



Verwaltungsrat

312. Tagung, Genf, November 2011

GB.312/WP/GBC/1

Arbeitsgruppe für die Funktionsweise des Verwaltungsrats und der Internationalen Arbeitskonferenz

WP/GBC

ERSTER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Verbesserung der Funktionsweise der Internationalen Arbeitskonferenz

Überblick

Zusammenfassung

Auf seiner 311. Tagung (Juni 2011) beschloss der Verwaltungsrat, die Tätigkeit der Arbeitsgruppe für die Funktionsweise des Verwaltungsrats und der Internationalen Arbeitskonferenz (IAK) fortzusetzen. Diese Vorlage befasst sich nach der Vollendung der Reform des Verwaltungsrats mit der Funktionsweise der Konferenz und umfasst vier Kapitel: a) eine Zusammenfassung früherer Diskussionen, b) der verfassungsrechtliche Rahmen, c) Statistiken und Trends sowie d) mögliche zu erörternde Fragen.

Grundsatzpolitische Konsequenzen

Diese Vorlage beschränkt sich darauf, eine Diskussion in Gang zu setzen, die grundsatzpolitische Konsequenzen haben kann.

Rechtliche Konsequenzen

Idem in Bezug auf rechtliche Konsequenzen.

Finanzielle Konsequenzen

Vorläufig keine. Eine Reform der Funktionsweise der Konferenz sollte jedoch durch Effizienzgewinne und Einsparungen positive Auswirkungen haben.

Beschluss erforderlich

Die Vorlage ist zur Diskussion und Orientierung bestimmt.

Erforderliche Folgemaßnahmen

Keine.

Verfasser

Programm Beziehungen, Tagungen und Dokumentendienste (RELCONF).

Verweise auf andere Verwaltungsratsdokumente und Instrumente der IAO

GB.248/20/15, GB.248/20/16, GB.250/15/5, GB.251/WP/IFC/1, GB.254/16/19, GB.255/8/17, GB.285/3, GB.288/4/1, GB.289/3/1, GB.292/3/1, GB. 304/15/2(& Corr.).

Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation.

Kontext

1. Auf seiner 311. Tagung (Juni 2011) beschloss der Verwaltungsrat, die Tätigkeit der Arbeitsgruppe für die Funktionsweise des Verwaltungsrats und der Internationalen Arbeitskonferenz fortzusetzen. Nach der Vollendung der Reform des Verwaltungsrats wird davon ausgegangen, dass sich die Arbeitsgruppe mit weiteren Verbesserungen der Funktionsweise der Internationalen Arbeitskonferenz befassen wird, und zwar im Licht der mit dem im Jahr 2007 angenommenen Format gesammelten Erfahrungen sowie unter Berücksichtigung der Einführung des Systems wiederkehrender Diskussionen. Außerdem wurde vereinbart, dass dieser Überprüfungsprozess auch die Funktionsweise und Rolle der Regionaltagungen einbeziehen sollte.
2. Diese Vorlage befasst sich mit der Funktionsweise der Konferenz und umfasst vier Kapitel: a) eine Zusammenfassung früherer Diskussionen, b) der rechtliche/verfassungsrechtliche Rahmen, c) Statistiken und Trends sowie d) mögliche zu erörternde Fragen.

Überblick über frühere Diskussionen

Einleitung

3. Das bestehende Format der Internationalen Arbeitskonferenz wurde im Juni 2007 zum ersten Mal angewandt. Es ist das Ergebnis der letzten Reform, die der Verwaltungsrat im November 2006 angenommen hat. Über die Frage der Verbesserung der Funktionsweise der Internationalen Arbeitskonferenz hat der Verwaltungsrat in den letzten 25 Jahren ständig nachgedacht. Dennoch lassen sich allgemein vier Perioden ausmachen.

November 1990 bis Mai-Juni 1991: Vorgeschlagene Verbesserungen und denkbarere Formen zur Verbesserung der Funktionsweise der Konferenz

4. Der Vorstand des Verwaltungsrats präsentierte auf der 248. Tagung (November 1990) im Hinblick auf die Programm- und Haushaltsvorschläge für 1992-93 zwei Vorlagen¹ zur Verbesserung der Funktionsweise der Konferenz. Der Verwaltungsrat untersuchte zunächst die Vorschläge, zu denen ein unmittelbarer Beschluss getroffen werden konnte, sowie Veränderungen im Zusammenhang mit der Aussprache über den Bericht des Generaldirektors. Dann wurde beschlossen, ein elektronisches Abstimmungssystem einzuführen und die Redebegrenzung im Plenum ab der 78. Tagung (Juni 1991) von 15 auf 10 Minuten und später auf 5 Minuten zu verringern.
5. Im Zusammenhang mit dem Ziel, die allgemeine Aussprache im Plenum dynamischer zu gestalten, erörterte der Verwaltungsrat auch die Möglichkeit, die Diskussion eines grundsatzpolitischen Gegenstands aus dem Geltungsbereich von Artikel 12 (Bericht des Generaldirektors) zu entfernen und sie statt dessen zu einem Thema zu organisieren, das formal zur allgemeinen Aussprache in die Tagesordnung aufgenommen würde. Was die Normensetzungstätigkeit betrifft, so wurden verschiedene Optionen untersucht, um die Wirksamkeit des Systems der zweimaligen Beratung zu verbessern, z. B. die Durchführung vorbe-

¹ GB.248/20/15 und GB.248/20/16.

reitender technischer Konferenzen² für die erste Beratung, die im Zusammenhang mit ordentlichen Tagungen der Konferenz (jedoch nicht als formaler Teil ihrer Tagesordnung) durchgeführt werden könnten.

6. Was die stärker auf die Struktur abzielende Debatte betrifft, so fand im Februar 1991 und im Mai-Juni 1991 ein erster Gedankenaustausch statt. Dem Verwaltungsrat lag ein *Plan für eine umfassende Lösung*³ vor, der einen vorgeschlagenen Wechsel zwischen **vollständigen Tagungen** und **leichteren Tagungen** vorsah, mit Konsequenzen für den Umfang (die Tagesordnung) und die Dauer der Konferenz. Die Absicht bestand darin, die Konferenz alle zwei Jahre auf ihre grundlegenden Funktionen zurückzuführen, d.h. Normensetzung (Ausarbeitung und Überwachung internationaler Arbeitsnormen) sowie technische Funktionen, die in der Verfassung niedergelegt sind. Die Tagesordnung der leichteren Tagung könnte dennoch einen Fachgegenstand für eine allgemeine Aussprache enthalten, der für die Aussprache im Plenum eine Alternative bieten könnte.

November 1991 bis November 1992: Arbeitsgruppe für Verbesserungen in der Funktionsweise der Internationalen Arbeitskonferenz

7. Die Arbeitsgruppe konzentrierte sich auf verschiedene Vorschläge zur Verringerung der Arbeitsbelastung und Dauer der Konferenz. Sie machte diesbezüglich einen Unterschied zwischen Reformen, die ohne jede Änderung der allgemeinen Organisation der Konferenz angenommen werden könnten, und solchen, die die Einführung eines alternierenden Systems von „schweren“ und „leichten“ Tagungen erfordern würden, wie in Absatz 6 dargestellt.
8. In der ersten Gruppe von Reformen behandelte die Arbeitsgruppe die folgenden Fragen: a) Duplizierung in Berichten des Generaldirektors über Tätigkeiten und über Programmdurchführung; b) die Diskussion einer sozialpolitischen Frage im Plenum und c) mögliche Einsparungen bei der Transkription der Reden im Plenum⁴. Was die mögliche Kürzung der Dauer der Konferenz betrifft, so wurde erneut die Option einer vorbereitenden Konferenz angeführt mit der Möglichkeit, eine einzelne Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz auf zwei Jahre auszudehnen (mit einer ersten Beratung im ersten Jahr und einer zweiten Beratung im zweiten Jahr).
9. Die Arbeitsgruppe einigte sich auf folgende Reformen der Konferenzverfahren: a) Festlegung der anfänglichen Zusammensetzung von Ausschüssen auf der Grundlage von Gruppenvorschlägen; b) Delegation der Funktionen des Vorschlagsausschusses an seinen Vorstand, was das Programm der Internationalen Arbeitskonferenz betrifft; c) Überprüfung der Arbeitsmethoden des Entschließungsausschusses; d) Konsolidierung des Berichts des Generaldirektors über Tätigkeiten der IAO und des Berichts über Programmdurchführung in einem einzigen Bericht.

² Wie in Art. 36 und 38.4 der Geschäftsordnung vorgesehen.

³ GB.250/15/5.

⁴ Eine der Optionen, die der Arbeitsgruppe vorgelegt wurde, war die Möglichkeit, die Reden in einer der drei Sprachen des Konferenzprotokolls wiederzugeben (GB.251/WP/IFC/1).

10. Auf ihrer letzten Sitzung billigte die Arbeitsgruppe einen revidierten Arbeitsplan⁵, durch den die Dauer der Internationalen Arbeitskonferenz gegenüber 1992 um vier Tage verkürzt wurde. Anschließend wurde die Dauer auf der Konferenz auf die gegenwärtigen drei Wochen verkürzt (gegenüber früher vier Wochen). Außerdem billigte die Arbeitsgruppe eine Neuverteilung der Arbeitslast zwischen den zwei Haushalts- und Nichthaushaltsjahren der Zweijahresperiode wie folgt:
- in *Nichthaushaltsjahren* würde sich die allgemeine Aussprache im Plenum mit dem konsolidierten Bericht des Generaldirektors über Tätigkeiten der IAO und die Programmdurchführung und auf einen möglichen Bericht des Präsidenten des Verwaltungsrats konzentrieren. Es würde keinen Bericht über ein sozialpolitisches Thema geben. Ein Entschließungsausschuss würde eingesetzt und gemäß den üblichen Verfahren zusammentreffen;
 - in *Haushaltsjahren* würde sich die allgemeine Aussprache im Plenum auf einen Bericht des Generaldirektors zu einem sozialpolitischen Thema stützen. Es würde keinen Bericht über Tätigkeiten der IAO geben. Es würde kein Entschließungsausschuss eingesetzt.
11. Im März 1993 billigte der Verwaltungsrat die Änderungen der Geschäftsordnung, um in Bezug auf die Tätigkeitsberichte und den Entschließungsausschuss eine Zweijahresbasis festzulegen.⁶

November 2002 bis November 2005: Diskussion im Plenum über die Funktionsweise der Internationalen Arbeitskonferenz

12. Der Verwaltungsrat beschloss die Diskussion dieser Frage auf seiner 285. Tagung (November 2002) auf der Grundlage einer vom Amt ausgearbeiteten Vorlage⁷ fortzusetzen, in der die folgenden Fragen behandelt wurden:
- *Die Gesamtdauer der Konferenz.* Die gegenwärtige Dauer der Konferenz von drei Wochen wurde noch immer als zu lang angesehen, sowohl unter dem Aspekt der Abwesenheit der Regierungsbeamten und der Arbeitgeber- und der Arbeitnehmervertreter von ihren nationalen Verpflichtungen als auch wegen der für die Mitgliedstaaten dadurch anfallenden Kosten. Andererseits wurde auf die großen Schwierigkeiten verwiesen, die Fachausschüsse dabei hätten, ihre Arbeit im gegenwärtigen Zeitrahmen abzuschließen.
 - *Die Rolle und die Verfahren des Plenums der Konferenz.* Es wurde daran erinnert, dass das Plenum zwei Aufgaben hätte, die ganz unterschiedlich seien und für die unterschiedliche Regeln maßgeblich wären: a) Wahrnehmung von Verfahrens- und Beschlussfunktionen, die in der Verfassung und der Geschäftsordnung vorgesehen sind, und b) Durchführung einer allgemeinen Aussprache über die Berichte des Präsidenten des Verwaltungsrats und des Generaldirektors.

⁵ Enthalten im Anhang des Berichts der Arbeitsgruppe (GB.254/16/19). Diesem Plan zufolge würde die Konferenz in der ersten Woche am Dienstagnachmittag beginnen und ihre Beratungen Freitagmittag in der dritten Woche beenden.

⁶ GB.255/8/17.

⁷ GB.285/3.

- *Die Konferenzausschüsse.* Es wurde eingeräumt, dass radikalere Lösungen erkundet werden müssten, z. B. die Möglichkeit vorbereitender technischer Konferenzen für Normensetzungsgegenstände, wolle man den Fachausschüssen deutlich mehr Zeit und Flexibilität zur Verfügung stellen.
 - *Erstellung und Verteilung von Dokumenten.* Es bestand allgemein der Eindruck, dass es in diesem Bereich viel Verschwendung gibt. Es wurde daran erinnert, dass während der Finanzkrise (1995) beschlossen worden war, die Erstellung des vorläufigen Verhandlungsberichts während der Tagung einzustellen.
13. Diese Fragen wurden auf der 287. Tagung (Juni 2003) und im Rahmen informeller Konsultationen, die vor der 288. Tagung (November 2003) des Verwaltungsrats stattfanden, erneut diskutiert. Dabei wurden gemeinsame Sorgen in Bezug auf folgende Bereiche zum Ausdruck gebracht⁸: a) die Notwendigkeit, das Profil der Konferenz zu schärfen und ihre politische Visibilität und hochrangige Beteiligung zu verbessern; b) die Ermittlung alternativer Methodologien für die Tätigkeit technischer Ausschüsse; c) die Ermittlung möglicher Änderungen im Format bzw. in der Struktur des Plenums, und d) operative Fragen wie Zeitmanagement, Nutzung von Ressourcen, Vorbereitung und Ausbildung.
14. Im März 2004 lag dem Verwaltungsrat ein Papier vor, in dem die Ergebnisse der informellen Konsultationen zusammengefasst wurden⁹. Es wurde klargestellt, dass eine weitere Kürzung der Dauer der Konferenz im Rahmen der bestehenden Vorkehrungen nicht möglich wäre. Zur Verbesserung der Qualität der allgemeinen Aussprache im Plenum der Konferenz wurden einige alternative Ansätze vorgeschlagen, z. B. Podiumsdiskussionen auf hoher Ebene und Rundtischgespräche. Empfohlen wurde auch eine strikte Beschränkung der Redezeit. Hinsichtlich der Tätigkeit von Fachausschüssen wurde vorgeschlagen, die Tagesordnung auf einen Gegenstand der Normensetzung und einen Gegenstand zur allgemeinen Aussprache zu begrenzen.
15. Anhand der Lehren aus den auf der Konferenz im Juni 2004 eingeführten Innovationen untersuchte der Verwaltungsrat im März 2005 erneut dieselben Fragen¹⁰ und verwies dabei auf positive Ergebnisse im Zusammenhang mit: a) der Einsetzung einer Gruppe von Staats- und Regierungschefs; b) einer besseren Vorbereitung der Konferenz durch informelle Konsultationen; c) Präsentationen für Ausschussmitglieder, um die Arbeitsverfahren zu erläutern; d) einem neuen interaktiven Format für die Diskussion des Gesamtberichts in einem Ausschusssaal; und e) einer geringeren Zahl von Nebenveranstaltungen. Was die Verwendung moderner Technologien betrifft, so kündigte das Amt die Entwicklung eines Systems an, um Änderungsanträge und Zusatzanträge auf einen Bildschirm zu projizieren¹¹. Bei seiner Prüfung der Programm- und Haushaltsvorschläge für 2006-07 und als Teil von Bemühungen um die Identifizierung von Einsparungen in einem knappen Haushalt suspendierte die Konferenz auf ihrer ordentlichen Tagung im Jahr 2006 den Entschlie-

⁸ GB.288/4/1.

⁹ GB.289/3/1.

¹⁰ GB.292/3/1 a).

¹¹ Dieses als SAMM bekannte System wurde zum ersten Mal in einem Fachausschuss auf der 93. Tagung (Juni 2005) erprobt.

ßungsausschuss, um einen Beitrag zu den Kosten der Seeschiffahrtstagung im Februar 2006 zu leisten¹².

März 2006 bis November 2007: Arbeitsgruppe für die Internationale Arbeitskonferenz

16. Der Bericht des Generaldirektors an die Internationale Arbeitskonferenz¹³ hat diesen Überlegungen neue Impulse verliehen. Der Verwaltungsrat beschloss seinerzeit, eine kleine Arbeitsgruppe einzusetzen mit dem „*Ziel, Empfehlungen zu möglichen Verbesserungen der Struktur und Funktionsweise der Internationalen Arbeitskonferenz zu entwickeln*“.
17. Als Diskussionsgrundlage identifizierte der Verwaltungsrat die folgenden fünf Hauptfunktionen der Konferenz: a) **verfassungsrechtliche Funktion** in Bezug auf Beschlüsse wie Verwaltungsratswahlen, Annahme von Normen, Billigung von Programm- und Haushalt; b) **politische Funktion** bezüglich der Operationen der Organisation (Diskussion der Berichte des Präsidenten des Verwaltungsrats und des Generaldirektors, Prüfung eines sozialpolitischen Themas, Annahme von Entschlüssen ohne Bezug zu Gegenständen auf der Tagesordnung); c) **technische Funktion** einschließlich von Beschlüssen zur Organisation der Tätigkeit der Konferenz (Vorschlagsausschuss), derer bestimmter ständiger Ausschüsse (Normen, Finanzfragen), derer technischer Ausschüsse der Konferenz und bestimmter Plenarsitzungen (Diskussion des Gesamtberichts); d) **Forumsfunktion** bezüglich des Rechts aller Delegierter auf Rederecht, und e) **Versammlungsfunktion** in Bezug auf die Gelegenheit für Delegierte, auf regionaler, nationaler oder internationaler Ebene zusammenzukommen.
18. Im November 2006 billigte der Verwaltungsrat eine neue Struktur¹⁴, die bei der Internationalen Arbeitskonferenz 2007 eingeführt wurde und folgende Hauptkomponenten umfasste: a) eine klare Unterscheidung zwischen der technischen Tätigkeit der Ausschüsse (in den ersten zwei Wochen) und der Woche der allgemeinen Aussprache im Plenum (dritte Woche); b) eine kurze Eröffnungssitzung im Plenum am Mittwochmorgen der ersten Woche, beschränkt auf verwaltungstechnische Beschlüsse, die zur Erfüllung von Anforderungen der Verfassung und Geschäftsordnung erforderlich sind, und c) Sitzungen der Mitgliedsgruppen am Tag vor der Eröffnung der Konferenz (Dienstag, erste Woche) werden zu offiziellen Vorbereitungssitzungen.
19. Auf ihrer letzten Sitzung im November 2007 evaluierte die Arbeitsgruppe ihre praktische Durchführung. Um den möglichen Mangel eines Quorums zu kompensieren, wurde es als sinnvoll angesehen, den Vollmachtenausschuss unverzüglich nach Eröffnung der Konferenz einzusetzen.

¹² Seit Juni 2006 ist der Entschlüssensausschuss nicht wieder eingesetzt worden. Siehe Stellungnahme des Generaldirektors an den Programm-, Finanz- und Verwaltungsausschuss (292. Tagung des Verwaltungsrats).

¹³ IAA: *Einführung des Generaldirektors in die Internationale Arbeitskonferenz: Fortschritte festigen und vorwärts gehen*, Bericht I(A), Internationale Arbeitskonferenz, 93. Tagung, Genf, 2005.

¹⁴ Dieses Format dient weiterhin als Grundlage für Planungszwecke, obschon der Verwaltungsrat unter bestimmten Umständen wie im März 2009 beschließen kann, der Konferenz zu empfehlen, ihr Arbeitsprogramm umzustellen, um dringende Fragen von kritischer Bedeutung zu behandeln (GB.304/15/2(&Corr.)).

Rechtlicher Rahmen

Verfassungsrechtlicher Rahmen der Konferenz

20. Angesichts der hohen Anforderungen in Artikel 36 der Verfassung für die Annahme von Änderungen der Verfassung kann die Annahme derartiger Änderungen schwierig sein und das Inkrafttreten längere Zeit erfordern. Daher wird die Arbeitsgruppe möglicherweise sicherstellen wollen, dass Maßnahmen zur Reform der Funktionsweise der Internationalen Arbeitskonferenz im Rahmen ihres bestehenden verfassungsrechtlichen Rahmens getroffen werden. Die diesbezüglichen Bestimmungen der Verfassung können wie folgt zusammengefasst werden.

Zusammensetzung der Konferenz

21. Artikel 3 der Verfassung regelt die Zusammensetzung von Mitgliederdelegationen für die Konferenz. Delegationen müssten zwei Delegierte der Regierung sowie jeweils einen Delegierten der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer beinhalten. Jeder Delegierte kann von technischen Beratern begleitet werden, deren Zahl für jeden Fachgegenstand auf der Tagesordnung der Konferenz zwei nicht überschreiten darf; für die Situation von nicht im Mutterland gelegenen Gebieten gibt es bestimmte Ausnahmen.
22. Die Namen der Delegierten und ihrer Berater werden der IAO von der Regierung der Mitglieds mitgeteilt. Regierungen müssen Nichtregierungsdelegierte und technische Berater nominieren, die im Einvernehmen mit den maßgebenden Verbänden der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer, sofern vorhanden, ihres Landes auszuwählen sind. Die Vollmachten der Delegationen werden von der Konferenz überprüft (in Praxis durch ihren Vollmachtenausschuss), die sich mit einer Zweidrittelmehrheit weigern kann, einen Delegierten oder technischen Berater zuzulassen, der ihrer Ansicht nach nicht im Einklang mit den einschlägigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen nominiert worden ist. Zusätzlich zu den dreigliedrigen Mitgliederdelegationen sieht Artikel 12 (2) die Teilnahme von Vertretern öffentlicher internationaler Organisationen an der Konferenz vor, und Artikel 18 befasst sich mit der Ernennung von technischen Sachverständigen für Ausschüsse (Artikel 18) – in beiden Fällen ohne Wahlrecht.

Tagungen und Tagesordnung der Konferenz

23. Nach Artikel 3(1) und 5 der Verfassung versammelt sich die Internationale Arbeitskonferenz mindestens einmal jährlich an einem vom Verwaltungsrat oder von der Konferenz selbst bestimmten Ort. Im Einklang mit Artikel 14(1) der Verfassung bestimmt der Verwaltungsrat die Tagesordnung der Konferenz¹⁵. Dabei ist der Verwaltungsrat an das verfassungsrechtliche Mandat der IAO gebunden, wie es in Artikel 19(1) der Verfassung, der Präambel der Verfassung und der Erklärung von Philadelphia im Anhang der Verfassung niedergelegt ist und in der Erklärung der IAO für soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung weiter ausgeführt wird. Nach diesen Texten werden internationale Arbeitsnormen, deren Annahme eine der Hauptfunktionen der Internationalen Arbeitskonferenz ist, als eines der grundlegenden Aktionsmittel der IAO angesehen.

¹⁵ Die Konferenz kann mit zwei Dritteln der Stimmen beschließen, einen Gegenstand in die Tagesordnung der folgenden Tagung aufzunehmen.

Konferenzverfahren

24. Die Konferenz regelt ihr eigenes Verfahren, was sie getan hat, indem sie die Geschäftsordnung der Konferenz angenommen und von Zeit zu Zeit abgeändert hat. Die Verfassung selbst enthält nur wenige verfahrenstechnische Regeln. So legt sie insbesondere fest, dass die Konferenz einen Präsidenten und drei Vizepräsidenten wählt und dass ein Vizepräsident aus jeder der drei Gruppen kommen muss (Artikel 17). Die Konferenz kann Ausschüsse einsetzen, die über alle Fragen zu berichten haben (Artikel 17(1)).

Wahl der Mitglieder des Verwaltungsrats

25. Gemäß Artikel 7 der Verfassung wählen die drei Gruppen der Konferenz ihre jeweils zu wählenden Mitglieder des Verwaltungsrats. Hier sollte darauf hingewiesen werden, dass die Urkunde über die Änderung, 1986, u.a. dazu führen würde, dass die nicht auf dem Wahlprinzip beruhenden Sitze abgeschafft werden. Die Internationale Arbeitskonferenz hätte auch die neue Funktion, die Ernennung des Generaldirektors durch den Verwaltungsrat zu billigen.

Annahme internationaler Arbeitsnormen und Überwachung ihrer Durchführung

26. Die Internationale Arbeitskonferenz ist das für die Annahme internationaler Arbeitsübereinkommen und -empfehlungen und die regelmäßige Überwachung ihrer Durchführung zuständige Organ der IAO. Artikel 14(2) und 19(1) bis (3) der Verfassung befassen sich mit der Annahme internationaler Arbeitsnormen. Hinsichtlich des Verfahrens sehen sie lediglich die Sicherstellung einer gründlichen technischen Vorbereitung und ausreichender Konsultationen der Mitglieder vor der Annahme durch die Konferenz und die Anforderung einer abschließenden Abstimmung vor, die für die Annahme eines Übereinkommens oder einer Empfehlung eine Zweidrittelmehrheit erfordert.
27. Die der Konferenz im System der regulären Aufsicht der Durchführung von Übereinkommen und Empfehlungen zugewiesene Rolle besteht darin, „einen zusammenfassenden Auszug aus den ihm [dem Generaldirektor] von den Mitgliedern nach Artikel 19 und 22 übermittelten Auskünften und Berichten“ (Artikel 23(1) der Verfassung) zu überprüfen¹⁶. In der Praxis erhält die Konferenz diese Informationen durch die Berichte des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, und sie befasst sich damit in seinem Ausschuss für die Durchführung der Normen. Zusätzlich kann die Konferenz eine endgültige Entscheidung treffen, wenn ein Mitglied die nach Annahme eines Übereinkommens oder einer Empfehlung erforderlichen Maßnahmen unterlässt (Artikel 30) oder wenn ein Mitglied die Einhaltung eines von ihm ratifizierten Übereinkommens nicht sicherstellt (Artikel 33).

Billigung des Haushalts und dazugehörige Vorkehrungen

28. Der Haushalt der IAO und die Umlegung der Ausgaben auf die Mitglieder werden von der Konferenz mit einer Zweidrittelmehrheit angenommen. Gemäß Artikel 13(4) der Verfassung verliert ein Mitglied, das mit der Zahlung seines Finanzbeitrags zu der Organisation im Rückstand ist, automatisch sein Stimmrecht, wenn der Betrag seiner Zahlungsrück-

¹⁶ Artikel 19 legt die Maßnahmen fest, die Staaten nach Annahme eines Übereinkommens oder einer Empfehlung durch die Konferenz zu ergreifen haben, und Artikel 22 verpflichtet die Mitglieder, jährlich einen Bericht über Übereinkommen, denen es beigetreten ist, vorzulegen.

stände dem von ihm für die vorangehenden zwei vollen Jahre geschuldeten Beitrag gleichkommt oder ihn übersteigt. Die Konferenz kann jedoch mit einer Mehrheit von zwei Dritteln unter bestimmten Bedingungen gestatten, dass das Mitglied sein Stimmrecht zurückerhält.

Sonstige Funktionen

29. Andere Funktionen der Konferenz umfassen die Annahme von Abänderungen der Verfassung (Artikel 36), die Aufnahme neuer Mitglieder, die Nichtmitglieder der Vereinten Nationen sind (Artikel 1(4)) und die Billigung von Regeln für regionale Konferenzen (Regionaltagungen), die der Verwaltungsrat aufstellt (Artikel 38).

Auswirkungen jüngster Außerkraftsetzungen der Geschäftsordnung

30. In den letzten 20 Jahren haben Beschlüsse zur Verbesserung der Funktionsweise der Konferenz dazu geführt, dass einige Bestimmungen der Geschäftsordnung der Konferenz außer Kraft gesetzt wurden, wie in Artikel 76 der Geschäftsordnung vorgesehen. Ursprünglich auf experimenteller Grundlage erprobt, haben bestimmte Außerkraftsetzungen, die regelmäßig wiederholt wurden, zu Abänderungen der Geschäftsordnung geführt. Dieser Prozess hat es der Organisation gestattet, sich wandelnde Funktionsweisen der Konferenz zu identifizieren und anzupassen und gleichzeitig die Integrität ihrer grundlegenden Funktionen und Verfahrensregeln zu wahren.
31. Seit ihrer letzten Neufassung im Jahr 2008 wurde regelmäßig eine Reihe von Außerkraftsetzungen der Geschäftsordnung vorgenommen, was Anlass zu Überlegungen über neue Abänderungen sein könnte. Dies betrifft insbesondere Folgendes:
- *Die Bearbeitung von Entschließungen ohne Bezug zu einem Punkt der Tagesordnung ist stark eingeschränkt, jedoch nicht völlig beseitigt worden.* Erreicht wurde dies durch eine Außerkraftsetzung der Regeln, die in abwechselnden Jahren (d.h. Tagungen, die nicht vor dem Beginn einer Zweijahres-Haushaltsperiode liegen) einen Entschließungsausschuss vorsehen (relevante Teile von Artikel 17 der Geschäftsordnung). Gleichzeitig wurde der Vorschlagsausschuss in einigen Fällen aufgefordert, Entschließungen über dringende Angelegenheiten oder reine Formfragen zu prüfen (Artikel 17(2) der Geschäftsordnung). Sollte der Entschließungsausschuss eingestellt werden, könnte es nützlich sein, die Aufnahme von Kriterien und Verfahren in die Geschäftsordnung für außergewöhnliche Entschließungen zu prüfen, die zwar keinen Bezug zu Tagesordnungspunkten hätten, aber dennoch bearbeitet würden. Ein solches Vorgehen könnte eine gewisse Verlässlichkeit und Transparenz bei der Bearbeitung sicherstellen.
 - *Mit der Außerkraftsetzung der Regeln zu zeitlichen Begrenzungen und der Reihenfolge der Redner im Plenum und in Ausschüssen wurde versucht, den Austausch von Meinungen und Informationen auf der Konferenz zu fördern.* Um eine interaktive Diskussion und Podiumspräsentationen im Plenum und Ausschüssen einschließlich von Plenarausschüssen zu fördern, wurden seit 2008 bei Tagungen der Konferenz für bestimmte Zwecke die Regeln für zeitliche Begrenzungen für Plenarreden, die Anzahl der Erklärungen eines jedes Mitgliedstaates und die Reihenfolge, in der Redner Rede-recht erhalten (Artikel 14(2), (3) und (6) der Geschäftsordnung), aufgehoben¹⁷. Den

¹⁷ Beispiele hierfür sind die Plenaraussprachen des Gesamtberichts; die Diskussionen beim Gipfel der IAO über die globale Beschäftigungskrise und Podiumspräsentationen im Plenum sowie die

Ausschüssen allgemein mehr Handlungsfreiheit einzuräumen und möglicherweise Gruppenverfahren einzurichten, kann dazu beitragen, die notwendige Flexibilität zu gewährleisten und einen Rahmen für solche Interaktionen auf ständiger Grundlage zu schaffen.

- *Bei der Stellungnahme des Generaldirektors zur Aussprache über seinen Bericht wurden Einsparungen erzielt.* Um im Konferenzplenum und bei den entsprechenden Arbeitsstunden Einsparungen zu erzielen, wurde die Stellungnahme des Generaldirektors zu Punkten, die in der Plenardiskussion seines Berichts angesprochen worden sind, schriftlich vorgelegt, als Ausnahme der Regel, dass alle Reden in der Sitzung vorgetragen werden (Artikel 23(2) der Geschäftsordnung).
- *Zu Fragen aktueller Bedeutung wurden Podiumsdiskussionen und hochrangige Gipfeltreffen veranstaltet.* Die Veranstaltung von Podiumsdiskussionen und hochrangigen Gipfeltreffen führte zur Außerkraftsetzung verschiedener Regeln, insbesondere derer, die Rederechte betreffen, und der Regel zur Beendigung der Beratung (Artikel 16 der Geschäftsordnung), sowie zu innovativen Ansätzen für diejenigen, die sich an der Tätigkeit der Konferenz beteiligen oder ihre Tätigkeit unterstützen. Die Rollen und der Status bestimmter Diskussionsteilnehmer, Moderatoren von Podiumsdiskussionen und anderer Personen, deren Aufgabe darin besteht, die Arbeit der Konferenz zu unterstützen (z. B. Nobelpreisträger und Staatschefs) sind zwar in den Regeln nicht ausdrücklich vorgesehen, die Beiträge dieser Personen wurden jedoch als mit der Funktionsweise der Konferenz vereinbar angesehen (Artikel 2, 14 und 56 der Geschäftsordnung). Die ausdrückliche Eingliederung von solchen Rollen und Statusfragen könnte im Rahmen einer breiteren Überprüfung der sich entwickelnden Praxis und Auswirkungen von Podiumsdiskussionen und hochrangigen Gipfeltreffen auf die Funktionsweise und Arbeit der Konferenz behandelt werden.
- *Die gleichzeitige elektronische Abstimmung während der Konferenzarbeiten hat zu gemischten Ergebnissen geführt.* Im Anschluss an die jüngsten Reformen zur Einführung elektronischer Abstimmungssysteme wurde im Rahmen von Bemühungen um Zeitersparnis versucht, während der Plenaraussprache gleichzeitig namentliche Abstimmungen außerhalb des Konferenzsaals durchzuführen. Nach einigen Versuchen scheint klar zu sein, dass sich diese Praxis nicht bewährt hat, zumindest wenn dies Abstimmungen über Übereinkommen und Empfehlungen und andere ernste Angelegenheiten betrifft, z. B. Abänderungen der Verfassung, die Mitgliedschaft und den Zweijahreshaushalt.

Statistiken und Trends

Höhe der Beteiligung

32. Die Beteiligung an der Internationalen Arbeitskonferenz hat unter den Mitgliedstaaten der IAO, Beobachtern, internationalen Organisationen und nichtstaatlichen Organisationen in den letzten neun Jahren ständig zugenommen (um annähernd 30 Prozent, siehe Übersicht 1). Die Zahl sonstiger Besucher ist mit durchschnittlich 800 pro Konferenz gleichgeblieben. Das Dienstpersonal (festangestellte Mitarbeiter, Kurzzeitbedienstete, Dolmetscher und Mitarbeiter mit Tagesverträgen) umfasste jedes Jahr durchschnittlich 1.750 Personen. Es liegen Statistiken zur Vertretung von Frauen und Männern in der Internationalen

Diskussionen des Ausschusses für Gleichstellung der Geschlechter, des Plenarausschusses für Antworten auf die Krise und des Ausschusses für die wiederkehrende Diskussion über sozialen Schutz.

Arbeitskonferenz vor (2011 waren 27,8 Prozent der Teilnehmer Frauen). Insgesamt hat die Höhe der Beteiligung an der Konferenz im Jahr 2011 alle Rekorde gebrochen (bei Einbeziehung sämtlicher Kategorien waren etwa 1.500 Personen beteiligt. Sollte sich ein solcher Trend fortsetzen, müssten seine Auswirkungen auf die Organisation der Konferenz in Anbetracht von Kapazitätsbeschränkungen bei Ressourcen und Räumlichkeiten geprüft werden.

Übersicht 1. Trends bei der Höhe der Beteiligung an der Internationalen Arbeitskonferenz

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Mitgliedstaaten der IAO	3.066	3.295	3.418	3.425	3.604	3.796	3.722	3.824	3.994
Internationale Organisation	75	81	80	70	66	84	68	68	77
Nichtstaatliche Organisationen	348	341	335	315	304	304	312	372	440
Beobachter	25	19	17	29	18	23	29	35	31
Insgesamt	3.514	3.736	3.850	3.839	3.992	4.207	4.131	4.299	4.542

33. Die Gesamtzahl der Sitzungen hat zwar tendenziell zugenommen (siehe Übersicht 2), es gibt jedoch keinen klaren Trend hinsichtlich dessen, was für den Zuwachs vorrangig verantwortlich ist.

Übersicht 2. Trends in der Anzahl von Sitzungen, die von der Internationalen Arbeitskonferenz organisiert werden

	2007	2008	2009	2010	2011
Plenarsitzungen der IAK	13	11	18	18	17
Ausschusssitzungen der IAK	96	90	107	114	92
Arbeitgeber	81	93	72	88	94
Arbeitnehmer	118	114	122	141	163
Regionale Gruppierungen	148	173	154	186	149
Bilaterale Sitzungen	141	101	84	75	92
Sonstige *	73	92	102	97	106
Insgesamt	670	674	659	719	713

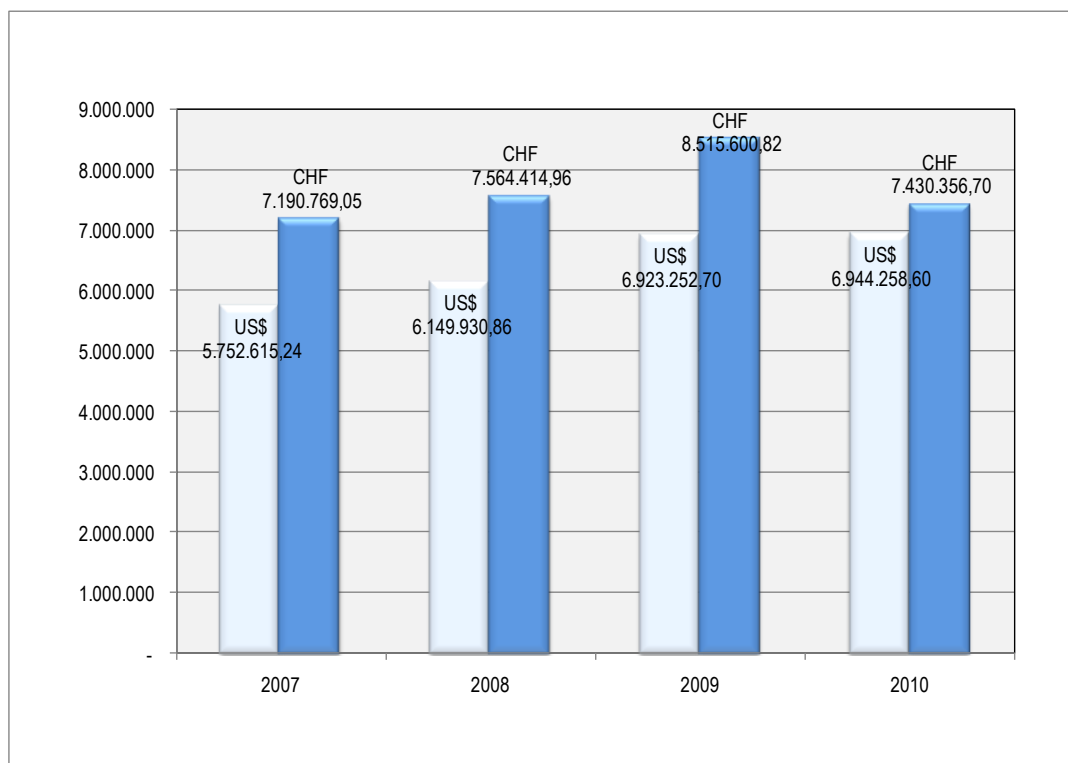
* Nebenveranstaltungen, Sitzungen von Dienststellen des IAA mit Mitgliedsgruppen oder Organisationen usw.

Kosten

34. Bei den Kosten der Internationalen Arbeitskonferenz (im Rahmen des IAK-Haushalts) in zwei unterschiedlichen Währungen, dem US-Dollar und dem Schweizer Franken, zeigt sich ein anderer Trend (siehe Abbildung 1). Beim Vergleich der Gesamtausgaben der Konferenz in US-Dollar sind die Kosten von 2007 und 2010 tendenziell jedes Jahr gestiegen. In Schweizer Franken zeigt sich ein anderes Bild. Dies ist auf die großen Unterschiede bei den zugrunde gelegten Wechselkursen zurückzuführen; so entsprachen 2009 1,23 Schwei-

zer Franken 1 US-Dollar, während der Wechselkurs im Jahr 2010 bei 1,07 Schweizer Franken pro US-Dollar lag.

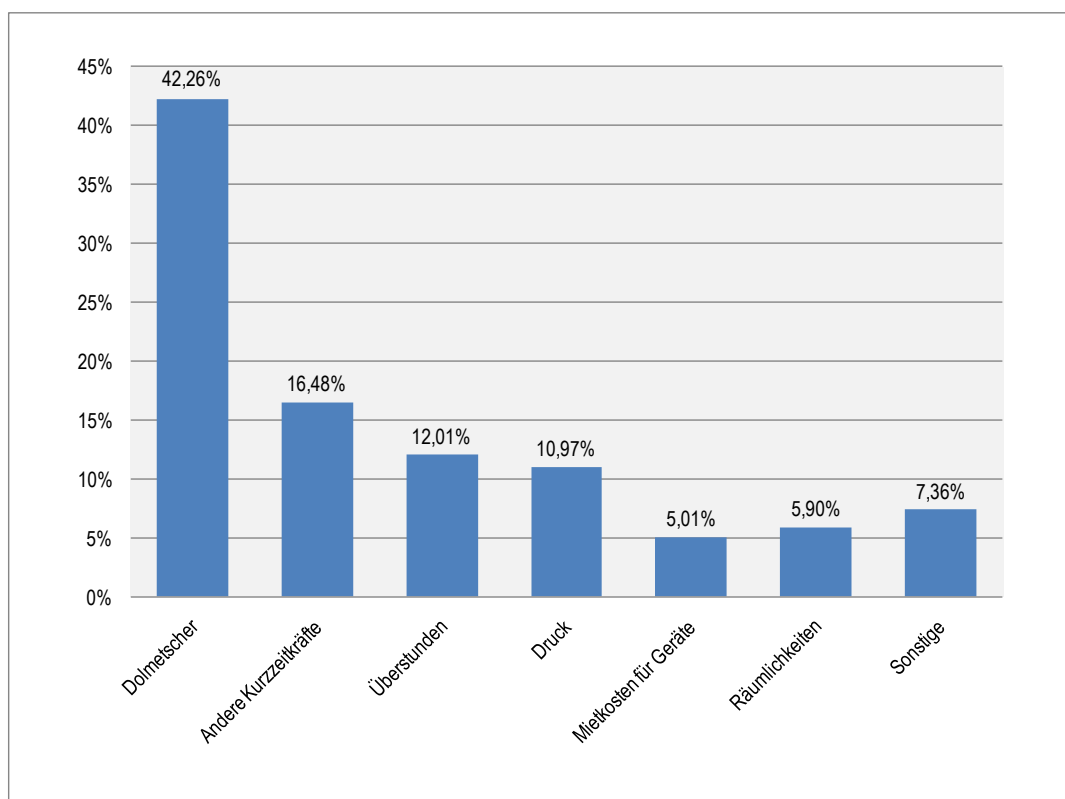
Abbildung 1. Gesamtausgaben der Internationalen Arbeitskonferenz in US-Dollar (US-\$) und Schweizer Franken (CHF) (2007-10)



Anmerkung: Der Wechselkurs der IAO lag 2006-07 bei 1,25 Schweizer Franken pro US-Dollar, 2008-09 bei 1,23 Schweizer Franken und 2010-11 bei 1,07 Schweizer Franken.

35. Es ist anzumerken, dass sich beim Zusammenlegen der Informationen in Übersicht 1 und Abbildung 1 ein sehr stabiles IAK-Kostenverhältnis pro Teilnehmer ergibt (etwa 1.800 Schweizer Franken pro Teilnehmer).
36. Was das Gesamtmanagement der Konferenz betrifft, so müssen auch die Ausgaben in Bezug auf jeden Haushaltsposten der IAK betrachtet werden. Auf drei Ausgabenkategorien (Dolmetscher, örtliche Kurzzeitkräfte und Überstunden) entfallen etwa 70 Prozent des gesamten IAK-Haushalts. Werden drei weitere Kategorien hinzugefügt – Druck, Mietkosten für Geräte und Räumlichkeiten – werden über 92 Prozent der Gesamtkosten der Konferenz erfasst. Ausgaben für Dolmetschdienste stellen zwar einen bedeutenden Posten dar (42 Prozent), dieser Anteil erklärt sich doch weitgehend aus der Tatsache, dass das Amt über keine festangestellten Dolmetscher verfügt und daher sämtliche Einstellungen in die Kategorie der Kurzzeitkräfte für die Konferenz fallen. Dies unterscheidet sich von anderen Diensten, z. B. der Übersetzung, wo ein großer Teil der Kosten durch ständige amtsinterne Ressourcen gedeckt wird. Es werden stetige Bemühungen unternommen, um das Dolmetschangebot auf der Internationalen Arbeitskonferenz an die große Nachfrage nach diesen Diensten anzupassen, aufgrund von Sparmaßnahmen kann in der nächsten Zeit jedoch nicht allen Ersuchen der Mitgliedsgruppen entsprochen werden.

Abbildung 2. IAK-Ausgaben nach Komponente (Prozent der Gesamtausgaben)
(Durchschnitt im Zeitraum 2007-10)



37. Es sollte auch darauf hingewiesen werden, dass der Haushalt der IAK gemäß den von der Konferenz auf ihrer Tagung 2011 gebilligten Vorgaben in der nächsten Zweijahresperiode um etwa 10 Prozent gekürzt wird (in Schweizer Franken, der Hauptwährung für IAK-Zahlungen).

Zu erörternde Fragen

38. Die Arbeitsgruppe wird möglicherweise neben anderen Fragen Überlegungen zu den folgenden vorgeschlagenen Diskussionspunkten anstellen wollen:
- Wie in anderen Phasen der Diskussion über Funktionsweise der Internationalen Arbeitskonferenz erwähnt, bestehen Möglichkeiten für eine tiefgreifendere Form der gegenwärtigen Struktur der IAK, z. B. ein Wechsel zwischen vollen und leichteren Tagungen, wie bereits in früheren Diskussionen vorgeschlagen.
 - Wie kann das Verfahren der Festlegung und Vorbereitung der Tagesordnung der IAK verbessert werden?
 - Wie kann die Funktionsweise des Plenums verbessert werden? (Dies steht in direktem Zusammenhang mit dem ersten Diskussionspunkt.)
 - Wie können die Arbeitsmethoden der Fachausschüsse (Normensetzung und allgemeine Aussprache) verbessert werden?
 - Gibt es eine Verbindung zwischen der Reform der IAK und der Reform der Regionaltagungen?

- Sollte es Begrenzungen (*numerus clausus*) bei der Größe der Delegationen geben?
- Welche zusätzlichen Maßnahmen könnten vorgeschlagen werden, um die Effizienz der Konferenz zu verbessern?

Genf, 21. September 2011