



Verwaltungsrat

313. Tagung, Genf, 15.-30. März 2012

GB.313/INS/2

Institutionelle Sektion

INS

Datum: 13. März 2012

Original: Englisch

ZWEITER PUNKT DER TAGESORDNUNG

Tagesordnung der Konferenz

Zweck der Vorlage

In dieser Vorlage wird der Verwaltungsrat ersucht, im Licht der diesbezüglich im Februar 2012 durchgeführten informellen Konsultationen bestimmte Vorschläge zu Ort und Tagesordnung der 103. Tagung (2014) der Internationalen Arbeitskonferenz anzunehmen (siehe Punkte zur Beschlussfassung in den Absätzen 17 und 18).

Er wird auch ersucht, das Amt zu bitten, geeignete Vorkehrungen zu treffen, um die Konsultationen über das Verfahren zur Festlegung der Tagesordnung der Konferenz fortzusetzen und Vorschläge zu den wiederkehrenden Diskussionen für zukünftige Tagungen der Konferenz zu billigen (siehe Punkte zur Beschlussfassung in den Absätzen 16 und 19).

Einschlägiges strategisches Ziel: Alle vier strategischen Ziele.

Grundsatzpolitische Konsequenzen: Ein Beschluss zur Vervollständigung der Tagesordnung der 103. Tagung (2014) der Konferenz hat Konsequenzen für das Programm der Konferenz in diesem Jahr.

Rechtliche Konsequenzen: Die üblichen Konsequenzen, die sich aus der Anwendung der Geschäftsordnung der Konferenz und der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats ergeben.

Finanzielle Konsequenzen: Die üblichen Konsequenzen bei der Aufnahme von Gegenständen in die Tagesordnung der Konferenz.

Erforderliche Folgemaßnahmen: Vorbereitungsarbeiten, abhängig von den Beschlüssen des Verwaltungsrats.

Verfasser: Sektoren Beschäftigung, Sozialer Dialog und Normen und grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit.

Verwandte Dokumente: GB.308/5, GB.312/INS/2/1, GB.312/INS/2/2, GB.312/WP/GBC/1, GB.313.WP/GBC/1.

I. Ort der 103. Tagung (2014) der Konferenz

1. Es wird vorgeschlagen, die 103. Tagung (2014) der Konferenz in Genf abzuhalten.

II. Tagesordnung der 103. Tagung (2014) der Konferenz

2. Die Tagesordnung der 103. Tagung (2014) der Konferenz wird die folgenden ständigen Gegenstände umfassen:
 - Berichte des Präsidenten des Verwaltungsrats und des Generaldirektors;
 - Programm und Haushalt und sonstige Finanzfragen;
 - Informationen und Berichte über die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen.
3. Die Konferenz befasst sich im Prinzip jedes Jahr mit drei Fachgegenständen. Gegenstände, die für die Tagesordnung einer bestimmten Tagung der Konferenz in Betracht gezogen, jedoch nicht ausgewählt worden sind, werden in der Regel erneut für die Tagesordnung des folgenden Jahres vorgeschlagen, sofern der Verwaltungsrat keine andere Entscheidung trifft.
4. Artikel 5.1.1 der Geschäftsordnung des Verwaltungsrats bestimmt Folgendes: „Wenn sich der Verwaltungsrat zum ersten Mal mit dem Antrag befasst, eine Frage auf die Tagesordnung der Konferenz zu setzen, kann der Verwaltungsrat ohne die einstimmige Zustimmung der anwesenden Mitglieder vor der folgenden Tagung keinen Beschluss fassen ¹.“
5. Dementsprechend bestand die übliche Praxis des Verwaltungsrats darin, in jedem November zum ersten Mal die Fragen zu erörtern, die für die Tagesordnung der Konferenz vorgeschlagen werden, die zweieinhalb Jahre später stattfindet. Der Zweck dieser Aussprache besteht darin, eine kurze Auswahlliste von Fragen aufzustellen, die er im folgenden März eingehender behandelt, wenn der Verwaltungsrat – im Prinzip – die Tagesordnung der fraglichen Tagung der Konferenz fertigstellen sollte. Der Verwaltungsrat kann jedoch auch entscheiden, seinen endgültigen Beschluss bis zu einer kürzer vor der Konferenz stattfindenden Tagung zurückzustellen, wobei bestimmte Fristen zu beachten sind, insbesondere solche, die Normensetzungsgegenstände betreffen ².

Auf der 312. Tagung des Verwaltungsrats vorgelegte Vorschläge

6. Auf seiner 312. Tagung (November 2011) ³ lagen dem Verwaltungsrat im Kontext der Vorschläge für die Tagesordnung der 103. Tagung (2014) der Konferenz die folgenden Gegenstände vor (siehe auch den Anhang zu dieser Vorlage):

¹ Siehe IAA: *Compendium of rules applicable to the Governing Body of the International Labour Office*, Genf, 2011, S. 21.

² Siehe Art. 38 und 39 der Geschäftsordnung der Konferenz. Siehe auch GB.308/5, Abs. 9 und 10.

³ GB.312/INS/2/1 und GB.312/INS/2/2.

- i) Eine wiederkehrende Aussprache über das strategische Ziel der Beschäftigung;
 - ii) Eine mögliche Empfehlung über Politikkohärenz der Wirtschafts-, Finanz-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik (im Anschluss an die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung) (Normensetzung);
 - iii) Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten (allgemeine Aussprache);
 - iv) Soziale Finanzdienstleistungen (allgemeine Aussprache);
 - v) Menschenwürdige Arbeit in Ausfuhr-Freizonen (allgemeine Aussprache);
 - vi) Förderung guter Arbeitsbeziehungen durch die Verhütung und Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten (allgemeine Aussprache – Folgemaßnahme zu den Schlussfolgerungen der Cartier-Arbeitsgruppe), mit notwendigen Anpassungen der wiederkehrenden Diskussion über sozialen Dialog;
 - vii) Neufassung der Empfehlung (Nr. 71) betreffend den Arbeitsmarkt (Übergang vom Krieg zum Frieden), 1944 (Normensetzung – Folgemaßnahme zu den Schlussfolgerungen der Cartier-Arbeitsgruppe);
 - viii) Eine mögliche Empfehlung über das Recht auf Information und Anhörung (Normensetzung – Revision und Konsolidierung als Folgemaßnahme zu den Schlussfolgerungen der Cartier-Arbeitsgruppe), mit notwendigen Anpassungen der wiederkehrenden Diskussion über sozialen Dialog.
7. Der Verwaltungsrat beschloss, diese Vorschläge auf seiner 313. Tagung (März 2012) weiter zu behandeln, und ersuchte das Amt, zu dieser Frage informelle Konsultationen durchzuführen.

III. Das Verfahren zur Festlegung der Tagesordnung der Konferenz

8. Auf der 312. Tagung des Verwaltungsrats begann die Arbeitsgruppe für die Funktionsweise des Verwaltungsrats und der Internationalen Arbeitskonferenz ebenfalls im Kontext der Verbesserungen der Funktionsweise der Konferenz mit der Diskussion des Verfahrens zur Festlegung der Tagesordnung der Konferenz⁴. Bei diesem ersten Gedankenaustausch wurde eine Reihe von Ideen erörtert. Die Regierungen vertraten die Auffassung, dieses Verfahren sollte Gegenstand effektiver dreigliedriger Konsultationen sein. Tagesordnungspunkte, die vorgeschlagen wurden, im Verwaltungsrat jedoch nicht ausreichende Unterstützung fanden, sollten nicht Jahr für Jahr erneut vorgelegt werden. Eine Option könne darin bestehen, in Form eines interaktiven Portals die Möglichkeit zu bieten, auf elektronische Weise Interesse an Gegenständen zum Ausdruck zu bringen. Das Amt sollte aktuelle und neue Fragen ermitteln, für die die Konferenz konkrete Antworten entwickeln könnte. Mit der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung aus dem Jahr 2008 sei eine Reihe von wiederkehrenden Diskussionen eingerichtet worden, um die IAO in die Lage zu versetzen, die Bedürfnisse ihrer Mitgliedsgruppen besser zu verstehen. Diesen Diskussionen sollte bei der Festlegung der Tagesordnung der Konferenz und bei der Gestaltung ihrer Folgemaßnahmen mehr Gewicht eingeräumt werden. Die Arbeitnehmer erklärten, die Erklärung befinde sich noch in einem frühen Durchführungsstadium, und sie werde sicherlich zu Verbesserungen bei der Festlegung der Tagesordnung

⁴ GB.312/WP/GBC/1.

führen. Die Arbeitgeber erklärten, die Glaubwürdigkeit der Konferenz sei von einer hochgradigen Mitwirkung und der Relevanz ihrer Tagesordnung abhängig.

Die im Februar 2012 durchgeführten dreigliedrigen informellen Konsultationen

9. Am 2. Februar 2012 wurden zur Frage der Festlegung der Tagesordnung der Konferenz, auch für die Tagung des Jahres 2014, informelle Konsultationen durchgeführt. Ein weiterer Meinungsaustausch fand am 9. Februar 2012 im Rahmen informeller Konsultationen über die Funktionsweise der Konferenz statt. Die wichtigsten Schlussfolgerungen, die hinsichtlich der Festlegung der Tagesordnung der Konferenz erzielt wurden, werden in der Vorlage zusammengefasst, die auf dieser Tagung des Verwaltungsrats der Arbeitsgruppe für die Funktionsweise des Verwaltungsrats und der Internationalen Arbeitskonferenz vorgelegt wird⁵. Dabei handelt es sich um Folgendes:
 - Bei der Auswahl der dem Verwaltungsrat vorzulegenden Tagesordnungspunkte der Konferenz sollte es sich (mit Ausnahme der Gegenstände für wiederkehrende Diskussionen im Einklang mit der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung) um ein Verfahren handeln, das auf der Grundlage umfangreicher Konsultationen mit den Mitgliedsgruppen ständig überprüft wird. Diesbezüglich wurden drei Hauptquellen als potenzielle „Erzeuger“ von Vorschlägen genannt: Das Amt; die Ergebnisse von Tagungen der IAO und aus der Welt der Arbeit kommende Fragen; die Mitgliedsgruppen selbst.
 - Die wiederkehrende Diskussion sollte zwar beim Verfahren der Festlegung der Tagesordnung als Teil der Vorbereitungsarbeiten angesehen werden, und sie würde neue Tagesordnungsgegenstände für zukünftige Tagungen der Konferenz generieren, dieser Prozess sollte die wiederkehrende Diskussion jedoch nicht automatisch in eine zweimalige Diskussion verwandeln.
 - Ein Platz sollte offengelassen werden bis zur Verwaltungsratstagung im Juni, um zu ermöglichen, einen Gegenstand als Folgemaßnahme zur Tätigkeit einer der Fachausschüsse, einschließlich des Ausschusses für die wiederkehrende Diskussion, oder eine Frage von aktueller Bedeutung auszuwählen, die dringend geprüft werden müsse. Es wurde anerkannt, dass man bei der zeitlichen Planung endgültiger Beschlüsse über Tagesordnungspunkte nicht nur die Vorteile berücksichtigen müsse, die sich aus der Behandlung von Fragen von aktueller Bedeutung ergeben, sondern auch die Notwendigkeit einer ausreichenden Vorbereitungszeit, auch im Bereich der Normensetzung.
10. Erwähnt wurde auch die Möglichkeit, nach Ablauf einer bestimmten Zeit (z. B. nach drei Jahren) bestimmte Tagesordnungspunkte zu streichen, die wiederholt keine Unterstützung fanden. Der Gegenstand „soziale Finanzdienstleistungen“ wäre z. B. ein solcher Gegenstand, der dieses Kriterium erfüllt. Der Verwaltungsrat könnte andere Gegenstände ermitteln, die auf Grundlage dieses Kriteriums von der Liste gestrichen werden sollten.
11. Die informellen Konsultationen führten nicht zu einem möglichen Konsens zu einem der vorgeschlagenen Gegenstände mit Ausnahme der wiederkehrenden Diskussion über Beschäftigung. Die Auffassung wurde geäußert, dass dringend weitere Bemühungen unternommen werden müssten, um alternative Optionen zu ermitteln.

⁵ GB.312/WP/GBC/1.

12. Hinsichtlich der wiederkehrenden Diskussionen über unterschiedliche strategische Ziele sollte daran erinnert werden, dass die Beschäftigung 2010 und der soziale Schutz (Soziale Sicherheit) 2011 erörtert wurden; grundlegende Rechte und Prinzipien bei der Arbeit werden 2012 behandelt und der soziale Dialog im Jahr 2013. Bei den Konsultationen wurde bestätigt, dass für einen ausgewogenen Zyklus die folgende Reihenfolge von Themen für die drei folgenden wiederkehrenden Diskussionen akzeptabel sei: Beschäftigung (2014); sozialer Schutz (Arbeitnehmerschutz) (2015); grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (2016)⁶.

IV. Schlussfolgerungen

13. Vor diesem Hintergrund ist es offenbar erforderlich, dreigliedrige Konsultationen zum Verfahren zur Festlegung der Tagesordnung der Konferenz fortzuführen, was auch die Ermittlung relevanter Gegenstände umfasst, die nicht im Zusammenhang mit den wiederkehrenden Diskussionen stehen. Angemessen berücksichtigt werden sollte u.a. die Verzahnung dieses Prozesses mit der wiederkehrenden Diskussion und dem Normenüberprüfungsmechanismus, dessen Einrichtung der Verwaltungsrat auf seiner 312. Tagung (November 2011) gebilligt hat – sobald die Modalitäten dieses Mechanismus vereinbart worden sind.
14. Was die Tagesordnung der Tagung des Jahres 2014 der Konferenz betrifft, so wird daran erinnert, dass der Verwaltungsrat gehalten ist, drei Gegenstände auszuwählen. Einer dieser Gegenstände sollte die wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung sein. Im Licht der geschilderten Umstände könnte die Auswahl eines zweiten Gegenstands bis zur Vorlage des Ergebnisses der Konferenzdiskussionen im Jahr 2012 verschoben werden. Was den dritten Gegenstand betrifft, so kann der Verwaltungsrat beschließen:
- a) ihn entweder aus den sechs gegenwärtig noch auf der Liste verbleibenden Gegenständen auszuwählen (siehe Absatz 6 – „Sozialorientierte Finanzdienstleistungen“ wird zurückgezogen);
 - b) oder drei der sechs verbleibenden Gegenstände als geeignet für eine Behandlung im Rahmen zukünftiger wiederkehrender Diskussionen anzusehen – die beiden Gegenstände der Cartier-Arbeitsgruppe (siehe Absatz 6, iv) und vii)) als relevant für sozialen Dialog 2013 und Beschäftigung 2014 und den Gegenstand über gute Arbeitsbeziehungen durch die Verhütung und Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten als relevant für sozialen Dialog 2013 – und den dritten Gegenstand für 2014 unter den drei verbleibenden Gegenständen auszuwählen: Eine mögliche Empfehlung über Politikkohärenz (Normensetzung), Menschenwürdige Arbeit in globalen Lieferketten (allgemeine Aussprache) und Menschenwürdige Arbeit in Ausfuhrfreizonen (allgemeine Aussprache);
 - c) oder die Auswahl des dritten Gegenstands in die Konsultationen über die Tagesordnung aufzunehmen, die fortgesetzt werden, wobei die Ergebnisse dieser Konsultationen anschließend im November 2012 dem Verwaltungsrat übermittelt werden.
15. Schließlich kann der Verwaltungsrat auch entscheiden, dass es sich bei den beiden letzten wiederkehrenden Gegenständen des Zyklus um sozialen Schutz (Arbeitnehmerschutz) (im Jahr 2015) und um grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (im Jahr 2016)

⁶ GB.312/INS/2/2.

handeln soll und dass diese Gegenstände auf die Tagesordnung der Konferenz gesetzt werden.

V. **Beschlussentwürfe**

16. *Der Verwaltungsrat ersucht das Amt, geeignete Vorkehrungen zu treffen, um die Konsultationen zum Verfahren der Festlegung der Tagesordnung der Konferenz fortzusetzen.*

17. *Der Verwaltungsrat beschließt, dass die 103. Tagung (2014) der Konferenz in Genf stattfinden wird.*

18. *Der Verwaltungsrat, für die Tagesordnung der 103. Tagung (2014) der Konferenz,*

i) billigt den Vorschlag für eine wiederkehrende Diskussion über das strategische Ziel der Beschäftigung;

ii) erklärt sich damit einverstanden, die Auswahl eines zweiten Gegenstands bis zum Vorliegen der Ergebnisse der Diskussionen der 101. Tagung (2012) der Konferenz zurückzustellen;

iii) entweder

erklärt sich damit einverstanden, den dritten Gegenstand aus den auf der ihm vorliegenden Liste gegenwärtig noch verbleibenden sechs Gegenständen auszuwählen (siehe Absatz 6 – „Soziale Finanzdienstleistungen“ wird zurückgezogen);

oder

erklärt sich damit einverstanden, den dritten Gegenstand nach der Zurückziehung von „Soziale Finanzdienstleistungen“ und der Herausnahme der drei für die wiederkehrenden Diskussionen 2013 und 2014 relevanten drei Gegenstände (siehe Absatz 14 b)) aus den drei auf der Liste noch verbleibenden Gegenständen auszuwählen;

oder

erklärt sich damit einverstanden, die Auswahl des dritten Gegenstands in die Konsultationen über die Tagesordnung aufzunehmen, die fortgesetzt werden.

19. *Was die Tagesordnungen zukünftiger Tagungen der Konferenz betrifft, so beschließt der Verwaltungsrat, dass die letzten zwei wiederkehrenden Diskussionen des Zyklus sich mit sozialem Schutz (Arbeitnehmerschutz) (im Jahr 2015) und mit grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit (im Jahr 2016) befassen und dass diese Gegenstände auf die Tagesordnung der Konferenz gesetzt werden.*

Anhang

1. **Vorschlag für eine wiederkehrende Diskussion 2014 über das strategische Ziel der Beschäftigung**

1. Die erste Diskussion in der Reihe wiederkehrender Diskussionen befasste sich im Jahr 2010 auf der 99. Tagung der Internationalen Arbeitskonferenz mit dem strategischen Ziel der Beschäftigung. Daher wird vorgeschlagen, dass die Frage der Beschäftigung das erste wiederholte strategische Ziel ist, das im System der wiederkehrenden Diskussionen aufgegriffen wird entsprechend den Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, die 2008 von der 97. Tagung der Konferenz angenommen wurde¹. Die zweite wiederkehrende Diskussion befasste sich 2011 mit dem strategischen Ziel des sozialen Schutzes (Soziale Sicherheit). Die dritte wiederkehrende Diskussion wird 2012 die Frage grundlegende Prinzipien und Rechte behandeln. Die vierte wiederkehrende Diskussion soll 2013 dem strategischen Ziel des sozialen Dialogs gewidmet sein.
2. Diese Diskussion wird von besonderem Interesse sein, da es sich um das erste strategische Ziel handelt, dass im Siebenjahreszyklus der wiederkehrenden Diskussionen zweimal behandelt wird. Die Diskussion im Jahr 2014 wird somit einen Präzedenzfall darstellen für die Verbindung einer Diskussion aktueller Fragen und der Leistungen der Mitglieder der IAO im Bereich der Beschäftigung mit einer Diskussion über die Frage, wie die Organisation die Schlussfolgerungen umgesetzt hat, die bei der ersten wiederkehrenden Diskussion vereinbart worden sind.

Vorgeschlagener Inhalt und Art des Berichts über die wiederkehrende Diskussion

3. Der erste Abschnitt des vom Amt auszuarbeitenden Hintergrundberichts wird eine Bilanz von Beschäftigungstrends und -herausforderungen in den unterschiedlichen Gruppen der Mitgliedstaaten ziehen und sich dabei insbesondere auf Bereiche mit Verbesserungen und neue Herausforderungen seit der ersten wiederkehrenden Diskussion konzentrieren.
4. Im zweiten Abschnitt wird eine Bestandsaufnahme der Politiken vorgenommen, die Mitgliedstaaten in Anbetracht dieser neuen Herausforderungen ergriffen haben. Da die erste wiederkehrende Diskussion über Beschäftigung mit dem Tiefpunkt der Wirtschaftsrezession und Beschäftigungskrise zusammenfiel, wird der Bericht für die Diskussion 2014 fünf Jahre später Beurteilungen der Reaktionen auf die Krise und der eingeleiteten Konjunkturmaßnahmen enthalten. Es wird der richtige Zeitpunkt sein, um eine Bestandsaufnahme der Strukturen der wirtschaftlichen Erholung vorzunehmen und Lehren aus den Konjunkturpolitiken der Mitgliedstaaten zu ziehen. Die in Zusammenarbeit mit der Weltbank eingerichtete Datenbank über die Krisenreaktion wird bei der Ausarbeitung dieses Abschnitts des Berichts ein Aktivposten sein.
5. Bei der Bestandsaufnahme wird auch über die Bemühungen der von der Krise 2008 weniger betroffenen Mitgliedstaaten berichtet, Beschäftigung ins Zentrum ihrer Entwicklungsstrategien zu rücken und makroökonomische Rahmen und Arbeitsmarktpolitiken einzurichten, die die Schaffung produktiver und menschenwürdiger Arbeit für breitere Sektoren ihrer Gesellschaften beschleunigen.

¹ Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008, Anhang, Teil II(B).

6. Der Abschnitt des Berichts mit der Bestandsaufnahme wird sich auf Informationen über innerstaatliche Politiken stützen, die im Rahmen des amtsweiten Wissensmanagementsystems gesammelt und zugänglich gemacht worden sind.
7. Im dritten Abschnitt wird darüber berichtet, wie die Leitlinien in den Schlussfolgerungen der ersten wiederkehrenden Diskussion über Beschäftigung 2010 umgesetzt worden sind. Diese Informationen werden Umsetzungsschritte aller Sektoren des Amtes erfassen und nachweisen, dass die gewählten integrierten Vorgehensweisen sinnvoll waren, um den Leitlinien zu entsprechen.
8. Die Analyse der Fortschritte und Auswirkungen der zum strategischen Ziel der Beschäftigung geleisteten Arbeit wird auch auf die Maßnahmen Bezug nehmen, die getroffen worden sind, um allen Schlussfolgerungen zu entsprechen, die in den allgemeinen Diskussionen der Konferenz zu beschäftigungsrelevanten Themen angenommen worden sind, die zwischen den beiden wiederkehrenden Diskussionen über Beschäftigung stattfinden, z. B. zur Frage der Jugendbeschäftigungskrise (2012) und zu Beschäftigung und sozialem Schutz im neuen demographischen Kontext (2013). In ähnlicher Weise wird der Bericht auf Maßnahmen verweisen, die bei Arbeiten zur Beschäftigungsförderung ergriffen worden sind, um Schlussfolgerungen der wiederkehrenden Diskussionen über Soziale Sicherheit (2011), grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (2012) und sozialen Dialog (2013) umzusetzen.
9. Die sich aus der wiederkehrenden Diskussion über Beschäftigung im Jahr 2014 ergebenden Leitlinien kommen zum richtigen Zeitpunkt, um sich einen Überblick über die Situation der Arbeitsmärkte weltweit zu verschaffen, Maßnahmen zur Verbesserung der Situation zu erörtern und auch die Tätigkeit des Amtes während des Strategischen grundsatzpolitischen Rahmens 2010-15 zu überprüfen und eine Orientierung für die Durchführungsplanung des sich anschließenden sechsjährigen strategischen Arbeitsplans bereitzustellen.

2. Eine mögliche Empfehlung über Politikkohärenz 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 2013 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.

10. 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 ².
11. Die IAO hat ein klares Mandat, bei der Verfolgung menschenwürdiger Arbeit auf nationaler und internationaler Ebene Politikkohärenz zu fördern. Dieses Mandat ist ausdrücklich in unterschiedlichen wichtigen Dokumenten niedergelegt.
12. 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.

² Siehe GB.312/HL/1.

13. 2004 verwies die Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung auf die Notwendigkeit nationaler und internationaler Politikkohärenz. 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 anzustreben...³.

14. In der jüngeren Vergangenheit bekräftigte die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008, die in der Erklärung von Philadelphia niedergelegte Verantwortung der IAO und rief 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“⁴.

15. In der Erklärung 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 rücken⁵.

16. 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 Politikkohärenz nicht erreicht worden ist. Daher ist es zweifellos notwendig, besser zu erklären, was Politikkohärenz 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 benötigt, wie Politikkohärenz 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

³ IAA: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung (Genf, 2004), Abs. 605.

⁴ Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008, Teil I(A).

⁵ Ebd., Teil II(C).

dies auch zu einer Verbesserung der Kohärenz zwischen staatlichen Politiken auf nationaler Ebene und ihrer Förderung auf internationaler Ebene leisten kann ⁶.

17. Bei der Aussprache der Konferenz im Jahr 2010 sprach sich die Arbeitnehmergruppe dafür aus, der genannte Rahmen für Politikkohärenz sollte die Form einer Empfehlung annehmen. Eine Reihe von Regierungen stellte sich hinter diesen Vorschlag.
18. 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.
19. Die Empfehlung würde so zur Stärkung von Volkswirtschaften und nachhaltigem Wirtschaftswachstum beitragen.

3. 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 Entwicklungspotenzials 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. Beachtet würde auch das Potenzial globaler Lieferketten zur Stabilisierung von Arbeitsmärkten und Schaffung neuer Arbeitsplätze. Als Ausgangsbasis und Richtschnur für die Diskussion würde der Bericht den Rahmen der dreigliedrigen Grundsatzerklärung 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).

20. 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.
21. 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.

⁶ IAA: Entschließung über die wiederkehrende Diskussion zum Thema Beschäftigung, Internationale Arbeitskonferenz, 99. Tagung, Genf, 2010, Schlussfolgerungen, Abs. 50.

22. 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 Lieferketten geführt, in denen eine Vielzahl von Betrieben an der Entwicklung, Fertigung und Distribution von Produkten und Dienstleistungen beteiligt sind.
23. Die Zunahme des Outsourcings 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.
24. 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.
25. 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.
26. 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.

27. 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.
28. 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.
29. 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.
30. Lieferketten können auch einen bedeutenden Einfluss auf die innerstaatliche Politikgestaltung haben, z. B. im Bereich der innerstaatlichen Steuerpolitik, der Wettbewerbs- oder Anlagepolitik, ja sogar im Bereich der Sozialpolitik, z. B. der Sozialen Sicherheit und Sozialfürsorge.
31. Der jüngste Beschluss der Internationalen Arbeitskonferenz (2010), eine Überprüfung zur Entwicklung eines Folgemechanismus mit Förderungscharakter für die dreigliedrige Grundsatzerklärung über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik (MNU-Erklärung) in Gang zu setzen, bietet auch die Möglichkeit, im Zusammenhang mit dem einzigen auf dreigliedriger Grundlage angenommenen internationalen Rahmen Visibilität herzustellen und Handlungswege zu eröffnen.
32. 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.

Einige zu erörternde Fragen

33. Die Diskussion würde sich vor allem mit der Frage befassen, wie 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?
- Wie können globale Lieferketten mithelfen, Arbeitsmärkte zu stabilisieren, Arbeitsplätze zu schaffen und einen Beitrag zur Bewältigung der gegenwärtigen Beschäftigungskrise zu leisten?
- 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 globale 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 Arbeitnehmervverbände die Einhaltung von Verhaltenskodizes und internationalen Arbeitsnormen in globalen Versorgungsketten fördern?

Angestrebte Ergebnisse

34. 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.

4. Finanzdienstleistungen mit einem sozialen Zweck (allgemeine Aussprache)

Zusammenfassung

Sozialen Finanzdienstleistungen kommt bei der Förderung von beschäftigungsintensivem und inklusivem Wachstum eine Schlüsselrolle zu. Die Mikrofinanzierung⁷ eröffnet Möglichkeiten für eine produktive Beschäftigung, führt aus der Informalität, verbessert Arbeitsbedingungen und schützt vor Einkommensschocks. 2008 initiierte die IAO eine Zusammenarbeit mit über 70 Mikrofinanzinstitutionen und Anbietern von Mikroversicherungen, um Innovationen zu erproben, die sich mit Defiziten der menschenwürdigen Arbeit befassen.

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

35. 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 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.
36. 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.

⁷ Nach der Definition der IAO bedeuten soziale Finanzdienstleistungen, dass Finanzpolitiken und Finanzinstitutionen auf Ergebnisse im Sinne der menschenwürdigen Arbeit ausgerichtet werden. „Mikrofinanzdienstleistungen“ und „sozial verantwortungsbewusste Finanzdienstleistungen“ sind daher Unterbegriffe von sozialen Finanzdienstleistungen.

Die Bedeutung für menschenwürdige Arbeit

37. Soziale Finanzdienstleistungen beeinflussen verschiedene Schlüsselaspekte der menschenwürdigen Arbeit:

- 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 auszuüben 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 zu Finanzdienstleistungen kann die Verteilung der Arbeitszeit zwischen Männern und Frauen verändern. Mikrofinanzierung gibt Frauen bei haushaltsinternen 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.
- Soziale Finanzdienstleistungen sind auch für eine Vielzahl anderer Fragen der menschenwürdigen Arbeit von Bedeutung:

- 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

38. Die Aussprache auf der Konferenz würde:

- Wissen über bewährte Praktiken generieren: Was funktioniert wann und unter welchen Umständen bei der Ausrichtung von Mikrofinanzierung auf menschenwürdige Arbeit?
- 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

39. Die Diskussionspunkte tragen der Grundsatzerklärung der IAO in diesem Tätigkeitsbereich 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 soziale Finanzdienstleistungen 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?

5. Menschenwürdige Arbeit in Ausfuhrfreizonen (allgemeine Aussprache)

Zusammenfassung

Ausfuhrfreizonen sind Industriezonen, die mit Hilfe besonderer Anreize versuchen, ausländische Investoren anzuziehen. In ihnen wird importiertes Material in gewissem Umfang einer Bearbeitung unterzogen, bevor es wieder exportiert wird. Ausfuhrfreizonen sind in entwickelten Ländern ebenso anzutreffen wie in Entwicklungsländern. Sie haben in verschiedenen Ländern unterschiedliche Bezeichnungen und sind im Allgemeinen ein politisches Instrument, das von Regierungen oft genutzt wird, um Handel sowie Auslandsinvestitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen zu fördern. Ausfuhrfreizonen bieten zwar Gruppen von Arbeitnehmern wie jungen Frauen und Geringqualifizierten Chancen auf Zugang zu einer Beschäftigung im formalen Sektor, dennoch geben sie ständig Anlass zu Sorge hinsichtlich der Qualität und Nachhaltigkeit der geschaffenen Arbeitsplätze und der Anwendung von Arbeitsnormen.

Die vorgeschlagene allgemeine Diskussion wird darauf abzielen, jüngste Tendenzen in Ausfuhrfreizonen zu erörtern, bewährte Praktiken zu ermitteln und zu verbreiten, neue Forschungsbereiche, die Schaffung und den Austausch von Wissen zu identifizieren, insbesondere im Kontext der fortgesetzten Wirtschafts- und Finanzkrisen, eine Strategie für zukünftige Maßnahmen der IAO, einschließlich der technischen Zusammenarbeit, zu ermitteln, beruhend auf dem komparativen Vorteil der IAO in diesem Bereich, mit klaren Leitlinien für das Amt hinsichtlich der erwarteten Ergebnisse und zu leistenden Dienste, und mögliche Bereiche für interinstitutionelle Arbeiten unter Berücksichtigung des Mandats und der Prioritäten aller Organisation der UN zu identifizieren.

Hintergrund

40. Überall in der Welt haben verschiedene Länder Ausfuhrfreizonen eingerichtet, um so durch ausländische Direktinvestitionen das Wirtschaftswachstum anzukurbeln. Das IAO hat Ausfuhrfreizonen definiert als „Industriezonen mit besonderen Anreizen für ausländische Investoren, in denen importiertes Material in gewissem Umfang einer Bearbeitung unterzogen wird, bevor es (wieder) exportiert wird“⁸. Ausfuhrfreizonen nehmen in verschiedenen Ländern unterschiedliche Namen und Formen an (z. B. Freihandelszonen, spezielle Wirtschaftszonen, industrielle Entwicklungszonen, Freilager, Freihäfen und Maquiladoras). Ein großer Teil der Exporte vieler Länder entfällt auf Textilien, Bekleidung und Elektronik. Ausfuhrfreizonen werden immer häufiger eingerichtet, da Länder von einer Politik der Importsubstitution zu einer Politik des exportinduzierten Wachstums übergehen. Die typischen Anreize, mit denen das Wachstum der Zonen erklärt wird, sind

⁸ Siehe IAA: *Labour and social issues relating to export processing zones*, Bericht zur Aussprache auf der Dreigliedrigen Tagung von Ländern mit Ausfuhrfreizonen, TMEPZ/1998 (Genf, 1998), S. 3; siehe auch GB.301/ESP/5.

spezielle Steuer- und Zollerleichterungen sowie ein gelockertes ordnungspolitisches Umfeld, auch in Bezug auf die Durchsetzung von Arbeitsrechten und -normen.

41. Nach Schätzungen der IAO gab es 2006 3.500 Ausfuhrfreizonen oder ähnliche Arten von Zonen in 130 Ländern mit über 66 Millionen direkten Arbeitsplätzen. Allein auf China entfielen 40 Millionen solcher Arbeitnehmer; außerhalb von China hat sich die Beschäftigung in Ausfuhrfreizonen von 2002 bis 2006 von 13 auf 26 Millionen verdoppelt⁹. Zwar verlief die Zunahme besonders in China sehr rasch, Ausfuhrfreizonen sind jedoch fast in allen Regionen der Welt zu einer normalen Erscheinung geworden. In Afrika südlich der Sahara war die prozentuale Veränderung der Beschäftigung in Ausfuhrfreizonen sogar noch größer als in China, und diese Art der Beschäftigung hat auch in Südasien und Osteuropa stark zugenommen. Auf Ausfuhrfreizonen entfällt ein bedeutender – wenn auch in letzter Zeit abnehmender – Anteil der Ausfuhren vieler armer Länder. Dennoch stellen die Beschäftigten in Ausfuhrfreizonen und ähnliche Strukturen mit weniger als 3 Prozent aller global Beschäftigten nur einen Bruchteil der globalen Erwerbsbevölkerung dar¹⁰.

Überblick der Fragen

42. Während die Zahl der Ausfuhrfreizonen weltweit weiter zunimmt, gibt es in einigen weiterhin Probleme und Sorgen, was die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Achtung von Arbeitsrechten – insbesondere in den Bereichen Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen –, die Anwendung der Arbeitsgesetze und die Arbeitsbedingungen betrifft¹¹.
43. Zwar sind die verfügbaren Daten über das Beschäftigungsniveau in Ausfuhrfreizonen nicht immer klar, Ausfuhrfreizonen sind jedoch offenbar nur selten eine gut funktionierende Quelle für die Schaffung von Arbeitsplätzen¹². Der jüngste globale Abschwung kann auf verschiedene Ausfuhrfreizonen negative Auswirkungen gehabt haben, da die nachlassende Nachfrage die Märkte für Ausfuhren verkleinert hat und möglicherweise zu höheren Kosten für Produktionsmaterial führt. Dadurch hat sich die Situation der Beschäftigung in der Entwicklungswelt möglicherweise weiter verschlechtert.
44. Ausfuhrfreizonen zeichnen sich außerdem dadurch aus, dass es keine adäquaten Mechanismen und Prozesse für Informationsaustausch und Konsultationen gibt, von Verhandlungen und Streitbeilegung ganz zu schweigen¹³. Einige Länder mit Ausfuhrfreizonen haben Arbeitnehmern in den Zonen mit Hilfe ihrer Rechtssprechung das Recht auf Zusammenschluss genommen, oder sie haben die freie Ausübung dieses Rechts stark eingeschränkt¹⁴. Und selbst wenn die Arbeitsgesetzgebung uneingeschränkt auf Ausfuhrfreizonen anwendbar ist, kann die Rechtsdurchsetzung wegen der Schwierigkeiten beim Zugang zu den Zonen und den üblichen Schwierigkeiten der Arbeitsaufsicht (insbesondere mangelnder

⁹ W. Milberg und M. Amengual: *Economic development and working conditions in export processing zones: A survey of trends*, Working Paper Nr. 3 (Genf, IAA, 2008), S. 4.

¹⁰ Ebd.

¹¹ Für einen relativ aktuellen Überblick über Fragen im Zusammenhang mit Ausfuhrfreizonen siehe J. K. McCallum: *Export processing zones: Comparative data from China, Honduras, Nicaragua, and South Africa*, Working Paper Nr. 21, Hauptabteilung Arbeitsbeziehungen (Genf, IAA, 2011).

¹² GB.301/ESP/5.

¹³ Ebd.

¹⁴ R. Gopalakrishnan: *Freedom of association and collective bargaining in export processing zones: Role of the ILO supervisory mechanisms*, Working Paper, Hauptabteilung Internationale Arbeitsnormen (Genf, IAA, 2007), S. 1.

Zugang von Aufsichtsbeamten in Verbindung mit unzureichenden personellen und finanziellen Ressourcen) problematisch sein ¹⁵.

45. Was die Arbeitsbedingungen betrifft, so gibt es in Ausfuhrfreizonen offenbar eine hohe Anzahl von Unfällen mit Maschinen sowie Probleme mit Staub, Lärm, schlechter Belüftung und Exposition gegenüber giftigen Chemikalien ¹⁶. In Ausfuhrfreizonen kommt es daher zu hoher Fluktuation und langen Fehlzeiten, geringer Produktivität und Arbeitskonflikten. In verschiedenen Studien wird das Problem der langen Arbeitszeiten, oft in Verletzung innerstaatlicher Rechtsvorschriften, in Ausfuhrfreizonen überall in der Welt als endemisch bezeichnet ¹⁷. Trotz der Bemühungen von Ländern, diese Probleme anzugehen, ist die diesbezügliche Bilanz vieler Ausfuhrfreizonen schlecht. Da der größte Teil der Beschäftigten in den Zonen aus jungen Frauen (am unteren Ende der Berufs- und Qualifikationshierarchie) besteht, sind es in der Regel die weiblichen Beschäftigten der Zonen, die unter erschwerten Lebens- und Arbeitsbedingungen leiden und als erste von globalen Wirtschaftskrisen betroffen sind.

Maßnahmen der IAO

46. Die IAO verfolgt die Entwicklungen in Ausfuhrfreizonen seit über 20 Jahren und hat dem Verwaltungsrat über ihre Tätigkeiten berichtet, der das Amt bei verschiedenen Anlässen beauftragt hat, die Frage weiter zu verfolgen. 1999 veranstaltete die IAO eine sehr erfolgreiche Dreigliedrige Tagung von Ländern mit Ausfuhrfreizonen ¹⁸. Die Schlussfolgerungen dieser Tagung bildeten den Hauptrahmen für die sich anschließenden Tätigkeiten der IAO für Ausfuhrfreizonen. Programm und Haushalt für 2006-07 enthielt eine InFocus-Initiative für Ausfuhrfreizonen, die eine Reihe von Tätigkeiten vorsah ¹⁹. Im März 2008 erörterte der Verwaltungsrat eine Vorlage über die neuesten Tendenzen und grundsatzpolitischen Entwicklungen in Ausfuhrfreizonen ²⁰, und er ersuchte das Amt, die Frage weiter zu prüfen und weitere genaue Informationen und statistische Daten bereitzustellen. Ferner ersuchte er darum, späteren Tagungen einen Fortschrittsbericht vorzulegen.
47. Seit 2008 hat das Amt eine Reihe von Tätigkeiten für Forschungszwecke, Kapazitätsaufbau und Wissensaustausch entwickelt ²¹. Die Forschungstätigkeiten zielen darauf ab, quantitative und qualitative Informationen über Arbeitsbeziehungspraktiken in Ausfuhrfreizonen (insbesondere in den Bereichen Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, Arbeitsaufsicht und sozialer Dialog) zu ermitteln. Darüber hinaus hat das IAA-Büro für

¹⁵ Zur speziellen Rolle der Arbeitsaufsicht in Ausfuhrfreizonen siehe den Bericht des Ausschusses für Arbeitsverwaltung, Internationale Arbeitskonferenz, 100. Tagung, Genf, 2011, *Provisional Record* Nr. 19, Abs. 22.

¹⁶ R. Loewenson: „Globalization and occupational health: A perspective from southern Africa“, *Bulletin of the World Health Organization*, 2001, Bd. 79, Nr. 9 (Genf).

¹⁷ Milberg und Amengual, a.a.O.

¹⁸ IAA: *Note on the proceedings*, Dreigliedrige Tagung von Ländern mit Ausfuhrfreizonen (Genf, 28. Sept.-2. Okt. 1998), TMEPZ/1998/5.

¹⁹ In GB.303/3/2 (Anh. II, Abs. 2) wurde darüber berichtet.

²⁰ Siehe GB.301/ESP/5 und GB.301/13(Rev.).

²¹ Siehe GB.309/2/2, Anh. II.

Bibliotheks- und Informationsdienste einen Online-Ressourcenleitfaden mit grundlegenden Informationen über Ausfuhrfreizonen entwickelt und unterhalten ²².

48. Es sei daran erinnert, dass die Datensammlung im Zusammenhang mit Fragen, die Ausfuhrfreizonen betreffen (z. B. Beschäftigungstendenzen und -niveaus, geschlechtsspezifische und sektorale Dimensionen von Ausfuhrfreizonen, Arbeitsbedingungen einschließlich von Arbeitszeit, Arbeitsschutz und Arbeitsmigranten) auf größere Schwierigkeiten stößt. Diese an anderer Stelle erläuterten Schwierigkeiten ²³ lassen deutlich werden, wie wichtig es ist, eine gemeinsame Definition von Ausfuhrfreizonen sowie eine interinstitutionelle Strategie der Zusammenarbeit zur erleichterten Erhebung von aktuellen Informationen über Ausfuhrfreizonen weltweit zu entwickeln.

Vorgeschlagener Schwerpunkt der Konferenz

49. Im Rahmen des Prismas der Agenda der IAO für menschenwürdige Arbeit und des Globalen Beschäftigungspakts sollte die Konferenz den Schwerpunkt auf die folgenden diesbezüglichen Fragen legen:
- a) der Beitrag von Ausfuhrfreizonen zur nationalen Industrieentwicklungspolitik und die Rolle von ausländischen Direktinvestitionen;
 - b) Stärkung der Produktivität und Verbesserung der Aussichten für Arbeitsplatzschaffung und menschenwürdige Arbeit in Ausfuhrfreizonen;
 - c) der rechtliche und institutionelle Rahmen zur Verwirklichung von Rechten bei der Arbeit in Ausfuhrfreizonen;
 - d) Strategien zur Förderung der Anwendung und des Vollzugs arbeitsrechtlicher Vorschriften für Arbeitnehmer in Ausfuhrfreizonen zu fördern, insbesondere durch Arbeitsaufsicht;
 - e) die Rolle der Sozialpartner bei der Förderung menschenwürdiger Arbeiten in Ausfuhrfreizonen, insbesondere durch Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen;
 - f) die Rollen und Verantwortlichkeiten internationaler Organisationen, die Arbeitnehmer und Arbeitgeber auf globaler Ebene repräsentieren, auch nach Tätigkeitssektor, bei der Förderung menschenwürdiger Arbeit in Ausfuhrfreizonen;
 - g) die Rolle multinationaler Unternehmen (MNU) und anderer Unternehmen, die an globalen Versorgungsketten von MNU beteiligt sind, bei der Förderung menschenwürdiger Arbeit in Ausfuhrfreizonen.
50. Bei der vorgeschlagenen allgemeinen Aussprache sollte der Situation junger Arbeitnehmerinnen, auf die der größte Teil der Beschäftigung in Ausfuhrfreizonen entfällt, sowie der Frage der Migration (einschließlich der Binnenmigration) besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Mögliche Ergebnisse der Aussprache der Konferenz

51. Eine allgemeine Aussprache der Konferenz über Ausfuhrfreizonen könnte eine zur rechten Zeit stattfindende Übung sein, da dieser Gegenstand seit 1998 nicht mehr in einem vollständig dreigliedrigen Rahmen der IAO erörtert worden ist ²⁴, obschon die globale Finanz- und Wirtschaftskrise neue sozioökonomische Fakten geschaffen hat, auch innerhalb von

²² Unter: <http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/epz.htm>.

²³ Siehe GB.309/2/2, Anh. II.1.3 a).

²⁴ Siehe IAA: *Labour and social issues relating to export processing zones*, Bericht zur Aussprache auf der dreigliedrigen Tagung von Ländern mit Ausfuhrfreizonen, Genf, 1998, TMEPZ/1998, S. 3.

Ausfuhrfreizonen. Außerdem könnte die vorgeschlagene Aussprache der Konferenz nicht nur aus Sicht der IAO und ihrer Mitgliedsgruppen interessant sein, sondern auch für andere multilaterale Organisationen (z. B. die Welthandelsorganisation), die das Amt oft um Rat und technische Beiträge ersuchen, um eine globale Politikkohärenz zu gewährleisten. Schließlich würde die Diskussion eine weitreichende Verbreitung von bewährten Praktiken ermöglichen, die sich in letzter Zeit in diesem Bereich herausgebildet haben.

52. So könnte die vorgeschlagene allgemeine Aussprache insbesondere auf der Grundlage der von der IAO in letzter Zeit durchgeführter Forschungsarbeiten und des Fachwissens, das das Amt im Rahmen einer Reihe von Projekten für technische Hilfe und Kapazitätsaufbau erworben hat, darauf abzielen, Folgendes zu erörtern: Jüngste Trends in Ausfuhrfreizonen, Ermittlung und Verbreitung bewährter Praktiken, Identifizierung neuer Gebiete für Forschungsarbeiten, Wissensaufbau und Wissensaustausch, insbesondere im Kontext andauernder Wirtschafts- und Finanzkrisen, Festlegung einer Strategie für zukünftige Maßnahmen der IAO, einschließlich von Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit, die auf den komparativen Vorteil der IAO in diesem Bereich aufbaut und klare Leitlinien für das Amt hinsichtlich der erwarteten Ergebnisse und der zu leistenden Dienste bereitstellt, sowie Ermittlung potentieller Bereiche für interinstitutionelle Arbeiten, unter Berücksichtigung des Mandats und der Prioritäten jeder UN-Organisation.

6. Förderung guter Arbeitsbeziehungen durch die Verhütung und Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten (allgemeine Aussprache – Folgemaßnahme zu den Schlussfolgerungen der Cartier-Arbeitsgruppe)

Zusammenfassung

Die wirtschaftliche Integration hat zwar in einigen Ländern Wirtschaftswachstum bewirkt, die ungleiche Verteilung der sich daraus ergebenden Vorteile hat jedoch zu erhöhten sozialen Spannungen geführt. Der gegenwärtige konjunkturelle Abschwung hat diese Spannungen noch weiter verschärft. Ziel dieses Vorschlags ist es, jüngste Tendenzen bei Arbeitsstreitigkeiten, unterschiedliche Ansätze zur Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten und die Rolle zu untersuchen, die freiwillige Schlichtungs-, Schieds- und Vermittlungsdienste in diesem Zusammenhang übernehmen können. Er wird die Rolle der Sozialpartner und der Instrumente zur Stärkung der Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten durch freiwillige Mittel untersuchen.

53. 1992 behandelte der Verwaltungsrat einen Vorschlag für einen möglichen Tagesordnungspunkt der Konferenz über die Streitbeilegung. Anschließend war diese Frage Gegenstand von Beratungen auf einer Reihe von Tagungen des Verwaltungsrats, einschließlich eines ausführlichen Berichts auf der 261. Tagung, zum letzten Mal im März 1999. Seinerzeit wurde der Gegenstand für eine allgemeine Aussprache vorgeschlagen; er wurde jedoch nicht angenommen.
54. Die sich aus der Globalisierung ergebenden wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungen wurden ausführlich dokumentiert. Diese Phänomene haben zwar in einer Reihe von Ländern Wirtschaftswachstum bewirkt, die ungleiche Verteilung der damit verbundenen Vorteile führte jedoch zu erhöhten sozialen Spannungen. Der gegenwärtige konjunkturelle Abschwung hat diese Spannungen noch weiter verschärft, und in einigen Ländern gab es einen dramatischen Anstieg von Arbeitsstreitigkeiten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.
55. Arbeitsstreitigkeiten sind als natürlicher Vorgang in Arbeits- und Beschäftigungsverhältnissen anerkannt. Ihre möglichst weitgehende Verhütung und effiziente und effektive Beilegung ist ein Schlüsselmerkmal guter Arbeitsbeziehungen. Freiwillige Schlichtungs- und Schiedsverfahren können bei der Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten eine wichtige Rolle spielen. Daher wäre es nützlich, eine Bilanz zu ziehen und eine Diskussion über neue Entwicklungen im Bereich von Streitverhütungs- und Beilegungssystemen durchzuführen.

56. Als ein Tagesordnungspunkt der Konferenz könnte sich eine allgemeine Aussprache mit den zahlreichen vorhandenen internationalen Arbeitsnormen²⁵ sowie mit der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis befassen. Die Diskussion könnte für das Amt wie für die Mitgliedsgruppen Empfehlungen für Folgemaßnahmen liefern. Sie könnte den Mitgliedstaaten eine ausgezeichnete Gelegenheit bieten, um das Amt über die mögliche Notwendigkeit einer Aktualisierung der diesbezüglichen Empfehlungen der IAO zu informieren, wie in den Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe für die Politik zur Neufassung von Normen (Cartier-Arbeitsgruppe) dargelegt²⁶. Sie könnte die wiederkehrende Diskussion über sozialen Dialog auf derselben Tagung der Konferenz ergänzen, deren Diskussionsgegenstand angepasst werden könnte, um die Verhütung und Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten einzubeziehen, jedoch nicht speziell zu behandeln. Vorgesehen ist eine separate und detaillierte allgemeine Aussprache über die Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten, die sich mit einer Reihe von Fragen eingehend befasst.

57. Im Rahmen einer allgemeinen Aussprache könnten u.a. folgende Fragen erörtert werden:

- allgemeine Tendenzen und Entwicklungen im Bereich der Verhütung und Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten;
- unterschiedliche Ansätze zur Verhütung und Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten;
- die Rollen von freiwilligen Schlichtungs-, Schieds- und Mittlungsverfahren bei der Verhütung und Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten;
- Mittel zur Stärkung der traditionellen Methoden der Streitbeilegung und Integration neuer Ansätze, Instrumente und Verfahren unter Verweis auf wesentliche Merkmale (d.h. rechtlicher Rahmen, Institutionen, Mechanismen und Verfahren) erfolgreicher Systeme;
- die Rolle(n) der Sozialpartner;
- Aussichten für weitere Forschungsarbeiten, Beratungsdienste und technische Zusammenarbeit.

58. Sollte der Verwaltungsrat beschließen, auf einer zukünftigen Tagung der Konferenz eine allgemeine Aussprache durchzuführen, wird er möglicherweise das Amt ersuchen wollen, ein Forschungsprogramm für eine Bestandsaufnahme der bestehenden Situation im Hinblick auf Gesetzgebung, Institutionen und Praxis in diesem Bereich in die Wege zu leiten.

²⁵ Empfehlung (Nr. 92) betreffend das freiwillige Einigungs- und Schiedsverfahren, 1951, Empfehlung (Nr. 130) betreffend die Behandlung von Beschwerden, 1967, Übereinkommen (Nr. 154) über Kollektivverhandlungen, 1981, Empfehlung (Nr. 163) betreffend Kollektivverhandlungen, 1981, Übereinkommen (Nr. 151) über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978, und Empfehlung (Nr. 159) betreffend Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978.

²⁶ Empfehlung (Nr. 92) betreffend das freiwillige Einigungs- und Schiedsverfahren, 1951, und Empfehlung (Nr. 130) betreffend die Behandlung von Beschwerden, 1967.

7. Neufassung der Empfehlung (Nr. 71) betreffend den Arbeitsmarkt (Übergang vom Krieg zum Frieden), 1944 (Normensetzung – Folgemaßnahme zu den Schlussfolgerungen der Cartier-Arbeitsgruppe)

Zusammenfassung

Die Empfehlung (Nr. 71) betreffend den Arbeitsmarkt (Übergang vom Krieg zum Frieden) wurde 1944 von der IAO angenommen. Es ist die einzige internationale Arbeitsnorm, die ausdrücklich Maßnahmen vorsieht, um mit Hilfe von Beschäftigung den Wiederaufbau von Postkonfliktgesellschaften zu fördern. Die Merkmale von Konflikten und der Erholung nach Konflikten haben sich jedoch seit Ende des Zweiten Weltkriegs erheblich verändert. Daher muss die Empfehlung aktualisiert werden, um ihr volles Potential auszuschöpfen und für Regierungen und Sozialpartner aktuelle Leitlinien bereitzustellen.

In jüngster Zeit ist die Frage des Wiederaufbaus von Postkonfliktgesellschaften zu einem der wichtigsten Anliegen der Vereinten Nationen (UN) geworden, wie es in der UN-Politik für die Schaffung von Arbeitsplätzen, Einkommensschaffung und Wiedereingliederung in der Konfliktfolgezeit deutlich wird, die 2008 angenommen wurde. Im Einklang mit dem Mandat der Organisation gehört die IAO zu den Hauptverantwortlichen für die Umsetzung der Politik. In dieser Hinsicht wäre die Annahme einer neuen internationalen Arbeitsnorm, die sich auf die Agenda für menschenwürdige Arbeit und die UN-Politik stützt, einer der besten Wege zur Verwirklichung der in der Politik aufgeführten Grundsätze. Außerdem würde die Neufassung der Empfehlung Nr. 71 zusätzlich zur Stärkung der Bemühungen und Glaubwürdigkeit der IAO im Bereich der Friedenssicherung der Organisation eine einzigartige Gelegenheit bieten, um ihr Eintreten für wirtschaftliche und soziale Erholung in der Konfliktfolgezeit als Teil der weiteren Bemühungen der UN unter Beweis zu stellen.

Hintergrund

59. Im Einklang mit der Verfassung der IAO und der Erklärung von Philadelphia (die später in die Verfassung integriert wurde) besteht das Mandat der IAO darin, soziale Gerechtigkeit und die Schaffung menschenwürdiger Arbeitsplätze zu fördern, um universellen Frieden zu verwirklichen. In letzter Zeit wurde dieses Ziel in der Erklärung von 2008 über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung und im Beschäftigungspakt von 2009 bekräftigt. Die Annahme internationaler Arbeitsnormen wurde als einer der am besten geeigneten Wege bezeichnet, um dies zu einer Realität werden zu lassen, und sie bildet weiterhin ein Hauptaktionsmittel der Organisation.
60. Die Empfehlung (Nr. 71) betreffend den Arbeitsmarkt (Übergang vom Krieg zum Frieden), 1944, ist die einzige Norm, die sich mit der Frage der Wiederherstellung des Friedens nach einem bewaffneten Konflikt durch Beschäftigung befasst und eine Reihe von Maßnahmen vorschlägt, die Staaten beim Wiederaufbau von Postkonfliktgesellschaften ergreifen sollten. Die Empfehlung Nr. 71 wurde jedoch 1944 im besonderen Kontext des Zweiten Weltkrieges angenommen²⁷ als Konflikte völlig andere Merkmale als heute hatten. Diese Begleitumstände und die Ansätze für die Erholung in der Konfliktfolgezeit haben sich seither erheblich verändert.
61. Die Frage der Neufassung der Empfehlung Nr. 71 wurde im November 1998 zum ersten Mal im Verwaltungsrat angesprochen²⁸. Anschließend hat die Arbeitsgruppe für die Politik zur Neufassung von Normen (die Cartier-Arbeitsgruppe) um Informationen über die Notwendigkeit einer Ablösung dieser Empfehlung ersucht²⁹.

²⁷ Im Übrigen ist auch die in der Empfehlung Nr. 71 verwandte Technologie obsolet, da Bezug genommen wird auf den „Angriff der Achsenmächte“, die „Gebiete der Achsenmächte“ und von den Achsenmächten besetzte Gebiete“.

²⁸ GB.273/2.

²⁹ GB.274/LILS/WP/PRS/3, II.1, R1, 3 a) ii), und GB.274/4(Rev.1).

62. Angesichts des Wiederauftretens und der Dringlichkeit³⁰ der Herausforderungen bei aktuellen bewaffneten Konflikten ist die Frage des Wiederaufbaus von Postkonfliktgesellschaften durch Beschäftigung verständlicherweise eines der Hauptanliegen der Vereinten Nationen und der weiteren internationalen Gemeinschaft, wie es in der UN-Politik für die Schaffung von Arbeitsplätzen und Einkommen und Wiedereingliederung in der Konfliktfolgezeit³¹ (im Folgenden als UN-Politik bezeichnet) deutlich wird. Diese in Mai 2008 angenommene Politik war das Ergebnis jahrelanger Studien, Analysen und Arbeiten, die gemeinsam von einer größeren Zahl von Gremien innerhalb des UN-Systems durchgeführt worden waren³². Im Einklang mit den in der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit über eine faire Globalisierung (2008) niedergelegten Grundsätzen besteht das Ziel der Politik darin, „die Wirkungen, die Kohärenz und die Effizienz der von der UN-Organisationen für Länder in der Konfliktfolgezeit im Bereich der Beschäftigung geleisteten Unterstützung zu erhöhen und zu maximieren“³³. Um dies zu erreichen, weist die UN-Politik der IAO gemeinsam mit dem Entwicklungsprogramm der Vereinten Nationen (UNDP) die Führungsrolle bei der Unterstützung ihrer Umsetzung zu³⁴.
63. Darüber hinaus tritt die Organisation dafür ein, „ihre Normensetzungspolitik zu fördern“³⁵ und „die Rolle der Normen als nützliches Mittel zur Verwirklichung der verfassungsmäßigen Ziele der Organisation (zu) gewährleisten“³⁶ und zwar so, dass sie ihre Verpflichtungen einhält und sich effektiv um die Förderung der Beilegung von Konflikten, wirtschaftliche Erholung und Friedenskonsolidierung bemüht. In letzter Zeit hat der Ausschuss für technische Zusammenarbeit auf der 306. Tagung des Verwaltungsrats im November 2009 auf die Notwendigkeit eines „starken Eintretens“ und einer „nicht nachlassenden Unterstützung der IAO“ für die Politik hingewiesen³⁷.
64. Aufgrund ihres wichtigen Beitrags wurde der IAO eine zentrale Rolle zugewiesen, und sie gehört aufgrund ihres Mandats zu den wichtigsten Organisationen bei der Umsetzung der Politik.
65. Die Empfehlung Nr. 71 ist bisher die einzige internationale Arbeitsnorm, die die zum Wiederaufbau von Postkonfliktgesellschaften durch Beschäftigung erforderlichen Mechanismen umfassend aufführt, und daher ist sie in der Lage, die Einhaltung der UN-Politik deutlich zu stärken. Sollte sie neugefasst und besser in den Kontext aktueller Konflikte und ihrer neuen Anforderungen eingebettet werden, könnte sie die von der IAO und dem weiteren UN-System geleisteten Bemühungen um Friedenskonsolidierung in grundlegender Weise unterstützen.

³⁰ GB.273/2, Abs. 68.

³¹ Politik der Vereinten Nationen für die Schaffung von Arbeitsplätzen, Einkommensschaffung und Wiedereingliederung in der Konfliktfolgezeit (UN-Politik), Vereinte Nationen, Genf, Mai 2008. Unter: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/@emp_ent/@ifp_crisis/documents/publication/wcms_117576.pdf.

³² Insbesondere leisteten die folgenden Organisationen Beiträge zur Ausarbeitung der UN-Politik: IAO, UNDP, DESA, DPA, DPKO, ESCWA, FAO, OHCHR, OSAA, PBSO, SRSG CAAC, UNCDF, UNHCR, UNICEF, UNIFEM und UNRWA.

³³ UN-Politik, Abs. 5 (siehe auch GB.306/TC/5).

³⁴ Ebd.: die „IAO und UNDP (...) werden bei der Unterstützung der Umsetzung dieser Politik eine Führungsrolle übernehmen“.

³⁵ Ebd.

³⁶ Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008.

³⁷ GB.306/TC/5.

Die Rolle der IAO bei der Friedenskonsolidierung

66. Aufgrund ihrer einzigartigen Struktur und Erfahrung verfügt die IAO gegenüber anderen internationalen Organisationen und UN-Sonderorganisationen bei der Förderung der Beschäftigung in Postkonfliktsituationen über einen klaren komparativen Vorteil³⁸. In Anbetracht ihres Mandats im Hinblick auf die Beschäftigungsförderung, internationale Arbeitsnormen und soziale Gerechtigkeit kommt der Organisation beim Wiederaufbau und Entwicklungsbemühungen von Ländern in Postkonfliktsituationen eine entscheidende Rolle zu. Daran wird auch in der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung, 2008, erinnert, wo anerkannt wird, dass der IAO bei der Friedenskonsolidierung eine Schlüsselrolle zukommt.
67. In Postkonfliktsituationen sind adäquate Beschäftigungschancen und die Schaffung von Einkommen in der Regel für kurzfristige Stabilität, sozioökonomische Wiedereingliederung und die Verwirklichung von nachhaltigem Frieden und stabilen demokratischen Gesellschaften von vitaler Bedeutung. Durch die Veränderung in der Art der Konflikte ist dieses Thema wieder in den Mittelpunkt von Bemühungen um Friedenskonsolidierung gerückt. Daher haben verschiedene Gipfeltreffen und Institutionen erneut auf die Bedeutung der menschenwürdigen Arbeit und die Notwendigkeit hingewiesen, ihre Wirkungen durch die in der UN-Politik genannten konkreten Maßnahmen zu verstärken. Aus den von der IAO und anderen Partnern in den letzten zwei Jahrzehnten entwickelten und umgesetzten Programmen lassen sich wichtige Lehren für effektive Maßnahmen ableiten.
68. Der Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen hat die Bedeutung des Rechts auf Arbeit in Postkonfliktsituationen betont. Der Ausschuss hat auch speziell auf die Empfehlung Nr. 71 verwiesen und die zentrale Bedeutung der dort vorgesehenen Maßnahmen betont³⁹.
69. Eine Aktualisierung der internationalen Arbeitsnormen, die eingesetzt werden könnten, um den Wiederaufbau von Postkonfliktgesellschaften zu fördern, würde die Unterstützung der IAO von Operationen in der Konfliktfolgezeit der UN-Politik stärken, demokratische und stabile Übergänge begünstigen und die Umsetzung der UN-Politik unterstützen.

Die Notwendigkeit einer Neufassung der Empfehlung Nr. 71

70. Insgesamt haben sich seit Annahme der Empfehlung Nr. 71 im Jahr 1944 auf geopolitischer Ebene bedeutende Veränderungen vollzogen, deren wichtigste Auswirkung eine Veränderung der Merkmale der heutigen Konflikte ist. Seit Ende des Kalten Krieges kam es zu einer Zunahme interner bewaffneter Konflikte, oft ausgelöst durch ethische oder religiöse Gegensätze. In ähnlicher Weise ist auch das allgemeine Klima der Unsicherheit insbesondere für Zivilisten ein neuer Faktor, da oft latente Spannungen nach der Einstellung der Feindseligkeiten fortbestehen und weitere Auseinandersetzungen auslösen können. Außerdem wurden bei der Behandlung von Postkonfliktsituationen umfangreiche Erfahrungen gesammelt. Oft zahlen Frauen und benachteiligte gesellschaftliche Gruppen den höchsten Preis, und daher sollte besondere Aufmerksamkeit darauf gerichtet werden, im neuen Text Gleichstellungsfragen ausreichenden Platz einzuräumen.
71. All dies sind wichtige Umstände, die eine Neufassung der Empfehlung Nr. 71 gerechtfertigt erscheinen lassen.
72. Im Gegensatz zur UN-Politik wird in der Empfehlung Nr. 71 nicht ausdrücklich die Notwendigkeit eines abgestuften und prioritätsorientierten Ansatzes für die Friedenskonsolidierung erwogen. Anders ausgedrückt, die in der Empfehlung genannten elf Grundsätze

³⁸ GB.273/2, Abs. 67.

³⁹ General Survey concerning employment instruments, 2010, Abs. 190.

bilden im Wesentlichen nicht Teil eines progressiven und kohärenten Ansatzes für Krisenmanagement, sondern schlagen vielmehr Lösungen für seltene und isolierte Probleme vor, ohne zwischen denen zu unterscheiden, die dringendes Handeln erfordern und denen, die im Rahmen von mittel- bis langfristigen Maßnahmen gelöst werden müssen.

73. Die UN-Politik verfolgt ein völlig anderes Konzept, da ihr erster Leitsatz, „sei kohärent und umfassend“, das Vermeiden von „isolierten und fragmentierten Reaktionen“⁴⁰ und die Notwendigkeit facettenreicher und vernetzter Interventionen betont. Die UN-Politik stützt sich auf drei Programmierungs-„gleise“⁴¹, von denen jedes über ein spezifisches Ziel verfügt und auf spezifische Herausforderungen ausgerichtet ist. Die Intensität der Gleise ist zwar unterschiedlich, sie sollten jedoch gleichzeitig umgesetzt werden⁴².
74. Ein solches Vorgehen ermöglicht es, den Prozess des Wiederaufbaus von Postkonfliktgesellschaften nuanciert anzugehen und auf kohärente Weise die zahlreichen Herausforderungen zu berücksichtigen und geeignete Lösungen zu finden. Statt den Prozess der Friedenskonsolidierung auf statische Weise zu sehen, wird ein sich entwickelnder Ansatz vorgeschlagen, der je nach Kontext der fraglichen Krise angepasst werden kann. Die Empfehlung Nr. 71 könnte daher neugefasst werden, um eine umfassende Herangehensweise für die Probleme zu ermöglichen und unter den spezifischen Umständen eine Verbindung zum Aufbau der vier strategischen Ziele der IAO herzustellen, während die für ein effektives Handeln der Mitgliedsgruppen erforderliche Flexibilität geboten wird.
75. In dieser Hinsicht würde die Neufassung der Empfehlung Nr. 71 der IAO eine einzigartige Gelegenheit bieten, ihren Verpflichtungen sowohl im Hinblick auf ihr ursprüngliches Mandat als auch in Bezug auf ihre jüngste Beteiligung an der Umsetzung der UN-Politik nachzukommen. Dementsprechend sollte dem Vorschlag zur Annahme einer aktuellen Norm, die die Wirksamkeit der Organisation im Bereich der Friedenskonsolidierung erheblich verbessern könnte, besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden.

⁴⁰ UN-Politik, a.a.O., Anhang 3, Leitprinzip I: „sei kohärent und umfassend“.

⁴¹ Ebd.

⁴² Das erste der drei Gleise konzentriert sich auf die Notwendigkeit einer dringenden Reaktion zur Erfüllung der Grundbedürfnisse und zur Versorgung bestimmter besonders verletzlicher Gruppen, während das zweite Gleis stärker auf die Erholung der örtlichen Wirtschaft und das dritte auf die innerstaatliche Schaffung eines wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmens ausgerichtet ist, der dauerhaften und nachhaltigen Frieden fördert.

8. Eine mögliche Empfehlung über das Recht auf Information und Anhörung (Normensetzung – Neufassung und Konsolidierung – Folgemaßnahme zu den Schlussfolgerungen der Cartier-Arbeitsgruppe)

Zusammenfassung

Die Globalisierung und die sich rasch verändernden Märkte haben Unternehmen veranlasst, zahlreiche Strategien zu verfolgen, um Wettbewerbsvorteile aufrechtzuerhalten und weiter zu stärken. Die gegenwärtige Finanzkrise hat noch stärker deutlich gemacht, dass Anpassungen erforderlich sind und rasch durchgeführt werden müssen. Angesichts der bedeutenden Auswirkungen, die ständige Anpassungen für die Beschäftigten, das Unternehmen und die Gesellschaft insgesamt haben können, ist es wichtig, dass sie auf allen Ebenen begleitet werden von geeigneten Formen des sozialen Dialogs, die zu effektiven Antworten im Hinblick auf die Herausforderungen führen, die sich aus diesen externen Pressionen ergeben. Eine Weiterverfolgung der Schlussfolgerungen der Cartier-Arbeitsgruppe, d.h. die Aufnahme dieses Normensetzungsgegenstands in die Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz – für eine zweimalige Beratung – würde den Mitgliedsgruppen die Möglichkeit eröffnen, Überlegungen anzustellen, wie wichtig der soziale Dialog als Werkzeug ist, um Wandel effektiv zu handhaben und eine Konsolidierung und Aktualisierung von drei diesbezüglichen Empfehlungen zu ermöglichen. Dabei handelt es sich um die Empfehlung (Nr. 94) betreffend Zusammenarbeit im Bereich des Betriebs, 1952, die Empfehlung (Nr. 113) betreffend die Beratung in einzelnen Wirtschaftszweigen und im gesamtstaatlichen Rahmen, 1960, und die Empfehlung (Nr. 129) betreffend Kommunikationen im Betrieb, 1967.

Hintergrund

76. 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, Arbeitsplätze anzupassen, um mit der Effizienz und Qualität der Marktführer Schritt zu halten oder, in vielen Fällen, zu schließen⁴³. 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.
77. 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 Unternehmen⁴⁴. 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.

⁴³ IAA: *Sich wandelnde Strukturen in der Welt der Arbeit*, Bericht des Generaldirektors, Bericht I(C), Internationale Arbeitskonferenz, 95. Tagung, Genf, 2006.

⁴⁴ L. Rychly: *Social dialogue in times of crisis: Finding better solutions*, Working Paper Nr. 1, Hauptabteilung Arbeits- und Beschäftigungsbeziehungen (Genf, IAA, 2009). K. Papadakis: *Restructuring enterprises through social dialogue: Socially responsible practices in time of crisis*; Working Paper Nr. 19, Industrial and Employment Department (Genf, IAA, 2010).

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.

78. Gegenwärtig erfolgt die Information 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 Information 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.
79. Eine zunehmende Globalisierung der Kapital-, Produkt- und Arbeitsmärkte bedeutet, dass Unternehmen und ihre Belegschaften betreffende Entscheidungen in vielen Fällen von multinationalen Unternehmen getroffen werden. Information und Anhörungen sind auf dieser Ebene aber noch nicht sehr stark entwickelt, wenngleich es Ansätze in dieser Richtung 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 hat⁴⁵. 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 Unternehmens⁴⁶. Vor diesem Hintergrund und im Hinblick auf die Stärkung der Rolle der Europäischen Betriebsräte bei der Informierung und Anhörung von Arbeitnehmern, insbesondere bei einer erheblichen Änderung der Firmenstruktur, wurde die europäische Betriebsratsrichtlinie von 1994 im Jahr 2009 neugefasst⁴⁷. 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 werden⁴⁸.

⁴⁵ Deutlich wird dies in der Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Europarats vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Information und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft.

⁴⁶ A. Weiler: *Europäische Betriebsräte in der Praxis* (Luxemburg, Europäische Stiftung für die Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen, 2004).

⁴⁷ Siehe das *Amtsblatt* der Europäischen Union vom 16. Mai 2009.

⁴⁸ Der vollständige Text des Vorschlags für eine Richtlinie findet sich unter <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=458&langId=en>.

80. Doch weder die auftretenden Probleme noch die in solchen Fällen in Bezug auf Anhörung und Information angewandten Vorgehensweisen sind typisch europäische Phänomene. Von den 90 Ländern, die in der IAO-Datenbank über rechtliche Vorschriften zum Beschäftigungsschutz (EPLex) enthalten sind, geben 66 an, dass bei kollektiven Freisetzungen in bestimmten Umfang Anhörungen mit Arbeitnehmervertretern stattfinden⁴⁹.
81. In den letzten Jahren schließlich sind die Weltmärkte rasch gewachsen, ohne dass parallel dazu die wirtschaftlichen und sozialen Institutionen aufgebaut wurden, die für eine reibungslose und ausgewogene Funktionsweise erforderlich sind eine Situation⁵⁰, die auf der Ebene der Nationen wie auf der einzelner 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 grenzüberschreitend 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 Lateinamerika⁵¹.

Die Antwort der IAO: Normative Maßnahmen der IAO

82. 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 III e)) zu fördern.
83. Diese institutionelle 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 diesen Empfehlungen wird betont, dass die Prozesse der Unterrichtung und Beratung und die Institution Kollektivverhandlungen nebeneinander bestehen und einander ergänzen sollten.

⁴⁹ Die Datenbank über rechtliche Vorschriften zum Beschäftigungsschutz – EPLex – bietet Online-Zugriff unter: <http://www.ilo.org/dyn/terminate/termmain.home>.

⁵⁰ IAA: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung (Genf, 2004).

⁵¹ L. Rychly, a.a.O.

84. Die Cartier-Arbeitsgruppe gelangte zu dem Schluss, dass Informationen über die Empfehlungen Nr. 94 und 129 benötigt würden, um die Notwendigkeit der Ablösung dieser beiden Urkunden zu beurteilen.
85. Jüngste Entwicklungen im Bereich der Arbeitsbeziehungen auf betrieblicher Ebene, insbesondere neue Formen der Konsensfindung durch Information und Konsultation, die sich bei der Dämpfung der Auswirkungen der Krise als nützlich erwiesen haben, sowie verwandte Entwicklungen im Bereich des sozialen Dialogs auf gewerblicher, nationaler und transnationaler Ebene lassen den Schluss zu, dass aktualisierte internationale Leitlinien zu diesen Fragen nützlich wären.

Aussprache der Internationalen Arbeitskonferenz und Ergebnisse

86. Eine Aussprache der Konferenz über diesen Gegenstand in den Jahren 2014 und 2015 könnte auf die Schlussfolgerungen der wiederkehrenden Diskussion des Jahres 2013 über sozialen Dialog⁵² aufbauen und zur Konsolidierung und Aktualisierung von drei diesbezüglichen Empfehlungen im Hinblick auf die Annahme einer einzigen Urkunde (einer Empfehlung) führen, die sich mit Information, Konsultation und Zusammenarbeit auf allen Ebenen befasst.

⁵² Sollte dieser Gegenstand später vom Verwaltungsrat ausgewählt werden, würde die wiederkehrende Diskussion über sozialen Dialog für 2013 entsprechend angepasst werden.