	R	n/a
Haiti	R	R	n/a
Honduras	R	R	n/a
Indien	—	—	Ja
Indonesien	R	R	n/a
Irak	—	R	Nein
Irland	R	R	n/a
Islamische Republik Iran	—	—	Ja
Island	R	R	n/a
Israel	R	R	n/a
Italien	R	R	n/a
Jamaika	R	R	n/a
Japan	R	R	n/a
Jemen	R	R	n/a
Jordanien	—	R	Ja
Jugoslawien	R	R	n/a
Kambodscha	R	R	n/a
Kamerun	R	R	n/a
Kanada	R	—	Ja
Kap Verde	R	R	n/a
Kasachstan	R	R	n/a
Katar	—	—	Ja
Kenia	—	R	Nein
Kiribati	R	R	n/a
Kirgistan	R	R	n/a

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		2004 Jahresbericht vorgelegt ¹
	Ü. 87	Ü. 98	
Kolumbien	R	R	n/a
Komoren	R	R	n/a
Kongo	R	R	n/a
Kroatien	R	R	n/a
Kuba	R	R	n/a
Kuwait	R	—	n/a
Laotische Demokratische Volksrepublik	—	—	Nein
Lesotho	R	R	n/a
Lettland	R	R	n/a
Libanon	—	R	Ja
Liberia	R	R	n/a
Libysch-Arabische Dschamahirija	R	R	n/a
Litauen	R	R	n/a
Luxemburg	R	R	n/a
Madagaskar	R	R	n/a
Malawi	R	R	n/a
Malaysia	—	R	Ja
Mali	R	R	n/a
Malta	R	R	n/a
Marokko	—	R	Ja
Mauritanien	R	R	n/a
Mauritius	—	R	Ja
Mexiko	R	—	Ja
Mongolei	R	R	n/a
Mosambik	R	R	n/a
Myanmar	R	—	Ja
Namibia	R	R	n/a
Nepal	—	R	Ja
Neuseeland	—	R	Ja
Nicaragua	R	R	n/a
Niederlande	R	R	n/a
Niger	R	R	n/a
Nigeria	R	R	n/a
Norwegen	R	R	n/a
Oman	—	—	Ja
Österreich	R	R	n/a
Pakistan	R	R	n/a

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		2004 Jahresbericht vorgelegt ¹
	Ü. 87	Ü. 98	
Panama	R	R	n/a
Papua-Neuguinea	R	R	n/a
Paraguay	R	R	n/a
Peru	R	R	n/a
Philippinen	R	R	n/a
Polen	R	R	n/a
Portugal	R	R	n/a
Republik Moldau	R	R	n/a
Republik Korea	—	—	Ja
Ruanda	R	R	n/a
Rumänien	R	R	n/a
Russische Föderation	R	R	n/a
Saint Kitts und Nevis	R	R	n/a
Saint Lucia	R	R	n/a
Saint Vincent und die Grenadinen	R	R	n/a
Salomon-Inseln	—	—	Nein
Sambia	R	R	n/a
San Marino	R	R	n/a
Sao Tomé und Príncipe	R	R	n/a
Saudi-Arabien	—	—	Ja
Schweden	R	R	n/a
Schweiz	R	R	n/a
Senegal	R	R	n/a
Seschellen	R	R	n/a
Sierra Leone	R	R	n/a
Simbabwe	R	R	n/a
Singapur	—	R	Ja
Slowakei	R	R	n/a
Slowenien	R	R	n/a
Somalia	—	—	Nein
Spanien	R	R	n/a
Sri Lanka	R	R	n/a
Südafrika	R	R	n/a
Sudan	—	R	Ja
Surinam	R	R	n/a
Swasiland	R	R	n/a
Tadschikistan	R	R	n/a

Mitgliedstaaten	Ratifikationen		2004 Jahresbericht vorgelegt ¹
	Ü. 87	Ü. 98	
Thailand	—	—	Ja
Togo	R	R	n/a
Trinidad und Tobago	R	R	n/a
Tschad	R	R	n/a
Tschechische Republik	R	R	n/a
Tunisien	R	R	n/a
Türkei	R	R	n/a
Turkmenistan	R	R	n/a
Uganda	—	R	Ja
Ukraine	R	R	n/a
Ungarn	R	R	n/a
Uruguay	R	R	n/a
Usbekistan	—	R	Nein
Vanuatu	—	—	Neues Mitglied
Venezuela	R	R	n/a
Vereinigte Arabische Emirate	—	—	Ja
Vereinigte Republik Tansania	R	R	Ja
Vereinigte Staaten	—	—	Ja
Vereinigtes Königreich	R	R	n/a
Vietnam	—	—	Nein
Zentralafrikanische Republik	R	R	n/a
Zypern	R	R	n/a

¹ IAA: Review of annual reports under the follow-up to the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Introduction by the ILO Declaration Expert-Advisers to the compilation of annual reports, Verwaltungsratsdok. GB.289/4, 289. Tagung, Genf, März 2004.

Anhang 3

Übereinkommen Nr. 87 und 98

Übereinkommen Nr. 87

Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes¹

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation, die vom Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes nach San Francisco einberufen wurde und am 17. Juni 1948 zu ihrer einunddreißigsten Tagung zusammengetreten ist,

hat beschlossen, verschiedene Anträge betreffend die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, eine Frage, die den siebenten Gegenstand ihrer Tagesordnung bildet, in der Form eines Übereinkommens anzunehmen.

Davon ausgehend, daß die Präambel zur Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation die „Anerkennung des Grundsatzes der Vereinigungsfreiheit“ unter den Mitteln aufzählt, die geeignet sind, die Lage der Arbeitnehmer zu verbessern und den Frieden zu sichern,

daß die Erklärung von Philadelphia erneut bekräftigt hat, daß „Freiheit der Meinungsäußerung und Vereinigungsfreiheit wesentliche Voraussetzungen beständigen Fortschritts“ sind,

daß die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer dreißigsten Tagung einstimmig die Grundsätze angenommen hat, welche die Grundlage der internationalen Regelung bilden sollen,

daß die Generalversammlung der Vereinten Nationen sich auf ihrer zweiten Tagung diese Grundsätze zu eigen gemacht und die Internationale Arbeitsorganisation ersucht hat, weiterhin alles zu tun, um die Annahme eines oder mehrerer internationaler Übereinkommen zu ermöglichen,

¹ Dieses Übereinkommen ist am 4. Juli 1950 in Kraft getreten.

nimmt die Konferenz heute, am 9. Juli 1948, das folgende Übereinkommen an, das als Übereinkommen über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, bezeichnet wird.

TEIL I. VEREINIGUNGSFREIHEIT

Artikel 1

Jedes Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation, für das dieses Übereinkommen in Kraft ist, verpflichtet sich, die folgenden Bestimmungen zur Anwendung zu bringen.

Artikel 2

Die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber ohne jeden Unterschied haben das Recht, ohne vorherige Genehmigung Organisationen nach eigener Wahl zu bilden und solchen Organisationen beizutreten, wobei lediglich die Bedingung gilt, daß sie deren Satzungen einhalten.

Artikel 3

1. Die Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber haben das Recht, sich Satzungen und Geschäftsordnungen zu geben, ihre Vertreter frei zu wählen, ihre Geschäftsführung und Tätigkeit zu regeln und ihr Programm aufzustellen.

2. Die Behörden haben sich jedes Eingriffes zu enthalten, der geeignet wäre, dieses Recht zu beschränken oder dessen rechtmäßige Ausübung zu behindern.

Artikel 4

Die Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber dürfen im Verwaltungswege weder aufgelöst noch zeitweilig eingestellt werden.

Artikel 5

Die Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber sind berechtigt, Verbände und Zentralverbände zu bilden und sich solchen anzuschließen. Die Organisationen, Verbände und Zentralverbände haben das Recht, sich internationalen Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber anzuschließen.

Artikel 6

Die Bestimmungen der Artikel 2, 3 und 4 finden auf die Verbände und Zentralverbände von Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber Anwendung.

Artikel 7

Der Erwerb der Rechtspersönlichkeit durch Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber, ihre Verbände und Zentralverbände darf nicht an Bedingungen geknüpft werden, die geeignet sind, die Anwendung der Bestimmungen der Artikel 2, 3 und 4 zu beeinträchtigen.

Artikel 8

1. Die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber und ihre Organisationen haben sich gleich anderen Personen und organisierten Gemeinschaften bei Ausübung der ihnen durch dieses Übereinkommen zuerkannten Rechte an die Gesetze zu halten.

2. Die in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechte dürfen weder durch die innerstaatliche Gesetzgebung noch durch die Art ihrer Anwendung geschmälert werden.

Artikel 9

1. Die innerstaatliche Gesetzgebung bestimmt, inwieweit die in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechte auf das Heer und die Polizei Anwendung finden.

2. Die Ratifikation dieses Übereinkommens durch ein Mitglied läßt bereits bestehende Gesetze, Entscheidungen, Gewohnheiten oder Vereinbarungen, die den Angehörigen des Heeres und der Polizei irgendwelche in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechte einräumen, nach dem Grundsatz des Artikels 19 Absatz 8 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation unberührt.

Artikel 10

In diesem Übereinkommen bezeichnet der Ausdruck „Organisation“ jede Organisation von Arbeitnehmern oder von Arbeitgebern, welche die Förderung und den Schutz der Interessen der Arbeitnehmer oder der Arbeitgeber zum Ziele hat.

TEIL II. SCHUTZ DES VEREINIGUNGSRECHTES

Artikel 11

Jedes Mitglied der Internationalen Arbeitsorganisation, für das dieses Übereinkommen in Kraft ist, verpflichtet sich, alle erforderlichen und geeigneten Maßnahmen zu treffen, um den Arbeitnehmern und den Arbeitgebern die freie Ausübung des Vereinigungsrechtes zu gewährleisten.

[Verschiedene Bestimmungen und Schlußbestimmungen weggelassen]

Übereinkommen Nr. 98

Übereinkommen über die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen²

Die Allgemeine Konferenz der Internationalen Arbeitsorganisation, die vom Verwaltungsrat des Internationalen Arbeitsamtes nach Genf einberufen wurde und am 8. Juni 1949 zu ihrer zweiunddreißigsten Tagung zusammengetreten ist,

hat beschlossen, verschiedene Anträge anzunehmen betreffend die Anwendung der Grundsätze des Vereinigungsrechtes und des Rechtes zu Kollektivverhandlungen, eine Frage, die den vierten Gegenstand ihrer Tagesordnung bildet, und

dabei bestimmt, daß diese Anträge die Form eines internationalen Übereinkommens erhalten sollen.

Die Konferenz nimmt heute, am 1. Juli 1949, das folgende Übereinkommen an, das als Übereinkommen über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, bezeichnet wird.

Artikel 1

1. Die Arbeitnehmer sind vor jeder gegen die Vereinigungsfreiheit gerichteten unterschiedlichen Behandlung, die mit ihrer Beschäftigung in Zusammenhang steht, angemessen zu schützen.

2. Dieser Schutz ist insbesondere gegenüber Handlungen zu gewähren, die darauf gerichtet sind,

- a) die Beschäftigung eines Arbeitnehmers davon abhängig zu machen, daß er keiner Gewerkschaft beitrifft oder aus einer Gewerkschaft austritt,
- b) einen Arbeitnehmer zu entlassen oder auf sonstige Weise zu benachteiligen, weil er einer Gewerkschaft angehört oder weil er sich außerhalb der Arbeitszeit oder mit Zustimmung des Arbeitgebers während der Arbeitszeit gewerkschaftlich betätigt.

Artikel 2

1. Den Organisationen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber ist in bezug auf ihre Bildung, Tätigkeit und Verwaltung gebührender Schutz gegen jede Einmischung von der anderen Seite, sowohl seitens der Organisationen wie auch ihrer Vertreter oder Mitglieder, zu gewähren.

2. Als Einmischung im Sinne dieses Artikels gelten insbesondere Handlungen, die darauf gerichtet sind, von einem Arbeitgeber oder von einer Organisation von Arbeitgebern abhängige Organisationen von Arbeitnehmern ins Leben zu rufen oder Organisationen von Arbeitnehmern durch Geldmittel oder auf sonstige Weise zu unterstützen, um sie unter den Einfluß eines Arbeitgebers oder einer Organisation von Arbeitgebern zu bringen.

² Dieses Übereinkommen ist am 18. Juli 1951 in Kraft getreten.

Artikel 3

Soweit erforderlich, sind den Landesverhältnissen angepaßte Einrichtungen zu schaffen, um den Schutz des Vereinigungsrechtes im Sinne der vorangehenden Artikel zu gewährleisten.

Artikel 4

Soweit erforderlich, sind den Landesverhältnissen angepaßte Maßnahmen zu treffen, um im weitesten Umfang Entwicklung und Anwendung von Verfahren zu fördern, durch die Arbeitgeber oder Organisationen von Arbeitgebern einerseits und Organisationen von Arbeitnehmern andererseits freiwillig über den Abschluß von Gesamtarbeitsverträgen zur Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen verhandeln können.

Artikel 5

1. Die innerstaatliche Gesetzgebung bestimmt, inwieweit die in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechte auf das Heer und die Polizei Anwendung finden.

2. Die Ratifikation dieses Übereinkommens durch ein Mitglied läßt bereits bestehende Gesetze, Entscheidungen, Gewohnheiten oder Vereinbarungen, die den Angehörigen des Heeres und der Polizei irgendwelche in diesem Übereinkommen vorgesehenen Rechte einräumen, nach dem Grundsatz des Artikels 19 Absatz 8 der Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation unberührt.

Artikel 6

Dieses Übereinkommen läßt die Stellung der öffentlichen Beamten unberührt und darf in keinem für die Rechte und die Rechtsstellung dieser Beamten irgendwie nachteiligen Sinn ausgelegt werden.

[Schlußbestimmungen weggelassen]