



Verwaltungsrat

309. Tagung, Genf, November 2010

GB.309/2/1

ZUR BESCHLUSSFASSUNG

ZWEITER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz

Die Tagesordnung der 101. Tagung (2012) der Konferenz

Überblick

Behandelte Fragen

Die folgenden Gegenstände werden für die Tagesordnung der 101. Tagung (2012) der Konferenz vorgeschlagen:

i) Beschäftigung und sozialer Schutz im neuen demographischen Kontext (allgemeine Aussprache); ii) Nachhaltige Entwicklung, menschenwürdige Arbeit und grüne Arbeitsplätze (allgemeine Aussprache); iii) Mögliche Folgemaßnahmen zur wiederkehrenden Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit im Licht des Ergebnisses der Diskussionen auf der Tagung der Konferenz im Juni 2011 und etwaiger dabei angenommener Schlussfolgerungen; iv) Eine mögliche Empfehlung über grundsatzpolitische Kohärenz der Wirtschafts-, Finanz-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik (im Anschluss an die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung) (Normensetzung); v) Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten (allgemeine Aussprache); vi) Finanzdienstleistungen mit einem sozialen Zweck (allgemeine Aussprache); vii) Unternehmertum von Jugendlichen: Die Wandlung vom Arbeitsuchenden zum Arbeitsbeschaffer (allgemeine Aussprache); viii) Das Recht auf Information und Anhörung im Kontext wirtschaftlicher Umstrukturierung (allgemeine Aussprache).

Grundsatzpolitische Konsequenzen

Da der Verwaltungsrat die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz beschließt, sind die auf der Grundlage dieser Vorlage getroffenen Beschlüsse ausschlaggebend für das Programm der Konferenz in dem betreffenden Jahr.

Finanzielle Konsequenzen

Die üblichen Konsequenzen von Gegenständen auf der Tagesordnung der Konferenz.

Beschluss erforderlich

Absatz 11.

Verweise auf andere Verwaltungsratsdokumente und Instrumente der IAO

GB.307/PV, dec-GB.308/5, GB.309/WP/SDG/1, GB.309/3/1, GB.304/PV, GB.298/PV, GB.298/2.

Entschließung über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung, 2010.

Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008.

Einleitung

1. Auf seiner 307. Tagung (März 2010) erörterte der Verwaltungsrat die Tagesordnung der 101. Tagung (2012) der Konferenz, die die folgenden ständigen Gegenstände umfassen wird:
 - Berichte des Präsidenten des Verwaltungsrats und des Generaldirektors;
 - Programm und Haushalt und sonstige Finanzfragen;
 - Informationen und Berichte über die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen.
2. Die Konferenz befasst sich in der Regel mit drei Fachgegenständen. Im März 2010 beschloss der Verwaltungsrat, eine wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, die sich auf alle vier Kategorien der grundlegenden Prinzipien und Rechte erstreckt, im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008, in die Tagesordnung der Konferenz des Jahres 2012 aufzunehmen und die Behandlung der zwei Gegenstände zur Vervollständigung dieser Tagesordnung zurückzustellen¹. Diese Diskussion wurde im Juni 2010 erneut zurückgestellt².
3. Im März und Juni 2010 wurden im Rahmen der Diskussionen über die Tagesordnungen der Konferenz in den Jahren 2011 und 2012 die folgenden Gegenstände vorgelegt: Vorschlag zur Normensetzung (im Anschluss an die Konferenzdiskussionen im Jahr 2009 über die Krisenreaktionen der IAO); Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten (allgemeine Aussprache); Finanzdienstleistungen mit einem sozialen Zweck (allgemeine Aussprache); Unternehmertum von Jugendlichen: Die Wandlung vom Arbeitsuchenden zum Arbeitsbeschaffer (allgemeine Aussprache); Das Recht auf Information und Anhörung im Kontext wirtschaftlicher Umstrukturierung (allgemeine Aussprache). Darüber hinaus wurde im Juni 2010 eine allgemeine Aussprache über Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht vorgeschlagen. Der Verwaltungsrat hat die Tagesordnung der Konferenz 2011 mit diesem Gegenstand vervollständigt.

Folgemaßnahmen zu wiederkehrenden Diskussionen

Die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung

4. Die erste wiederkehrende Diskussion fand auf der 99. Tagung (Juni 2010) der Konferenz statt und behandelte das strategische Ziel der Beschäftigung. Die von der Konferenz angenommenen Schlussfolgerungen des Ausschusses für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung enthielten auch das Ersuchen an den Verwaltungsrat, die Aus-

¹ GB.307/PV, Abs. 13 c).

² Dec-GB.308/5.

sprache der Konferenz über die Auswirkungen des neuen demographischen Kontext auf die Beschäftigung und den sozialen Schutz so früh wie möglich neu anzusetzen³.

5. Außerdem wurde der Generaldirektor in Absatz 50 der Schlussfolgerungen gebeten, der Tagung des Verwaltungsrats im November 2010 ein Dokument vorzulegen, dass die Elemente und möglichen Formen eines Rahmens umreißt mit dem Ziel, die Kohärenz zwischen diesen Politiken zu fördern. Dieses Dokument sollte einen kohärenten Rahmen bieten, um Regierungen und Sozialpartnern den bestmöglichen Rat zu erteilen, die volle und produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit als zentraler Bestandteil von Wirtschafts- und Sozialpolitiken verwirklicht werden können, während gleichzeitig die Zusammenarbeit und der Erfahrungsaustausch zwischen ihnen verbessert wird.
6. Auf dieser Tagung des Verwaltungsrats wird der Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Globalisierung eine Vorlage zur Frage der grundsatzpolitischen Kohärenz⁴ und dem Verwaltungsrat eine Vorlage über Folgemaßnahmen zur wiederkehrenden Diskussion zum Thema Beschäftigung vorgelegt⁵. Unter den Mitgliedern des Ausschusses für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung sprachen sich die Arbeitnehmergruppe und eine Reihe von Regierungen dafür aus, die Möglichkeit der Ausarbeitung einer Empfehlung zur Frage der grundsatzpolitischen Kohärenz zu prüfen.
7. Es darf daran erinnert werden, dass dem Verwaltungsrat im Anschluss an die Konferenzgesprache im Jahr 2009 über die Krisenreaktionen der IAO die Ausarbeitung einer Empfehlung vorgeschlagen wurde, um Regierungen und der Internationalen Gemeinschaft Leitlinien zur Schaffung eines grundsatzpolitischen Rahmens an die Hand zu geben, der einen Schutz vor größeren wirtschaftlichen und finanziellen Krisen und ihren sozialen Folgen bietet⁶. Dieser Vorschlag wurde überarbeitet und lautet jetzt „Eine mögliche Empfehlung über grundsatzpolitische Kohärenz der Wirtschafts-, Finanz-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik (im Anschluss an die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung)“ (siehe Anhang, Abschnitt III). Der Vorschlag könnte Vorteil ziehen aus den Diskussionen, die voraussichtlich auf dieser Tagung in der Arbeitsgruppe für die soziale Dimension der Globalisierung und im Verwaltungsrat stattfinden werden.

Die wiederkehrende Diskussion über sozialen Schutz (Soziale Sicherheit)

8. Der Verwaltungsrat beschloss auf seiner 304. Tagung (März 2009), dass sich die zweite wiederkehrende Diskussion im Juni 2011 mit dem strategischen Ziel des sozialen Schutzes (Soziale Sicherheit) befassen soll⁷. Wie in dem in Abschnitt III des Anhangs enthaltenen Vorschlag erläutert, bestand auf der im September 2009 veranstalteten Dreigliedrigen Sachverständigentagung über Strategien für die Ausweitung des Deckungsbereichs der Sozialen Sicherheit Einigkeit, dass die IAO ihre gegenwärtig aktuellen Übereinkommen und Empfehlungen durch einen Mechanismus ergänzen müsste, der die soziale Grund-sicherung fördert. Diese Frage sollte auf der Konferenz im Juni 2011 vom Ausschuss für die wiederkehrende Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit erörtert werden. Es wird

³ IAA: Entschließung über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung, Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, 2010, Schlussfolgerungen, Abs. 51.

⁴ GB.307/WP/SDG/1.

⁵ GB.309/3/1.

⁶ GB.307/2(Rev.), Anhang I, Abs. 1-6.

⁷ GB.304/PV, Abs. 52 b).

erwartet, dass diese Diskussion zu einem diesem Mechanismus betreffenden Vorschlag für die Tagesordnung der Konferenz im Jahr 2012 führen wird.

Vorschläge

9. Gegenwärtig liegen acht Vorschläge für die Tagesordnung der Konferenz im Jahr 2012 vor (siehe Anhang):
 - wie von der Konferenz auf ihrer letzten Tagung gefordert, ein Vorschlag für eine allgemeine Aussprache über Beschäftigung und sozialen Schutz im neuen demographischen Kontext, der ursprünglich ein Punkt der Tagesordnung der Konferenz des Jahres 2009 war ⁸ und aktualisiert worden ist;
 - ein neuer Vorschlag für eine allgemeine Aussprache über nachhaltige Entwicklung, menschenwürdige Arbeit und grüne Arbeitsplätze, der vom Amt als Gegenstand von aktueller Bedeutung ausgearbeitet worden ist;
 - mögliche Folgemaßnahmen zur wiederkehrenden Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit, die im Juni 2011 stattfinden wird;
 - ein Normensetzungsvorschlag im Anschluss an die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung: Eine mögliche Empfehlung über grundsatzpolitische Kohärenz der Wirtschafts-, Finanz-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik;
 - die vier früheren Vorschläge zur allgemeinen Aussprache, gegebenenfalls aktualisiert: d.h. Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten, Finanzdienstleistungen mit einem sozialen Zweck, Unternehmertum von Jugendlichen: Die Wandlung von Arbeitsuchenden zum Arbeitsbeschaffer, Das Recht auf Information und Anhörung im Kontext wirtschaftlicher Umstrukturierung.
10. Sollte der Verwaltungsrat den Vorschlag für eine Empfehlung über grundsatzpolitische Kohärenz für 2012 auswählen, müsste angesichts des Zeitpunkts des Beschlusses ein kürzerer Zeitrahmen gebilligt werden, wie er in der Geschäftsordnung der Konferenz für die vorbereitende Phase von Normensetzungsberatungen gemäß Artikel 38 (für eine einmalige Beratung) oder Artikel 39 (für eine zweimalige Beratung) festgelegt wird ⁹. Dieser gekürzte Zeitplan könnte wie folgt aussehen: Ein zusammenfassender Bericht begleitet von einem Fragebogen sollte den Regierungen spätestens 14 Monate vor Eröffnung der Tagung der Konferenz zugehen – d.h. bis April 2011; die Antworten der Regierungen sollten dem Amt spätestens acht Monate vor Eröffnung der Tagung der Konferenz übermittelt werden – d.h. bis Oktober 2011; der erforderliche Bericht sollte bei den Regierungen spätestens drei Monate vor Eröffnung der Konferenz eintreffen – d.h. bis März 2012. Was die möglichen Folgemaßnahmen zur wiederkehrenden Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit betrifft, siehe Absatz 31 des Vorschlags in Abschnitt III des Anhangs.
11. ***In Anbetracht dieser Umstände und im Hinblick auf die Vervollständigung der Tagesordnung der 101. Tagung (2012) der Konferenz wird der Verwaltungsrat ersucht, entweder***

a) zwei der folgenden Vorschläge auszuwählen:

⁸ GB.298/PV, Abs. 57 i) und GB.298/2, Abs. 23-43.

⁹ Für nähere Einzelheiten siehe beispielsweise GB.308/5.

- i) Beschäftigung und sozialer Schutz im neuen demographischen Kontext (allgemeine Aussprache);*
 - ii) Nachhaltige Entwicklung, menschenwürdige Arbeit und grüne Arbeitsplätze (allgemeine Aussprache);*
 - iii) Mögliche Folgemaßnahmen zur wiederkehrenden Diskussion zum Thema Soziale Sicherheit;*
 - iv) Eine mögliche Empfehlung über grundsatzpolitische Kohärenz der Wirtschafts-, Finanz-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik (im Anschluss an die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung) (Normensetzung) mit dem in Absatz 10 vorgeschlagenen Programm verkürzter Fristen;*
 - v) Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten (allgemeine Aussprache);*
 - vi) Finanzdienstleistungen mit einem sozialen Zweck (allgemeine Aussprache);*
 - vii) Unternehmertum von Jugendlichen: Die Wandlung vom Arbeitsuchenden zum Arbeitsbeschaffer (allgemeine Aussprache);*
 - viii) Das Recht auf Information und Anhörung im Kontext wirtschaftlicher Umstrukturierung (allgemeine Aussprache); oder*
- b) einen der genannten Vorschläge auszuwählen und die Behandlung der anderen zurückzustellen¹⁰.*

Genf, 1. November 2010

Zur Beschlussfassung: Absatz 11.

¹⁰ Wird auf einer kommenden Tagung ein Normensetzungsvorschlag ausgewählt, sollte ein weiteres Programm verkürzter Fristen für die Fertigstellung von Berichten gebilligt werden.

Anhang

I. Ein Vorschlag, der bereits auf der Tagesordnung der 98. Tagung (2009) der Konferenz stand

1. *Beschäftigung und sozialer Schutz im neuen demographischen Kontext*

Zusammenfassung

Der demographische Wandel und seine Auswirkungen auf die Beschäftigung und den sozialen Schutz stehen weiter ganz oben auf der Tagesordnung einer großen Zahl von Industrie- und Entwicklungsländern. Die Tagesordnung der 99. Tagung (2009) der Konferenz sah eine Aussprache über Beschäftigung und sozialen Schutz im neuen demographischen Kontext vor. Aufgrund des Ausbruchs der Wirtschaftskrise und der dringenden Notwendigkeit, deren Auswirkungen und mögliche Reaktionen zu erörtern, wurde die Aussprache verschoben. In den Schlussfolgerungen von 2010 über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung wurde vorgeschlagen, diese Aussprache sobald wie möglich neu anzusetzen. Es wird daher vorgeschlagen, diesen Gegenstand zur allgemeinen Aussprache in die Tagesordnung der 101. Tagung (2012) der Konferenz aufzunehmen.

Die Alterung der Bevölkerung ist zwar unvermeidlich und irreversibel, sie ist jedoch keine Katastrophe, wenn die richtigen politischen Maßnahmen getroffen werden. Solche Mechanismen zur Bewältigung des Problems können im Arbeitsmarkt und in den sozialen Transfersystemen gefunden werden. Die Beschäftigung und den sozialen Schutz betreffende Maßnahmen sind zwangsläufig miteinander verbunden und es zeigt sich immer deutlicher, dass im Kontext des demographischen Wandels ein ganzheitlicher Ansatz erforderlich ist. Die Auswirkungen der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise sowie die für den Wiederaufschwung ergriffenen Maßnahmen haben diese Wechselbeziehungen deutlich aufgezeigt. Die IAO kann eine wichtige Rolle dabei spielen, innovative und integrierte Strategien zur Bewältigung dieser Herausforderungen zu entwickeln.

Die Terminfestsetzung einer allgemeinen Aussprache im Jahr 2012 würde die Konferenz in die Lage versetzen, die Schlussfolgerungen über die wiederkehrenden Diskussionen zum Thema Beschäftigung (2010) und über Soziale Sicherheit (2011) zu berücksichtigen und eine integrierte Perspektive der menschenwürdigen Arbeit ermöglichen, wie sie in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit gefordert wird.

1. Die IAO hat sich seit ihrer Gründung mit dem demographischen Wandel befasst. Die ersten zu dieser Frage 1930 angenommenen und 1967 neugefassten Urkunden hatten die Bereitstellung einer Invaliditäts-, Alters- und Hinterbliebenenversicherung zum Ziel. 1962 wurden im Bericht des Generaldirektors an die Konferenz die wichtigen Beiträge gewürdigt, die ältere Arbeitnehmer für die Wirtschaft und Gesellschaft leisten können¹. Die Frage der älteren Arbeitnehmer stand 1979 erneut auf der Tagesordnung der Konferenz², und 1980 nahm die Konferenz die umfassendste Urkunde zu diesem Thema an: die Empfehlung (Nr. 162) betreffend ältere Arbeitnehmer, 1980. Die Empfehlung soll das Recht älterer Arbeitnehmer auf Gleichbehandlung schützen und befasst sich vorrangig mit Maßnahmen, die ergriffen werden sollten, um ihre Bedürfnisse zu schützen.
2. Die Tagesordnung der Tagung des Jahres 2009 der Internationalen Arbeitskonferenz sah ursprünglich eine Aussprache über Beschäftigung und sozialen Schutz im neuen demographischen Kontext vor. Aufgrund des Ausbruchs der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise im dritten Quartal 2008 und der dadurch entstandenen dringlichen Notwendigkeit, die

¹ IAA: Bericht des Generaldirektors, Teil I: *Das Alter als soziales Problem – Erwerbstätigkeit und Ruhestand*, Internationale Arbeitskonferenz, 46. Tagung, Genf, 1962.

² IAA: *Das Alter als soziales Problem – Erwerbstätigkeit und Ruhestand*, Bericht VI(2), Internationale Arbeitskonferenz, 65. Tagung, Genf, 1979.

Auswirkungen der Krise und Reaktionen zu erörtern, wurde die Aussprache über demographischen Wandel verschoben ³.

3. Der demographische Wandel und seine Auswirkungen auf die Beschäftigung und den sozialen Schutz stehen weiterhin auf der politischen Agenda ganz oben, und es handelt sich dabei um ein Thema, das für die Mitgliedsgruppen von Interesse ist. In den Schlussfolgerungen von 2010 über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung wurde dies bekräftigt und vorgeschlagen, die Aussprache so früh wie möglich erneut anzusetzen ⁴. Es wird daher vorgeschlagen, diesen Gegenstand zum Zweck einer allgemeinen Aussprache in die Tagesordnung der 101. Tagung (2012) der Konferenz aufzunehmen.
4. Im Jahr 2012 werden seit der Ersten Weltversammlung zur Frage des Alterns, die 1982 in Wien stattfand, drei Jahrzehnte vergangen sein, und ein Jahrzehnt seit der Zweiten Weltversammlung über das Altern in Madrid im Jahr 2002. Die Aussprache sollte den Mitgliedsgruppen eine globale Übersicht über Erkenntnisse, grundsatzpolitische Fragen und Interventionsmittel geben und die Entwicklung einer integrierten und kohärenten Strategie für die Organisation erleichtern.
5. Der vom Amt für die Aussprache des Jahres 2009 erstellte Bericht befasste sich mit der Frage, welche Auswirkungen der demographische Übergang bzw. die „Alterung“ der Bevölkerung auf Gesellschaften und insbesondere auf die Welt der Arbeit hat. Der neue demographische Kontext wird sich auf alle Länder – Industrie- wie Entwicklungsländer – in allen Regionen auswirken, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß und innerhalb unterschiedlicher Zeithorizonte. Die Alterung ist unvermeidlich. Sie ist in den Industrieländern in einem weiter fortgeschrittenen Stadium und in den Entwicklungsländern nimmt sie rasch zu. Im Jahr 2050 werden zwei Milliarden Menschen mindestens 60 Jahre oder älter sein und 80 Prozent von ihnen werden in Entwicklungsländern leben.
6. Es gibt zahlreiche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und die Arbeitsmärkte und insbesondere auf die Beschäftigung und den sozialen Schutz in unterschiedlichen Entwicklungskontexten. Besonders in den Industrieländern, die sich in einem weiter fortgeschrittenen Stadium dieses demographischen Übergangs befinden, werden grundsatzpolitische Lösungen entwickelt und diskutiert. In Ländern, die in höherem Maß von Armut und Informalität betroffen sind, stellt der demographische Übergang eine ungeheure Herausforderung dar. Es gibt jedoch Anzeichen, dass das globale Problembewusstsein zugenommen hat und allgemein die Einsicht besteht, dass Entwicklungen in einer Region durch Bevölkerungsbewegungen und Arbeitsmigration Auswirkungen auf andere haben.
7. Die Alterung der Bevölkerung ist zwar unvermeidlich und irreversibel, sie ist jedoch keine Katastrophe, wenn die richtigen politischen Maßnahmen ergriffen werden. Solche Mechanismen zur Bewältigung des Problems finden sich im Arbeitsmarkt und in den sozialen Transfersystemen. Grundsatzpolitische Lösungen zur Bewältigung des demographischen Wandels müssen globale, den Lebenszyklus betreffende und intergenerationale Perspektiven berücksichtigen. Bei der Bewältigung der „Alterungsherausforderung“ geht es jedoch nicht nur um Politiken für alte Menschen, sondern auch um Politiken für den gesamten Lebenszyklus und für alle Altersgruppen. Politiken und Maßnahmen im Bereich der Beschäftigung und des sozialen Schutzes sind zwangsläufig verbunden und dieser gesamtgesellschaftliche Ansatz wird im Kontext des demographischen Wandels noch offensichtlicher. Die Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise haben ebenso wie die Gesundungsmaßnahmen diese Wechselbeziehungen ganz deutlich gemacht. Am stärksten gefährdete Bevölkerungsgruppen wie Jugendliche und ältere Arbeitnehmer waren von wachsender

³ GB.304/PV, Abs. 291 c).

⁴ Siehe IAA: Entschließung über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung, a.a.O., Schlussfolgerungen, Abs. 51.

Unterbeschäftigung und Arbeitslosigkeit besonders betroffen und Systeme der Sozialen Sicherheit stehen unter großem finanziellen Druck, da die Steuer- und Beitragsbasis gerade in einer Zeit schrumpft, in der die Ausgaben für Leistungen voraussichtlich zunehmen.

8. Die Ansetzung einer allgemeinen Aussprache im Jahr 2012 würde die Konferenz in die Lage versetzen, die Schlussfolgerungen der wiederkehrenden Diskussionen zum Thema Beschäftigung (2010) und Soziale Sicherheit (2011) zu berücksichtigen und eine integrierte Perspektive der menschenwürdigen Arbeit ermöglichen, wie sie in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit gefordert wird.

II. Ein neuer Vorschlag für eine allgemeine Aussprache

Beschäftigung

2. Nachhaltige Entwicklung, menschenwürdige Arbeit und grüne Arbeitsplätze (allgemeine Aussprache)

Zusammenfassung

Eine zunehmend geschädigte natürliche Umwelt, Klimawandel und der Übergang zu einem kohlenstoff-armen nachhaltigen Wachstumspfad haben zunehmend Auswirkungen auf die Welt der Arbeit, in der dadurch nicht nur neue Chancen, sondern auch neue Bedrohungen entstehen. Auf globaler Ebene und in vielen Ländern werden in diesem Zusammenhang Grundsatzpolitiken formuliert. Positive Ergebnisse im Sinne der menschenwürdigen Arbeit erfordern eine kohärente Politik. Die Diskussion würde die Mitgliedsgruppen unterstützen, einen effektiven Beitrag zu leisten, indem sie Prioritäten, vorbildliche grundsatzpolitische Praktiken und effektive institutionelle Mechanismen ermitteln, um so die nachhaltige Entwicklung durch die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze in nachhaltigen Unternehmen und einen gerechten Übergang zu unterstützen.

Begründung

9. Umweltverschmutzung, die exzessive Nutzung natürlicher Ressourcen, Klimawandel und ähnliche Katastrophen betreffen bereits hunderte von Millionen von Männern und Frauen weltweit und drohen, die im letzten Jahrzehnt bei der Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele (MEZ) erzielten Fortschritte zunichtezumachen. Umweltprobleme und die zu ihrer Bewältigung ergriffenen Maßnahmen haben immer stärkere Auswirkungen auf Volkswirtschaften, Unternehmen und Arbeitsmärkte.
10. Das im Globalen Beschäftigungspakt geforderte notwendige Umschwenken auf einen nachhaltigen und kohlenstoffarmen Entwicklungspfad wird zunehmend anerkannt und praktisch umgesetzt. In den zur Überwindung der Krise geschnürten Konjunkturpaketen haben viele Regierungen umfangreiche „grüne“ Komponenten aufgenommen. Eine noch größere Zahl von Ländern weltweit trifft Maßnahmen und bringt Programme auf den Weg, um zu einer grüneren und klimafreundlicheren Wirtschaft überzugehen. Ein bedeutender Fonds mit einer vorgesehenen Kapitalausstattung von 100 Milliarden US-Dollar jährlich bis 2020 wird eingerichtet, um Entwicklungsländer bei der Bewältigung der Klimaherausforderung zu unterstützen.
11. Auf der internationalen Ebene stehen Klimawandel und nachhaltige Entwicklung auf der Tagesordnung weiterhin ganz oben, da sich die G20 geeinigt haben, umweltschädliche Subventionen abzuschaffen und intensive Verhandlungen gemäß dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen fortzuführen. Im Jahr 2012 wird sich die von Brasilien ausgerichtete Konferenz der Vereinten Nationen über nachhaltige Entwicklung oder „Rio+20“ mit Fragen wie grüne Wirtschaft und Staats- und Verwaltungsführung für ökologische Nachhaltigkeit befassen.

12. Umweltschutzaufgaben, Klimawandel und der Übergang zu einer nachhaltigen, kohlenstoffarmen Wirtschaft werden tiefgreifende Auswirkungen auf Produktions- und Verbrauchsstrukturen, Unternehmen und Arbeitnehmer haben. Ohne weitreichende Bemühungen um eine „Ökologisierung“ von Unternehmen überall in der Wirtschaft wird dieser Übergang unmöglich sein. Außerdem führt die Verringerung der Emissionen von Treibhausgasen zu Verlagerungen innerhalb und zwischen Wirtschaftssektoren sowie zwischen Regionen. In kohlenstoffarmen Industrien und Dienstleistungen, in der Abfallbewirtschaftung und -verwertung sowie im Bereich der Wiederherstellung des Naturkapitals vollzieht sich ein rasches Produktions- und Beschäftigungswachstum. Energie- und ressourcenintensive Sektoren stagnieren hingegen oder befinden sich sogar in einem Schrumpfungsprozess.
13. In vielen Ländern hat der Klimawandel zwar bereits nachteilige Auswirkungen auf die Wirtschaftstätigkeit, und er schädigt und oder zerstört sogar Unternehmen und Arbeitsplätze, wohldurchdachte Anpassungsmaßnahmen zeigen jedoch, dass Klimaresilienz durchaus mit der Schaffung von Arbeitsplätzen und der Verringerung von Armut vereinbar sein kann. Grüne Arbeitsplätze können eine Brückenfunktion erfüllen zwischen dem Millenniums-Entwicklungsziel 1 (Beseitigung von extremer Armut und Hunger) und dem Millenniums-Entwicklungsziel 7 (Gewährleistung ökologischer Nachhaltigkeit).
14. Eine zunehmende Zahl von Forschungsarbeiten ist zu der Schlussfolgerung gelangt, dass die „Ökologisierung“ von Unternehmen und die so entstehenden grünen Arbeitsplätze die Verluste durch die Einstellung ökologisch nicht mehr tragfähiger Tätigkeiten mehr als kompensieren. Die Beschäftigungsbilanz des Übergangs zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft sollte moderate bis deutliche Zuwächse aufweisen, abhängig von Ländern und Politiken.
15. Die Erfahrungen einiger Länder zeigen, dass der Übergang auch die Qualität der Beschäftigung verbessern kann. In Sektoren wie Abfallbewirtschaftung und -verwertung, die weltweit bereits etliche Millionen Arbeitskräfte beschäftigen (nach Angaben der Weltbank 1 Prozent der städtischen Bevölkerung entwickelter Länder) und die weiter wachsen werden, sind die Formalisierung von Unternehmen und Arbeitsplätzen sowie die Verbesserung der Beschäftigungsqualität nicht nur möglich, sondern eine Voraussetzung für eine effektive und umweltverträgliche Recyclingindustrie.
16. Eine erfolgreiche und sozialverträgliche Transformation der Wirtschaften wird von kohärenten Politiken und Regelungen für einen gerechten und reibungslosen Übergang abhängen, wozu auch aktive Arbeitsmarktpolitiken und verstärkte Investitionen in Weiterbildung gehören.
17. Im Bericht des Generaldirektors an die Internationale Arbeitskonferenz 2007 wurden die Herausforderungen der nachhaltigen Entwicklung, menschenwürdigen Arbeit und grünen Arbeitsplätze benannt⁵. Dies führte in Partnerschaft mit dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen, der Internationalen Arbeitgeber-Organisation und dem Internationalen Gewerkschaftsbund zur Initiative für grüne Arbeitsplätze und im Jahr 2008 zur Einrichtung des rasch wachsenden Globalen Programms der IAO für grüne Arbeitsplätze, das die vier Dimensionen der menschenwürdigen Arbeit integriert und die einschlägigen Fachkenntnisse der IAO in der Zentrale und im Außendienst zusammenführt. Das Globale Programm ist gegenwärtig in 15 Mitgliedstaaten aktiv.
18. Bei den Diskussionen über den Globalen Beschäftigungspakt im Verwaltungsrat in den Jahren 2007 und 2008 und auf der Konferenz im Jahr 2009 sowie bei der wiederkehrenden Diskussion zum Thema Beschäftigung im Jahr 2010 wurden die Chancen zur Schaffung menschenwürdiger Arbeit und inklusiven Wirtschaftswachstums betont, gleichzeitig wurde jedoch auch erklärt, dass Kohärenz zwischen der Wirtschafts-, Umwelt- und Sozial- und

⁵ IAA: *Menschenwürdige Arbeit für nachhaltige Entwicklung*, Bericht des Generaldirektors, Bericht I(A), Internationale Arbeitskonferenz, 96. Tagung, Genf, 2007.

Arbeitspolitik erforderlich sei, um positive Ergebnisse zu erzielen. Grüne Arbeitsplätze sind nicht kein passives Ergebnis von Investitionen. Die aktive Mitwirkung von Millionen von Unternehmern und Managern und von hunderten von Millionen von Arbeitnehmern ist unerlässlich, um diesen Übergang zu ermöglichen.

19. Dieses Engagement der Welt der Arbeit, kohärente Politiken und ein reibungsloser Übergang erfordern bei der Formulierung und Umsetzung von Politiken sozialen Dialog. Es gibt überzeugende Beispiele für den Beitrag, den der soziale Dialog im Bereich der internationalen Politikgestaltung beim grundlegenden Wandel zu einer grünen Wirtschaft auf allen Ebenen leisten kann.

Vorgeschlagene Diskussionspunkte

20. Die Diskussion auf der Konferenz könnte sich mit folgenden Fragen befassen:

- Was sind die wichtigsten Auswirkungen des Klimawandels und anderer Umweltbelange sowie der Klima- und Umweltpolitiken auf menschenwürdige Arbeit und die Welt der Arbeit?
- Was sind die Chancen und Herausforderungen aufgrund der Wechselbeziehungen zwischen Umweltfaktoren und -politiken und wirtschaftlichen und sozialen Ergebnissen?
- Welche Politiken und Programme sind in der Lage, gleichzeitig einen Übergang zu einer kohlenstoffarmen, energie- und ressourcenschonenden Wirtschaft und zu inklusivem Wachstum mit menschenwürdiger Arbeit herbeizuführen?
- Wie kann der soziale Dialog einen Beitrag zu nachhaltiger Entwicklung und einem reibungslosen Übergang leisten?
- Was sind die Mechanismen und Institutionen, mit denen auf internationaler, nationaler und sektoraler Ebene die notwendige grundsatzpolitische Kohärenz erzielt werden kann, und wie kann die IAO einen Beitrag zu effektiven und kohärenten Politiken leisten?

Angestrebte Ergebnisse

21. Die Aussprache der Konferenz würde folgende Ergebnisse anstreben:

- Eine Bestandsaufnahme und Synthese globaler Erkenntnisse und Erfahrungen zu den Wechselbeziehungen zwischen nachhaltiger Entwicklung, menschenwürdiger Arbeit und grünen Arbeitsplätzen.
- Ein Inventar grundsatzpolitischer Lehren und guter Praktiken zur Unterstützung von Mitgliedsgruppen beim Umgang mit der sozialen Dimension von Klimawandel und nachhaltiger Entwicklung.
- Orientierungshilfe zu Möglichkeiten, wie die IAO die Agenda für menschenwürdige Arbeit effektiv mit nationalen und internationalen Politiken verzahnen kann, um den Klimawandel anzugehen und nachhaltige Entwicklung zu erzielen.

III. Vorschläge zu Folgemaßnahmen zu wiederkehrenden Diskussionen

3. *Mögliche Folgemaßnahmen zur wiederkehrenden Diskussion zum Thema sozialer Schutz (Soziale Sicherheit)*

Zusammenfassung

Auf seiner 304. Tagung (März 2009) beschloss der Verwaltungsrat, dass sich die zweite wiederkehrende Diskussion im Jahr 2011 mit dem strategischen Ziel des sozialen Schutzes (Soziale Sicherheit) befassen sollte. Es wird davon ausgegangen, dass die Schlussfolgerungen der wiederkehrenden Diskussion im Jahr 2011 die Notwendigkeit eines Leitmechanismus in Form eines Rahmens für nationale Strategien zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit betonen und um Folgemaßnahmen durch die Konferenz ersuchen. Ob dieser Leitmechanismus durch ein Normensetzungsverfahren der Konferenz oder als nichtbindender Mechanismus konzipiert wird, wird von den Schlussfolgerungen der wiederkehrenden Diskussion im Jahr 2011 abhängen.

Angesichts der Bedeutung der sozialen Grundsicherung für die Ausweitung des Schutzes der Sozialen Sicherheit im Hinblick auf die Verwirklichung der Millenniums-Entwicklungsziele und die Formulierung ihrer möglichen Folge-mechanismen sowie ihres Beitrags zur Linderung der sozialen Auswirkungen wirtschaftlicher, finanzieller und politischer Krisen und Naturkatastrophen erscheint eine frühzeitige Erörterung der Folgemaßnahmen zur wiederkehrenden Diskussion von 2011 bereits im Jahr 2012 wünschenswert. Der Verwaltungsrat wird möglicherweise die Tagesordnung der 101. Tagung (2012) der Konferenz durch einen Gegenstand vervollständigen wollen, indem ein grundsatzpolitischer Leitmechanismus zur Ausweitung der Sozialen Sicherheit diskutiert wird.

Hintergrund

22. Im Einklang mit den in der Präambel ihrer Verfassung (1919) niedergelegten Zielen und Zwecken gehörte die weltweite Ausweitung der Sozialen Sicherheit stets zu den Hauptzielen der IAO. 1944 wurde das Mandat in der Erklärung von Philadelphia bekräftigt, wo es ausdrücklich heißt: „anerkennt die feierliche Verpflichtung der Internationalen Arbeitsorganisation, bei den einzelnen Nationen der Welt Programme zur Erreichung folgender Ziele zu fördern: ‘...Ausbau von Maßnahmen der Sozialen Sicherheit, um allen, die eines solchen Schutzes bedürfen, ein Mindesteinkommen zu sichern, und um eine umfassende ärztliche Betreuung zu gewährleisten, sowie ‘Schutz für Mutter und Kind...’ “⁶. Auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2001 bekräftigten die Mitgliedsgruppen die grundlegende Rolle der IAO bei der Förderung und Ausweitung der Sozialen Sicherheit sowie ihre Verpflichtungen. Bei diesem Anlass gelangte der Ausschuss für Soziale Sicherheit zu folgender Schlussfolgerung: „Höchste Priorität muss Politiken und Initiativen eingeräumt werden, mit denen Menschen, die von den vorhandenen Systemen noch nicht erfasst werden, in die Soziale Sicherheit einbezogen werden können⁷.“ Der Ausschuss betonte ferner, wie wichtig es sei, dass alle Tätigkeiten der IAO im Bereich der Sozialen Sicherheit auf der Erklärung von Philadelphia, dem Konzept der menschenwürdigen Arbeit und den einschlägigen Normen der IAO zur Sozialen Sicherheit basieren. In diesem Zusammenhang wurde u.a. vorgeschlagen, eine großangelegte Kampagne einzuleiten, um die Ausweitung des Schutzes der Sozialen Sicherheit zu fördern⁸. Im Jahr 2003 wurde die

⁶ IAA: *Erklärung über die Ziele und Zwecke der Internationalen Arbeitsorganisation*, Internationale Arbeitskonferenz, 26. Tagung, Philadelphia, 10. Mai 1944, Abs. III f) und h).

⁷ IAA: *Entschließung über Soziale Sicherheit*, Internationale Arbeitskonferenz, 89. Tagung, Genf, 2001, Schlussfolgerungen, Abs. 5.

⁸ Ebd., Abs. 17.

Globale Kampagne für Soziale Sicherheit und Schutz für alle mit folgenden Zielen auf den Weg gebracht: konkrete Verbesserungen beim Erfassungsbereich der Sozialen Sicherheit in möglichst vielen Ländern zu erreichen, die Kenntnisse der Sozialpartner und Einzelner im Bereich der Sozialen Sicherheit zu stärken und nützliche Werkzeuge für wichtige Akteure zu entwickeln, und die Soziale Sicherheit auf der internationalen Politikagenda ganz nach oben zu rücken.

23. Auf ihrer 97. Tagung (2008) nahm die Konferenz die Erklärung über soziale Gerechtigkeit an, mit der ein System wiederkehrender Diskussionen durch die Konferenz eingeführt wurde⁹. Auf seiner 304. Tagung (März 2009) beschloss der Verwaltungsrat, dass sich die zweite Diskussion des wiederkehrenden Gegenstandes im Jahr 2011 mit dem strategischen Ziel des sozialen Schutzes (Soziale Sicherheit) befassen sollte¹⁰. Er beschloss ferner, die Allgemeine Erhebung des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Über-einkommen und Empfehlungen solle sich auf ausgewählte Urkunden der Sozialen Sicherheit erstrecken¹¹. Im letzten Jahrzehnt hat die entscheidende Rolle der Systeme der Sozialen Sicherheit bei der Linderung und Verhütung von Armut, der Unterstützung der Realisierung von Millenniums-Entwicklungszielen und dem Ausgleich von sozialen und wirtschaftlichen nationalen Entwicklungsstrategien allgemeine internationale Akzeptanz gefunden. Die gegenwärtige Krise hat die öffentliche Wahrnehmung verstärkt, dass Systemen der Sozialen Sicherheit in Krisenzeiten auch eine entscheidende Rolle als sozialen und wirtschaftlichen Stabilisatoren zukommt.

IAO- und VN-Kontext

24. Die Globale Kampagne für Soziale Sicherheit und Schutz für alle ist zu einem Katalysator für die Tätigkeiten der IAO im Bereich der Sozialen Sicherheit geworden, die in einem Bericht behandelt wurden, der dem Ausschuss für Beschäftigung und Sozialpolitik im November 2008 vorgelegt wurde¹². Auf Ersuchen des Ausschusses fand vom 2. bis 4. September 2009 eine Dreigliedrige Sachverständigentagung über Strategien zur Ausweitung des Schutzes der Sozialen Sicherheit statt.
25. In der Zusammenfassung des Vorsitzenden der Tagung wird ausdrücklich die zweidimensionale Strategie befürwortet, die das Amt in pragmatischer Weise entwickelt hat, um den Schutz der Sozialen Sicherheit auszuweiten. Eine Dimension umfasst die Ausweitung von einigen Garantien für Einkommenssicherheit und des Zugangs zu Gesundheitsversorgung, wenn auch auf einer bescheidenen grundlegenden Ebene, für die ganze Bevölkerung. Diese Dimension kann als „horizontale“ Ausweitung bezeichnet werden. Die zweite Dimension bemüht sich um ein höheres Niveau der Einkommenssicherheit und des Gesundheitsschutzes zum Schutz des Lebensstandards von Menschen, wenn sie mit grundlegenden Lebensrisiken konfrontiert sind wie z. B. Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Verlust des Ernährers oder Alter. Diese Dimension kann als „vertikaler“ Aspekt der Ausweitung bezeichnet werden. Die horizontale Dimension ist konzeptionell identisch mit der Sozialtransfer-Komponente der Initiative für eine soziale Grundsicherung, die der Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (CEB) im April 2009 als eine seiner gemeinsamen Kriseninitiativen entwickelt hat. Die von der IAO und der Weltgesundheitsorganisation geleitete Initiative fördert eine Reihe von Sozialtransfers und Rechten, die Einzelnen den Erwerb grundlegender Güter und Dienste oder den Zugang zu ihnen ermöglichen, was einen Beitrag zur Realisierung der Millenniums-

⁹ Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, Anhang, Teil II(B).

¹⁰ GB.304/PV, Abs. 52 b).

¹¹ GB.304/PV, Abs. 211.

¹² GB.303/ESP/3.

Entwicklungsziele leistet. Im Zentrum der Initiative für soziale Grundsicherung steht die Schaffung einer Koalition internationaler Organisationen und Geber, die Länder dabei unterstützen, nachhaltige Sozialtransfersysteme und grundlegende Sozialdienste zu planen und umzusetzen. Die Initiative hat eine hochrangige Beratergruppe eingerichtet, die von der ehemaligen Präsidentin Chiles, Michelle Bachelet, geleitet wird. Die beratende Gruppe soll der Koalition der Vereinten Nationen im zweiten Halbjahr 2011 einen Bericht mit Leitlinien vorlegen.

26. Die soziale Grundsicherung ist auch ein Grundelement des Globalen Beschäftigungspaktes, den die Konferenz im Juni 2009 angenommen hat¹³. Durch die Aufnahme der sozialen Grundsicherung in den Kontext des Globalen Beschäftigungspaktes wiederholt die IAO die Grundsätze der Unteilbarkeit, des Zusammenhangs und der gegenseitigen Stützung der strategischen Ziele, die in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit betont werden¹⁴ und den analytischen und konzeptionellen Rahmen für den Bericht über die wiederkehrende Diskussion im Jahr 2011 bilden. Dieser Bericht erstellt die konzeptionelle Grundlage für die Konferenzdiskussion über Maßnahmen und die frühere und zukünftige Rolle der IAO bei der Unterstützung von Mitgliedsgruppen bei der Durchführung nationaler Maßnahmen im Bereich der Sozialen Sicherheit, während die Allgemeine Erhebung des Jahres 2011¹⁵ die Wirksamkeit der Normen der IAO als grundsatzpolitischer Leitrahmen und gleichzeitig die innerstaatliche Gesetzgebung und Praxis analysieren wird. Gestützt auf Artikel 19 der Verfassung der IAO befasst sich die Erhebung mit vier Urkunden der Sozialen Sicherheit (dem Übereinkommen (Nr. 102) über Soziale Sicherheit (Mindestnormen), 1952, dem Übereinkommen (Nr. 168) über Beschäftigungsförderung und den Schutz gegen Arbeitslosigkeit, 1988, der Empfehlung (Nr. 67) betreffend Sicherung des Lebensunterhaltes, 1944, und der Empfehlung (Nr. 69) betreffend ärztliche Betreuung, 1944), und sie wird wichtige Erkenntnisse über die potentielle Wirksamkeit und konzeptionellen Stärken und Schwächen dieser Urkunden liefern. Der Ausschuss für die wiederkehrende Diskussion zum Thema sozialer Schutz (Soziale Sicherheit) wird Gelegenheit haben, Schlussfolgerungen zu ziehen, bei denen die Ergebnisse der Diskussion des Ausschusses für die Durchführung der Normen über die Allgemeine Erhebung berücksichtigt werden können.

Mögliche Folgemaßnahmen

27. Auf der Sachverständigentagung im September 2009 bestand Einvernehmen, dass die IAO ihren gegenwärtigen Bestand aktueller Übereinkommen und Empfehlungen, die bereits Leitlinien zur vertikalen Dimension nationaler Ausweitungsstrategien enthalten, durch einen Mechanismus ergänzen müsste, der die soziale Grundsicherung als ein Mittel zur Erzielung einer horizontalen Ausweitung des Schutzes fördert und Länder beim Aufbau und der Entwicklung ihrer Systeme der Sozialen Sicherheit anleitet, damit alle Bedürftigen mit Vorrang grundlegende Soziale Sicherheit erhalten.
28. Es wird erwartet, dass die Schlussfolgerungen der wiederkehrenden Diskussionen im Jahr 2011 die Notwendigkeit eines solchen Leitmechanismen für einen Rahmen für nationale Ausweitungsstrategien betonen und um Folgemaßnahmen durch die Konferenz ersuchen werden. Ob dieser Leitmechanismus die Form einer Norm der IAO oder eine andere Form annehmen soll, wird von den Schlussfolgerungen der Diskussionen abhängen.
29. Angesichts der Bedeutung der sozialen Grundsicherung für die Ausweitung des Schutzes durch die Soziale Sicherheit im Hinblick auf die Realisierung der Millenniums-Entwicklungsziele und die Formulierung ihrer möglichen Folgemechanismen sowie ihres Beitrags

¹³ IAA: *Erholung von der Krise: Ein globaler Beschäftigungspakt*, 2009, Abs. 12 (1) ii) und 22 (9).

¹⁴ Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, Teil I (B).

¹⁵ Allgemeine Erhebung über Instrumente der Sozialen Sicherheit im Licht der Erklärung der IAO von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung.

zur Linderung der sozialen Auswirkungen wirtschaftlicher, finanzieller und politischer Krisen sowie von Naturkatastrophen könnte eine frühzeitige Diskussion der Folgemaßnahmen zur wiederkehrenden Diskussion von 2011 bereits im Jahr 2012 wünschenswert sein.

Schlussfolgerungen

30. Vor diesem Hintergrund wird der Verwaltungsrat möglicherweise die Tagesordnung der 101. Tagung (2012) der Konferenz durch einen Gegenstand vervollständigen wollen, der sich auf das Ergebnis der wiederkehrenden Diskussion von 2011 über Soziale Sicherheit bezieht.
31. Abhängig von diesem Ergebnis und der Entscheidung, die Frage durch eine Normensetzungsgegenstand weiterzuverfolgen, muss der Verwaltungsrat möglicherweise im Juni 2011 einen kürzeren Zeitrahmen billigen, den die Geschäftsordnung der Konferenz gemäß Artikel 39 (für eine einmalige Beratung) oder Artikel 39 (für eine zweimalige Beratung) für die vorbereitende Phase von Beratungen zur Normensetzung vorsieht. In Anbetracht der sachlichen und politisch-analytischen Kenntnisse der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis, die für den Bericht über die wiederkehrende Diskussion und die Allgemeine Erhebung für 2011 zusammengetragen und durch diese verbreitet wurden, wäre das Amt in der Lage, ein beschleunigtes Normensetzungsverfahren mit Diensten zu unterstützen.

4. Eine mögliche Empfehlung über grundsatzpolitische Kohärenz der Wirtschafts-, Finanz-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik (im Anschluss an die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung) (Normensetzung)

Zusammenfassung

Im Anschluss an die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung auf der 99. Tagung (2010) der Konferenz wird für die Tagesordnung der Konferenz im Jahr 2012 die Ausarbeitung einer Empfehlung vorgeschlagen, die im Hinblick auf die Förderung der vollen, menschenwürdigen und frei gewählten Beschäftigung Leitlinien zur Verbesserung von Kohärenz auf nationaler Ebene der Wirtschafts-, Finanz-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik enthalten könnte. Dieser Vorschlag könnte Vorteil ziehen aus den Diskussionen über grundsatzpolitische Kohärenz und die Folgemaßnahmen zur wiederkehrenden Diskussion zum Thema Beschäftigung, die voraussichtlich während dieser Tagung des Verwaltungsrats stattfinden werden.

32. Es ist seit langem anerkannt, dass die Quantität und Qualität der Arbeit in einem Land von einer Vielzahl wirtschafts- und sozialpolitischer Maßnahmen beeinflusst werden. Die Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit erfordert daher ein Zusammenwirken und Kohärenz zahlreicher grundsatzpolitischer Bereiche.
33. Die IAO hat ein klares Mandat, bei der Verfolgung menschenwürdiger Arbeit auf nationaler und internationaler Ebene grundsatzpolitische Kohärenz zu fördern. Dieses Mandat ist ausdrücklich in unterschiedlichen wichtigen Dokumenten niedergelegt.
34. So weist beispielsweise die Erklärung von Philadelphia (1944) der IAO die Verantwortung zu, alle internationalen Maßnahmen wirtschaftlicher und finanzieller Art im Licht des grundlegenden Ziels der sozialen Gerechtigkeit zu prüfen und in Erwägung zu ziehen.
35. 2004 verwies die Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung auf die Notwendigkeit nationaler und internationaler grundsatzpolitischer Kohärenz. In ihren Schlussfolgerungen heißt es:

Verantwortlich für die Stärkung der Kohärenz der Grundsatzpolitik sind nicht nur die Organisationen des multilateralen Systems, sondern auch die Regierungen und Parlamente, die deren Arbeit überwachen. Insbesondere den internationalen Organisationen muss ein klares politisches Mandat erteilt werden, verstärkt die Kohärenz der Politiken anzustreben¹⁶.

36. In der jüngeren Vergangenheit rief die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung (Erklärung über soziale Gerechtigkeit) die Mitglieder und die Organisation auf zu Bemühungen „zur Erfüllung des Verfassungsauftrags der IAO, auch durch die internationalen Arbeitsnormen, und zum Rücken der vollen und produktiven Beschäftigung und der menschenwürdigen Arbeit in den Mittelpunkt der Wirtschafts- und Sozialpolitik“¹⁷.

37. In der Erklärung über soziale Gerechtigkeit heißt es weiter:

Andere internationale und regionale Organisationen mit Mandaten in eng verwandten Bereichen können einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des integrierten Ansatzes leisten. Die IAO sollte sie ersuchen, menschenwürdige Arbeit zu fördern, eingedenk dessen, dass jede Organisation uneingeschränkte Kontrolle über ihr Mandat hat. Da die Politik im Bereich des Handels und der Finanzmärkte Auswirkungen auf die Beschäftigung hat, ist es Aufgabe der IAO, diese Auswirkungen auf die Beschäftigung zu evaluieren, um ihr Ziel zu erreichen, die Beschäftigung ins Zentrum der Wirtschaftspolitik zu rücken¹⁸.

38. Nach 2008 haben die globale Finanzkrise sowie die dramatischen Folgen der Rezession auf dem Arbeitsmarkt und im sozialen Bereich gezeigt, dass dieses Ziel trotz der genannten Verpflichtungserklärungen zu grundsatzpolitischer Kohärenz nicht erreicht worden ist. Daher ist es zweifellos notwendig, besser zu erklären, was grundsatzpolitische Kohärenz auf nationaler und internationaler Ebene praktisch zu bedeuten hat. Die Mitgliedsgruppen der IAO erklärten auf der Internationalen Arbeitskonferenz im Jahr 2010, dass man praktischere und detailliertere Leitlinien benötige, wie grundsatzpolitische Kohärenz verwirklicht werden soll. Die von der Konferenz angenommenen Schlussfolgerungen über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung enthielten die

Bitte an den Generaldirektor, rasch Diskussionen mit den wichtigsten internationalen Finanz- und Wirtschaftsinstitutionen und anderen in Frage kommenden internationalen Gremien in die Wege zu leiten mit dem Ziel, eine bessere Kohärenz zwischen Wirtschafts-, Finanz-, Beschäftigungs- und Sozialpolitiken auf internationaler Ebene zu erreichen. Aufforderung an den Generaldirektor, auf der Tagung des Verwaltungsrats im November 2010 ein Dokument vorzulegen, das die Elemente und möglichen Formen eines Rahmens umreißt mit dem Ziel, die Kohärenz zwischen diesen Politiken zu fördern. Dieses Dokument sollte einen kohärenten Rahmen bieten, um Regierungen und Sozialpartnern den bestmöglichen Rat zu erteilen, wie volle und produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit als zentraler Bestandteil von Wirtschafts- und Sozialpolitiken verwirklicht werden können, während gleichzeitig die Zusammenarbeit und der Erfahrungsaustausch zwischen ihnen verbessert wird. Bei der Ausarbeitung der Elemente eines solchen Rahmens sollte das Amt sich mit den wichtigsten internationalen Wirtschafts- und Finanzinstitutionen beraten im Hinblick auf eine bessere Kohärenz zwischen der Wirtschafts-, Finanz-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik auf internationaler Ebene, wobei der Beitrag berücksichtigt werden sollte, den dies auch zu einer Verbesserung der Kohärenz zwischen staatlichen Politiken auf nationaler Ebene und ihrer Förderung auf internationaler Ebene leisten kann¹⁹.

39. Auf der Aussprache der Konferenz im Jahr 2010 sprach sich die Arbeitnehmergruppe dafür aus, der genannte Rahmen für grundsatzpolitische Kohärenz sollte die Form einer Empfehlung annehmen. Eine Reihe von Regierungen stellte sich hinter diesen Vorschlag.

¹⁶ IAA: Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen, Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung, Genf, 2004, Abs. 605.

¹⁷ Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008, Anhang, II(B).

¹⁸ Ebd., Teil II (C).

¹⁹ IAA: Entschließung über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung, Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, 2010, Schlussfolgerungen, Abs. 50.

40. Ein solches Instrument könnte eine wertvolle Orientierung bieten, um auf nationaler Ebene im Hinblick auf die Förderung der vollen, menschenwürdigen und frei gewählten Beschäftigung die Kohärenz der Wirtschafts-, Finanz-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik zu verbessern. Es könnte dies tun, indem es Wirkungsanalysen vorgeschlagener grundsatzpolitischer Maßnahmen auf die Beschäftigung sowie grundsatzpolitische Koordinationsmechanismen, einschließlich dreigliedriger Grundsatzkonsultationen und einer interministeriellen Koordinierung, fördert.
41. Die Empfehlung würde so zur Stärkung von Volkswirtschaften und nachhaltigem Wirtschaftswachstum beitragen.

IV. Vier bereits zu einem früheren Zeitpunkt vorgelegte Vorschläge zur allgemeinen Aussprache

Beschäftigung

5. Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten (allgemeine Aussprache)

Zusammenfassung

Das Wachstum der Lieferketten, die als Folge der zunehmenden Globalisierung oft den Globus umspannen, hat eine intensive Diskussion über die Frage ausgelöst, welche Auswirkungen sich weltweit auf Quantität, Qualität und Aufteilung der Beschäftigung ergeben. Diesbezügliche Fragen sind beispielsweise die Chancen und Herausforderungen für Länder und einzelne Unternehmen bei Nutzung des wirtschaftlichen Entwicklungspotentials globaler Lieferketten unter gleichzeitiger Aufrechterhaltung oder Anhebung von Sozialnormen. Der vorgeschlagene Diskussionsgegenstand würde sich mit den Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungskonsequenzen der strukturellen Änderungen befassen, die in Schlüsselsektoren der globalen Wirtschaft stattfinden, insbesondere mit der Ermittlung von Politiken, Programmen und Instrumenten zur Realisierung von Ergebnissen im Sinne der produktiven Beschäftigung und der menschenwürdigen Arbeit in globalen Lieferketten. Besonderes Augenmerk würde auf die möglichen Auswirkungen in den Bereichen Wirtschaft, Soziales und Beschäftigung gelegt, die Wirtschaftskrisen für globale Lieferketten mit sich bringen können. Als Ausgangsbasis und Richtschnur für die Diskussion würde der Bericht den Rahmen der dreigliedrigen Grundsaterklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNU-Erklärung) nutzen, einen Überblick über ausländische Direktinvestitionen geben und sie analysieren und einige repräsentative Beispiele wichtiger Lieferketten auswählen (beispielsweise Geräte für die Informations- und Kommunikationstechnologie, globale Nahrungsmittelketten und Dienste wie Industrie-Design, Softwareentwicklung oder Fremdenverkehr).

42. Lieferketten haben weltweit großen Einfluss auf die Produkt-, Service- und Arbeitsmarktstruktur. Die Beteiligung an internationalen Lieferketten hat in einigen Entwicklungsländern zu einer starken Zunahme der Unternehmensgründungen, des Unternehmenswachstums und der Beschäftigung geführt, und für viele Entwicklungsländer ist sie eines der wichtigsten Instrumente zur Anbindung an die Weltwirtschaft. Dies hat zur Ausweitung der Absatzmärkte dieser Länder für Dienstleistungen, das verarbeitende Gewerbe und landwirtschaftliche Produkte sowie ihrer Produktionskapazitäten geführt.
43. Die Tatsache, dass bislang nur einige Entwicklungsländer in der Lage gewesen sind, diese Chancen zu nutzen, zeigt deutlich, dass Länder, insbesondere Entwicklungsländer, sowohl vor Chancen als auch vor Herausforderungen stehen, wenn es darum geht, die Entwicklung, Diversifizierung und Modernisierung ihrer die Wirtschaft tragenden Unternehmen zu unterstützen.
44. Die zunehmende Öffnung der Märkte und ausländische Direktinvestitionen haben sich in Verbindung mit technologischem Wandel auch im Transport- und Kommunikationswesen in starkem Maß auf Produktionsorganisation und Geschäftsbeziehungen ausgewirkt. In vielen Sektoren haben sich Unternehmen entschieden, sich auf ihre Kernkompetenzen zu konzentrieren und eine Reihe produktions- und dienstleistungsbezogener Tätigkeiten auszulagern. Das wiederum hat zu immer längeren und oft komplexen internationalen Liefer-

ketten geführt, in denen eine Vielzahl von Betrieben an der Entwicklung, Fertigung und Distribution von Produkten und Dienstleistungen beteiligt sind.

45. Die Zunahme des Outsourcing spiegelt einen durch diese Veränderungen bewirkten Wandel in den Geschäftsbeziehungen wider. In wichtigen Wirtschaftssektoren haben Unternehmen, die Güter oder Dienstleistungen anbieten, gegenüber Unternehmen, die sie herstellen bzw. liefern, an wirtschaftlicher Macht gewonnen, eine Machtverschiebung, die tiefgreifende Folgen auf die Welt der Arbeit gehabt hat. In der Vergangenheit befanden sich die meisten führenden Unternehmen im Bereich globaler Lieferketten in entwickelten Ländern. Eine neue Tendenz ist jedoch das Wachstum von multinationalen Unternehmen mit Sitz in Entwicklungsländern.
46. Eine Entscheidung auszulagern (Outsourcing), ist oft eine Entscheidung zur Verlagerung ins Ausland (Offshoring). In der Regel fallen solche Entscheide unter Berücksichtigung einer Reihe von Faktoren, z. B. Arbeitskosten, Fertigungs- und Dienstleistungskapazität, Produktqualität, zeitliche Entfernung zum Absatzmarkt, Zuverlässigkeit und Zugang zur Infrastruktur. Die Wahl der Zulieferer hat Einfluss auf die Entscheidung für ein bestimmtes Land. Die Auswahlkriterien können alle Umstände umfassen, die in den Schlussfolgerungen der Konferenz im Jahr 2007 über die Förderung nachhaltiger Unternehmen aufgeführt wurden, z. B. politische und wirtschaftliche Stabilität, Verfügbarkeit und Fähigkeiten der Humanressourcen, Sprachkenntnisse der Arbeitnehmer, Qualität der Infrastruktur (Transport, Fernmeldewesen), Existenz effizienter Finanzdienste, die Achtung rechtsstaatlicher Prinzipien, einschließlich in Bezug auf den Schutz und die Durchsetzung von Eigentumsrechten, sowie die Existenz von Mechanismen zur Beilegung von Streitigkeiten usw. Die Chance, sich in globale Lieferketten einzugliedern und so produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit zu fördern, hängt somit für ein Land weitgehend vom innerstaatlichen grundsatzpolitischen Rahmen ab.
47. Länder können vielfältige Strategien verfolgen, um das Potential globaler Lieferketten zur Schaffung von Wirtschaftswachstum und produktiver Beschäftigung und zur Verringerung von Armut besser zu nutzen. Strategien mit dem Ziel, die sich durch globale Versorgungsketten bietenden Chancen zu nutzen, können gezielte Programme zur Stärkung der Qualifikationen, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit bestimmter Sektoren und Unternehmenscluster umfassen. Infrastrukturentwicklung, Produktentwicklung, Erprobungseinrichtungen, Technologietransfer und Programme für die Lieferantenentwicklung können wirksame Mittel sein, um Unternehmen insbesondere in Entwicklungsländern dabei zu unterstützen, sich auf für sie vorteilhafte und nachhaltige Weise in globale Versorgungsketten zu integrieren. Und Bemühungen zur Nutzung von Wertschöpfungsketten auf nationaler und internationaler Ebene, um die mehr als 1,3 Milliarden erwerbstätigen Armen in der informellen Wirtschaft an produktivere Beschäftigungschancen heranzuführen, können Teil einer Strategie zur Verringerung von Armut sein.
48. Das Wachstum der Lieferketten und des Outsourcings werfen Fragen nach der Anwendung von Arbeitsnormen auf. Aus einer Reihe von Gründen, z. B. unzureichende Ressourcen, werden Arbeitspraktiken und die Durchsetzung der Arbeitsnormen in ärmeren Ländern von Regierungen nicht immer angemessen überwacht. Der enorme Wettbewerbsdruck der Unternehmen, vor allem am unteren Ende der Kette, hat die Entwicklung und Durchsetzung der Rechtsvorschriften beeinflusst. Daher ist die Sorge gewachsen, dass die internationalen Arbeitsnormen und die grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit in vielen Bereichen internationaler Wirtschaftstätigkeiten nicht beachtet werden.
49. Viele Tätigkeiten auslagernde Unternehmen haben damit begonnen, sich um die Arbeitspraktiken ihrer Zulieferer zu kümmern, und zwar aus mehreren Gründen, darunter lauter werdende Besorgnisse über die Arbeits- und Sozialpraktiken in ihren Lieferketten und das Bestreben, Führungspraktiken zu verbessern und die Produktivität zu steigern. Oft sind die Einführung von Verhaltenskodizes für Zulieferer und verschiedene Durchführungs- und Überwachungsmechanismen Bestandteil solcher Bemühungen. Da hierbei ein Unternehmen für die Arbeitspraktiken eines anderen Unternehmens, das ihm weder gehört noch von

ihm geführt wird, ein gewisses Maß an Verantwortung übernimmt, werfen Initiativen dieser Art viele Fragen auf.

50. Was die Zuständigkeiten der Unternehmen und der Regierungen betrifft, mangelt es an Klarheit hinsichtlich der Frage, wie die Arbeitspraktiken seiner Zulieferer wirksam vom auslagernden Unternehmen überwacht werden können und wie es bei Verstößen verfahren sollte. Ferner stellt sich die Frage, ob überhaupt und wie Unternehmen Verhaltenskodizes, die vielfach Bezug auf internationale Arbeitsnormen nehmen, wirksam umsetzen können, wenn die Regierung ihre Verpflichtungen aus diesen Normen sich nicht zu eigen macht oder sie nicht einhält.
51. Insbesondere Arbeitnehmerverbände äußerten sich besorgt darüber, dass enge Lieferkettenbeziehungen für auslagernde Unternehmen ein Mittel sein können, um sich der Verantwortung als Arbeitgeber für die Einhaltung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu entziehen. Sie bringen vor, dass die relative Macht der auslagernden Unternehmen sich nachteilig auf die Erfolgsaussichten von Kollektivverhandlungen zum Schutz der Arbeitnehmer auswirken können, da Arbeitnehmern am unteren Ende der Lieferkette der Zugang zu den wahren Entscheidungsträgern, die letztlich ihre Arbeitsbedingungen festlegen, verwehrt wird. Dem Recht auf Information und Anhörung kommt in der derzeitigen Wirtschafts- und Finanzkrise eine besonders große Bedeutung zu. Arbeitgeberverbände äußerten Sorge, die Vielfalt von Kodizes und Überwachungssystemen könne für Unternehmen zusätzliche Kosten und Unsicherheit verursachen, ohne dass die Arbeitsbedingungen zwangsläufig dadurch besser würden. Sorge bereitet auch, dass von den Unternehmen erwartet wird, dass sie Verantwortlichkeiten übernehmen, die den betroffenen Regierungen obliegen sollten. Darüber hinaus äußerten sich einige Regierungen, insbesondere in Entwicklungsländern, besorgt, dass derartige Vereinbarungen nichttarifäre Ausfuhrhemmnisse darstellen könnten.
52. Lieferketten können auch einen bedeutenden Einfluss auf innerstaatliche grundsatzpolitische Maßnahmen haben, z. B. auf die innerstaatliche Steuerpolitik, die Anlagepolitik oder die Wettbewerbsregeln, ja sogar auf den sozialpolitischen Bereich, z. B. auf die Soziale Sicherheit und die Sozialfürsorge.
53. Der jüngste Beschluss der Konferenz (2010), einen neuen Folgemechanismus mit Förderungsscharakter für die MNU-Erklärung zu entwickeln, hat auch das Potential, im Zusammenhang mit dem einzigen auf dreigliedriger Grundlage angenommenen internationalen Rahmen Visibilität herzustellen und Handlungswege zu eröffnen.
54. Bestehende Programme der IAO – z. B. Bessere Arbeit, SCORE (Programm für die Stützung wettbewerbsfähiger und verantwortungsbewusster Unternehmen) und die Entwicklung von Wertschöpfungsketten für Klein- und Mittelbetriebe – würden ebenso erörtert, einschließlich ihrer möglichen Replizierung in anderen Sektoren.
55. Die Diskussion würde sich vor allem mit der Frage befassen, wie die Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten gefördert werden kann. Die zu erörternden Fragen könnten Folgendes umfassen:
 - Welches sind einige der wichtigsten strukturellen Veränderungen und Tendenzen in globalen Lieferketten?
 - Welches sind die wichtigsten Triebkräfte dieses Wandels?
 - Wie werden diese Tendenzen von der Wirtschafts- und Finanzkrise beeinflusst?
 - Welche Auswirkungen hat dieser Wandel auf die Quantität, Qualität und Aufteilung der Beschäftigung?
 - Welche Rolle könnte internationalen Politiken bei der Aufgabe zukommen, die strukturellen Veränderungen in den globalen Lieferketten anzugehen?
 - Welche Politiken sind zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität und menschenwürdiger Arbeit in globalen Lieferketten am wirksamsten?

- Wie könnten nationale, lokale und sektorale Politiken und Strategien zur Förderung der produktiven Beschäftigung und zur Einbindung der vielen erwerbstätigen Armen in nationale und globale Lieferketten beschaffen sein?
- Mit Hilfe welcher staatlicher Regelungen und sonstiger Überwachungssysteme könnte man die Probleme im Zusammenhang mit den globalen Lieferketten und menschenwürdiger Arbeit angehen?
- Wie könnte die Rolle von Programm wie Bessere Arbeit, SCORE und anderer Initiativen zum Umgang mit sozialen Fragen in Lieferketten aussehen?
- Welche Auswirkungen haben Lieferketten auf Kollektivverhandlungen und den sozialen Dialog?
- Was sind die Folgen der strukturellen Veränderungen in den globalen Lieferketten und welche Auswirkungen haben sie auf die produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit für die Regierungen, die Arbeitnehmer- und die Arbeitgeberverbände?
- Welche Beratungsdienste, Werkzeuge und technischen Hilfeleistungen könnten von der IAO im Einklang mit der MNU-Erklärung entwickelt werden, um die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Modernisierung von Unternehmen in globalen Lieferketten zu unterstützen?
- Wie können die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände die Einhaltung von Verhaltenskodizes und internationalen Arbeitsnormen in globalen Versorgungsketten fördern?

Angestrebte Ergebnisse

56. Die Aussprache der Konferenz würde folgende Ergebnisse anstreben:

- Eine Bestandsaufnahme der internationalen Debatte über die Auswirkungen der strukturellen Veränderungen in globalen Lieferketten auf Quantität, Qualität und Aufteilung der Beschäftigung im Kontext der Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit;
- Empfehlungen für Arbeiten der IAO zur Stärkung der Verwendung der MNU-Erklärung durch kohärente Politiken, Strategien und Werkzeuge für die fachliche Unterstützung der Mitgliedsgruppen, die produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten fördern.

6. **Finanzdienstleistungen mit einem sozialen Zweck (allgemeine Aussprache)**

Zusammenfassung

Die Finanzkrise hat die Bedeutung von Finanzstrategien unter Beweis gestellt, die der Realwirtschaft dienen und den Bedürfnissen von Haushalten gerecht werden. Eine dieser Strategien ist die Mikrofinanzierung. Ihr Wachstum und ihre Auswirkungen sind der Beweis, dass sozialverantwortliche Finanzdienstleistungen möglich, praktikabel und nachhaltig sind.

Vor dem Hintergrund der Finanzkrise würde die Aussprache auf der Konferenz Gelegenheit bieten, Lehren aus Innovationen zur Formulierung von Grundsatzpolitik zu ziehen. Sie würde somit eine gute Gelegenheit zur Standortbestimmung der IAO in Bezug auf sozialverantwortliche Finanzdienstleistungen bieten und die Erklärung von Philadelphia und die Erklärung über soziale Gerechtigkeit in die Tat umsetzen.

Begründung

57. Auf mehreren Tagungen der Konferenz wurde der unzureichende Zugang zu Krediten und Finanzdienstleistungen als eines der wichtigsten Hindernisse für menschenwürdige Arbeit und produktive Beschäftigung bezeichnet, sei es im Kontext nachhaltiger Unternehmen, ländlicher Beschäftigung, der Jugendbeschäftigung, der Genossenschaften, des Sozialschutzes, der Gleichstellung der Geschlechter, der informellen Wirtschaft oder der Migration. Der Verwaltungsrat hat das Amt auch aufgefordert zu untersuchen, wie Finanzsysteme besser auf menschenwürdige Arbeit ausgerichtet und Finanzdienstleistungen inklusiver gestaltet werden können. Um die Analyse zu vertiefen, ein besseres Verständnis für diese Mechanismen zu gewinnen und Ansatzpunkte für Grundsatzpolitik zu ermitteln, leitete das Amt im Rahmen des gemeinsamen Ergebnisses „Mikrofinanzierung für menschenwürdige Arbeit“ Pilotinitiativen in die Wege. In Partnerschaft mit 21 weltweit führenden Institutionen erprobte das Amt verschiedene Finanzinnovationen, um Defizite der menschenwürdigen Arbeit konkret anzugehen, angeleitet von lokalen Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer. Gleichzeitig initiierte das Amt eine Reihe von Initiativen zur Stärkung der Fähigkeit von Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, um ihren Mitgliedern in Bezug auf den Zugang zu Finanzdienstleistungen und deren Management Orientierungshilfe und Unterstützung zu bieten. Dies gilt auch für Regierungen, die das Amt um Rat bei der Konzipierung und beim Management von Sozialfonds bitten, welche die Schocks der Finanzkrise abfedern sollen.
58. Die Aussprache auf der Konferenz würde sich mit bewährten Praktiken bei der Verwendung Einsatz von Finanzinstrumenten für produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit befassen und Konsequenzen für die Politikgestaltung definieren. Sie würde bewährte Praktiken beim Kapazitätsaufbau unter Sozialpartnern und Arbeitsministerien ermitteln und diesen dabei helfen, effizienter mit Finanzministerien und Zentralbanken zusammenzuarbeiten.

Die Bedeutung für menschenwürdige Arbeit

59. Finanzinstitutionen können menschenwürdige Arbeit auf unterschiedliche Weise fördern:
- Ein verbesserter Zugang zu Finanzdienstleistungen stärkt das Unternehmertum, Investitionen und Produktivität und stimuliert die Nachfrage nach Arbeitskräften; je enger Finanzintermediäre mit kleineren Unternehmen zusammenarbeiten, desto eher sind sie in der Lage, schnell auf den Finanzierungsbedarf zu reagieren. Insbesondere Finanzinstitutionen mit einem sozialen Zweck, z. B. Kreditgenossenschaften, kommunale Sparkassen, Förderbanken, Volksbanken und Mikrofinanzinstitutionen veranschaulichen in unterschiedlicher Weise, wie die Kapitalvermittlung so gestaltet werden kann, dass sie bei Beachtung marktwirtschaftlicher Grundsätze nachhaltig den Bedürfnissen von Haushalten und Unternehmen in der Realwirtschaft entspricht. Dies gilt auch für die Konzeption individueller Finanzprodukte und -dienste. Kredite können so konzipiert werden, dass sie Eltern Anreize geben, ihre Kinder in die Schule und nicht zur Arbeit zu schicken. So gewährt beispielsweise eine Einrichtung in Marokko Eltern einen Zinsnachlass, wenn sie nachweisen, dass ihre Kinder eine Schule besuchen.
 - Ein Programm in Bangladesch, das nahezu eine Million Frauen erfasst, stellt für mittellose weibliche Haushaltsvorstände, die dem höchsten Hungerrisiko ausgesetzt sind, 18 Monate lang kostenlos Nahrungsgetreide zur Verfügung. Das Programm nutzt die Nothilfe in Form von Nahrungsgetreide, um die Ärmsten der Armen zu erreichen und ihren unmittelbaren Verbrauchsbedarf zu decken, fügt dann aber die Vermittlung von Fertigkeiten und Spar- und Kreditdienste zum Aufbau ihrer Entwicklungsfähigkeit hinzu. Wenn der Zyklus der kostenlosen Versorgung mit Nahrungsgetreide zu Ende geht, sind Teilnehmerinnen in der Lage, einkommensschaffende Tätigkeiten auszu-

üben und an regulären Mikrofinanzierungsprogrammen teilzunehmen. Dieser Ansatz verdient bei einer anhaltenden Nahrungsmittelkrise größere Beachtung.

- Die Kapitalbeschaffung kann auch ein wirksames Instrument zur Bekämpfung der Schuldknechtschaft, einer elementaren Verletzung von Arbeitsrechten, sein. So verbindet beispielsweise eine Institution in Pakistan soziale Mobilisierung, Ausbildung und Ersparnisse, um sicherzustellen, dass die „Haaris“, eine Gruppe ehemaliger Schuldarbeiter, nicht wieder in Schuldknechtschaft geraten.
- Finanzielle Verträge ermöglichen auch einen Ausstieg aus der Informalität. Aus unterschiedlichen Gründen bieten einige Finanzinstitutionen für ihre Kunden Anreize zur Formalisierung. So koppelt z. B. ein Wirtschaftsverband in Ägypten seine Kreditvergabe an Bemühungen der Kunden, schriftliche Unterlagen zu erhalten und bildet damit einen Anreiz für die Kreditnehmer, langsam aus der informellen Wirtschaft „herauszuwachsen“. Eine der geforderten Unterlagen betrifft die sozialrechtliche Stellung von Arbeitnehmern.
- Ein besserer Zugang zur Finanzdienstleistungen kann die Verteilung der Arbeitszeit zwischen Männern und Frauen verändern. Mikrofinanzierung gibt Frauen bei haus-internen Entscheidungen im Zusammenhang mit der kreditfinanzierten Tätigkeit und bei der Verwaltung des gesamten Haushaltsbudgets nachweislich ein größeres Mitspracherecht. Es ist aber immer noch so, dass viele Frauen, vor allem in ländlichen Gebieten, nur schwer Zugang zu Finanzdienstleistungen haben aufgrund von Diskriminierung beim Erwerb von Lese- und Schreibfähigkeiten, Eigentumsrechten und gesellschaftlichen Einstellungen.
- Finanzinstitutionen mit einem sozialen Zweck sind hilfreich bei zahlreichen anderen Fragen der menschenwürdigen Arbeit:
 - a) Verbesserung des Zugangs zu Versicherungen und Mikrokrediten für mit HIV und Aids lebende Arbeitnehmer und ihre Familien und Angehörigen, ohne jede Diskriminierung;
 - b) Spar- und Investitionsprodukte für Familien von Wanderarbeitnehmern, die Überweisungen erhalten, gestalten;
 - c) Zugang zu Lebens- und Krankenversicherungen bieten;
 - d) Heim- oder Vertragsarbeiter in Spar- und Kreditvereinen zusammenschließen;
 - e) jungen Arbeitsuchenden eine Chance für eine Unternehmensgründung bieten;
 - f) Menschen mit Behinderungen in den Hauptstrom von Mikrofinanzdienstleistungen integrieren;
 - g) es Arbeitgebern in der informellen Wirtschaft ermöglichen, ihren Arbeitnehmern Leistungen zu gewähren, z. B. Krankenversicherung usw.

Ziele

60. Die Aussprache auf der Konferenz würde:

- Wissen über bewährte Praktiken generieren: Was funktioniert wann und unter welchen Umständen bei der Ausrichtung von Finanzdienstleistungen auf menschenwürdige Arbeit und wie kann dieses Wissen am besten im Kontext des Globalen Beschäftigungspaktes bekannt gemacht werden;
- Möglichkeiten für Partnerschaften von Sozialpartnern, Regierungen und Finanzinstitutionen ermitteln. Die Debatte wird mögliche Bereiche für den Kapazitätsaufbau der Sozialpartner aufzeigen und für die staatliche Politik zur Unterstützung derartiger Initiativen Orientierungshilfe bieten.

Diskussionspunkte

61. Die Diskussionspunkte tragen der Grundsaterklärung der IAO in diesem Tätigkeitsbereich²⁰ Rechnung und würden folgende Fragen betreffen:

- Wie können Finanzinstrumente und -institutionen produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit fördern?
- Wie können die Finanzdienstleistungen bewirken, dass Akteure von der informellen in die formelle Wirtschaft wechseln?
- Was können Verbände der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer tun, um Arbeitnehmer und selbständige Erzeuger besser vor Missbräuchen im Bereich der Finanzdienstleistungen zu schützen, Überschuldung zu vermeiden, eine transparente Preisgestaltung gewährleisten und das ethische Verhalten von Bankangestellten verbessern?
- Wie können Arbeitsministerien beim Management von Fonds, die eingerichtet wurden, um Arbeitsplätze für die aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise freigesetzten Arbeitnehmer oder der auf andere Weise vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Arbeitskräfte zu schaffen, am besten unterstützt werden?
- Wie können Arbeitgeberverbände:
 - a) die Portfolio-Ausrichtung von Finanzinstitutionen zugunsten der unternehmerischen Entwicklung beeinflussen;
 - b) besser mit Finanzinstitutionen zusammenzuarbeiten, um die Kreditklemme der KMUs zu bekämpfen, Investitionskosten zu verringern und für KMUs geeignete Instrumente für eine gemeinsame Risikoübernahme zu fördern;
 - c) die Bedürfnisse ihrer Mitglieder im Hinblick auf besseren Zugang zu Kapital artikulieren;
 - d) die Spartätigkeit von Arbeitnehmern fördern, Überweisungen erleichtern usw.?
- Wie können Arbeitnehmerverbände:
 - a) über Pensionsfonds und sozialverantwortliche Investitionen Institutionen für Sozialfinanzierung fördern;
 - b) mit örtlichen Finanzinstitutionen partnerschaftlich zusammenarbeiten, um die Bereitstellung von erschwinglichen und sicheren Spar- und Krediteinrichtungen für Arbeitnehmer sicherzustellen;
 - c) die Finanzkompetenz von Arbeitnehmern verbessern, um eine bessere Einschätzung der Risiken und Chancen von finanziellen Verträgen sicherzustellen, als Ergänzung kollektivvertraglicher Bemühungen zum Schutz der realen Kaufkraft der Arbeitnehmer?
- Wie kann das Amt allgemein Mitgliedsgruppen dabei unterstützen, besser mit Finanzministerien und Zentralbanken zusammenzuarbeiten, insbesondere was Beratungen über finanzpolitische Maßnahmen betrifft, die voraussichtlich Auswirkungen auf produktive Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit haben?

²⁰ GB.294/11(Rev.), Anhang.

7. **Unternehmertum von Jugendlichen: Die Wandlung von Arbeitssuchenden zum Arbeitsbeschaffer (allgemeine Aussprache)**

Zusammenfassung

Die Herausforderung, den Zugang von jungen Menschen zu Chancen auf eine menschenwürdiger Arbeit und die Einbindung von jungen Frauen und Männern in die Wirtschaft und Gesellschaft zu verbessern, ist eine globale Herausforderung. Das Unternehmertum von Jugendlichen wird zunehmend als wertvolle Strategie zur Freisetzung des produktiven und innovativen Potentials junger Menschen anerkannt. Es ermöglicht ihnen, Arbeitsplätze zu schaffen und einen positiven Beitrag zu einer nachhaltigen Wirtschaft und Gesellschaft zu leisten. Als die internationale Arbeitskonferenz 2005 die Jugendbeschäftigung erörterte, wurde die Frage des Unternehmertums von Jugendlichen kurz angesprochen. Angesichts der Arbeitslosigkeit unter Jugendlichen und der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise erscheint es sinnvoll näher zu untersuchen, wie das Unternehmertum von Jugendlichen dazu beitragen kann, die Agenda für menschenwürdige Arbeit und die Globale Beschäftigungsagenda zu fördern.

62. Es gibt heute über eine Milliarde junger Menschen im Alter von 15 bis 24 Jahren²¹ in der Welt, von denen 85 Prozent in Entwicklungsländern leben. Nach VN-Prognosen von 2007 dürfte sich in den 50 ärmsten Ländern der Welt die Bevölkerung mehr als verdoppeln, von 0,8 Milliarden im Jahr 2007 auf 1,7 Milliarden in 2050. Gegenwärtig wird geschätzt, dass jedes Jahr fast 100 Millionen junge Menschen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen²². Weltweit gab es 2009 81 Millionen arbeitssuchende junge Menschen²³. Der gegenwärtige wirtschaftliche Abschwung lässt die Arbeitsmarktsituation von Jugendlichen noch bedenklicher erscheinen, da in den wirtschaftlich besseren Jahren bei der Bekämpfung der Arbeitsmarktprobleme von Jugendlichen keine Fortschritte erzielt wurden. Nach Analysen eines Berichts, der sich auf Arbeitsmarktdaten bis 2007 stützt, lassen globale Trends erkennen, dass bei der Verbesserung der Arbeitsmarktsituation von Jugendlichen nur geringe Fortschritte erzielt wurden und dass junge Menschen noch immer überproportional unter einem Mangel an Chancen auf einen menschenwürdigen Arbeitsplatz leiden²⁴. Um das Ziel der Bereitstellung von Chancen auf menschenwürdige Arbeit für alle Frauen und Männer zu verwirklichen, werden starke Maßnahmen und Programme notwendig sein, um eine tragfähige sozioökonomische Erholung für heutige und zukünftige Generationen in Gang zu setzen.
63. Nach demselben Bericht ist die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, unter jungen Menschen generell dreimal so hoch wie unter Erwachsenen, und daher stellen sie 47 Prozent der weltweit Arbeitslosen. Hohe Arbeitslosigkeit ist jedoch nur ein Teil des Problems, da auch Unterbeschäftigung und schlechte Arbeitsbedingungen weit verbreitet sind. Es gibt starke empirische Belege aus Entwicklungs- und Industrieländern, die zeigen, dass ein hohes Niveau der Jugendbeschäftigung zu sozioökonomischer Stabilität beiträgt. Junge Menschen haben oft sehr lange Arbeitszeiten in informellen, unregelmäßigen und unsicheren Arbeitsverhältnissen, die sich durch tiefe Produktivität, geringe Entlohnung und einen verringerten sozialen Schutz auszeichnen. Junge Arbeitnehmer sind öfter von Armut betroffen als jede andere Altersgruppe. 2008 hatten geschätzte 152 Millionen junge Arbeitnehmer – über 28 Prozent aller jungen Arbeitnehmer weltweit – mit ihren Familien ein

²¹ Die Definition der Jugendlichen ist von Land zu Land unterschiedlich. Die Standarddefinition der Vereinten Nationen umfasst die Altersgruppe der 15-24-Jährigen.

²² IAA: *Facts on youth employment*, Genf, Juni 2006.

²³ IAA: *Global employment trends for youth*, Genf, Aug. 2010.

²⁴ IAA: *Global employment trends*, Genf, Jan. 2009.

Einkommen von weniger als 1,25 US-Dollar pro Tag²⁵. Wie wichtig es ist, diese rasch zunehmende Zahl von Arbeitskräften zu absorbieren, zeigt sich an der Tatsache, dass die Jugendbeschäftigung in über 40 Landesprogrammen für menschenwürdige Arbeit ein vorrangiges Ergebnis darstellt. Es sollte auch erwähnt werden, dass die Vereinten Nationen ein Internationales Jahr der Jugend proklamiert haben, das im August 2010 begann.

64. Als die Internationale Arbeitskonferenz auf ihrer 93. Tagung (2005) die Jugendbeschäftigung erörterte, wurde die Frage des Unternehmertums von Jugendlichen im Rahmen von aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen diskutiert. Das Unternehmertum von Jugendlichen wird zunehmend als Strategie zur Freisetzung des produktiven und innovativen Potentials junger Menschen verstanden und eingeführt, da sie so in die Lage versetzt werden, sich aktiv am Wirtschaftsleben ihrer Länder zu beteiligen. Darüber hinaus gehören die Notwendigkeit einer stärkeren Unterstützung benachteiligter und von der Krise besonders hart betroffener Frauen und Männer, darunter auch Jugendliche, und die Entwicklung unternehmerischer Qualifikationen insbesondere für arbeitslose Jugendliche zu den wichtigsten Grundsätzen zur Förderung von Aufschwung und Entwicklung im Globalen Beschäftigungspakt. Schließlich wird in der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit anerkannt, wie wichtig nachhaltige Unternehmen bei der Schaffung von größeren Beschäftigungs- und Einkommenschancen für alle sind.
65. Die Förderung des Unternehmertums von Jugendlichen ist eine Komponente des Jugendbeschäftigungsprogramms der IAO. Die Mitgliedstaaten fördern das Unternehmertum von Jugendlichen zunehmend im Rahmen nationaler Aktionspläne oder als Teil einer nationalen Beschäftigungsstrategie für Jugendliche. Die Förderung des Unternehmertums von Jugendlichen ist ein Mittel, um Beschäftigung zu schaffen und sicherzustellen, dass Länder das sozioökonomische Potential ihrer jungen Bevölkerung ausschöpfen können. Programme zur Förderung des Unternehmertums als berufliche Laufbahn für junge Menschen müssen jedoch sorgfältig geplant werden; das Unternehmertum ist schwierig und von Natur aus mit Risiken verbunden, insbesondere für junge Menschen, die sich bereits in einer schwierigen und riskanten Übergangsphase des Lebens befinden, gleichzeitig jedoch generell nur begrenzt über wirtschaftliche Erfahrung und materielle Güter verfügen.
66. Die unternehmerische Ausbildung sollte früh beginnen, und junge Unternehmer sollten sich auf eine förderliche unternehmerische Kultur, ein befähigendes Wirtschaftsumfeld und effektive Entwicklungswerkzeuge für Unternehmertum stützen, damit sie ihr Potential voll ausschöpfen können. Die Förderung des Unternehmertums von Jugendlichen kann nur erfolgreich sein, wenn sie in ganzheitlicher Weise angegangen wird, unter Betonung von Sektoren mit dem Potential zur Schaffung von Arbeitsplätzen, während ein breiter Ansatz dazu dient, Jugendliche und Chancen auf menschenwürdige Arbeit zu verbinden. Durch eine unternehmerische Bildung und Ausbildung für Unternehmensgründung und sowie Hilfsprogramme – einschließlich von Unternehmensgründern, Genossenschaften und Mikrokrediten – können junge Frauen und Männer die erforderlichen Einstellungen, Erkenntnisse, Qualifikationen, Verhaltensweisen, Erfahrungen, Hilfsdienste und Güter erlangen, die ihre Chancen auf den Erhalt einer menschenwürdigen Arbeit stärken, indem sie ihre Beschäftigungsfähigkeit verbessern oder ein Unternehmen gründen. Die Stärkung der Mitsprache junger Unternehmer ist unabdingbar, wenn man die spezifischen Hindernisse, vor denen sie stehen, angehen will, und sie kann die Weiterentwicklung von einer selbständigen Erwerbstätigkeit in der informellen Wirtschaft zu erfolgreichem Unternehmertum erleichtern.
67. Jugendliche sind keine homogene Gruppe, und Programmstrategien müssen an die Bedürfnisse junger Frauen und Männer in unterschiedlichen Bildungs- und Arbeitsphasen angepasst werden. Programme für das Unternehmertum von Jugendlichen sollten gezielt Vorgehensweisen anwenden, um auf die Bedürfnisse von Jugendlichen einzugehen, die vor vielfältigen Hindernissen stehen, z. B. geschlechtsspezifische Probleme, Armut, Behin-

²⁵ IAA: *Facts on youth employment*, Genf, Juni 2010.

derung und HIV/Aids. In einer Krisenfolgesituation ist die selbständige Erwerbstätigkeit für junge Menschen oft die einzige unmittelbare Option; umfassende Hilfsprogramme sind erforderlich, um eine hohe Zahl von unternehmerischen Misserfolgen zu verhindern. Antworten können auch unterschiedlich ausfallen, je nach dem, ob junge Menschen eine Schule besuchen, sich auf den Übergang ins Erwerbsleben und eine berufliche Laufbahn vorbereiten oder nicht mehr in der Schule und bereits auf dem Arbeitsmarkt sind und eine Beschäftigung suchen. Besondere Bemühungen können erforderlich sein, um die Entwicklung des Unternehmertums unter jungen Frauen zu fördern.

68. Die IAO hat die Bemühungen der Mitgliedstaaten zur Förderung des Unternehmertums von Jugendlichen in einer Reihe von Bereichen unterstützt, z. B. Unternehmenskultur, unternehmerische Bildung in Sekundar-, Fach- und Berufsschulen sowie Hochschuleinrichtungen, Unternehmensgründung, gezielte Dienste für Gründer, ein stützendes Umfeld und Unterstützung von Genossenschaften von Jugendlichen sowie Mikrofinanzierung. Darüber hinaus ist die Verbindung von Jugendlichen und sozialem Unternehmertum, wobei nachhaltige Unternehmen ein Gleichgewicht zwischen finanziellen und nicht finanziellen Zielsetzungen finden, ein vielversprechender Bereich zur Förderung der Entwicklung des Unternehmertums von Jugendlichen unter arbeitslosen Jugendlichen und gesellschaftlich ausgegrenzten Gruppen.
69. Das Amt hat in den letzten fünf Jahren eine Reihe von Arbeitspapieren über das Unternehmertum von Jugendlichen veröffentlicht und führt gegenwärtig eine globale Studie über die Auswirkungen der von der IAO unterstützten unternehmerischen Ausbildung in weiterführenden und berufsbildenden Schulen und Universitäten durch. Die Studie untersucht, inwieweit Absolventen einer unternehmerischen Ausbildung eher als andere Jugendliche ein Unternehmen gründen und somit aktive Beschaffer von Arbeitsplätzen für sich selbst und andere werden, und sie prüft, ob diese Absolventen bessere Arbeitnehmer werden, da sie mehr vom Unternehmertum verstehen. Bisher gibt es jedoch nur in geringem Umfang Dokumentation über das Unternehmertum von Jugendlichen, und es gibt kaum Hinweise zur Frage, wie es effektiv und umfassend gefördert werden kann. Es wäre wichtig, diesen so wichtigen Bereich eingehender zu untersuchen, damit im Hinblick auf Arbeitsplatzschaffung, Befähigung zur Eigenständigkeit und Unternehmen als integraler Bestandteil der Globalen Beschäftigungsagenda sein volles Potential ausgeschöpft werden kann.
70. Die Aussprache auf der Konferenz könnte sich schwerpunktmäßig mit folgenden Fragen befassen:
- Was bedeuten die Art, der Umfang und die Dynamik der Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und informellen Beschäftigung von Jugendlichen und die potentielle Rolle des Unternehmertums von Jugendlichen für die Schaffung von Arbeitsplätzen und nachhaltigen Unternehmen?
 - Was sind die speziellen Hindernisse, die dem Unternehmertum von Jugendlichen entgegenstehen; wie werden sie durch Politiken und Programme angegangen und welche Lehren lassen sich daraus ziehen?
 - Was ist die Definition der IAO des Unternehmertums von Jugendlichen?
 - Welche effektiven Möglichkeiten gibt es, um menschenwürdige Arbeit durch das Unternehmertum von Jugendlichen zu fördern? Was wäre die zweckmäßigste Strategie für die Tätigkeit der IAO in diesem Bereich?
 - Wie könnte ein erweitertes Programm für das Unternehmertum von Jugendlichen einen wichtigen Beitrag leisten zu den Problemen, denen sich Mitgliedstaaten gegenwärtig gegenübersehen im Licht der globalen Finanzkrise und der voraussichtlichen Zunahme der Jugendarbeitslosigkeit?

- Was sind effektive und effiziente Messwerte des Unternehmertums von Jugendlichen und deren Auswirkung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen und nachhaltigen Unternehmen?
- Was ist die Rolle des Bildungssystems bei der Ausbildung künftiger Unternehmer und in welchem Alter und auf welcher Ebene könnte die unternehmerische Ausbildung eingeführt werden?
- Was sollte die Rolle der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sein?
- Was ist der besondere Beitrag, den die IAO in diesem Bereich im Vergleich mit anderen multilateralen und bilateralen Institutionen und Gebern leisten kann?
- Welche Partnerschaften existieren bereits, und wo ist der Platz der IAO in diesen Partnerschaften?

71. Die Aussprache der Konferenz würde folgende Ergebnisse anstreben:

- Eine Bilanz der internationalen Diskussionen über das Unternehmertum von Jugendlichen und der von den globalen Akteuren in diesem Bereich durchgeführten Maßnahmen und Programme.
- Eine Überprüfung der Strategie der IAO zum Unternehmertum von Jugendlichen.
- Leitlinien für das Amt zu effektiven Politiken und Programmen für das Unternehmertum von Jugendlichen.
- Entwicklung einer Definition der IAO des Unternehmertums von Jugendlichen.
- Leitlinien für das Amt zu Messwerten des Unternehmertums.

Sozialer Dialog

8. ***Das Recht auf Information und Anhörung im Kontext wirtschaftlicher Umstrukturierung (allgemeine Aussprache)***

Zusammenfassung

Die Globalisierung und die sich rasch verändernden Märkte haben Unternehmen veranlasst, zahlreiche Strategien zu verfolgen, um Wettbewerbsvorteile zu sichern und zu verbessern. Die gegenwärtige Finanzkrise hat noch stärker deutlich gemacht, dass Anpassungen erforderlich sind und rasch durchgeführt werden müssen. Ein möglicher Ansatz ist die Umstrukturierung des Unternehmens, was auf sehr unterschiedliche Weise geschehen kann. Angesichts der bedeutenden Auswirkungen, die Folgen einer wirtschaftlichen Umstrukturierung auf die Beschäftigten, das Unternehmen und die Gesellschaft insgesamt haben können, ist es wichtig, dass eine solche Umstrukturierung begleitet wird von geeigneten Formen des sozialen Dialogs, die – eingebettet in das Unternehmen – zu effektiven Antworten im Hinblick auf die Herausforderungen führen, die sich aus diesen externen Pressionen ergeben. Eine solche Diskussion soll nicht das Recht der Führungskräfte auf Führung oder das Recht von Unternehmen einschränken, eine Umstrukturierung neben anderen Optionen zur Aufrechterhaltung ihrer Position auf einem bestimmten Markt in Betracht zu ziehen. Die Aufnahme dieses Punktes in die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz würde vielmehr den Mitgliedsgruppen Gelegenheit geben, über die Bedeutung des sozialen Dialogs als Werkzeug zum effektiven Umgang mit Wandel nachzudenken. Sie würde ein besseres Verständnis ermöglichen in Bezug auf:

- die Nützlichkeit dieses grundsatzpolitischen Werkzeugs zur Linderung sozialer Härten und Förderung von Gesundungsmaßnahmen in Krisenzeiten;
- die bei Unternehmensumstrukturierungen zu lösenden Probleme;
- wie gute Arbeitsbeziehungen helfen können, dass die Ergebnisse von Umstrukturierungen zu einem Ausgleich zwischen dem Bedarf an Flexibilität und Sicherheit führen;
- jüngste Veränderungen in Recht und Praxis auf nationaler und internationaler Ebene, gemäß denen im Zusammenhang mit solchen Fragen Information und Anhörung vorgesehen werden; und
- eine Beurteilung der Konsequenzen für die Arbeit der IAO.

Hintergrund

72. Der Druck auf Unternehmen, in Anbetracht von nationalen und internationalen Entwicklungen umzustrukturieren, nimmt immer mehr zu. Verantwortlich dafür sind Umstände wie Veränderungen in der Situation von Sektoren, auch des öffentlichen Sektors, in nationalen Wirtschaften, die Zunahme neuer Formen der Produktionsorganisation, einschließlich der raschen Ausweitung globaler Versorgungsketten nach dem Ende der Ära der Massenproduktion und die Auswirkungen der Globalisierung in Verbindung mit der Finanzkrise. Viele Unternehmen sind einem wesentlich stärkeren Wettbewerb als früher ausgesetzt. Dies zwingt die Unternehmen dazu, Arbeitsplätze anzupassen, um mit der Effizienz und Qualität der Marktführer Schritt zu halten oder, in vielen Fällen, zu schließen²⁶. Doch gleich aus welchen Gründen, Umstrukturierungen können soziale Kosten unterschiedlicher Art mit sich bringen, darunter Arbeitsplatzverluste, höhere Arbeitslosigkeit, Ungleichheiten in der Behandlung der Arbeitnehmer, weniger Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitsstreitigkeiten und soziale Konflikte.
73. Es gibt viele Beispiele für eine erfolgreiche Zusammenarbeit der Sozialpartner bei der Bewältigung struktureller und anderer durch die gegenwärtige Krise hervorgerufener Veränderungen durch das volle Ausschöpfen ihres Potentials ihrer Unternehmen²⁷. Diese Bemühungen, Unternehmen durch eine auf Konsultationen und Ausgleich des Bedarfs an Flexibilität und Sicherheit ausgerichtete Vorgehensweise anpassungsfähiger zu machen, sollten Erwähnung finden. Ohne in Frage zu stellen, dass Arbeitgeber auf effektive und effiziente Weise umstrukturieren müssen, kann ein solcher Ansatz die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen verbessern, wenn sie sich bei der Durchführung vorgeschlagener Änderungen um das Verständnis und die Unterstützung der Beschäftigten bemühen. Dank eines solchen Vorgehens kommen Arbeitnehmer und ihre Vertreter weiterhin in den Genuss anständiger Löhne und Arbeitsbedingungen, und durch Beiträge zu den vorgeschlagenen Änderungen haben sie Gelegenheit, für die Beschäftigten die bestmöglichen Ergebnisse zu erzielen. Hier zeichnet sich ein Wandel in den traditionellen Arbeitsbeziehungen ab. Die Verhandlungsstrukturen ändern sich, wie auch der Inhalt der Verhandlungen und das Verhalten der beteiligten Akteure. Auf allen Ebenen werden von den Sozialpartnern Verhandlungen über einen vielfältigen Interessenausgleich geführt, die oft dazu führen, dass man sich auf ein Paket einigt, das Punkte umfassen kann wie Arbeitsplatzsicherheit, Arbeitszeitregelungen, Löhne, Möglichkeiten für lebenslanges Lernen und/oder neue Methoden der Arbeitsorganisation.
74. Gegenwärtig erfolgt die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter im Wesentlichen nach zwei Verfahren: Erstens können zwischen den Sozialpartnern selbst auf verschiedenen Ebenen durch Verhandlungen informelle Regeln festgelegt werden. Außerdem können rechtliche Rahmen entwickelt werden, die Unterrichtung und Anhörung verlangen, z. B. bei angedrohten oder tatsächlichen Entlassungen, Unternehmenstransfers, Standortverlagerungen und andere Formen struktureller Veränderungen mit Folgen für das Unternehmen. In vielen Ländern folgen die Rechtsvorschriften oft einem reaktiven Ansatz anstelle der Anerkennung der Notwendigkeit eines fortgesetzten sozialen Dialogs auf Unternehmensebene und der ausreichenden Berücksichtigung von Auswirkungen von Beschlüssen auf Wirtschaft und Beschäftigung.
75. Eine zunehmende Globalisierung der Kapital-, Produkt- und Arbeitsmärkte bedeutet, dass Unternehmen und ihre Belegschaften betreffende Entscheidungen in vielen Fällen von multinationalen Unternehmen getroffen werden. Unterrichtung und Anhörungen sind auf dieser Ebene aber noch nicht sehr stark entwickelt, wenngleich es Ansätze in dieser Rich-

²⁶ IAA: *Sich wandelnde Strukturen in der Welt der Arbeit*, Bericht des Generaldirektors, Bericht I(C), Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung, Genf, 2006.

²⁷ L. Rychly: *Social dialogue in times of crises: Finding better solutions*, (Genf, IAA, DIALOGUE Working Paper Nr. 1, 2009).

tung seitens einiger multinationaler Unternehmen und regionaler Integrationsgruppen gibt, und zwar insbesondere in Europa, wo die Verabschiedung der Betriebsratsrichtlinie im Jahr 1994 dazu geführt hat, dass sich in europaweiten Unternehmen ein breites Spektrum von Praktiken der Konsultation und des Informationsaustauschs herausgebildet hat. Aber sogar unter diesen Bedingungen ist das Hauptziel, nämlich, den Arbeitnehmern ein echtes Mitspracherecht in betrieblichen Entscheidungsprozessen zu geben, nur in einigen Fällen erreicht worden. Hinzu kommt, dass viele der diesbezüglichen Verfahren der europäischen Betriebsräte nach wie vor in erster Linie auf die Bereitstellung von Informationen ausgerichtet sind, und die Mindestinformationsanforderung bezieht sich oft auf die frühere und nicht die zukünftige Situation eines Unternehmens²⁸. Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf die Stärkung der Rolle der Europäischen Betriebsräte bei der Information und Anhörung von Arbeitnehmern, insbesondere bei einer erheblichen Änderung der Firmenstruktur, wurde die europäische Betriebsratsrichtlinie von 1994 im Jahr 2009 neugefasst²⁹. Die Mitgliedstaaten können die neugefasste Richtlinie bis zum 5. Juni 2011 in innerstaatliches Recht umsetzen. Europäische Betriebsräte gibt es derzeit in 820 Unternehmen in der Europäischen Union, in denen etwa 14,5 Millionen Arbeitnehmer beschäftigt werden³⁰.

76. Doch weder die auftretenden Probleme noch die in solchen Fällen in Bezug auf Anhörung und Information angewandten Vorgehensweisen sind typisch europäische Phänomene. Von den 72 Ländern, die in der IAO-Datenbank über rechtliche Vorschriften zum Beschäftigungsschutz (EPLex) enthalten sind, geben 51 an, dass bei kollektiven Freisetzen in bestimmten Umfang Anhörungen mit Arbeitnehmervertretern stattfinden³¹. So sieht beispielsweise das südafrikanische Gesetz über Arbeitsbeziehungen vor, dass ein „sinnvolles gemeinsames Verfahren zum Finden eines Konsens“ mit Arbeitnehmern und ihren Vertretern stattfindet, wenn der Arbeitgeber Entlassungen aufgrund betrieblicher Anforderungen oder Veränderungen der Beschäftigungsbedingungen vorschlägt. Dieses Verfahren erlaubt es Arbeitnehmervertretern und der Betriebsführung, sich auf Maßnahmen zur Vermeidung, Minimierung, zeitlichen Verschiebung oder anderweitigen Minderung der nachteiligen Auswirkungen von Entlassungen zu einigen. Außerdem sieht es einen Zugang zu Informationen über die Gründe und Notwendigkeit derartiger Maßnahmen vor. In Botswana haben sich die Sozialpartner auf einen Kodex für gute Praxis bei der Beendigung der Beschäftigung (Gesetz über Arbeitsstreitigkeiten) verständigt, der zwar noch nicht Rechtskraft hat, jedoch ähnliche Konsultationen bei jeder vorgeschlagenen Unternehmensumstrukturierung vorsieht, die voraussichtlich zu Freisetzungen führen wird.
77. In den letzten Jahren schließlich sind die Weltmärkte rasch gewachsen, ohne dass parallel dazu die wirtschaftlichen und sozialen Institutionen aufgebaut worden, die für eine reibungslose und ausgewogene Funktionsweise erforderlich sind³², eine Situation, die auf der Ebene der Nationen wie auf der einzelnen Unternehmen besteht. Der Mangel an solchen Institutionen und Verfahren für den Dialog zwischen Regierungen und/oder zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern und ihren Vertreterorganisationen bzw. deren Schwäche erschweren es, zu wichtigen Fragen, die innerhalb der Landesgrenzen oder grenzüber-

²⁸ A. Weiler: *Europäische Betriebsräte in der Praxis*, Europäische Stiftung für die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, Luxemburg, 2004.

²⁹ Siehe das *Amtsblatt* der Europäischen Union vom 16. Mai 2009 (L 122).

³⁰ Der vollständige Text des Vorschlags für eine Richtlinie findet sich auf der Website der Europäischen Kommission: <http://www.ex.europ.eu/social/BlobServlet?docId=458&langId=en>

³¹ Die Datenbank über rechtliche Vorschriften zum Beschäftigungsschutz – EPLex – bietet Online-Zugriff unter: <http://www.ilo.org/dyn/terminate/termmain.home>.

³² IAA: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, a.a.O.

schreitend operierende Unternehmen betreffen, zu einem Konsens zu gelangen. Wie in einem kürzlich veröffentlichten Bericht über den sozialen Dialog festgestellt, hat die gegenwärtige Krise viele Regierungen veranlasst, verstärkt an die Sozialpartner zu appellieren, Verhandlungen zu führen oder sich an gemeinsamen Konsultationen zu beteiligen. Dies trifft sogar auf Länder mit weniger gesprächsorientierten Regierungen zu, nicht nur in Europa, sondern auch in Asien und Lateinamerika³³.

Die Antwort der IAO

Normensetzende Tätigkeit der IAO

78. Dem Anliegen der IAO, dass die im Unternehmen beschäftigten Arbeitnehmer zu sie betreffenden Fragen angehört werden und über diese zu unterrichten sind, und ihrem allgemeineren Anliegen, eine kontinuierliche Zusammenarbeit zwischen Unternehmensleitung und Belegschaft im Bereich der betrieblichen Entwicklung zu fördern, wurde in der Erklärung von Philadelphia klar und deutlich Ausdruck verliehen, indem die Organisation dazu aufgefordert wurde, Programme mit dem Ziel zu entwickeln, die „tatsächliche Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, Zusammenwirken von Betriebsleitung und Arbeitskräften zur ständigen Steigerung der Produktivität...“ (Absatz 3 e)) zu fördern.
79. Diese Bestandteil der Verfassung gewordene Verpflichtung findet in verschiedenen später angenommenen Urkunden ihren Niederschlag, so z. B. in der Empfehlung (Nr. 94) betreffend Zusammenarbeit im Bereich des Betriebs, 1952, in der Empfehlung (Nr. 113) betreffend die Beratung in einzelnen Wirtschaftszweigen und im gesamtstaatlichen Rahmen, 1960, und in der Empfehlung (Nr. 129) betreffend Kommunikationen im Betrieb, 1967. Die Empfehlung Nr. 129 enthält detaillierte Leitlinien, wie ein Klima des gegenseitigen Verständnisses und Vertrauens im Betrieb geschaffen werden kann und legt fest, dass Informationen verbreitet werden und Beratungen zwischen den beteiligten Parteien stattfinden sollten, bevor die Betriebsleitung Entscheidungen über Fragen von größerem Interesse trifft (Absatz 2). Die Empfehlung sieht vor, dass der Belegschaft eine ganze Reihe von Informationen von der Betriebsleitung zu übermitteln sind, so sollte sie u.a. Auskunft erteilen über die „allgemeine Lage des Betriebs und Aussichten oder Pläne für seine künftige Entwicklung“ und Beschlüsse erläutern, die einen unmittelbaren oder mittelbaren Einfluss auf die Lage der Belegschaft haben können. (Absatz 15 (2)). In Absatz 6 (2) f) der Empfehlung (Nr. 143) betreffend Arbeitnehmervertreter, 1971, wird ausdrücklich auf die Anerkennung eines Vorrangs der Arbeitnehmervertreter hinsichtlich ihrer Weiterbeschäftigung im Fall einer Personalverminderung hingewiesen. In diesen Empfehlungen wird betont, dass die Prozesse der Unterrichtung und Beratung und die Institution Kollektivverhandlungen nebeneinander bestehen und einander ergänzen sollten. Ähnliche Bestimmungen, die sich zum Teil auf speziellere Situationen beziehen, sind in einer Reihe anderer IAO-Urkunden enthalten³⁴.

Technische Zusammenarbeit der IAO

80. Die IAO bietet im Rahmen der Tätigkeiten und Projekte im Bereich Sozialdialog und verwandten Bereichen wie Arbeitsgesetzgebung, Beschäftigung, Arbeitsbedingungen usw., fachliche Beratung und Hilfestellung in Fragen der Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer und ihrer Vertreter. Im Bereich der Reform des Arbeitsrechts unterstützt die IAO die Mitgliedsgruppen bei der Konzeption von arbeitsrechtlichen Vorschriften, darun-

³³ L. Rychly: a.a.O.

³⁴ Beispielsweise das Übereinkommen (Nr. 158) über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, 1982, und das Übereinkommen (Nr. 163) über die soziale Betreuung der Seeleute, 1987. Siehe auch die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (z. B. Art. 57).

ter auch solche, die sich mit den Auswirkungen der wirtschaftlichen Umstrukturierung befassen.

81. So hat das Amt beispielsweise in der Karibischen Gemeinschaft (CARICOM) die Ausarbeitung vereinheitlichender Standardvorschriften bezüglich der Beendigung der Beschäftigung fachlich unterstützt. Im Einklang mit einschlägigen internationalen Arbeitsnormen sehen diese Standardvorschriften Verfahren für Unterrichtung und Anhörung bei einer wirtschaftlichen Umstrukturierung vor, die möglicherweise zu Freisetzungen führt. Die IAO unterstützt CARICOM und ihre Mitgliedstaaten weiterhin mit dem Ziel, die Anpassung an die Standardvorschriften zu fördern.

Aussprache der Internationalen Arbeitskonferenz und Ergebnisse

82. Eine Konferenzaussprache über diesen Gegenstand könnte sich u.a. mit folgenden Fragen befassen:

- jüngste wirtschaftliche und soziale Entwicklungen von maßgeblichem Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit, Arbeitsplatzsicherheit, Beschäftigungsbedingungen, Qualifikationsanforderungen, Arbeitsorganisation und den Standort von Unternehmen;
- jüngste Entwicklungen im Bereich innerbetrieblicher Arbeitsbeziehungen, darunter neue Formen der Konsensbildung durch Information und Konsultation, die sich als nützlich zur Linderung der Auswirkungen der Krise erwiesen haben;
- verwandte Entwicklungen im Bereich des sozialen Dialogs auf nationaler und transnationaler Ebene;
- Veränderungen in nationalen und transnationalen rechtlichen Rahmen und anderen institutionellen Vorkehrungen und Vereinbarungen für Unterrichtung und Anhörung;
- die Konsequenzen für die Tätigkeiten der IAO, mit besonderem Schwerpunkt auf technischer Beratung und Zusammenarbeit.

83. Im Rahmen einer allgemeinen Aussprache könnte auch die möglicherweise notwendige Neufassung und Aktualisierung der bereits vorhandenen internationalen Arbeitsnormen zur innerbetrieblichen Unterrichtung, Anhörung und Zusammenarbeit erwogen werden.