

Internationale Arbeitskonferenz, 101. Tagung, 2012

Bericht VI

Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Vom Engagement zum Handeln

Wiederkehrende Diskussion im Rahmen der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung und der Folgemaßnahmen zu der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

Sechster Punkt der Tagesordnung

Internationales Arbeitsamt Genf

ISBN 978-92-2-724507-4 (print)
ISBN 978-92-2-724508-1 (web pdf)
ISSN 0251-4095

Erste Auflage 2012

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

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

Veröffentlichungen des IAA können bei größeren Buchhandlungen, den örtlichen Büros des IAA in zahlreichen Ländern oder direkt beim Internationalen Arbeitsamt, ILO Publications, CH-1211 Genf 22, Schweiz, bestellt werden. Auf Anfrage (pubvebte@ilo.org) sind kostenlos Kataloge oder Verzeichnisse neuer Veröffentlichungen erhältlich.

Besuchen Sie auch unsere Website: www.ilo.org/publns.

Inhaltsverzeichnis

	<i>Seite</i>
Abkürzungen	v
Einleitung.....	1
Kapitel 1. Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Rechte und förderliche Bedingungen	5
Kernarbeitsgrundsätze und -rechte.....	6
Die GPRA als förderliche Voraussetzungen	7
Verknüpfung von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung	9
GPRA für eine faire Globalisierung.....	10
Kapitel 2. Tendenzen und Lücken bei der Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit	13
A. Stand der Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen	13
B. Dynamisches Gesamtbild nach GPRA-Kategorie: Haupttendenzen	20
1. Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen	20
2. Die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit	25
3. Effektive Beseitigung der Kinderarbeit	28
4. Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf	31
C. Aktuelle Fragen, die den vier Kategorien der GPRA gemeinsam sind	35
1. Atypische Formen der Beschäftigung, das Arbeitsverhältnis und Zugang zu den GPRA	36
2. Die informelle Wirtschaft	41
3. Gruppen und Kategorien von gefährdeten Arbeitskräften	43
4. Arbeitnehmer in Ausfuhr-Freizonen und Exportsektoren	48
5. Stärkung der Durchsetzung der GPRA auf nationaler Ebene: Eine entscheidende Herausforderung	49
Kapitel 3. Für einen besser koordinierten Einsatz der Aktionsmittel der IAO	55
A. Der derzeitige Rahmen für Maßnahmen der IAO zu den GPRA	56
1. Programmplanung und Evaluierung	56
2. IAA-Programme zu den GPRA	58
3. Jährliche Überprüfungen.....	60
4. Mittel für die IAO-Tätigkeiten zu den GPRA.....	61
5. Fragen im Zusammenhang mit dem Rahmen für IAO-Tätigkeiten zu den GPRA	65

B.	Technische Zusammenarbeit	67
1.	Rahmen für die technische Zusammenarbeit auf innerstaatlicher Ebene.....	67
2.	Lehren aus der technischen Zusammenarbeit im Bereich der GPRA	68
3.	Vielversprechende Wege für die technische Zusammenarbeit im Bereich der GPRA.....	73
4.	Haupt Herausforderungen und -möglichkeiten	81
C.	Fachliche Kapazität und Forschung	84
D.	Normenbezogene Maßnahmen	88
1.	Der besondere Platz der GPRA in den normenbezogenen Maßnahmen der IAO	88
2.	Verwirklichung der GPRA durch verstärkte Integration der Arbeit der Aufsichtsgremien und der technischen Zusammenarbeit und Unterstützung.....	91
3.	Normenbezogene Maßnahmen als Mittel zur Förderung des Beitrags der GPRA zu menschenwürdiger Arbeit	93
4.	Normensetzung im Zusammenhang mit den GPRA: Mögliche Elemente für eine Prüfung	94
Kapitel 4.	Initiativen innerhalb anderer Rahmen zur Förderung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit	99
A.	Beitrag multilateraler Organisationen zur Förderung der GPRA	100
1.	Die Vereinten Nationen: Ein systemweites Engagement.....	101
2.	Internationale Finanzinstitutionen: Entwicklungen in Bezug auf die GPRA ...	102
3.	IAO-Anstrengungen zur Förderung der Politikkohärenz im multilateralen System in Bezug auf die GPRA	107
B.	Verwendung der GPRA durch IAO-Mitglieder in Handelsvereinbarungen	109
C.	Die Rolle privater freiwilliger Initiativen bei der Förderung der GPRA.....	116
D.	Transnationale Arbeitsbeziehungen und die Förderung der GPRA	119
	Vorgeschlagene Diskussionspunkte für die Konferenz im Hinblick auf die Annahme eines Aktionsplans zu grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit (2012-16) ...	123

Abkürzungen

CEACR	Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen
CEB	Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen
CFA	Ausschuss für Vereinigungsfreiheit des Verwaltungsrats des IAA
CSR	Soziale Verantwortung der Unternehmen
DECLARATION	Programm für die Förderung der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit
DWCPs	Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit
DWT	Fachunterstützungsteam für menschenwürdige Arbeit
ECOSOC	Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen
EFAs	Europäische Rahmenvereinbarungen
EPZs	Ausfuhrfreizonen
GENDER	Büro für die Gleichstellung der Geschlechter
GPRA	Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit
GSP	Allgemeines Präferenzsystem
GUFs	Globale Gewerkschaftsbünde
HZK	Haushalts-Zusatzkonto
IAK	Internationale Arbeitskonferenz
IFAs	Internationale Rahmenvereinbarungen
IFC	Internationale Finanz-Corporation
IPEC	Internationales Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit
IWF	Internationaler Währungsfonds
MNUs	Multinationale Unternehmen
NORMES	Hauptabteilung Internationale Arbeitsnormen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

SAP-FL	Sonderaktionsprogramm zur Bekämpfung der Zwangsarbeit
SGR	Strategischer grundsatzpolitischer Rahmen
SMTZ	Sondermittel für technische Zusammenarbeit
UNDAF	Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen
UNICEF	Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen
WTO	Welthandelsorganisation

Einleitung

1. Als dreigliedrige, von Werten geleitete Organisation, die der Förderung der sozialen Gerechtigkeit verpflichtet ist, hat die IAO im gesamten Verlauf ihrer Geschichte ihre Aufgabe anerkannt, die Grundsätze und Rechte bei der Arbeit zu verteidigen und voranzutreiben, und entsprechend gehandelt.
2. Unter den umfassenden Rechten bei der Arbeit, die durch die Normen der IAO festgelegt sind, werden Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit, die effektive Abschaffung der Kinderarbeit und die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf von der IAO und der internationalen Gemeinschaft als grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit anerkannt. Diese vier Kategorien von Grundsätzen und Rechten sind in der Verfassung der IAO verankert. Diesbezüglich spielte die Erklärung von Philadelphia aus dem Jahr 1944, ein Anhang zur Verfassung der IAO, eine entscheidende Rolle, indem sie bekräftigte, dass alle Menschen, ungeachtet ihrer Rasse, ihres Glaubens und ihres Geschlechts, das Recht haben, materiellen Wohlstand und geistige Entwicklung in Freiheit und Würde, in wirtschaftlicher Sicherheit und unter gleich günstigen Bedingungen zu erstreben.
3. Diese Grundsätze und Rechte sind in acht Übereinkommen der IAO als grundlegend zum Ausdruck gebracht und entwickelt worden¹. Die Annahme dieser acht Übereinkommen, vom Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, bis zum Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, umspannte sieben Jahrzehnte der Geschichte der IAO im zwanzigsten Jahrhundert. In diesem Zeitraum ragt die Einrichtung eines Sonderverfahrens im Jahr 1950 zur Untersuchung von Beschwerden wegen Verletzungen der Vereinigungsfreiheit auch ohne Ratifizierung der entsprechenden Übereinkommen – was zur Bildung des Verwaltungsratsausschusses für Vereinigungsfreiheit führte – als frühe institutionelle Anerkennung der Verfassungsgründe dafür heraus, dass einige Kategorien von Grundsätzen und Rechten bei der Arbeit als grundlegend angesehen werden.
4. Doch wurden erst in den 1990er Jahren, als eine von der Dynamik nach dem kalten Krieg getriebene Weltwirtschaft mit zunehmender Überzeugung den Weg der Globalisierung einschlug, die entscheidenden Schritte zu ihrer ausdrücklichen Anerkennung als eine spezifische Kategorie unternommen. Nach dem Aufruf des Weltgipfels für soziale Entwicklung im Jahr 1995 in Kopenhagen, die „Grundrechte der Arbeitnehmer“ zu gewährleisten und zu fördern, um zu einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum und zu

¹ Das Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930, das Übereinkommen (Nr. 105) über die Abschaffung der Zwangsarbeit, 1957, das Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, das Übereinkommen (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, das Übereinkommen (Nr. 111) über die Diskriminierung (Beschäftigung und Beruf), 1958, das Übereinkommen (Nr. 138) über das Mindestalter, 1973, und das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999.

einer bestandfähigen Entwicklung zu gelangen² und dank den Impulsen der Verpflichtung der WTO-Ministerkonferenz im Jahr 1996 in Singapur zur „Einhaltung der international anerkannten Kernarbeitsnormen“³ nahm die Internationale Arbeitskonferenz im Jahr 1998 die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen an. Die Erklärung von 1998 stellt klar, dass alle Mitglieder allein aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der IAO verpflichtet sind, die Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte, die Gegenstand der grundlegenden Übereinkommen sind, in gutem Glauben und gemäß der Verfassung zu fördern und zu verwirklichen. Sie erkennt auch die Verpflichtung der IAO an, ihre Mitglieder dabei zu unterstützen⁴.

5. Die entsprechende weitergehende Verpflichtung der IAO, ihre Mitglieder bei deren Bemühungen um die Verwirklichung der Agenda für menschenwürdige Arbeit zu unterstützen, wird im Vorwort der von der Konferenz im Jahr 2008 angenommenen Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung (die Erklärung über soziale Gerechtigkeit) unterstrichen. Diese Erklärung stellt fest, dass die Verpflichtungen und Bemühungen der Mitglieder und der Organisation zur Erfüllung des Verfassungsauftrags der IAO sich auf die gleich wichtigen vier strategischen Ziele der IAO stützen sollten⁵, einschließlich der „Achtung, Förderung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, die von besonderer Bedeutung sind, sowohl als Rechte wie als förderliche Voraussetzungen, die für die vollständige Verwirklichung aller strategischen Ziele notwendig sind“⁶.

6. Somit legen die Erklärung über soziale Gerechtigkeit, die Erklärung von 1998 und deren neugefasste Folgemaßnahmen von 2010 den institutionellen Rahmen und den Zweck dieses Berichts fest. Allgemein gesehen zielen die jährlichen wiederkehrenden Diskussionen auf der Konferenz darauf ab, die Tendenzen in Bezug auf jedes strategische Ziel zu überprüfen, um den Zusammenhang zwischen den Bedürfnissen der Mitglieder und den von der Organisation zu ihrer Erfüllung getroffenen Maßnahmen zu stärken, gestützt auf eine objektive vom Internationalen Arbeitsamt verfasste Übersicht. Nach den neugefassten Folgemaßnahmen zur Erklärung von 1998 soll dieser Bericht insbesondere ein dynamisches Gesamtbild der in der vorausgegangenen Periode verzeichneten Entwicklungen in Bezug auf die vier Kategorien grundlegender Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (GPRA) vermitteln und als Grundlage für die Bewertung der Wirksamkeit der Maßnahmen der IAO und für die Festlegung von Prioritäten dienen. Der vorliegende Bericht stellt den ersten Gesamtbericht dar, der der Konferenz im Einklang mit den überarbeiteten Folgemaßnahmen zur Erklärung von 1989 und der Erklä-

² Vereinte Nationen: *Bericht des Weltgipfels für soziale Entwicklung (Kopenhagen, 6.-12. März 1995)*, „Kopenhagener Erklärung über soziale Entwicklung und Aktionsprogramm des Weltgipfels für soziale Entwicklung“, A/CONF. 166/9, Abs. 54.

³ Welthandelsorganisation (WTO): „Singapore Ministerial Declaration“, 13. Dez. 1996, WT/MIN(96)/DEC, Abs. 4.

⁴ IAA: *Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und ihre Folgemaßnahmen*, IAK, 86. Tagung, Genf, 18. Juni 1998.

⁵ Nach der Erklärung über soziale Gerechtigkeit (Teil I, A) gibt es vier gleich wichtige strategische Ziele der IAO: i) Förderung von Beschäftigung; ii) Entwicklung und Stärkung von Maßnahmen des sozialen Schutzes; iii) Förderung des sozialen Dialogs und der Dreigliedrigkeit; und iv) Achtung, Förderung und Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit.

⁶ IAA: *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, IAK, 97. Tagung, Genf, 10. Juni 2008.

rung über soziale Gerechtigkeit für eine wiederkehrende Diskussion über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit vorgelegt wird.

7. Sein Aufbau entspricht daher dieser doppelten Zielsetzung: eine zuverlässige Wissensgrundlage über das Geschehen in der Welt der Arbeit in Bezug auf Prinzipien und Rechte bereitzustellen und die Wirkung der einschlägigen Tätigkeiten der IAO und mögliche Verbesserungen zu prüfen. Die ersten Erfahrungen mit den wiederkehrenden Diskussionen zeigen, dass es schwierig sein kann, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen diesen beiden Anforderungen herzustellen – vor allem, wenn die Erwartungen verschiedener Mitgliedsgruppen auseinanderklaffen. Es ist nützlich, sich vor Augen zu halten, dass bei den vorbereitenden Arbeiten für die Erklärung über soziale Gerechtigkeit die Rede davon war, dass dies „eine grundlegende Veränderung des Ansatzes [bedeuten würde], einen Übergang von den herkömmlichen Berichten, mit denen Informationen verbreitet werden sollen, zu solchen, die zu Aktion führen“⁷.

8. Dies erscheint um so wichtiger, als die Erörterung dieses Berichts zeitgleich mit der Behandlung der Allgemeinen Erhebung des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR) über die acht grundlegenden Übereinkommen durch die Konferenz stattfinden und davon profitieren wird⁸. Um Doppelarbeit zu vermeiden und dafür zu sorgen, dass sich diese beiden Berichte optimal ergänzen, muss sichergestellt werden, dass der eigenständige Charakter jedes von ihnen gewahrt wird: die Allgemeine Erhebung bietet eine umfassende rechtliche Analyse; dieser Bericht ist ein Grundsatzdokument, das einen bestimmten Auftrag erfüllt.

9. Der Aufbau des Berichts lehnt sich eng an diesen Auftrag an. Gleichzeitig geht der Bericht auf den Kontext eines sich beschleunigenden Wandels ein, auf den die Erklärung über soziale Gerechtigkeit Bezug nimmt. Es ist eine bemerkenswerte Stärkung des Konsenses um die Definition und Universalität der GPRA zu verzeichnen gewesen, die andauernde Werte und Verpflichtungen verkörpern. Indessen wandelt sich der Kontext, in dem sie geachtet und gefördert werden sollen, in einem beispiellosen Tempo. Dies hat zwangsläufig Auswirkungen auf die Tätigkeiten der IAO; deshalb wird Merkmalen der Arbeitswelt Beachtung geschenkt, die neu sind oder an Bedeutung zunehmen und die für die Ausübung der GPRA als wichtig erscheinen, sowie innovativen Initiativen, sie anzugehen. In einigen Fällen sind diese möglicherweise umstritten, und es ist nicht klar, welche Haltung die IAO am besten einnehmen sollte. Dies sind gute Gründe, um in diesem Bericht darauf einzugehen.

10. Diese erste wiederkehrende Diskussion der GPRA findet zu einer Zeit statt, da die Welt der Arbeit in einer Krise steckt und weiterhin Fragen zur Zukunft der Globalisierung gestellt werden. Es ist nicht der Zweck dieses Berichts, in diese Debatten einzugreifen. Er kann aber auch nicht die Tatsache ignorieren, dass durch die Krise verursachte Gegebenheiten zu Umständen führen, in denen insbesondere Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen unter Druck geraten oder in denen die Gefahr des Einsatzes von Kinder- oder Zwangsarbeit zunimmt oder in denen das erforderliche Engagement für den anhaltenden Kampf zur Beseitigung der Diskriminierung in der Beschäftigung gefährdet ist.

⁷ IAA: *Stärkung der Fähigkeit der IAO, die Bemühungen ihrer Mitglieder zur Verwirklichung ihrer Ziele im Kontext der Globalisierung zu unterstützen*, Bericht V, IAK, 96. Tagung, Genf, 2007, Abs. 27.

⁸ IAA: *Giving globalization a human face*, General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008, Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Bericht III (Teil 1B), IAK, 101. Tagung, Genf, 2012.

11. Der Globale Beschäftigungspakt von 2009 nimmt solche Möglichkeiten vorweg mit der nachdrücklichen Feststellung, dass die Achtung der GPRA für die Erholung und die Entwicklung entscheidend ist⁹. Daraus folgt, dass alle Initiativen zur Überwindung der Krise mit diesen Grundsätzen und Rechten voll in Einklang stehen sollten und dass in Zeiten einer Krise erhöhte Wachsamkeit und größere Anstrengungen erforderlich sind, um sie zu schützen und zu fördern.

12. Eine der Herausforderungen, vor die die IAO und ihre Mitgliedsgruppen gestellt sind, besteht darin sicherzustellen, dass der Fortschritt auf dem Weg zu einer umfassenden und universellen Achtung der GPRA durch die Krise nicht unterbrochen wird und dass sie zu einem Bestandteil der Strategien zur Überwindung der Krise gemacht werden. Aus den derzeitigen Gefahren und Schwierigkeiten die Möglichkeiten für weitere Fortschritte herauszufiltern, ist eine gewaltige Aufgabe. Dieser Bericht bietet eine Grundlage für die Nutzung des Engagements der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen der IAO und der eigenen Fähigkeiten der Organisation, um dies zu bewerkstelligen.

⁹ IAA: *Erholung von der Krise: Ein Globaler Beschäftigungspakt*, IAK, 98. Tagung, Genf, 19. Juni 2009.

Kapitel 1

Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit: Rechte und förderliche Bedingungen

13. Die weltweite Anerkennung der vier Kategorien von grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit (GPRA) war das Ergebnis eines langen Prozesses, der in den 1990er Jahren Fahrt aufnahm. Seinerzeit wurden vor dem Hintergrund der sich beschleunigenden Globalisierung und Handelsliberalisierung im Rahmen der Uruguay-Runde des GATT Vorschläge vorgebracht, dass die Einhaltung bestimmter internationaler Arbeitsnormen eine Voraussetzung für die Teilnahme an dem sich herausbildenden multilateralen Handelssystem sein sollte. Die internationale Debatte über diesen Vorschlag wurde energisch und kontrovers geführt. Aus der Sicht der IAO und ihres Mandats ging es darum, wie Wirtschaftswachstum und sozialer Fortschritt miteinander verknüpft und wie die Bedingungen festgelegt werden sollten, die „die betreffenden Personen in die Lage versetzen dürften, in den Genuss eines gerechten Anteils an den Vorteilen zu gelangen, die sich aus der Liberalisierung des internationalen Handels ergeben, wobei jedes Land auf seine Weise den Inhalt des sozialen Schutzes gestalten würde, der am zweckmäßigsten“ für seine nationale Situation wäre¹. Die vier Kategorien der GPRA wurden als diese Voraussetzungen bestimmt². Eine damit zusammenhängende Frage lautete, wie die IAO sicherstellen könnte, dass diese Grundsätze und Rechte universell angewendet werden, selbst wenn die entsprechenden Übereinkommen nicht ratifiziert worden sind.

14. Die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (die Erklärung von 1998) und die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung (die Erklärung über soziale Gerechtigkeit) legen die GPRA als Kernarbeitsgrundsätze und -rechte und förderliche Voraussetzungen für die Verwirklichung aller strategischen Ziele der IAO fest. Gestützt auf diese Aspekte, hat die internationale Gemeinschaft anerkannt, dass die GPRA in der allgemeineren Debatte über Fairness bei der Globalisierung eine spezifische Rolle spielen sollten. Da dies der erste Bericht über die vier Kategorien von GPRA zusammen ist, werden nachstehend die Hauptmerkmale ihrer besonderen Bedeutung für die Erfüllung des Mandats der Organisation beleuchtet.

¹ IAA: *The social dimensions of the liberalization of world trade*, Verwaltungsrat, Genf, Nov. 1994, GB.261/WP/SLD/1, Abs. 5.

² Ebd., Abs. 28: „es erscheint natürlich und logisch, dass die Liberalisierung des Handels mindestens die Anerkennung von Bedingungen im sozialen Bereich erfordert, die die Arbeitnehmer in die Lage versetzen, einzeln und kollektiv ihre Arbeitsbedingungen auszuhandeln“.

Kernarbeitsgrundsätze und -rechte

15. Die GPRA sind in der Verfassung der IAO verankert³. Wie bei den Vorbereitungsarbeiten für die Erklärung von 1998 betont wurde, sind „die grundlegenden Rechte [sind] nicht grundlegend, weil die Erklärung dies feststellt; die Erklärung sagt, dass sie grundlegend sind, weil sie es sind“⁴. Diese Rechte und Grundsätze werden als grundlegend eingestuft, nicht um Rangordnungen festzulegen und auch nicht unter Zurücksetzung anderer internationaler Arbeitsnormen. Vielmehr spielen die GPRA, wie in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit festgestellt wird, eine entscheidende Rolle bei der Förderung der internationalen Arbeitsnormen allgemein als wesentliches Mittel zur Verwirklichung aller verfassungsmäßigen Ziele der Organisation⁵.

16. Die GPRA sind in den acht grundlegenden Übereinkommen sowie in etlichen anderen IAO-Normen festgelegt⁶. Ihre Rolle und ihre Wirkung gehen jedoch über die spezifischen Verpflichtungen hinaus, die sich aus der Ratifizierung dieser Übereinkommen ergeben. Wie in der Erklärung von 1998 festgestellt wird, sind alle Mitglieder, auch wenn sie die betreffenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, allein aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der Organisation verpflichtet, die Grundsätze betreffend die grundlegenden Rechte einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen, und die IAO ist entsprechend verpflichtet, ihre Mitglieder diesbezüglich zu unterstützen⁷.

17. Die GPRA werden auch in anderen Quellen des Völkerrechts als Menschenrechte anerkannt. Die GPRA sind verankert in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte⁸ und in mehreren grundlegenden Menschenrechtsverträgen der Vereinten Nationen⁹, darunter der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte¹⁰ und der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte¹¹, sowie in einer

³ IAA: *Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, IAK, 86. Tagung, Genf, 18. Juni 1998, Anhang wurde am 15. Juni 2010 überarbeitet.

⁴ IAA: *Prüfung einer möglichen Grundsatzerklärung der Internationalen Arbeitsorganisation über grundlegende Rechte und ihres geeigneten Folgemechanismus*, Bericht VII, IAK, 86. Tagung, Genf, 1998, Abschn. II.

⁵ IAA: *Erklärung der IAO über Soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, IAK, 97. Tagung, Genf, 10. Juni 2008.

⁶ Siehe Kap. 3, Abschn. D, weiter unten.

⁷ IAA: *Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, a.a.O., Abs. 2.

⁸ Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, 1948, Art. 4 (Verbot der Sklaverei), Art. 20 (Vereinigungsfreiheit), Art. 23(4) (das Recht, Berufsvereinigungen zu bilden und solchen beizutreten), Art. 7 (der Grundsatz der Nichtdiskriminierung), Art. 23(2) (das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit, ohne jede unterschiedliche Behandlung), Art. 25(2) (besonderer Schutz für Kinder) und Art. 26 (das Recht auf Bildung).

⁹ Hierzu gehören das Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, 1965, die Konvention zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, 1979, die Konvention über die Rechte des Kindes, 1989, die Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen, 1990, und das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, 2006.

¹⁰ Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, 1966, Art. 8 (Verbot von Zwangs- oder Pflichtarbeit), Art. 22 (Anerkennung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit, einschließlich des Rechts, Gewerkschaften zu bilden und ihnen beizutreten) und Art. 26 (das Recht aller Menschen auf wirksamen Schutz vor Diskriminierung).

¹¹ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, 1966, Art. 2 (das Recht, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte ohne Diskriminierung auszuüben), Art. 6 (das Recht auf frei gewählte oder angenommene Arbeit), Art. 8 (das Recht, Gewerkschaften zu bilden, einschließlich des Streikrechts) und Art. 10 (der Schutz von Kindern vor wirtschaftlicher und sozialer Ausbeutung).

Reihe von regionalen Instrumenten¹². Die Liste der Menschenrechte bei der Arbeit, die in Instrumenten der Vereinten Nationen anerkannt werden, insbesondere in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und in dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, geht über die GPRA hinaus und umfasst andere Rechte, wie das Recht auf sichere und gesunde Arbeitsbedingungen, das Recht auf Soziale Sicherheit, das Recht auf eine angemessene Entlohnung und das Recht auf eine vernünftige Begrenzung der Arbeitszeit¹³.

Die GPRA als förderliche Voraussetzungen

18. Da sie für Arbeitnehmer und Arbeitgeber geltende Menschenrechte sind, ist die Verwirklichung der GPRA ein eigenständiges Ziel. Es ist die eigentliche Aufgabe der IAO, sich für eine Welt einzusetzen, in der es keine Kinderarbeit, keine Zwangsarbeit und keine Diskriminierung gibt und in der es allen freisteht, sich zusammenzuschließen und ihre Interessen zu verteidigen. Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit unterstreicht aber auch, dass die GPRA förderliche Voraussetzungen für die umfassende Verwirklichung aller strategischen Ziele der IAO sind und dass diese Ziele unteilbar und zusammenhängend sind und sich gegenseitig stützen. In der Präambel der Erklärung von 1998 werden die wesentlichen Aspekte des förderlichen Charakters der GPRA dargelegt: „In der Erwägung, dass bei dem Streben nach dem Gleichlauf von sozialem Fortschritt und wirtschaftlichem Wachstum der Garantie der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit eine ganz besondere Bedeutung zukommt, indem den Betroffenen selbst die Möglichkeit gegeben wird, frei und mit gleichen Chancen einen gerechten Anteil an dem Wohlstand zu fordern, zu dessen Schaffung sie beigetragen haben, und ihr menschliches Potential voll zu verwirklichen¹⁴“. Die Verwirklichung der GPRA ist somit nicht nur ein Endzweck, sondern auch ein Mittel zur Förderung aller Ziele der IAO.

19. Die IAO legt schon seit langem großes Gewicht auf die besondere Bedeutung der Vereinigungsfreiheit und der effektiven Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen. Wie in der Allgemeinen Erhebung über die acht grundlegenden Übereinkommen, die der CEARC in diesem Jahr ausgearbeitet hat, hervorgehoben wird, sind Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen von entscheidender Bedeutung für Arbeitgeber und Arbeitnehmer, da sie sie in die Lage versetzen, „Regeln im Bereich der Arbeitsbedingungen, einschließlich Löhnen, festzusetzen, um allgemeinere Ziele zu verfolgen und ihre jeweiligen Interessen miteinander in Einklang zu bringen“¹⁵. Vereinigungsfreiheit ist auch wichtig für die Sicherstellung der tatsächlichen Anwendung der Arbeitsgesetzgebung, da starke und unabhängige Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände als Aufpasser für die praktische Einhaltung des Arbeitsrechts fungieren und einen wichtigen Beitrag zur Wirksamkeit der Arbeitsaufsicht leisten. Das Bestehen eines inhaltsvollen sozialen Dialogs zwischen unabhängigen Parteien stellt einen entscheidenden Beitrag

¹² Beispielsweise die Afrikanische Charta der Menschen- und Völkerrechte, 1981, die Amerikanische Konvention über Menschenrechte, 1969, die Europäische Menschenrechtskonvention, 1950, und die Europäische Sozialcharta, 1961 (1996 neugefasst).

¹³ Siehe insbesondere Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, Art. 22 bis 24, und Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Art. 7.

¹⁴ IAA: *Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, a.a.O., Präambel.

¹⁵ IAA: *Giving globalization a human face*, General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in the light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008, Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Bericht III (Teil 1B), IAK, 101. Tagung, Genf, 2012, Abs. 51.

dar zur Ausarbeitung von Wirtschafts- und Sozialpolitiken, einschließlich derjenigen im Bereich der Beschäftigung und des sozialen Schutzes, die den Interessen und Bedürfnissen aller Akteure in der Volkswirtschaft Rechnung tragen.

20. Als schwerwiegende Verletzungen der Menschenwürde und der persönlichen Selbstständigkeit tragen Zwangsarbeit, Diskriminierung und Kinderarbeit zum Fortbestehen von Armut bei. Kinderarbeit kann gravierende Konsequenzen für die Bildung, Gesundheit und Entwicklung ihrer Opfer haben¹⁶. Die schädlichen Auswirkungen von Kinderarbeit beeinträchtigen die Möglichkeiten junger Erwachsener, den Übergang zu menschenwürdiger Arbeit zu vollziehen, und führen später im Leben zu minderwertiger Beschäftigung, niedrigen Einkommen, sozialer Verwundbarkeit und Marginalisierung. Die Opfer von Zwangsarbeit und Diskriminierung sind auch mit großen Schwierigkeiten konfrontiert, wenn sie Zugang zu fairen Beschäftigungschancen erlangen und ihre beruflichen Qualifikationen weiter entwickeln wollen. Sie haben sehr schlechte Karten, um ihre arbeitsbezogenen Rechte geltend zu machen, und stoßen auf schwere Hindernisse, wenn es darum geht, eine sinnvolle kollektive Vertretung im Rahmen von Prozessen des sozialen Dialogs zu erlangen. Aufgrund dieser vielfältigen Ausgrenzungen, die erhebliche wirtschaftliche Kosten für die betreffenden Gesellschaften mit sich bringen, ist die Verwirklichung der strategischen Ziele der IAO in Bezug auf Beschäftigung, sozialen Schutz und sozialen Dialog ernsthaft beeinträchtigt.

21. Die Verletzung einer Kategorie von GPRA wirkt sich somit nachteilig auf die Einhaltung und Verwirklichung der anderen aus. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn Arbeitnehmer keine Vereinigungsfreiheit ausüben und keine Kollektivverhandlungen führen können. Wenn sie keine kollektive Stimme haben, sind sie nicht im Stande, sich für Maßnahmen zur Beseitigung der eigentlichen Ursachen ihrer Verletzlichkeit einzusetzen. Fälle von Zwangsarbeit, Diskriminierung und Kinderarbeit werden selten von alleine handelnden Einzelpersonen geregelt. Und umgekehrt, je größer die Hilflosigkeit, die durch diese Situationen verursacht wird, desto größer die Hindernisse für die Ausübung der Vereinigungsfreiheit.

22. Das Konzept der menschenwürdigen Arbeit hat zur verstärkten Anerkennung der Bedeutung der GPRA für die Verwirklichung aller strategischen Ziele der IAO und ihrer kollektiven Wirkung beim Streben nach sozialer Gerechtigkeit im Kontext der Globalisierung geführt. Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit unterstreicht die Notwendigkeit, die GPRA als Teil der globalen und integrierten Strategie der IAO für menschenwürdige Arbeit zu fördern¹⁷. Die Komplementarität zwischen den GPRA als „Rechten und förderlichen Voraussetzungen“ und der integrierten Strategie für menschenwürdige Arbeit unterstützt daher die wirksame Wahrnehmung des IAO-Mandats und die Förderung des sozialen Fortschritts¹⁸. Somit ist die Verwirklichung der GPRA allein zwar

¹⁶ „Kinderarbeit“ bedeutet Arbeit, die von Kindern verrichtet wird, deren Alter unter dem für diese Art von Arbeit gesetzlich festgelegten Mindestalter liegt, oder Arbeit, die wegen ihrer schädlichen Natur oder Bedingungen als für Kinder unannehmbar angesehen wird und verboten ist.

¹⁷ IAA: *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, a.a.O., Teil I(B).

¹⁸ IAA: *Stärkung der Fähigkeit der IAO, die Bemühungen ihrer Mitglieder zur Verwirklichung ihrer Ziele im Kontext der Globalisierung zu unterstützen*, Bericht V, IAK, 96. Tagung, Genf, 2007, Abs. 15: „Aus prinzipieller Sicht – bereits impliziert in der Erklärung von Philadelphia und in der Erklärung von 1998 – bedeutet dies, dass die qualitativen Aspekte (einschließlich der Achtung der grundlegenden Rechte) und die quantitativen Aspekte des sozialen Fortschritts untrennbar sind.“ Der Bericht legt auch die Elemente der „integrierten Strategie“ dar, nämlich wechselseitige Abhängigkeit der vier strategischen Ziele, Autonomie und Solidarität, Einbeziehung der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen, Nichteinmischung in die Autonomie der Mitgliedstaaten und das relative Gewicht jedes der vier strategischen Ziele in dem Policy-Mix. Hierzu wurden im Verlauf der Diskussion keine besonderen Einwände geltend gemacht.

nicht ausreichend, um universellen sozialen Fortschritt sicherzustellen, sie ist aber eine notwendige Voraussetzung hierfür.

Verknüpfung von wirtschaftlicher und sozialer Entwicklung

23. Wirtschaftstudien haben mit empirischen Beweisen bestätigt, dass Zwangsarbeit, Kinderarbeit und Diskriminierung große Hindernisse für die wirtschaftliche Entwicklung sind und zum Fortbestehen von Armut beitragen. Im Jahr 2004 zeigte beispielsweise eine IAA-IPEC-Studie, dass der wirtschaftliche Nutzen einer Beseitigung der Kinderarbeit nahezu siebenmal höher wäre als die für ihre Beseitigung erforderlichen Kosten¹⁹. Auch die Weltbank hat wiederholt mit Nachdruck darauf hingewiesen, wie geschlechtsspezifische Diskriminierung die wirtschaftliche Entwicklung behindert²⁰. Außerdem haben übereinstimmende Untersuchungsergebnisse der IAO und der Organisation für wirtschaftlich Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) belegt, dass die Umsetzung der GPRA eine ausgewogenere Einkommensverteilung und den Abbau von übermäßigen Ungleichheiten zur Folge hat und damit den Weg für nachhaltiges Wirtschaftswachstum ebnet²¹.

24. Dennoch wird manchmal die These vertreten, dass die Einhaltung der GPRA insbesondere auf kurze Sicht eine Belastung für die wirtschaftliche Effizienz und Wettbewerbsfähigkeit darstellen kann. Solche Kontroversen sind vorwiegend im Zusammenhang mit Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen entstanden. Die IAO hat zusammen mit anderen internationalen Organisationen diese Annahme bestritten und betont, wie wichtig es ist, über eine zu enge Fokussierung auf Arbeitskosteneffekte hinauszugehen. Nachhaltiges Wirtschaftswachstum, das zu dauerhaftem sozialem Fortschritt führt, hängt entscheidend von einer ganzen Reihe von Faktoren ab. Nur wenn man den wirtschaftlichen Nutzen von sozialer Stabilität und Legitimität, den Aufbau von Humankapital, die Einkommensverteilungseffekte sowie die Produktivitäts- und Unternehmensleistungsgewinne, die sich aus der Ausübung der GPRA ergeben, in die Rechnung mit einbezieht, ergibt sich eine genauere Abschätzung. Zwar können diejenigen, die gewillt sind und denen es gestattet wird zu handeln, um entgegen den Bestimmungen der Erklärung von 2008 einen Wettbewerbsvorteil aus Verletzungen der GPRA zu ziehen, kurzfristige Vorteile erzielen, vieles deutet jedoch darauf hin, dass solche Ansätze, abgesehen davon, dass sie den sich aus der Mitgliedschaft in der IAO ergebenden Verpflichtungen zuwiderlaufen, keine langfristigen Vorteile für Unternehmen oder für Gesellschaften bieten. Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen führen – durch die Erhöhung der politischen und sozialen Stabilität – zu positiven langfristigen Ergebnissen²². So werden ausländische Direktinvestitionen durch die Achtung

¹⁹ IAA: *Investing in every child: An economic study of the costs and benefits of eliminating child labour* (Genf, 2004).

²⁰ Weltbank: *Engendering development through gender equality in rights, resources and voice* (Washington, 2001).

²¹ Siehe beispielsweise OECD: *Divided we stand: Why inequality keeps rising* (Paris, 2011), IAA: *World of Work Report 2008: Income inequalities in the age of globalization* (Genf, 2008); IAA: *The financial and economic crisis: A decent work response* (Genf, 2009).

²² Siehe beispielsweise P. Auer: *Employment revival in Europe: Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands* (Genf, IAA, 2000).

der GPRA tendenziell positiv beeinflusst, was im Widerspruch zu den angeblichen Vorteilen eines Wettlaufs nach unten steht ²³.

25. Die Konturen dieser Debatten haben sich angesichts der derzeitigen Finanz- und Wirtschaftskrise zweifellos verändert. In einer Reihe von Ländern, die stark von den Problemen der öffentlichen Verschuldung und der Wettbewerbsfähigkeit betroffen sind, zielen Strukturreformen auf die Kollektivverhandlungsmechanismen, um die vermeintlichen Rigiditäten im Arbeitsmarkt zu beseitigen. Dagegen haben in anderen Ländern gut koordinierte Kollektivverhandlungsmechanismen zur Abschwächung der Auswirkungen der Krise und zur Beschleunigung der Erholung beigetragen. Die Krise, die nach Jahrzehnten zunehmender Ungleichheit entstand, hat auch die Rolle der GPRA bei der Stärkung des Zusammenhangs zwischen Produktivitätszuwächsen und Arbeitseinkommen in den Vordergrund gerückt, was eine Voraussetzung für nachhaltiges Wirtschaftswachstum ist ²⁴. Sowohl die IAO als auch der Internationale Währungsfonds (IWF) haben die Notwendigkeit einer ausgewogenen Verteilung von Produktivitätszuwächsen hervorgehoben, um eine ausreichende Gesamtnachfrage sicherzustellen, ohne die das globale Wirtschaftswachstum und die Gesamtbeschäftigung nicht die Vorkrisenniveaus erreichen werden ²⁵. In dieser Hinsicht würden neuesten IAO-Untersuchungen zufolge weitere Anstrengungen zur Umsetzung der GPRA erheblich dazu beitragen, die Einkommensverteilung ins Gleichgewicht zu bringen, und dadurch die Impulse schaffen, die die Weltwirtschaft benötigt und die die staatlichen Haushalte unter den derzeitigen Umständen möglicherweise nicht bieten können ²⁶.

GPRA für eine faire Globalisierung

26. Die Beachtung, die seit den 1990er Jahren den GPRA geschenkt wird, ist weitgehend angeregt worden durch die weithin geteilte Auffassung, dass es notwendig ist, universell akzeptierte Mindest-„Spielregeln“ für die Welt der Arbeit festzulegen, und durch das ureigene Interesse, das jedes Land daran hat, dass andere Länder ein besseres Gleichgewicht zwischen Wirtschaftswachstum und sozialem Fortschritt erzielen. Es wird davon ausgegangen, dass ohne solche Regeln die Globalisierung den sozialen Fortschritt unterlaufen kann, indem gestattet wird, dass wirtschaftlicher Erfolg von einigen auf Kosten der sozialen Errungenschaft anderer erzielt wird. Einigen Initiativen zur Schaffung gleicher Startbedingungen für die Globalisierung durch die universelle Verwirklichung von grundlegenden Rechten und Prinzipien wurde entgegengehalten, dass es in Wirklichkeit darum gehe, die einheimischen Märkte vor der neuen ausländischen Konkurrenz zu schützen. Dies führte zur Aufnahme des Absatzes 5 in die Erklärung von 1998, der betont, dass „Arbeitsnormen nicht für handelsprotektionistische Zwecke verwendet werden dürfen ... (und dass) der komparative Vorteil eines Landes durch diese Erklärung ... in keiner Weise in Frage gestellt werden darf“. Zehn Jahre später wieder-

²³ Siehe beispielsweise D. Kucera: „Core labour standards and foreign direct investment“, in *International Labour Review*, 141/1-2, 2002.

²⁴ Siehe beispielsweise OECD: *Trade, employment and labour standards: A study of core workers' rights and international trade* (Paris, 1996); OECD: *International trade and core labour standards* (Paris, 2000); IAA: *Global Wage Report 2010/11: Wage policies in times of crisis* (Genf, 2010).

²⁵ M. Kumhof und R. Ranciere: *Inequality, leverage and crises*, IMF Working Paper No. 10/268 (Washington, IWF, 2010); IAA: *World of Work Report 2011: Making markets work for jobs* (Genf, 2011); R. Torres: *Wage policies and the global crisis: Evidence and policy issues*, vom Internationalen Institut für Arbeitsfragen für die Konferenz auf hoher Ebene über Lohn Tendenzen in Europa ausgearbeitetes Papier, Brüssel, 15. Sept. 2011.

²⁶ Siehe IAA: *World of Work Report 2011*, a.a.O.

holte die Erklärung über soziale Gerechtigkeit die Aussage der Erklärung von 1998 zu protektionistischen Motiven mit der Feststellung, „dass die Verletzung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit nicht als legitimer komparativer Vorteil geltend gemacht oder sonstwie genutzt werden darf“²⁷.

27. Diese Formulierung ist entscheidend für die Bestimmung der Position der internationalen Gemeinschaft zum Stellenwert und zur Bedeutung der GPRA in einem offenen und globalisierten internationalen System. Die derzeitige Debatte zeigt jedoch, dass insbesondere in Bezug auf zwei Fragen weiterhin ernste Sorgen bestehen. Die erste wurzelt in der anhaltenden Zunahme der Ungleichheit sowohl innerhalb als auch zwischen Ländern. Wenn die Verwirklichung der GPRA ein wesentliches Mittel sein sollte, um es jedem in der Welt der Arbeit zu ermöglichen, einen gerechten Anteil an den Vorteilen der Globalisierung zu beanspruchen, dann sind die Erwartungen wohl nicht erfüllt worden. Dann stellt sich die Frage, ob das unannehmbare Ausmaß der Ungleichheit wesentlich auf das Unvermögen zurückgeführt werden kann, die GPRA zu verwirklichen, oder ob andere Faktoren dafür verantwortlich sind. Zweitens hat die derzeitige Krise wieder Sorgen aufkommen lassen, dass die bestehenden Vorkehrungen für die Verwirklichung der GPRA einfach unzureichend gewesen sind, um die gleichen Startbedingungen zu schaffen, die einige vorhergesehen haben. Es wird behauptet, dass einige trotz der unternommenen Anstrengungen immer noch nicht die Spielregeln beachten und dass nicht genug getan worden ist, um sie dazu zu zwingen.

28. Beide Probleme werfen grundlegende Fragen hinsichtlich der Wirksamkeit der Maßnahmen der IAO zur Verwirklichung der GPRA im Rahmen der Erklärung von 1998 und der Erklärung über soziale Gerechtigkeit sowie hinsichtlich des Engagements, der Rolle und des Beitrags anderer Akteure auf. Es geht nicht darum, ob die GPRA eingehalten werden sollten oder nicht. Während der Vorbereitungsarbeiten für die Erklärung von 1998 wurde darauf hingewiesen, dass die Verwirklichung der GPRA aufgrund der Natur der betreffenden Grundsätze und Rechte nicht vom Stand der innerstaatlichen Entwicklung abhängig gemacht werden könnte²⁸. Unter Berücksichtigung der derzeitigen Gegebenheiten stellt sich eher die Frage, wie die GPRA am besten in die Wirtschafts- und Sozialpolitik integriert werden können. Diese Frage ist von besonderer Bedeutung sowohl in Ländern, die mit wirtschaftlicher Härte konfrontiert sind, als auch in denjenigen, die eine inklusivere und nachhaltigere innerstaatliche Entwicklung anstreben.

29. Der Hauptzweck dieser wiederkehrenden Diskussion ist es, diese grundlegenden Angelegenheiten anzusprechen. Die wiederkehrende Diskussion bietet insbesondere Gelegenheit, das kollektive Engagement für die GPRA zu verstärken und die geeignetsten Mittel und Wege für die Umsetzung dieses Engagement in konkrete Maßnahmen zu bestimmen.

²⁷ IAA: *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, a.a.O., Teil I(A) iv).

²⁸ In einem Beitrag des Generaldirektors zu der G7-Beschäftigungskonferenz 1996 wurden drei Gründe angeführt, weshalb die Achtung der GPRA, wie sie später bezeichnet wurden, nicht vom Entwicklungsstand eines Landes abhängig gemacht werden könnten: i) „Damit ein Staat unter Berufung auf die Achtung seiner Entscheidungen oder Präferenzen die Intervention der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich des Umfangs und des Inhalts seines sozialen Schutzes zu Recht zurückweisen kann, muss es in diesem Land zumindest möglich sein, Entscheidungen zu treffen oder Präferenzen zum Ausdruck zu bringen. Daher müssen die individuellen und kollektiven Freiheiten der Arbeitnehmer und insbesondere die Vereinigungsfreiheit anerkannt werden“; ii) „... Diese Rechte werden von der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bereits als Teil der Menschenwürde anerkannt ...“; iii) „... Das Verbot der Zwangsarbeit und die Vereinigungsfreiheit sind (...) die Voraussetzungen für Freiheit und Transparenz im Arbeitsmarkt und können auch als die natürliche Erweiterung des Freihandels im Weltmarkt angesehen werden ...“. IAA: *The social dimension of the liberalization of international trade: Contribution to the G7 Employment Conference submitted by the Director-General of the International Labour Office*, G/E.C./1996/2 (Genf, 1996).

Kapitel 2

Tendenzen und Lücken bei der Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

30. Dieses Kapitel vermittelt, gestützt auf die Erklärung von 1998 und die Erklärung über soziale Gerechtigkeit und den Förderungscharakter ihrer jeweiligen Folgemechanismen, einen kurzen Überblick über den Stand der Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen und ein Gesamtbild der Tendenzen und Lücken bei den zur Verwirklichung der vier Kategorien der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (GPRA) ergriffenen Maßnahmen. Es fußt auf den letzten vier Gesamtberichten, die zwischen 2008 und 2011 veröffentlicht worden sind, und der vom CEACR für die diesjährige Allgemeine Erhebung durchgeführten Analyse ¹.

A. Stand der Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen

31. Die Ratifikationsrate der grundlegenden Übereinkommen liegt bei über 90 Prozent. Zum 31. Dezember 2011 waren insgesamt 1.326 Ratifikationen der grundlegenden Übereinkommen eingetragen worden bei einer möglichen Gesamtzahl von 1.464 Ratifikationen durch die 183 Mitglieder der IAO. Seit Beginn der Kampagne für die Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen im Jahr 1995 (siehe Kapitel 3) ist ihre Ratifikationsrate um 68 Prozent gestiegen, wobei das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, 1999, eine besonders große Zahl von Ratifikationen verzeichnet hat.

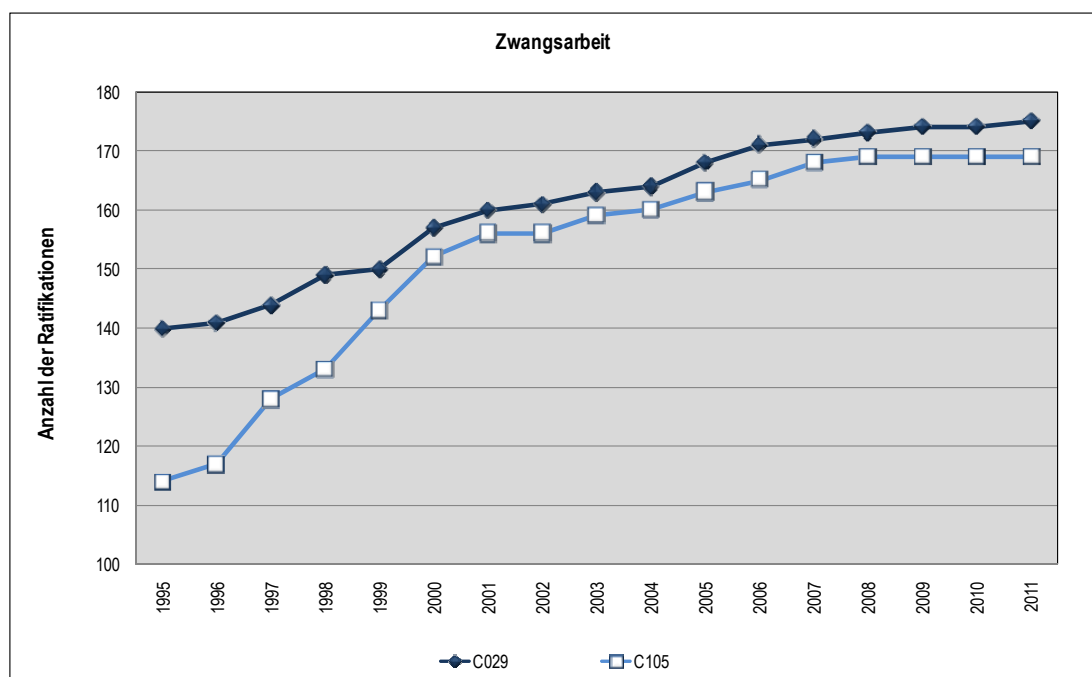
32. Um das vom Generaldirektor für 2015 gesetzte Ziel der universellen Ratifizierung zu erreichen, sind noch 138 Ratifikationen von 48 Mitgliedstaaten erforderlich (siehe Abbildung 2.2). Die Übereinkommen Nr. 29 und 182 sind mit 175 bzw. 174 Ratifikationen die am umfassendsten ratifizierten grundlegenden Übereinkommen. Das Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948, verzeichnet immer noch die geringste Anzahl der Ratifikationen (150) der grundlegenden Übereinkommen.

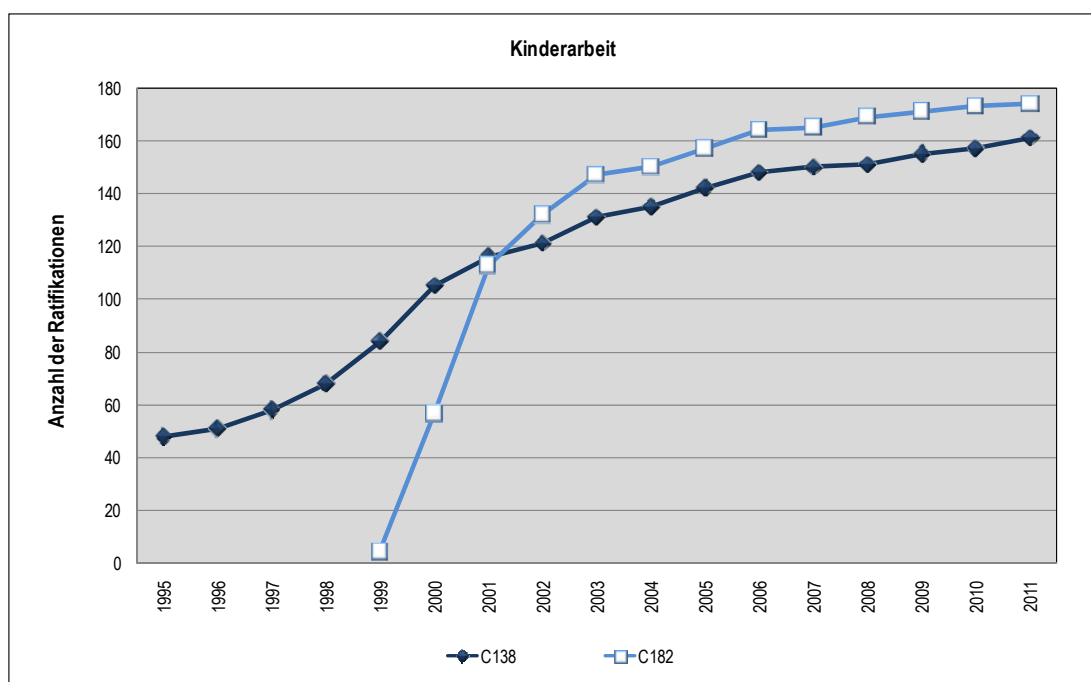
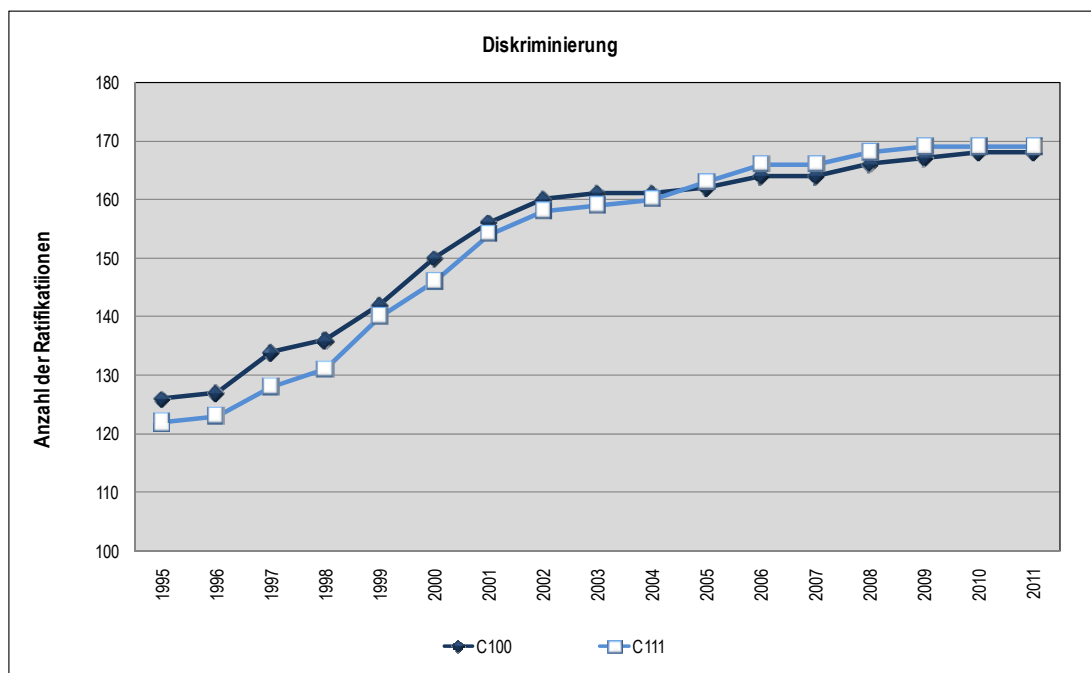
¹ IAA: *Giving globalization a human face*, General Survey on the fundamental Conventions concerning rights at work in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008, Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (Art. 19, 22 und 35 der Verfassung der IAO), Bericht III (Teil 1B), IAK, 101. Tagung, Genf, 2012.

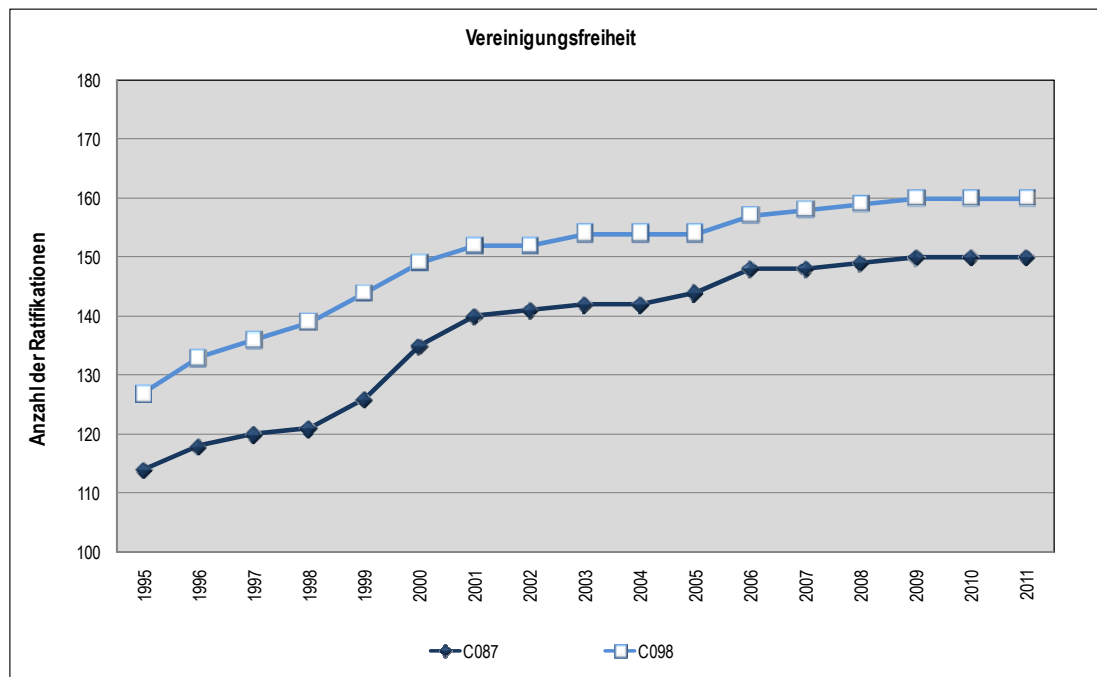
Tabelle 2.1. Ratifikationen der grundlegenden Übereinkommen seit 1995

Übereinkommen Nr.	Neue Ratifikationen seit Beginn der Ratifizierungskampagne im Jahr 1995	Gesamtzahl der Ratifikationen am 31. Dezember 2011
Ü.29	35	175
Ü.87	36	150
Ü.98	33	160
Ü.100	42	168
Ü.105	55	169
Ü.111	47	169
Ü.138	113	161
Ü.182	174	174
Insgesamt	535	1.326

Abbildung 2.1. Zunahme der Ratifikationen der grundlegenden Übereinkommen seit 1995







33. Auf die Übereinkommen über Kinderarbeit sind in den vergangenen fünf Jahren die meisten Ratifikationen entfallen. Mit Ausnahme der Übereinkommen Nr. 138 und 182 hat sich das Ratifikationstempo der übrigen sechs grundlegenden Übereinkommen seit 2007 erheblich verlangsamt. Die universelle Ratifizierung dieser grundlegenden Übereinkommen stellt nach wie vor eine große Herausforderung dar, insbesondere in Anbetracht der Tatsache, dass elf der während der vergangenen fünf Jahre verzeichneten Ratifikationen von neuen Mitgliedern der Organisation stammten. Darüber hinaus ist die Anwendung der grundlegenden Übereinkommen nicht auf eine erhebliche Anzahl von außerhalb des Mutterlands gelegene Gebiete ausgedehnt worden (siehe Tabelle 2.2).

Abbildung 2.2. Gesamtzahl der Ratifikationen und der noch ausstehenden Ratifikationen nach grundlegendem Übereinkommen

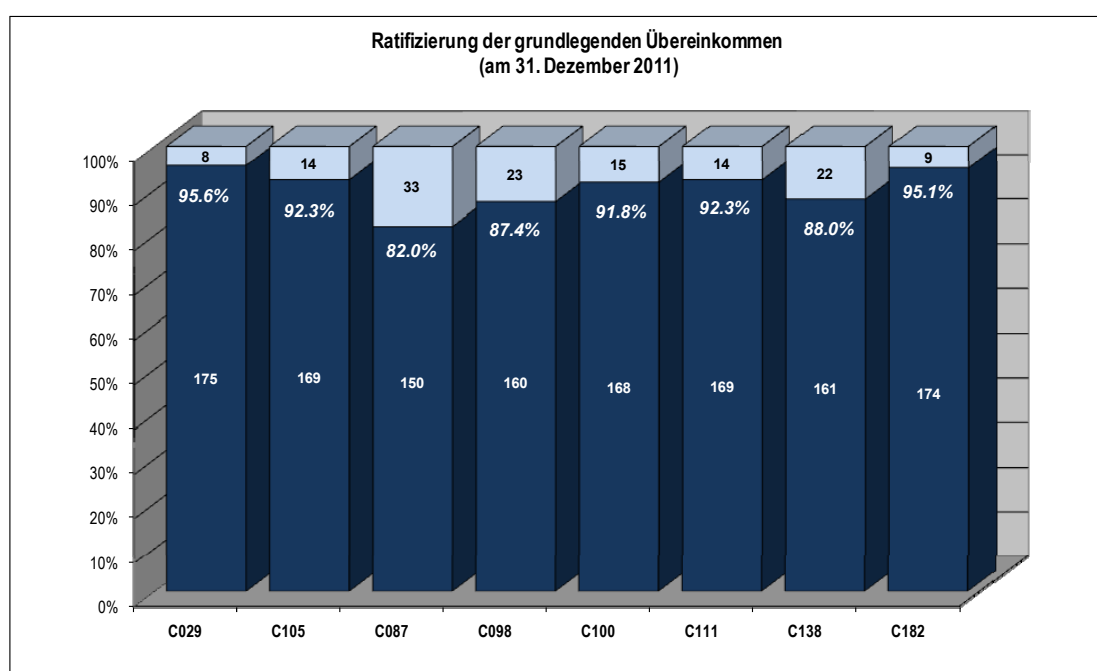


Tabelle 2.2. Status der grundlegenden Übereinkommen in Bezug auf außerhalb des Mutterlands gelegene Gebiete

Betroffenes Mitglied	Außerhalb des Mutterlands gelegenes Gebiet	Ratifizierte Übereinkommen, die noch nicht ausgedehnt worden sind
Australien	Norfolkinseln	111, 182
China	SVZ Hongkong	100, 111
Dänemark	Färöer-Inseln	100, 111, 138, 182
	Grönland	98, 100, 111, 138, 182
Frankreich	Französisch-Polynesien, Neukaledonien	138, 182
	Französische Südliche und Antarktische Gebiete	29, 100, 105, 138, 182
Niederlande	Aruba	98, 100, 111
	Curaçao, Sint Maarten	98, 100, 111, 138, 182
Neuseeland	Tokelau	98, 182
Vereinigtes Königreich	Anguilla, Bermuda, Britische Jungferninseln, Insel Man, Jersey, Monserrat	100, 111, 138, 182
	Falklandinseln (Malvinen), Guernsey, St. Helena	100, 111, 138
	Gibraltar	111, 138, 182
Vereinigte Staaten	Amerikanisch-Samoa, Guam, Nördliche Marianen, Puerto Rico, Amerikanische Jungferninseln	105, 182

34. Obgleich die Ratifikationsrate der grundlegenden Übereinkommen bei über 90 Prozent liegt, liegt ihre Erfassungsrate der Weltbevölkerung weit niedriger, da einige Länder, die die grundlegenden Übereinkommen nicht ratifiziert haben, sehr bevölkerungsreich sind. Auffallend ist, dass mehr als die Hälfte der Weltbevölkerung in Ländern lebt, die keines der Übereinkommen über Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen ratifiziert haben. Dagegen erfasst das Übereinkommen (Nr. 100) über die Gleichheit des Entgelts, 1951, nahezu 95 Prozent der Weltbevölkerung (siehe Tabelle 2.3).

Tabelle 2.3. Prozentsatz der durch die grundlegenden Übereinkommen erfassten Weltbevölkerung ^a

	Ü.29	Ü.105	Ü.87	Ü.98	Ü.100	Ü.111	Ü.138	Ü.182
Prozentsatz der durch die Ratifizierung erfassten Weltbevölkerung	74,6%	75,2%	45,9%	49,6%	94,4%	91,3%	70,3%	81%
Durch die Ratifizierung des Übereinkommens nicht erfasste Länder ^b	Amerika: Vereinigte Staaten Asien: Afghanistan, Brunei Darussalam, China, Republik Korea, Republik Malediven, Marshallinseln, Tuvalu	Asien: Brunei Darussalam, China, Japan, Republik Korea, Demokratische Volksrepublik Laos, <i>Malaysia</i> , Republik Malediven, Marshallinseln, Myanmar, <i>Singapur</i> , Salomonen, Timor-Leste, Tuvalu, Vietnam	Afrika: Guinea-Bissau, Kenia, Marokko, Somalia, Sudan Amerika: Brasilien, Vereinigte Staaten Arabische Staaten: Bahrain, Irak, Jordanien, Libanon, Oman, Katar, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate Asien: Afghanistan, Brunei Darussalam, China, Indien, Islamische Republik Iran, Republik Korea, Demokratische Volksrepublik Laos, Malaysia, Republik Malediven, Marshallinseln, Nepal, Neuseeland, Singapur, Salomonen, Thailand, Tuvalu, Vietnam Europa: Usbekistan	Afrika: Somalia Amerika: Kanada, Mexiko, Vereinigte Staaten Arabische Staaten: Bahrain, Oman, Katar, Saudi-Arabien, Vereinigte Arabische Emirate Asien: Afghanistan, Brunei Darussalam, China, Indien, Islamische Republik Iran, Republik Korea, Demokratische Volksrepublik Laos, Republik Malediven, Marshallinseln, Myanmar, Salomonen, Thailand, Tuvalu, Vietnam	Afrika: Liberia, Somalia Amerika: Suriname, Vereinigte Staaten Arabische Staaten: Bahrain, Kuwait, Oman, Katar Asien: Brunei Darussalam, Republik Malediven, Marshallinseln, Myanmar, Salomonen, Timor-Leste, Tuvalu	Amerika: Suriname, Vereinigte Staaten Arabische Staaten: Oman Asien: Brunei Darussalam, Japan, Malaysia, Republik Malediven, Marshallinseln, Myanmar, Singapur, Salomonen, Thailand, Timor-Leste, Tuvalu Europa: Turkmenistan	Afrika: Liberia, Somalia Amerika: Kanada, Mexiko, St. Lucia, Suriname, Vereinigte Staaten Arabische Staaten: Bahrain, Saudi-Arabien Asien: Australien, Bangladesch, Indien, Islamische Republik Iran, Republik Malediven, Myanmar, Neuseeland, Salomonen, Timor-Leste, Tuvalu, Vanuatu	Afrika: Eritrea, Somalia Amerika: Kuba Asien: Indien, Republik Malediven, Myanmar, Marshallinseln, Salomonen, Tuvalu

^a Die Angaben zur Weltbevölkerung sind entnommen aus Vereinte Nationen: *World Population Prospects: The 2010 Revision*. Soweit keine Daten verfügbar waren, wurden andere Datenquellen verwendet für: Antigua und Barbuda (http://en.wikipedia.org/wiki/Antigua_and_Barbuda, Schätzung Mai 2010); Dominica (<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2295.htm>, Schätzung 2008); Marshallinseln (<http://www.nationsencyclopedia.com/economies/Asia-and-the-Pacific/Marshall-Islands.html>, Schätzung 2000); Saint Kitts und Nevis (<http://www.infoplease.com/ipa/A0107930.html>); Tuvalu (<http://www.nationsencyclopedia.com/economies/Asia-and-the-Pacific/Tuvalu.html>, Schätzung 2010). Die Angaben betreffen die Gesamtbevölkerung, nicht die Erwerbsbevölkerung, und können daher nur als Näherungswert der Anzahl der Menschen verwendet werden, die potentiell nicht in den Geltungsbereich eines grundlegenden Übereinkommens fallen. Die Angaben berücksichtigen nicht die Bevölkerung in außerhalb des Mutterlands gelegenen Gebiete bzw. die Tatsache, dass bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern aus dem Geltungsbereich mancher Übereinkommen ausgeschlossen sind oder aufgrund der durch bestimmte Übereinkommen gebotenen Flexibilität ausgeschlossen sind.

^b Die kursiv gedruckten Länder hatten das Übereinkommen zwar ratifiziert, haben es aber seitdem gekündigt.

35. Die Situation der 48 Mitgliedstaaten, die nicht alle grundlegenden Übereinkommen ratifiziert haben, und ihre Gründe hierfür unterscheiden sich sehr stark und werden in den Berichten an den Verwaltungsrat im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung von 1998 dargelegt². Was die 138 Fälle von Nichtratifizierung angeht³, so hat die Mehrheit der betreffenden Länder (83 Prozent) berichtet, dass sie die Ratifizierung beabsichtigen (62 Prozent) oder dass die Ratifizierung erwogen wird (21 Prozent). Viele der betreffenden Länder haben mitgeteilt, dass sie die Ratifizierung aktiv betreiben (obwohl dies in bestimmten Fällen mittlerweile seit etlichen Jahren berichtet wird). Nur 14 der Fälle von Nichtratifizierung von grundlegenden Übereinkommen sind darauf zurückzuführen, dass eine Ratifizierung nicht möglich ist oder dass keine Ratifizierungsabsicht besteht. Die 3 Prozent der ausgebliebenen übrigen Ratifizierungen betreffen einen Mitgliedstaat, der dem Amt seine Haltung hinsichtlich der Ratifizierung einiger grundlegender Übereinkommen nicht mitgeteilt hat⁴.

36. Ungeachtet ihrer Absichten haben viele der betreffenden Mitgliedstaaten mitgeteilt, dass die Ratifizierung verzögert oder verhindert worden ist, weil ihre Gesetzgebung mit bestimmten Bestimmungen des oder der fraglichen Übereinkommen nicht in Einklang stehen. Doch geben viele auch an, dass sie dabei sind, die innerstaatliche Gesetzgebung zu überarbeiten, um die Übereinstimmung mit dem oder den Übereinkommen zu verbessern. Für einige Länder stellen gewisse Bestimmungen der Übereinkommen jedoch ein großes Ratifizierungshindernis dar. Zu den bedeutenden und langjährigen Beispielen gehören der Grundsatz der gewerkschaftlichen Vielfalt im Übereinkommen Nr. 87 und das Erfordernis aus dem Übereinkommen Nr. 29, dass die Militärdienstpflicht rein militärischen Zwecken dienen muss⁵. Andere Länder verweisen auf die Auffassungen der IAO-Aufsichtsgremien hinsichtlich des Streikrechts und der Gefängnisarbeit als Ratifikationshindernisse⁶.

37. Viele nichtratifizierende Staaten haben mitgeteilt, dass ihre nationalen Verfassungen und ihre Rechtsvorschriften das Recht auf Vereinigungsfreiheit und zu Kollektivverhandlungen, die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit und die Beseitigung der Diskriminierung in Bezug auf Beschäftigung und Beruf anerkennen⁷. Obwohl die effektive Abschaffung der Kinderarbeit in manchen Landesverfassungen nicht erwähnt wird, wird sie in nahezu allen Ländern in „ihrer Politik und ihren Rechtsvorschriften durch die Einrichtung eines obligatorischen und unentgeltlichen Bildungssystems und die Festlegung eines Mindestalters für die Zulassung zur Beschäftigung und zur Arbeit anerkannt“⁸.

² IAA: Review of annual reports under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, Verwaltungsrat, 310. Tagung, Genf, März 2011, GB.310/3. Siehe auch IAA: *Giving globalization a human face*, a.a.O., Teil VI.

³ Diese Zahl schließt die Fälle ein, in denen ein grundlegendes Übereinkommen nicht ratifiziert worden ist (136 Fälle), sowie diejenigen, in denen ein ursprünglich ratifiziertes Übereinkommen inzwischen gekündigt worden ist (zwei Fälle).

⁴ China hinsichtlich der Übereinkommen Nr. 29, 87, 98 und 105.

⁵ Republik Korea.

⁶ Neuseeland (Sympathieaktionen) bzw. Malaysia.

⁷ IAA: *Giving globalization a human face*, a.a.O., Teil I, Kap. 2.

⁸ IAA: Review of annual reports under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, a.a.O., Abs. 47; siehe auch Abs. 24, 37 und 67.

38. Die nichtratifizierenden Staaten erwähnen jedoch auch Herausforderungen hinsichtlich der Achtung, Förderung und Verwirklichung der GPRA. Diese umfassen gewöhnlich ein fehlendes öffentliches Bewusstsein, das Fehlen von Informationen und Daten, soziale und kulturelle Traditionen, soziale und wirtschaftliche Umstände, Rechtsvorschriften, die vorherrschenden Beschäftigungspraktiken, die fehlende Kapazität der zuständigen staatlichen Einrichtungen, mangelnde Fähigkeiten der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände und das Fehlen eines sozialen Dialogs. Das Amt hat im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung von 1998 technische Unterstützung in diesen Bereichen geleistet, wenngleich seine diesbezügliche Tätigkeit durch finanzielle Zwänge beeinträchtigt worden ist (siehe Kapitel 3).

B. Dynamisches Gesamtbild nach GPRA-Kategorie: Haupttendenzen

1. Vereinigungsfreiheit und die effektive Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen

39. Das Recht aller Arbeitnehmer und Arbeitgeber, Organisationen ihrer Wahl zu bilden und ihnen beizutreten, um ihre jeweiligen Interessen uneingeschränkt zu verteidigen und kollektiv zu verhandeln, ist ein wesentliches Fundament der menschenwürdigen Arbeit und eine unverzichtbare Säule der Demokratie. Dieser spezielle Status, der durch die Erklärung über soziale Gerechtigkeit bekräftigt wird, bedeutet indessen nicht, dass diese Grundsätze und Rechte universell angewendet werden. Seit dem letzten Gesamtbericht über Vereinigungsfreiheit im Jahr 2008 sind eine Reihe von gemischten Entwicklungen zu verzeichnen gewesen, sowohl hinsichtlich der Anerkennung und des Schutzes dieser Rechte als auch hinsichtlich des Ausmaßes ihrer Ausübung.

Vereinigungsfreiheit und bürgerliche Freiheiten

40. Vereinigungsfreiheit kann nicht in vollem Umfang ausgeübt werden, wenn die bürgerlichen Freiheiten nicht geachtet werden. Dies bedeutet, dass in Fällen einer allgemeinen Verweigerung von grundlegenden bürgerlichen Freiheiten und demokratischen Freiheiten die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber häufig mit der pauschalen Verweigerung ihrer grundlegenden Rechte konfrontiert sind, vor allem wenn innerhalb des vorherrschenden politischen Systems unabhängige Organisationen oder ihre Tätigkeiten nicht toleriert werden. Die Geschichte der IAO zeigt, wie eng der Kampf für solche Freiheiten mit Demokratisierungsprozessen verknüpft ist und wie bedeutende Fortschritte bei ihrer Einhaltung Hand in Hand gehen mit politischen Transformationsprozessen. Lateinamerika, Zentral- und Osteuropa und Afrika liefern offensichtlich Beispiele hierfür aus der noch jungen Vergangenheit. Heute hat sich das Schwergewicht auf die arabischen Welt verlagert, wo die Anfang 2011 in Tunesien eingeleiteten historischen Veränderungen bedeutende neue Möglichkeiten eröffnet haben. Ägypten hat de facto Jahrzehnte eines gesetzlich verordneten Gewerkschaftsmonopols hinter sich gelassen, und erstmals werden unabhängige Organisationen eingetragen, während ein neues Gewerkschaftsgesetz, das vom Kabinett gebilligt worden ist, der Verkündung harrt. Libyen steht vor der Aufgabe, ein neues System der Arbeitsbeziehungen zu entwickeln, das mit den von ihm ratifizierten Übereinkommen vereinbar ist, und der vom Krieg zerrüttete Irak sah sich vor die Aufgabe gestellt, das staatlich aufgezwungene Einheitsgewerkschaftssystem zu demontieren.

41. Staatlich aufgezwungene Gewerkschaftsmonopole, deren Zahl abgenommen hat, gibt es nach wie vor auf allen Kontinenten, wodurch eine sehr große Zahl von Arbeitnehmern des Rechts beraubt wird, Organisationen ihrer Wahl zu bilden. Und in einer

noch kleineren Zahl von Ländern sind alle Formen von echten Arbeitnehmerverbänden verboten. Durch die Verordnung, die im Februar 2010 zur Gründung des Allgemeinen Gewerkschaftsbunds von Oman führte, wurde eine solche Situation beendet, und die Einführung eines neuen Gesetzes über Arbeitnehmerorganisationen Ende 2011 vor dem Hintergrund größerer politischer Veränderungen in Myanmar bietet ebenfalls neue Aussichten auf entsprechende Fortschritte.

42. Wo das gewerkschaftliche Organisieren durch die Gesetzgebung nicht eingeschränkt wird, können Gewalt und Einschüchterung immer noch dieselben Ergebnisse bewirken. Wenngleich die Zahl im Vergleich zu den Vorjahren erheblich niedriger liegt, verzeichnete der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) im Jahr 2010 die Ermordung von 90 Gewerkschaftsmitgliedern in aller Welt⁹, eine Zahl, die während der letzten fünf Jahre konstant geblieben ist. Einige der am schlimmsten betroffenen Länder sind entschlossen gegen solche Verbrechen vorgegangen. In Kolumbien hat die Regierung die Mittel zum Schutz von Gewerkschaftern vor Drohungen und Gewalt und für Ermittlungen gegen die Verantwortlichen und ihre strafrechtliche Verfolgung aufgestockt und damit anerkannt, dass es unbedingt erforderlich ist, der Straflosigkeit der Täter ein Ende zu bereiten¹⁰. Die Regierung der Philippinen hat ein nationales dreigliedriges Überwachungsgremium für die Untersuchung von angeblichen Fällen von Gewalt gegen Gewerkschafter eingesetzt, um sicherzustellen, dass die Schuldigen bestraft werden. Die Regierung hat auch Maßnahmen ergriffen, um das Bewusstsein hierfür zu schärfen, damit ein gewaltfreies Klima erreicht wird. Unter anderem wurde zusammen mit den Streitkräften ein Manifest für gemeinsame und kollektive Anstrengungen zur Förderung und zum Schutz der Arbeitnehmerrechte unterzeichnet.

Ausschluss von bestimmten Arbeitnehmergruppen:

Anhaltende Schwierigkeiten, vielversprechende Schritte

43. Zwar ist die Vereinigungsfreiheit ein universelles Recht aller Arbeitnehmer und Arbeitgeber, doch werden bestimmte Gruppen, insbesondere öffentliche Bedienstete, landwirtschaftliche Arbeitskräfte, Arbeitnehmer in Ausfuhr-Freizonen, Wanderarbeitnehmer, vor allem jene mit irregulärem Status, Hausangestellte und Selbständige, in einer erheblichen Zahl von Ländern von dem Recht, sich zusammenzuschließen und kollektiv zu verhandeln, immer noch ganz oder teilweise ausgeschlossen. In einigen Ländern sind vielversprechende Maßnahmen im Hinblick auf Hausangestellte nach der Annahme der IAO-Normen für diese Arbeitnehmer im Jahr 2011 getroffen worden.

Gewerkschaftsfeindliche Diskriminierung und angemessener

Schutz seitens des Staates: Viele Sorgen, einige Fortschritte

44. Wenn sie nicht wirksam verhindert und bestraft wird, kann – wahrgenommene oder tatsächliche – gewerkschaftsfeindliche Diskriminierung jede sinnvolle Ausübung der Vereinigungsfreiheit unmöglich machen. Die Häufigkeit von gewerkschaftsfeindlichen Handlungen und die Unzulänglichkeit des Schutzes dagegen sind ein ständiger Grund zur Besorgnis, und auf sie entfielen 24 Prozent der Behauptungen, die zwischen 2007 und 2011 beim Ausschuss für Vereinigungsfreiheit vorgebracht wurden. Entweder weil die Rechtsvorschriften nicht angemessen sind oder weil die Arbeitsinspektorate und die Arbeitsgerichte nicht über die Mittel verfügen oder nicht geschult sind, um Fälle rasch und

⁹ IGB: Annual survey of violations of trade union rights 2011 (Brüssel, 2011).

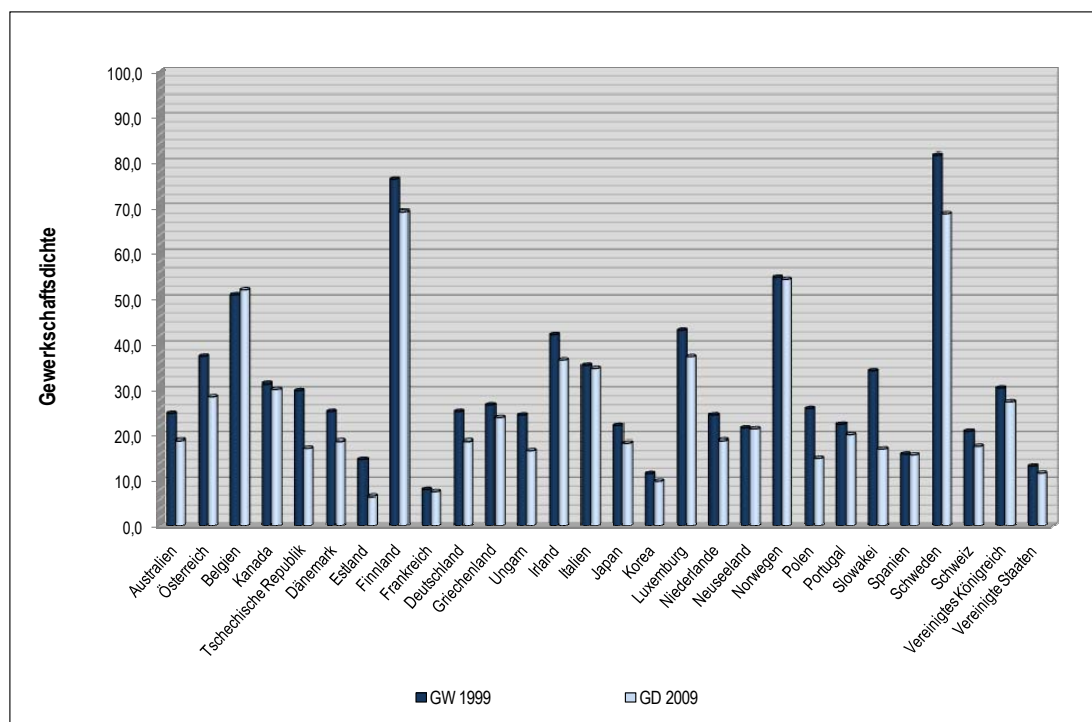
¹⁰ IAA: *Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations*, Bericht III (Teil 1A), IAK, 101. Tagung, Genf, 2012, Bemerkung, Kolumbien, Übereinkommen Nr. 87. Die Bemerkungen des CEACR sind auch zugänglich auf der NORMLEX-Website (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/en>).

wirksam behandeln zu können, sind zu viele Menschen in der Welt der Arbeit der Gefahr ausgesetzt, dass Organisation oder Aktivismus negative Folgen haben könnte. Es sind jedoch bedeutende Initiativen im Gang, insbesondere in Ländern, die dabei sind, ihre Einrichtungen und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten zu reformieren und besondere Verfahren in Bezug auf behauptete Verletzungen der Vereinigungsfreiheit einzurichten, um einen rascheren und wirksameren Schutz vor Diskriminierung sicherzustellen.

Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen in der Praxis

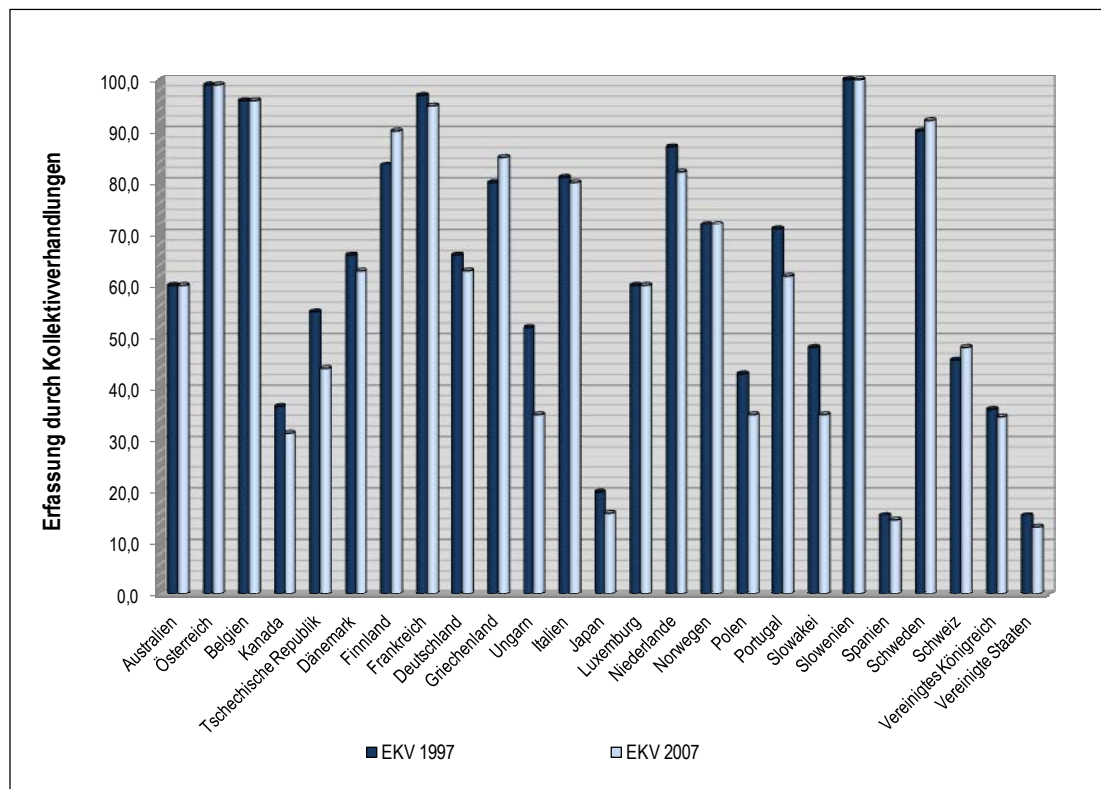
45. Es ist instruktiv, einen Blick auf die Tendenzen hinsichtlich der Grundsätze und Rechte der Vereinigungsfreiheit unter dem Blickwinkel ihrer Ausübung in der Praxis zu werfen. Die Quoten der Gewerkschaftszugehörigkeit und der Grad der Erfassung durch Kollektivverhandlungen sind diesbezüglich Schlüsseldaten, und die für die OECD-Länder vorliegenden Daten zeigen, dass die Zahl der Arbeitnehmer, die einer Gewerkschaft angehören, in einer bedeutenden Anzahl von Ländern während der letzten zehn Jahre gesunken ist. Der Grad der Erfassung durch Kollektivverhandlungen ist in Ländern mit höherem Einkommen tendenziell höher als die Gewerkschaftsdichte, insbesondere dort, wo landes- oder branchenweite Verhandlungen auf Verbandsebene stattfinden und wo die Praxis der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen besteht. Während der Grad der Erfassung durch Kollektivverhandlungen in manchen Ländern rückläufig ist, was weitgehend auf Deregulierung, die Dezentralisierung der Verhandlungen und/oder eine abnehmende staatliche Unterstützung für Kollektivverhandlungen zurückzuführen ist, ist er in anderen relativ stabil geblieben, und in manchen ist sogar eine Zunahme zu verzeichnen ¹¹.

Abbildung 2.3. Gewerkschaftsdichte in OECD-Ländern, 1999 und 2009



Quelle: Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 34 countries between 1960 and 2007, Version 3 (2011).

¹¹ Beispielsweise in Argentinien und Uruguay.

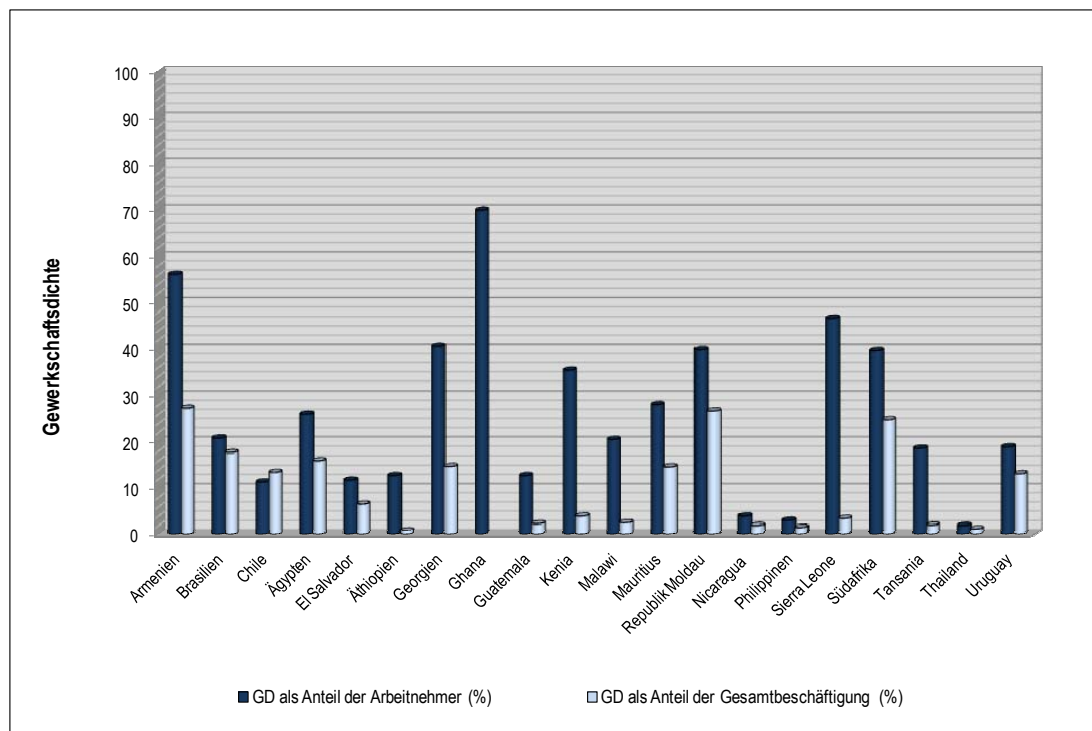
Abbildung 2.4. Erfassung durch Kollektivverhandlungen in OECD-Ländern, 1997 und 2007

Quelle: Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts in 34 countries between 1960 and 2007, Version 3 (2011).

46. Zu den Tendenzen der Gewerkschaftszugehörigkeit in Entwicklungsländern liegen nur spärliche Daten vor. In den Ländern, für die Statistiken vorliegen, gibt es erhebliche Unterschiede je nachdem, ob Gewerkschaftszugehörigkeit und Kollektivverhandlungen als Anteil der Gesamtzahl der Arbeitnehmer oder der gesamten Erwerbsbevölkerung, einschließlich der selbständig Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft, geschätzt werden ¹². Durch die große informelle Wirtschaft in vielen Ländern wird die potentielle Erfassung durch Kollektivvereinbarungen erheblich vermindert.

¹² S. Hayter und V. Stoevska: „Social dialogue indicators: Trade union density and collective bargaining coverage“, *Dialogue technical brief* (Internationales Arbeitsamt, Genf 2010).

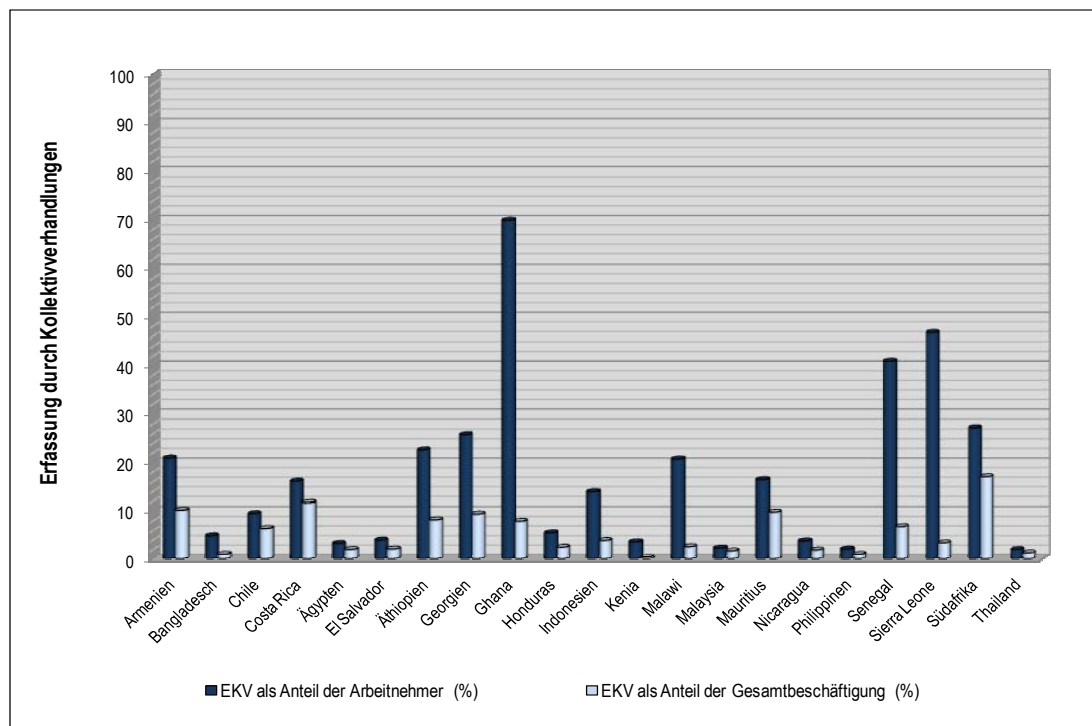
Abbildung 2.5. Gewerkschaftsdichte in Entwicklungs- und Transformationsländern, etwa 2007



Anmerkung: Kenia – nur privater Sektor.

Quelle: Daten aus S. Hayter und V. Stoevska (2010).

Abbildung 2.6. Erfassung durch Kollektivverhandlungen in Entwicklungs- und Transformationsländern, etwa 2007



Anmerkung: Kenia – nur privater Sektor.

Quelle: Daten aus S. Hayter und V. Stoevska (2010).

Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen in Krisenzeiten

47. Mit Beginn der derzeitigen Krise traten einige wesentliche Politikfragen in den Vordergrund, die im Zusammenhang mit dem zunehmenden Wettbewerbsdruck aufgrund der Globalisierung bereits zunehmende Beachtung gefunden hatten. Im Mittelpunkt dieser Fragen standen insbesondere die – positiven oder negativen – wirtschaftlichen Ergebnisse von Kollektivverhandlungen und ihre Auswirkungen auf die Leistungsfähigkeit der Unternehmen und auf die Einkommensverteilung sowie der geeignete Grad der Zentralisierung von Kollektivverhandlungen und die Vorteile der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Kollektivvereinbarungen. Alle diese Fragen müssen der Verpflichtung der Mitgliedstaaten gegenübergestellt werden, die wirksame Ausübung von Kollektivverhandlungen und deren freiwilligen Charakter zu fördern.

48. Kollektivverhandlungen haben sich in vielen Ländern als eine wichtige Komponente der ausgehandelten Antworten auf die Krise erwiesen¹³. Mit Hilfe von Kollektivverhandlungen konnten Arbeitgeber und Gewerkschaften, manchmal mit staatlicher Unterstützung, Kollektivvereinbarungen aushandeln, die dazu beitrugen, die Kosten auf kurze Sicht zu senken, Arbeitsplätze durch Kurzarbeit und/oder vorübergehende Beurlaubung retteten und die Einkommen schützten. In Ländern mit gut koordinierten Kollektivverhandlungen mit hohem Erfassungsbereich hatte dies antizyklische Auswirkungen und trug zur Förderung einer ausgewogenen Erholung bei¹⁴. Durch Kollektivverhandlungseinrichtungen wurde in etlichen Ländern eine raschere und flexiblere Anpassung an den Konjunkturabschwung erleichtert, während gleichzeitig einige ihrer negativen Beschäftigungseffekte abgemildert wurden. Staatliche Maßnahmen trugen erheblich dazu bei, ausgehandelte Lösungen zu unterstützen und einen Lohndeflations-Wettbewerb zu verhindern, beispielsweise durch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Kollektivvereinbarungen.

49. Im Gegensatz dazu sind in einer Reihe von Ländern in Europa sowie in den Vereinigten Staaten die etablierten Kollektivverhandlungssysteme und Kollektivvereinbarungen einer Prüfung unterzogen worden¹⁵, wobei das Schwergewicht auf dem öffentlichen Sektor lag. Die Aufsichtsgremien der IAO haben noch keine Gelegenheit zur Prüfung der meisten dieser Fälle gehabt, mehrere Reformen haben aber eine erhebliche Einschränkung des Geltungsbereichs der Kollektivverhandlungen zur Folge gehabt. Wo internationale Organisationen, wie der IWF, durch die Bereitstellung von finanzieller Unterstützung an solchen Prozessen beteiligt waren, ist die Zusammenarbeit mit der IAO natürlich wichtig, um die Integrität der GPRA zu gewährleisten (siehe Kapitel 4).

2. Die Beseitigung aller Formen von Zwangs- oder Pflichtarbeit

Ausmaß der Zwangsarbeit

50. Schätzungen der IAO zufolge waren im Jahr 2005 mindestens 12,3 Millionen Frauen, Männer und Kinder Opfer von Zwangsarbeit, von denen 9,8 Millionen in der Privatwirtschaft tätig waren. Die jährlichen illegalen Gewinne aus dem Menschenhandel

¹³ V. Glassner und M. Keune: *Negotiating the crisis? Collective bargaining in Europe during the economic downturn*, DIALOGUE Working Paper No. 10 (IAA, Genf, 2010).

¹⁴ C. Hermann: *Collective bargaining and balanced recovery: The case of Austria*, DIALOGUE Working Paper No. 23 (Genf, IAA, 2011).

¹⁵ Siehe beispielsweise Griechenland, Portugal, Rumänien, Slowakei, Spanien und den Staat Wisconsin in den Vereinigten Staaten.

für Zwecke der sexuellen Ausbeutung und der Ausbeutung der Arbeitskraft wurden auf rund 32 Milliarden US-Dollar geschätzt, während die Opfer von Zwangsarbeit Schätzungen zufolge mindestens 21 Milliarden US-Dollar jährlich aufgrund von nicht gezahlten Löhnen und von Anwerbegebühren verloren¹⁶. Das Amt arbeitet derzeit neue globale Schätzungen der Zwangsarbeit aus, die im Juni 2012 vorliegen werden. Das sich abzeichnende Bild lässt eine rückläufige Zahl der Länder erkennen, in denen Zwangsarbeit vom Staat auferlegt wird, während die Zwangsarbeit in der Privatwirtschaft möglicherweise zunimmt. Es ist auch eine Zunahme der gemeldeten Fälle zu verzeichnen, die mit Binnenbewegungen oder grenzüberschreitenden Bewegungen von Menschen zusammenhängen.

51. Der Mangel an verlässlichen nationalen Statistiken ist ein Hindernis für die Gestaltung von wirksamen gezielten Politiken. Bei der Erhebung und Speicherung von Daten über identifizierte Opfer von Zwangsarbeit und Menschenhandel sind viele Fortschritte erzielt worden, möglicherweise zeigen sie aber nur die Spitze des Eisbergs. Eine Reihe von landesspezifischen Piloterhebungen, die seit 2005 durchgeführt wurden, bestätigen, dass kaum mehr als 1 Prozent der Fälle von Zwangsarbeit gemeldet werden und dass Zwangsarbeit in bestimmten geographischen Regionen und Wirtschaftssektoren geballt vorkommt. Dies legt den Schluss nahe, dass die Beseitigung der Zwangsarbeit, wirksame gezielte Politiken und ausreichende Mittel vorausgesetzt, in naher Zukunft erreichbar ist.

52. Bis jetzt liegen noch keine soliden Angaben vor, um die Auswirkungen der Weltwirtschaftskrise auf das Ausmaß und die Art der Zwangsarbeit abschätzen zu können. Es besteht jedoch die Gefahr, dass die Krise Regierungen dazu veranlassen wird, hart erkämpfte Präventions-, Unterstützungs- und Wiedereingliederungsdienste für Gruppen von Menschen abzubauen, die möglicherweise der Gefahr der Zwangsarbeit ausgesetzt sind.

Neue Gesetzgebung, aber unzulängliche Durchsetzung

53. Der CEACR weist in seiner diesjährigen Allgemeinen Erhebung darauf hin, dass seit 2007 bestimmte Rechtsvorschriften abgeschafft oder abgeändert worden sind, die die Auferlegung von Zwangsarbeit für Produktions- oder Dienstleistungszwecke, als Mittel des politischen Zwangs oder der politischen Erziehung und als Strafe für das Vertreten oder die Äußerung von politischen Ansichten, für verschiedene Verstöße gegen die Arbeitsdisziplin oder für die Beteiligung an Streiks gestatteten¹⁷. Es gibt aber immer noch Fälle, in denen Staaten unmittelbar Zwangs- oder Pflichtarbeit auferlegen, entweder für Produktions- oder Dienstleistungszwecke oder als Strafe. Die Entführung von Männern, Frauen und Kindern im Rahmen von bewaffneten Konflikten hält ebenfalls an, wenn auch in letzter Zeit in einigen Ländern Fortschritte erzielt worden sind, wie im südlichen Sudan. Die Auferlegung von Zwangsarbeit durch staatliche Behörden und das Militär gibt nach wie vor Anlass zu Sorgen in Myanmar, trotz der langjährigen und anhaltenden Bemühungen der IAA um die Beseitigung solcher Praktiken.

54. Die Tendenz zu einer breiteren rechtlichen Erfassung von Straftaten im Bereich der Zwangsarbeit und des Menschenhandels hält an, und Länder ändern ihr Strafgesetzbuch oder nehmen besondere Gesetze gegen den Menschenhandel oder Zwangsarbeit an. Ein vom Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (UNODC)

¹⁶ IAA: *Die Kosten des Zwangs*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I(B), IAK, 98. Tagung, Genf, 2009.

¹⁷ Dieser Abschnitt stützt sich auf IAA: *Giving globalization a human face*, a.a.O., Teil III.

im Jahr 2009 veröffentlichter Bericht¹⁸ stellte fest, dass 125 von 150 untersuchten Ländern Gesetze gegen den Menschenhandel verabschiedet hatten, insbesondere nach dem Inkrafttreten des Palermo-Protokolls im Jahr 2003¹⁹. In manchen Fällen sind die Gesetze gegen den Menschenhandel aber immer noch auf bestimmte Formen des Menschenhandels beschränkt, wie denjenigen mit Kindern zur sexuellen Ausbeutung.

55. Seit dem Gesamtbericht von 2009 sind erhebliche Fortschritte im Mittleren Osten und in den Ländern des Golf-Kooperationsrats erzielt worden, wo nahezu alle Länder mittlerweile den Menschenhandel kriminalisiert haben. In der Europäischen Union trat im April 2011 eine neue Richtlinie in Kraft, die neben anderen Formen der Ausbeutung die erzwungene Betteltätigkeit kriminalisiert. Vor allem legt sie aber verbesserte Normen zum Opferschutz fest, einschließlich besonderer Schutzmaßnahmen für gehandelte Kinder²⁰. Neue oder abgeänderte Gesetze sind auch in Asien angenommen worden, wie das Gesetz gegen den Menschenhandel, 2007 (in der Fassung von 2010), in Malaysia, und die Novelle zu Abschnitt 244 des Strafgesetzbuchs in China, die die Strafen für Zwangsarbeit verschärft und den Straftatbestand der Rekrutierung oder Beförderung einer Person zu Zwangsarbeit einführt.

56. Trotz der neuen Gesetze und der zunehmenden internationalen Besorgnis scheinen bei der strafrechtlichen Verfolgung von Straftaten im Zusammenhang mit Zwangsarbeit nur geringe Fortschritte erzielt worden zu sein. Der Gesamtbericht von 2009 führte eine Reihe von Faktoren an, die die geringen Strafverfolgungsraten erklären²¹. Beispielsweise enthalten viele neue Gesetze kaum Einzelheiten zu spezifischen Zwangsarbeitsdelikten. Die Gesetze gegen den Menschenhandel dienen nach wie vor in erster Linie zur Strafverfolgung von sexbezogenen Straftaten, während arbeitsbezogene Fälle geringer oder überhaupt nicht bestraft werden. Dies veranlasste das Vereinigte Königreich zur Festlegung eines spezifischen Straftatbestands der Zwangsarbeit und Schuldknechtschaft nach dem Coroners and Justice Act 2009, was angeblich die Strafverfolgung von Zwangsarbeitsfällen erleichtert hat.

57. Eine weitere große Herausforderung ist die allgemeine Untererfassung der Zwangsarbeit, wie eine von der staatlichen Strafverfolgungsbehörde Südafrikas in Auftrag gegebene umfassende Untersuchung des Menschenhandels ergeben hat²². Bei Fehlen allgemein bekannter Schutzmaßnahmen zeigen die meisten Opfer von Zwangsarbeit diejenigen, die sie ausbeuten, nicht bei den Behörden an. Es werden operative Indikatoren für Zwangsarbeitsdelikte benötigt, um Strafverfolgungsbehörden, Gewerkschaften und anderen Akteuren zu helfen, Fälle von Zwangsarbeit in der Arbeitsstätte zu ermitteln. Solche Indikatoren werden jetzt zunehmend von Arbeitsinspektoren, der Polizei und anderen Ermittlungsbehörden verwendet, es bedarf aber weiterer Schulungs- und Sensi-

¹⁸ UNODC: *Global Report on Trafficking in Persons: Human trafficking: A crime that shames us all* (Wien, 2009).

¹⁹ Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zur Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Generalversammlungsresolution 55/25, 15. Nov. 2000.

²⁰ Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.

²¹ IAA: *Die Kosten des Zwangs*, a.a.O., Abs. 164-183.

²² National Prosecuting Authority: *Tsireledzani: Understanding the dimensions of human trafficking in southern Africa*, Forschungsbericht (Südafrika, 2010).

bilisierungsmaßnahmen, um die rechtzeitige Ermittlung von Opfern zu fördern und eine proaktive statt reaktive Rechtsdurchsetzung zu unterstützen²³.

58. Untersuchungen der Formen moderner Zwangsarbeit durch die IAO und andere Institutionen haben ein Kontinuum der Ausbeutung offenbart, wobei manche Fälle nicht den nach dem Strafrecht vorgeschriebenen hohen Beweisansprüchen genügen. Es bedarf daher einer Mischung aus Arbeits- und Strafgerichtsbarkeit, um das gesamte Ausbeutungs- und Missbrauchsspektrum anzugehen und zu verhindern, dass ausbeuterische Arbeitspraktiken sich zu Zwangsarbeit auswachsen. Ein vorwiegend strafrechtlicher Ansatz zum Menschenhandel bringt die Gefahr mit sich, dass der von Zwangsarbeitsopfern benötigte Schutz untergraben werden kann, da sie möglicherweise nicht beweisen können, dass sie „gehandelt“ worden sind.

3. Effektive Beseitigung der Kinderarbeit

59. Nicht jede von Kindern verrichtete Arbeit gilt als Kinderarbeit²⁴. Kinder unter 18 Jahren können rechtmäßig eine Beschäftigung aufnehmen, was für sie sogar nützlich sein kann, um sie auf ein produktives Leben als Erwachsene vorzubereiten. Kinderarbeit bedeutet Arbeit, die für Kinder, die bestimmten Altersgruppen angehören, verboten ist. Es handelt sich um Arbeit, die von Kindern unter dem für diese Art von Arbeit gesetzlich vorgeschriebenen Mindestalter verrichtet wird, oder Arbeit, die wegen ihrer schädlichen Art oder Bedingungen als für Kinder unzumutbar angesehen wird und verboten ist. Die nachstehenden Tatbestände gelten als die schlimmsten Formen der Kinderarbeit und erfordern unverzügliche Maßnahmen zu ihrer Beseitigung: Sklaverei, Kinderhandel, Schuldknechtschaft und andere Formen von Zwangsarbeit, die Zwangsrekrutierung von Kindern für den Einsatz in bewaffneten Konflikten, Kinderprostitution und -pornographie, unerlaubte Tätigkeiten und jede Arbeit, die ihrer Natur nach oder aufgrund der Umstände, unter denen sie verrichtet wird, voraussichtlich für die Gesundheit, die Sicherheit oder die Sittlichkeit eines Kindes schädlich ist (gefährliche Arbeit).

Daten zur Kinderarbeit

60. Der Gesamtbericht von 2010 über Kinderarbeit betonte, dass insgesamt gesehen die Zahl der Kinderarbeiter während der vergangenen zehn Jahre weiterhin zurückgegangen ist²⁵. Das Tempo des Rückgangs hat sich jedoch verlangsamt, und wenn dieser Trend anhält, wird der von der IAO für die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit festgesetzte Zieltermin, 2016, nicht erreicht werden. Der Gesamtbericht stellte die Hauptherausforderungen heraus und betonte, dass Fortschritte bei der Bekämpfung der Kinderarbeit untrennbar mit allgemeineren Entwicklungszielen verknüpft sind. Die vorliegenden Schätzungen für Kinderarbeit sind diejenigen, die im Gesamtbericht von 2010 veröffentlicht worden sind, neue globale und regionale Schätzungen sollen 2013 vorgelegt werden. Trotz der zunehmenden Zahl von Ländern, die

²³ IAA: Operational indicators of trafficking in human beings: Results from a Delphi survey implemented by the ILO and the European Commission (Genf, 2009). Ein E-Learning-Instrument zur Rechtsdurchsetzung unter Verwendung dieser Indikatoren wird 2012 eingeführt werden.

²⁴ Vereinte Nationen: *Status of the Convention on the Rights of the Child*, Bericht des Generalsekretärs, A/64/172, 27. Juli 2009, Abs. 13.

²⁵ Dieser Abschnitt stützt sich auf IAA: *Das Vorgehen gegen Kinderarbeit forcieren*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I(B), IAK, 99. Tagung, Genf, 2010, Abs. 16-37. Der Bericht enthält Schätzungen für das Referenzjahr 2008 und eine Trendeinschätzung für den Zeitraum 2004-08. Schätzungen für die Referenzjahre 2000 und 2004 wurden im Gesamtbericht von 2006 veröffentlicht.

Daten erheben, gibt es immer noch Länder mit Kinderarbeitsproblemen, für die keine zuverlässigen Daten vorliegen.

61. Im Jahr 2008 gab es in der Welt rund 306 Millionen Kinder im Alter zwischen 5 und 17 Jahren, die arbeiteten oder „in Beschäftigung“ waren. Schätzungen zufolge waren insgesamt 215 Millionen Kinder oder rund 70 Prozent aller beschäftigten Kinder in Kinderarbeit, 115 Millionen davon in gefährlicher Arbeit. Zwischen 2000 und 2008 ging die Zahl der Kinderarbeiter weltweit um 30 Millionen zurück. Außerdem fiel die Inzidenzrate, die den Prozentsatz der Kinder im Alter zwischen 5 und 17 Jahren in Kinderarbeit angibt, von 16 auf 13,6 Prozent. Die Zahl der Kinder, die die schlimmsten Formen von Kinderarbeit verrichteten, für die stellvertretend gefährliche Arbeit steht, die die große Mehrheit stellt, fiel von 171 Millionen im Jahr 2000 auf 115 Millionen im Jahr 2008. Beide Trends verlangsamten sich jedoch in der zweiten Hälfte dieses Zeitraums. Bei der Zahl jüngerer Kinder zwischen 5 und 14 Jahren, die gefährliche Arbeit verrichteten, ist ein rascher Rückgang zu verzeichnen gewesen. Dagegen war zwischen 2004 und 2008 eine 20prozentige Zunahme (von 51,9 auf 62,4 Millionen) der Kinder (oder „Heranwachsenden“) in der Altersgruppe 15 bis 17 Jahre, insbesondere Jungen, in gefährlicher Arbeit zu verzeichnen²⁶.

62. Aus einer regionalen Perspektive waren die größten Fortschritte bei der Bekämpfung der Kinderarbeit in Lateinamerika und Asien zu verzeichnen. Bestimmte Länder sind jedoch zurückgefallen, und die Kinderarbeit hat in Afrika südlich der Sahara zugenommen. Absolut gesehen gibt es in der Region Asien/Pazifik die meisten Kinderarbeiter im Alter zwischen 5 und 17 Jahren (113,6 Millionen) gegenüber 65,1 Millionen in Afrika südlich der Sahara und 14,1 Millionen in Lateinamerika und der Karibik. Am weitesten ist die Kinderarbeit jedoch in Afrika südlich der Sahara verbreitet, wo jedes vierte Kind arbeitet.

63. Die vorliegenden Daten zur sektoralen Verteilung der Kinderarbeit legen den Schluss nahe, dass sich im Lauf der Jahre wenig verändert hat. Kinderarbeit ist nach wie vor weitgehend ein ländliches Problem, wobei 60 Prozent der Kinderarbeiter weltweit im Landwirtschaftssektor (wo es die meiste gefährliche Arbeit gibt), 7 Prozent in der Industrie und 26 Prozent im Dienstleistungssektor anzutreffen sind. In der Landwirtschaft sind die Fortschritte schleppend gewesen, zum Teil deshalb, weil die Kinder schwer zu erreichen sind. Die große Mehrheit der Kinderarbeiter (68 Prozent) sind unbezahlte Familienarbeitskräfte.

Politiken zur Bekämpfung der Kinderarbeit

64. Der Formulierung und Umsetzung von wirksamen Politikansätzen zur Bekämpfung der Kinderarbeit und von Strategien, um Kinder aus der Arbeit herauszuholen und einzuschulen, ist große Beachtung geschenkt worden. Die Mitgliedstaaten und die Sozialpartner haben Bedeutendes erreicht und ein starkes politisches Engagement für die Bekämpfung der Kinderarbeit gezeigt. In Anbetracht der engen Zusammenhänge zwischen Armut und Kinderarbeit werden Politiken zur Bekämpfung der Kinderarbeit im Allgemeinen in Übereinstimmung mit innerstaatlichen Plänen, Programmen oder Strategien zur Verringerung von Armut durchgeführt. So werden die wirksamsten Politiken zur Bekämpfung der Kinderarbeit mit Bemühungen um den Abbau von Armut und sozialer Ausgrenzung integriert. Zwar können sich vereinzelte Maßnahmen erheblich auf die Einstellungen auswirken, indem sie zeigen, dass Kinderarbeit tatsächlich beseitigt wer-

²⁶ IAA: *Children in hazardous work: What we know: What we need to do*, IPEC (Genf, 2011), S. 7.

den kann, sie sind aber in der Regel nicht so nachhaltig wie integrierte oder eingebundene Initiativen.

65. Hinsichtlich der schlimmsten Formen der Kinderarbeit hat eine große Anzahl von Ländern Gesetze verabschiedet, die die Beschäftigung von Kindern mit gefährlicher Arbeit verbieten, und bei der Umsetzung von wirksamen und fristgebundenen Maßnahmen sind erhebliche Fortschritte erzielt worden. Doch gibt es immer noch Lücken in der rechtlichen Erfassung, insbesondere hinsichtlich der informellen Wirtschaft, der Hausarbeit und der Landwirtschaft. Die Unterstützungsdienste, Schutzmaßnahmen und die Rechtsdurchsetzung in Bezug auf Heranwachsende (im Alter von 15 bis 17) in gefährlicher Arbeit sind ebenfalls begrenzt. Ein entscheidender Schritt ist in dieser Hinsicht die Festlegung einer innerstaatlichen Liste von gefährlichen Arten von Arbeit, die für Kinder verboten sind, die im Rahmen innerstaatlicher Arbeitsschutzprogramme und -systeme erstellt werden sollte.

66. Rund 5,7 Millionen Kinder verrichten Zwangs- und Schuldarbeit; sie stellen rund die Hälfte aller Opfer. Trotz der im nationalen Recht vorgesehenen Verbote besteht das Problem der Kinderschuldarbeit in der Praxis fort. Kinder sind auch besonders betroffen von Zwangsarbeit im Rahmen der Hausarbeit und Pflichtarbeit innerhalb des Schulsystems (beispielsweise in der erzwungenen Bettelei in manchen Ländern). Kinder werden nach wie vor von nationalen Streitkräften oder illegalen bewaffneten Gruppen zwangsrekrutiert trotz der Tatsache, dass die große Mehrheit der Länder das Mindestalter für die militärische Zwangsrekrutierung auf 18 Jahre festgesetzt hat. Trotz der Fortschritte, die in den meisten der betroffenen Länder erzielt worden sind, ist die effektive Wiedereingliederung ehemaliger Kindersoldaten in die Gesellschaft nach wie vor eine große Herausforderung. Eine zunehmende Anzahl von Ländern hat auch Gesetze zum Verbot der Kinderprostitution und -pornographie erlassen und Maßnahmen zur Bekämpfung des Kindersex-Tourismus getroffen. Dennoch gibt die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Personen unter 18 Jahren in mehreren Ländern nach wie vor Anlass zu großer Sorge, und die Durchsetzung von Rechtsvorschriften zur Bekämpfung des Kindersex-Tourismus ist wegen des transnationalen Charakters dieses Verbrechens schwierig. Mehrere Länder haben auch gesetzliche und sonstige Maßnahmen ergriffen, um die Beteiligung von Kindern an unerlaubten Tätigkeiten, insbesondere dem Drogenhandel, zu verhindern. In den meisten der betroffenen Länder sind auch spezifische Maßnahmen zugunsten von Straßenkindern getroffen worden, die besonders anfällig für eine Verwicklung in unerlaubte Tätigkeiten sind. Diese Maßnahmen sind aber zum Teil immer noch unzulänglich und vermögen es nicht, die Rehabilitation und soziale Wiedereingliederung von kindlichen Opfern sicherzustellen.

67. Angesichts des globalen Konsenses über die Notwendigkeit einer unentgeltlichen und obligatorischen Grundschulbildung für alle sind in den letzten Jahren die Maßnahmen im Hinblick auf eine unentgeltliche und zugängliche Schulbildung, einschließlich Cash-Transfer-Programmen, verstärkt worden, was zu höheren Schulbesuchsquoten sowohl auf der Primarschul- als auch auf der Sekundarschulebene geführt hat. Dennoch ist die Grundschulbildung in vielen Ländern nicht unentgeltlich. Obgleich viele Länder Vorschriften zur Harmonisierung des Alters für die Beendigung der Schulpflicht mit dem Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung oder Arbeit erlassen haben, stehen viele Länder immer noch vor großen Herausforderungen, wenn es darum geht, für eine abgeschlossene Grundschulbildung der Schüler zu sorgen, insbesondere im Fall von Kindern aus verletzlichen Bevölkerungsgruppen und derjenigen, die aus den schlimmsten Formen der Kinderarbeit herausgeholt worden sind. Trotz aller Fortschritte dürfte die Welt das Ziel der Grundbildung für alle Kinder bis 2015 verfehlen, und von dem Ziel, allen Kindern zwischen dem Ende der Primarschulbildung und dem Mindestalter für die

Zulassung zur Beschäftigung eine Sekundarschulbildung oder Berufsausbildung zu vermitteln, ist die Welt sogar noch weiter entfernt. Dies ist ein schweres Hindernis für die Beseitigung der Kinderarbeit sowie für die Bereitstellung von menschenwürdiger Arbeit für Jugendliche.

68. Zahlreiche Länder haben zur Bekämpfung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit Maßnahmen getroffen, Unterstützung bereitgestellt und Vereinbarungen auf internationaler, regionaler und bilateraler Ebene geschlossen. Insbesondere zeichnet sich weltweit eine Tendenz der Staaten zu gemeinsamen Maßnahmen ab, um den Kinderverkauf, den Kinderhandel und die kommerzielle sexuelle Ausbeutung von Kindern zu bekämpfen.

69. Durch die globale Krise könnten die Fortschritte bei der Verringerung der Kinderarbeit in den am stärksten betroffenen Ländern verlangsamt oder sogar ins Gegenteil verkehrt werden²⁷. Es werden umfassende krisenbezogene Daten benötigt, um ihre Auswirkungen genauer abschätzen zu können, da empirische Erkenntnisse erst langsam verfügbar werden.

4. Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf

70. Gemäß der Definition im Übereinkommen Nr. 111 bedeutet Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf „jede Unterscheidung, Ausschließung oder Bevorzugung, die aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, des Glaubensbekenntnisses, der politischen Meinung, der nationalen Abstammung oder der sozialen Herkunft vorgenommen wird und die dazu führt, die Gleichheit der Gelegenheiten oder der Behandlung in Beschäftigung oder Beruf aufzuheben oder zu beeinträchtigen“. Das Übereinkommen lässt weitere Diskriminierungsverbotsgründe zu, die nach Anhörung der maßgebenden Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zu bestimmen sind. Das Übereinkommen Nr. 100 legt den Grundsatz der „Gleichheit des Entgelts männlicher und weiblicher Arbeitskräfte für gleichwertige Arbeit“ fest.

71. Zum Teil wegen der Breite des Grundsatzes und der verschiedenen bestehenden und aufkommenden Ausprägungen von Diskriminierung gibt es keine globalen oder regionalen Schätzungen der IAO für Diskriminierung. Obgleich bis zu einem gewissen Grad Statistiken über geschlechtsspezifische Diskriminierung und Geschlechtergleichstellung vorliegen, werden dringend aggregierte Daten über Diskriminierung aus anderen Gründen, insbesondere Ethnizität und Herkunft, benötigt. Die Bestimmung von generellen Trends bei der Diskriminierung am Arbeitsplatz wird nicht nur durch den Mangel an empirischen Erkenntnissen erschwert. Die vielfältige Natur des Problems bedeutet, dass es in Ermangelung allumfassender Antidiskriminierungsstrategien durchaus möglich ist, dass spezifische Kontextfaktoren in einem einzigen Land sehr unterschiedliche Diskriminierungstendenzen aus verschiedenen Gründen bewirken. Das Auftauchen von neuen Diskriminierungsgründen, die Gegenstand erheblicher politischer Besorgnis sind, ist ein weiteres Problem.

72. Der Gesamtbericht 2011²⁸ und die diesjährige Allgemeine Erhebung²⁹ belegen wesentliche Fortschritte in vielen Ländern bei der Annahme von umfassenderen Geset-

²⁷ Es sei daran erinnert, dass die jüngste globale Finanzkrise *nach* den Erhebungen, auf denen die Schätzungen im Gesamtbericht von 2010 beruhten, eingetreten ist.

²⁸ IAA: *Gleichheit bei der Arbeit: Die andauernde Herausforderung*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I(B), IAK, 100. Tagung, Genf, 2011.

²⁹ IAA: *Giving globalization a human face*, a.a.O., Teil V.

zen über Gleichstellung und Nichtdiskriminierung, um zum einen Diskriminierung zu verhindern und zu bekämpfen und zum anderen Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf zu fördern. Proaktive Maßnahmen zielen überwiegend auf Diskriminierung aufgrund des Geschlechts, wenngleich sie auch zunehmend Diskriminierung aufgrund der Rasse, der Hautfarbe, der Religion, des Alters, des HIV-Status und einer Behinderung angehen. Darüber hinaus tragen die neuen Bürgerbeauftragtenbüros und Gleichstellungsgremien, die in einer Reihe von Ländern eingerichtet worden sind, zur besseren Durchführung der Gesetze und Politiken gegen Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf bei. Da aber manche dieser Einrichtungen sowie die Arbeitsaufsichtsdienste unter einem Mangel an personellen und finanziellen Mitteln leiden, ist die effektive Anwendung und Durchführung von Nichtdiskriminierungsgesetzen in der Praxis oft nach wie vor unzulänglich. Viele Länder haben immer noch keine innerstaatliche Gesamtpolitik auf dem Gebiet der Gleichstellung angenommen, die Überwachung und Durchsetzung einschließt und die vielen Aspekte von Diskriminierung aus einem breiten Spektrum von Gründen angeht.

73. Infolge der globalen Wirtschaftskrise und der dadurch bedingten Kürzungen der öffentlichen Ausgaben kann die Fähigkeit der Institutionen, Diskriminierung zu verhindern und Diskriminierungsbeschwerden zu behandeln, weiter untergraben werden. Die hohe Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung weltweit hat erkennbare Auswirkungen auf die Zunahme der Diskriminierung beim Zugang zur Beschäftigung, insbesondere für verletzte Gruppen, gehabt. Obgleich Untersuchungen noch im Gang sind, legen vereinzelte Indizien und die Erfahrungen mit früheren Krisen den Schluss nahe, dass sich die bestehenden strukturellen Ungleichheiten unverhältnismäßig stark auf Frauen auswirken werden, und insbesondere auf weibliche Migrantinnen und in Armut lebende Frauen. So hat die geringere Nachfrage nach Exporten zu einem Rückgang der Textilproduktion geführt, eine Industrie, die traditionell viele Frauen beschäftigt ³⁰.

Geschlechtsbedingte Diskriminierung und die Gleichstellung der Geschlechter

74. Die Ungleichheit der Geschlechter gibt nach wie vor Anlass zu großer Besorgnis ³¹. So beträgt die Lücke zwischen den Erwerbsquoten von Männern und Frauen 47,2 Prozent im Mittleren Osten und mehr als 40 Prozent in Südasien. Lohnunterschiede gehören nach wie vor zu den hartnäckigsten Formen der Ungleichheit zwischen Frauen und Männern in der Welt der Arbeit. Faktoren wie Geschlechterklischees, berufliche Trennung, geschlechtsverzerrte Systeme der beruflichen Einstufung und Entgeltstrukturen bilden schwere Hindernisse für die Gleichheit des Entgelts für gleichwertige Arbeit und werden oft schlecht verstanden. Einer allgemeinen Schätzung zufolge betrug das durchschnittliche Gefälle zwischen den Löhnen von Frauen und Männern im Zeitraum 2008-09 22,9 Prozent ³². Somit stehen der Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichheit des Entgelts für gleichwertige Arbeit in Gesetzgebung und Praxis nach wie vor erhebliche Schwierigkeiten entgegen. Trotz der proaktiven Maßnahmen, die in vielen Ländern getroffen worden sind, um diese Frage anzugehen, würde es beim derzeitigen Tempo des

³⁰ Siehe auch IAA: Making the crisis recovery work for women! International Women's Day 2011, Büro für die Gleichstellung der Geschlechter (Genf, 2011).

³¹ UNDP: Bericht über die menschliche Entwicklung 2010: Jubiläumsausgabe zum 20. Erscheinen: *Der wahre Wohlstand der Nationen: Wege zur menschlichen Entwicklung*, Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen (deutsche Ausgabe), Berlin 2010.

³² Dieser Abschnitt stützt sich auf IAA: *Eine neue Ära sozialer Gerechtigkeit*, Bericht des Generaldirektors, Bericht 1(A), IAK, 100. Tagung, Genf, 2011, Abs. 63.

Fortschritts über 75 Jahre dauern, um die geschlechtsspezifische Lohnlücke zu schließen. Obwohl Mindestlohnsysteme diesbezüglich hilfreich sind, besteht die Tendenz, für von Frauen dominierte Sektoren niedrigere Löhne festzusetzen oder diese auszuschließen. Entgegen einigen Annahmen sind die geringeren Bildungsabschlüsse von Frauen, eine Situation, die in bestimmten Ländern schon überwunden ist, und ihre durch Unterbrechungen gekennzeichnete Erwerbsbeteiligung nicht die Hauptgründe für das geschlechtsspezifische Lohngefälle, das vielmehr eine Folge der tiefen strukturellen geschlechtsbedingten Diskriminierung ist.

75. Weitere Ausprägungen der geschlechtsspezifischen Diskriminierung sind die geringe Vertretung von Frauen in Arbeitgeberverbänden und in Entscheidungspositionen in Gewerkschaften sowie das niedrigere gesetzliche Renteneintrittsalter, das Frauen dazu zwingt, früher in Rente zu gehen als Männer (was immer noch in rund 60 Ländern der Fall ist). Sexuelle Belästigung ist am Arbeitsplatz anscheinend immer noch weit verbreitet, und diesbezüglich bestehen nach wie vor Gesetzeslücken. In manchen Fällen fehlt es an Verständnis für die verschiedenen Ausprägungen von sexueller Belästigung, beispielsweise eine feindliche Arbeitsumwelt, und die Notwendigkeit, über die Grenzen des Strafrechts hinauszugehen, um sie anzugehen³³.

76. Obschon Mutterschutzgesetze weltweit zugenommen haben, hält die Diskriminierung von Frauen aufgrund von Mutterschaft an, insbesondere in Bezug auf Entlassung und die Rückkehr zur Arbeit nach dem Mutterschaftsurlaub, den Einsatz von Zeitverträgen und obligatorische Schwangerschaftstests. In letzter Zeit ist jedoch, insbesondere in europäischen Ländern, auch eine Tendenz zur Einführung von familienfreundlicheren Politiken zu verzeichnen gewesen, um Frauen und Männern die Vereinbarkeit von Arbeit und Familienpflichten zu ermöglichen.

Rassische und ethnische Diskriminierung

77. Die Situation hinsichtlich der rassischen und ethnischen Diskriminierung weltweit bietet kaum Anlass zu Beruhigung. Die Auswirkungen der Wirtschaftskrise im Verein mit neu angestoßenen Debatten über Multikulturalismus in der Gesellschaft sowie das Wiederaufflammen von Intoleranz und Fremdenfeindlichkeit in zu vielen Fällen schaffen ein Klima, das Fortschritten nicht förderlich ist. Erkenntnisse aus einzelnen Ländern bestätigen das Ausmaß dieses Problems. Das Zentrum für Chancengleichheit und Rassismusbekämpfung in Belgien berichtet, dass 41 Prozent aller Beschwerden im Zusammenhang mit der Diskriminierung bei der Beschäftigung im Jahr 2010 einen rassischen Bezug hatten³⁴. In Neuseeland berichtete die jährliche Überprüfung der Rassenbeziehungen im Jahr 2010, dass Beschäftigung und Einstellung die häufigsten Bereiche für rassenbezogene Beschwerden waren und 36 Prozent der Gesamtzahl der Beschwerden ausmachten³⁵. Von allen Beschwerden wegen Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung, die im Jahr 2010 in Frankreich bei der ehemaligen Hohen Behörde für die Bekämpfung der Diskriminierung und die Förderung der Gleichstellung (HALDE) eingingen, gingen 27 Prozent auf die Herkunft zurück³⁶.

³³ A. Cruz und S. Klinger: *Gender-based violence in the world of work: Overview and selected annotated bibliography*, Büro für die Gleichstellung der Geschlechter, Working Paper 3/2011 (Genf, IAA, 2011).

³⁴ Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme: *Discrimination: Diversité*, Rapport Annuel 2010, S. 90.

³⁵ New Zealand Human Rights Commission: *Tūi Tūi Tuitūi: Race relations in 2010* (2011), S. 20.

³⁶ HALDE: Rapport annuel 2010, S. 21.

78. Im Vereinigten Königreich meldet der Gewerkschaftskongress (TUC), dass „bei schwarzen und asiatischen Arbeitnehmern die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu sein, fast zweimal größer ist als bei weißen Arbeitnehmern“. Die TUC-Analyse der Arbeitsmarkterhebung zeigt ein trostloses Bild „für junge Menschen, die ethnischen Minderheitsgruppen angehören, da die Arbeitslosenrate für die 18- bis 24-Jährigen von 20 Prozent im Jahr 2007 auf 30,5 Prozent im Jahr 2010 geklettert ist“³⁷.

79. Die Weltbank stellte vor kurzem fest, dass die derzeitige Arbeitsmarkteingliederung der Roma in Bulgarien, Rumänien, Serbien und der Tschechischen Republik sehr schlecht ist. Sie gab an, dass die Beschäftigungslücke zwischen Roma und Nicht-Roma rund 26 Prozent beträgt. Wenn Roma eine Beschäftigung haben, verdienen sie überdies sehr viel weniger als Nicht-Roma, wobei das durchschnittliche Lohngefälle nahezu 50 Prozent beträgt, was in engem Zusammenhang mit ihren niedrigeren Bildungsabschlüssen steht³⁸.

Diskriminierung aufgrund des Migrationshintergrunds

80. Wanderarbeitnehmer stellen in einer wachsenden Zahl von Ländern einen immer größeren Teil der Erwerbsbevölkerung, wo ihre Präsenz für das wirtschaftliche Wohl und das Wirtschaftswachstum von immer größerer Bedeutung ist. Vielen Prognosen zufolge wird die internationale Mobilität der Arbeits- und Fachkräfte in den kommenden Jahren weiter zunehmen. Vereinzelte Erkenntnisse und die vorliegenden Daten zeigen, dass die Diskriminierung von ausländischen Arbeitskräften und Arbeitskräften, die als Ausländer wahrgenommen werden, infolge der anhaltenden globalen Wirtschafts- und Beschäftigungskrise gestiegen ist. Wanderarbeitnehmer werden oft auf der Grundlage ihres Status als Ausländer sowie aufgrund des Geschlechts, der Rasse, der Religion, der Hautfarbe oder einer Verbindung dieser Gründe diskriminiert (siehe Abschnitt C unten).

Vielfachdiskriminierung

81. In den letzten Jahren ist Vielfachdiskriminierung zunehmend als die Regel statt als die Ausnahme anerkannt worden, wobei die kumulative Auswirkung Situationen von potentiell extremer Benachteiligung und Ausgrenzung entstehen lassen kann. Beispiele sind die Beschäftigungssituation und die sozioökonomische Lage von indigenen Frauen in Lateinamerika. Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bekämpfung der Vielfachdiskriminierung ergeben sich auf allen Ebenen und in allen Stadien der Durchführung von Antidiskriminierungsmaßnahmen, einschließlich Forschung, Datenerhebung, anwaltschaftlicher Tätigkeit, juristischer Auslegung, der Entwicklung von Abhilfestrategien (einschließlich proaktiver Politiken) und der Formulierung von breiteren sozialpolitischen Initiativen zur Beseitigung von strukturellen Ungleichheiten bei der Arbeit.

Sonstige Diskriminierungsgründe

82. In den Mitgliedstaaten ist ein eindeutiger Trend auszumachen, die Liste der verbotenen Diskriminierungsgründe in der innerstaatlichen Gesetzgebung zu erweitern, insbesondere um Behinderung, tatsächlichen oder wahrgenommenen HIV-Status, sexuelle Orientierung, Alter, Staatsangehörigkeit und in einigen Fällen Beschäftigungsstatus³⁹.

³⁷ TUC: Bleak jobs future for young black workers, Pressemitteilung, 8. Apr. 2011.

³⁸ J. de Laat und Ch. Bodewig: „Roma inclusion is smart economics: Illustrations from Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia“, in *Knowledge Brief, Europe and Central Asia*, Weltbank, 39, Apr. 2011.

³⁹ IAA: *Giving globalization a human face*, a.a.O., Teil V, Kap. 3.

83. Trotz der in letzter Zeit in etlichen Mitgliedstaaten verzeichneten Fortschritte gibt die Lage der Arbeitnehmer mit Behinderungen nach wie vor Anlass zu Besorgnis. Statistiken zeigen, dass die Erwerbsquote von Personen mit Behinderungen im Vergleich zu nicht behinderten Personen gering ist und dass sie unter arbeitsbezogener Diskriminierung hinsichtlich Entlassung, Lohngefälle, Zugang zur Ausbildung und Laufbahnentwicklung leiden. Eine IAA-Methodik zur Kalkulation der Kosten des Ausschlusses von Personen mit Behinderungen aus der Welt der Arbeit, die in zehn Ländern erprobt wurde, veranschlagte die wirtschaftlichen Verluste im Zusammenhang mit der hohen Arbeitslosigkeit und der entgangenen Produktivität von Menschen mit Behinderungen auf zwischen 3 und 7 Prozent des BIP⁴⁰.

84. HIV-bezogene Stigmatisierung und Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf nehmen unterschiedliche Formen an: Verweigerung des Zugangs zur Beschäftigung oder zu bestimmten Berufen⁴¹, obligatorische HIV-Tests für den Zugang zur Beschäftigung, Diskriminierung bei den Beschäftigungsbedingungen, Ächtung oder Ausschluss durch Kollegen und unfaire Entlassung. Zwar haben viele Länder gemäß der Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und Aids und die Welt der Arbeit, 2010, Gesetze und Politiken gegen die Diskriminierung auf der Grundlage des tatsächlichen oder wahrgenommenen HIV-Status angenommen, diese Form der Diskriminierung ist aber immer noch weit verbreitet, und die Sicherstellung ihrer Durchführung ist nach wie vor mit großen Herausforderungen verbunden⁴².

85. In einigen Ländern sind Fortschritte hinsichtlich der Aufnahme der tatsächlichen oder wahrgenommenen sexuellen Orientierung in die Liste der Diskriminierungsverbotsgründe erzielt worden, was es beispielsweise ermöglicht hat, gleichgeschlechtlichen verheirateten Paaren in bestimmten Ländern Sozialleistungen zu gewähren. Auch die Bekämpfung der Altersdiskriminierung ist in etlichen Ländern zu einem wichtigen Bestandteil staatlicher Politik geworden, in denen die Diskriminierung älterer Arbeitnehmer im Fokus der Gesetzgebung und Maßnahmen steht. Dies ist hauptsächlich in entwickelten Ländern der Fall, insbesondere in Anbetracht des demographischen Wandels.

C. Aktuelle Fragen, die den vier Kategorien der GPRA gemeinsam sind

86. Seit dem Jahr 2000 haben die Gesamtberichte des IAA im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung von 1998 viele Fragen, die den vier Kategorien der GPRA gemeinsam sind, in den Vordergrund gestellt. Der vorliegende Bericht bietet eine erste Gelegenheit, einige von ihnen aus dem Blickwinkel aller vier Kategorien der GPRA zu betrachten. Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit unterstreicht, dass die globale wirtschaftliche Integration einer Reihe von Ländern dabei geholfen hat, von hohen Raten der Arbeitsplatzbeschaffung zu profitieren, in vielen Teilen der Welt aber auch zum „Wachstum ungeschützter Arbeit und der informellen Wirtschaft, was Auswirkungen auf

⁴⁰ S. Backup: *The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work*, Employment Sector Working Paper No. 43 (Genf, IAA, 2009).

⁴¹ Beispielsweise können in bestimmten Ländern mit HIV lebende Personen von einer Beschäftigung bei der Polizei oder im medizinischen Bereich ausgeschlossen sein.

⁴² Vereinte Nationen: *The protection of human rights in the context of human immunodeficiency (HIV) and acquired immune deficiency syndrome (AIDS)*, Bericht des Generalsekretärs, Menschenrechtsrat, 20. Dez. 2010, A/HRC/16/69, Abs. 8-14.

das Arbeitsverhältnis und den dadurch möglichen Schutz hat“ geführt hat⁴³. Dies hat sich auf die Anwendung der GPRA ausgewirkt, deren Ausübung in vielen Fällen auf eine Minderheit von Arbeitnehmern beschränkt bleibt. Die Zunahme atypischer Formen der Beschäftigung, das Gewicht der informellen Wirtschaft, der anhaltende Ausschluss von bestimmten Gruppen von Arbeitnehmern und die große Konkurrenz, der exportorientierte Sektoren ausgesetzt sind, stellen alle große Herausforderungen hinsichtlich der vollen Anwendung der GPRA auf alle Menschen dar, die innovative Antworten erfordern. Ein weiterer entscheidender Aspekt, der den vier Kategorien von GPRA gemeinsam ist, ist ihre wirksame Durchsetzung. Zwar sind erhebliche Verbesserungen bei der Vereinbarkeit der innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit den grundlegenden Übereinkommen und bei den gesetzlichen Maßnahmen zur Förderung der GPRA allgemein zu verzeichnen gewesen, hinsichtlich der Funktionsweise der öffentlichen Einrichtungen, die für die Überwachung und die Gewährleistung der praktischen Umsetzung verantwortlich sind, gibt es aber immer noch erhebliche Schwierigkeiten. Ohne echte Durchsetzungsmöglichkeiten bleiben diese offensichtlichen Fortschritte möglicherweise ein toter Buchstabe.

1. Atypische Formen der Beschäftigung, das Arbeitsverhältnis und Zugang zu den GPRA

87. In den vergangenen drei Jahrzehnten haben die zunehmende Komplexität der Produktionssysteme und die höhere Flexibilität der Arbeitsmärkte und der arbeitsrechtlichen Vorschriften zur Entwicklung einer Vielfalt von vertraglichen Regelungen für die Arbeitnehmer geführt. Ein gemeinsames Merkmal der sogenannten atypischen Formen der Beschäftigung⁴⁴ ist die Tatsache, dass sie sich auf die eine oder andere Weise von der festen Vollzeitbeschäftigung bei einem einzigen und genau bezeichneten Arbeitgeber unterscheiden, die in den Rechtsvorschriften der meisten Länder als die „Standard“- oder „reguläre“ Form der Beschäftigung angesehen wird. Unter „atypischer“ Beschäftigung wird in diesem Bericht folgendes verstanden: Arbeitsverhältnisse, bei denen die Arbeitnehmer nicht unmittelbar vom Einsatzunternehmen, sondern von einem Unterauftragnehmer oder einem privaten Arbeitsvermittler beschäftigt werden; verschiedene Arten von Kurzzeitverträgen; und schließlich Teilzeitarbeit und Heimarbeit. Es gibt berechtigte Gründe für diese Regelungen, die auch in mehreren IAO-Normen anerkannt werden⁴⁵. Atypische Formen der Beschäftigung und die oft damit einhergehende Prekarität geben jedoch Anlass zu Sorgen wegen ihrer Auswirkung auf die Ausübung der GPRA und anderer arbeitsbezogener Rechte. Ähnliche Sorgen ergeben sich auch im Zusammenhang mit der Tendenz zum verstärkten Einsatz von zivil- und handelsrechtlichen Verträgen für Arbeit, für die zuvor ein Arbeitsverhältnis galt. In bestimmten Fällen entsprechen diese Formen der selbständigen Erwerbstätigkeit zwar der Realität der in einer gegebenen Situation verrichteten Arbeit, Schwierigkeiten ergeben sich aber, wenn hinsichtlich des Vorliegens eines Arbeitsverhältnisses Unklarheit besteht und Arbeitsverhältnisse als selbständige Erwerbstätigkeit verschleiert werden, was zur Folge hat, dass die Beschäftigungsrechte der betreffenden Arbeitnehmer, einschließlich der GPRA, nicht ordnungsgemäß geschützt sind⁴⁶. Hier wie in anderen Fällen geht es darum, zwischen

⁴³ IAA: *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, a.a.O., Präambel.

⁴⁴ Häufig werden auch andere Begriffe wie „nicht reguläre“ oder „nicht standardisierte“ Formen der Beschäftigung verwendet, um die gleiche Art von vertraglichen Regelungen zu bezeichnen.

⁴⁵ Das Übereinkommen (Nr. 175) über die Teilzeitarbeit, 1994, das Übereinkommen (Nr. 177) über Heimarbeit, 1996, und das Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler 1997.

⁴⁶ Siehe diesbezüglich die Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006.

begründeten geschäftlichen Entscheidungen, im Interesse betrieblicher Erfordernisse auf solche Regelungen zurückzugreifen, und Fällen zu unterscheiden, in denen sie bewusst verwendet werden, um effektive Garantien der GPRA zu umgehen.

88. Mehrere globale Gewerkschaftsbünde haben in letzter Zeit den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Menschenrechte und transnationale Unternehmen und sonstige Unternehmen auf diese Fragen angesprochen⁴⁷ unter Hinweis darauf, dass die Verwendung von prekären vertraglichen Regelungen ein großes Hindernis für die Ausübung der grundlegenden Menschenrechte darstellt⁴⁸.

89. Statistiken über atypische Formen der Beschäftigung sind in vielen Ländern nach wie vor spärlich⁴⁹, und nach Verbreitung und Charakter sind sie von Region zu Region sehr verschieden. Es gibt dennoch genügend Belege dafür, dass die Verwendung dieser vertraglichen Regelungen während der letzten drei Jahrzehnte sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor weltweit stark zugenommen hat. In vielen aufstrebenden Volkswirtschaften, in denen der Anteil der Arbeitnehmer an der Gesamterwerbsbevölkerung während der letzten beiden Jahrzehnte gestiegen ist, war dies überwiegend auf die Zunahme der atypischen Formen der Beschäftigung zurückzuführen. In den Industrieländern sind von den durch die derzeitige Krise verursachten Arbeitsplatzverlusten insbesondere Arbeitnehmer in atypischer Beschäftigung getroffen worden⁵⁰, und es gibt bereits Anzeichen dafür, dass die meisten neugeschaffenen Arbeitsplätze atypisch sind⁵¹.

90. Im Großen und Ganzen sind Frauen, junge Menschen und ausländische und inländische Wanderarbeitskräfte in atypischen Formen der Beschäftigung überrepräsentiert. Niedrige Löhne sind unter atypisch Beschäftigten weitaus häufiger: „Die Unsicherheit der Beschäftigung wird nicht durch höhere Löhne kompensiert, sondern geht tatsächlich Hand in Hand mit niedriger Bezahlung“⁵². Obschon umfassendere Statistiken benötigt werden, deutet alles darauf hin, dass zwischen atypisch und regulär Beschäftigten ein erhebliches Lohngefälle besteht, selbst wenn sie vergleichbare Qualifikationen und Berufserfahrung haben. Einem Bericht der Regierung der Republik Korea zufolge ergab ein Vergleich von Beschäftigten desselben Betriebs, deren Alter, Betriebszugehörigkeit und Bildungsabschluss vergleichbar waren, dass „männliche atypisch Beschäftigte 11,6 Prozent weniger verdienten als regulär Beschäftigte, während das Lohngefälle bei weiblichen atypisch Beschäftigten erheblich größer war, die 19,8 Prozent weniger verdienten als regulär Beschäftigte“⁵³. Außerdem ist bei atypisch Beschäftigten die Gefahr

⁴⁷ Internationale Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Kaffee- und Genussmittelgewerkschaften (IUL): *Precarious work: Undermining human rights*, Geneva, 2010; und Internationaler Metallarbeiterbund (IMB): *Precarious work: Undermining human rights*, Vorlage an den Sonderbeauftragten des Generalsekretärs für Unternehmen und Menschenrechte, Genf, 2010.

⁴⁸ In seiner Rede auf einer Nebenveranstaltung während der 99. Tagung der IAK im Jahr 2010 unterstrich der Sonderbeauftragte des UN-Generalsekretärs für Unternehmen und Menschenrechte, J. Ruggie, folgendes: „Ich erwarte von der IAO Orientierungshilfe zu Arbeitsrechten. Ein Bereich, in dem weitere Orientierungshilfe nützlich wäre, ist die sogenannte „prekäre Arbeit“ – die Zunahme der Teilzeit- und Vertragsarbeit und ihre möglichen Konsequenzen für die Arbeitnehmerrechte“.

⁴⁹ Ein Grund ist das Fehlen einer internationalen Definition der nicht standardisierten oder atypischen Formen der Beschäftigung.

⁵⁰ IWF: *Cross-cutting themes in employment experiences during the crisis*, Staff Position Note (Washington, 2010), S. 14.

⁵¹ Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen: *Shifts in the job structure in Europe during the great recession* (Dublin, 2011).

⁵² IAA: *Global Wage Report 2011-11: Wage policies in times of crisis* (Genf, 2010), S. 46.

⁵³ CEACR, Bemerkung, Republik Korea, Übereinkommen Nr. 100, 2009.

größer, dass sie von der Beschäftigungsschutzgesetzgebung, bestimmten Leistungen der Sozialen Sicherheit, Berufsausbildung und Beförderungschancen und, wie weiter unten ausgeführt, von der kollektiven Vertretung ausgeschlossen sind⁵⁴. Neben der Missachtung des Grundsatzes des gleichen Entgelts für gleichwertige Arbeit werfen unterschiedliche Behandlung und unterschiedliche Chancen auf der Grundlage des Beschäftigungsstatus auch die Frage der indirekten Diskriminierung von Gruppen auf, die in atypischen Formen der Beschäftigung überrepräsentiert sind, wie Frauen, junge Menschen und Wanderarbeitnehmer.

91. Zum Grad der gewerkschaftlichen Organisation und der Erfassung durch Kollektivverhandlungen von atypisch Beschäftigten liegen keine globalen Daten und nur spärliche innerstaatliche Statistiken vor. Die für bestimmte Länder vorliegenden Daten zeigen aber die Herausforderungen, mit denen Arbeitskräfte in atypischen Formen der Beschäftigung konfrontiert sind, wenn sie kollektive Maßnahmen einleiten wollen. In Peru besteht beispielsweise ein starker Zusammenhang zwischen der raschen Zunahme des Einsatzes von Kurzzeitverträgen während der 1990er Jahre und dem starken Rückgang der gewerkschaftlichen Organisation während desselben Zeitraums⁵⁵.

92. In der Republik Korea wird die Zunahme des Anteils der Zeitarbeitskräfte an der Gesamterwerbsbevölkerung als einer der Hauptgründe dafür angesehen, dass der Grad der gewerkschaftlichen Organisation abgenommen hat. Dem koreanischen Institut für Arbeit und Gesellschaft zufolge beträgt der Grad der gewerkschaftlichen Organisation von Zeitarbeitskräften, die jetzt nahezu 50 Prozent aller Beschäftigten stellen, nur 1,7 Prozent, während der Grad der gewerkschaftlichen Organisation insgesamt 9,6 Prozent beträgt⁵⁶. In Japan ist der Grad der gewerkschaftlichen Organisation von Teilzeitarbeitskräften (5,3 Prozent) immer noch weit niedriger als die Gesamtrate (18,5 Prozent). Die gemeinsamen Bemühungen der japanischen Gewerkschaften haben jedoch dazu beigetragen, dass die Zahl der gewerkschaftlich organisierten Teilzeitarbeitskräfte im Vergleich zu der Zeit vor 20 Jahren erheblich gestiegen ist⁵⁷.

93. Eine zunehmende Zahl von Beschwerden beim Ausschuss für Vereinigungsfreiheit (CFA) betrifft die Lage von selbständig Erwerbstätigen und von atypisch Beschäftigten im privaten und im öffentlichen Sektor. Die Berichte des CFA bestätigen, dass diese Formen der Beschäftigung komplexe Herausforderungen für die kollektive Organisation von Beschäftigten darstellen können und dass sie, wenn sie nicht angemessen geregelt und überwacht werden, dazu dienen können, das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen zu umgehen oder zu untergraben⁵⁸. Mehreren vom CFA untersuchten Fällen sind die Schwierigkeiten gemeinsam, mit denen selbständig Erwerbstätige konfrontiert sind, wenn sie Gewerkschaften gründen oder Gewerkschaften beitreten wollen, und damit zusammenhängende Versuche, das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses zu verschleiern. Ein weiteres Problem besteht darin, dass sich gewerkschaftsfeindliche Diskriminierung auf weniger sichtbare, aber schädlichere Weise zeigen

⁵⁴ M. Bell: *Strengthening the protection of precarious workers: Part-time workers* (ITCILO, Turin, 2010).

⁵⁵ F.C. Luque und C. Sanchez: „Efectos de la política del fomento del empleo temporal en la actividad textil exportadora en Perú“, in *Actualidad Laboral Andina*, 21 Febr. 2008.

⁵⁶ K. So-youn: „Union membership falls below 10 pc“, in *The Hankyoreh*, 17. Nov. 2011.

⁵⁷ K. Hamaguchi und N. Ogino: *Non-regular work: Trends, labour law policy, and industrial relations developments – The case of Japan*, Industrial and Employment Relations Department, Working paper No. 29 (IAA, Genf, 2011), S. 2.

⁵⁸ Siehe insbesondere die Fälle Nr. 2083, 2430 und 2433 (Kanada), 2051 und 2556 (Kolumbien), 1615, 1865 und 2602 (Republik Korea) und 2675, 2687 und 2757 (Peru).

kann, wenn es keine ständige oder unmittelbare vertragliche Beziehung zwischen dem Nutzerunternehmen und dem Beschäftigten gibt. Mehrere andere CFA-Fälle zeigen, in welcher „Sackgasse“ Leiharbeitskräfte und von privaten Arbeitsvermittlern beschäftigte Arbeitnehmer in bestimmten Ländern stecken, wenn sie Kollektivverhandlungen führen wollen. Eine Lösung dieser Probleme kann besonders schwierig sein, wenn die geltende Gesetzgebung über Arbeitsbeziehungen grundsätzlich auf feste zweiseitige Vollzeit-Arbeitsverhältnisse ausgerichtet ist.

94. Zwar ist die große Mehrheit der atypisch Beschäftigten nicht Zwangsarbeit unterworfen, die Unsicherheit ihres Beschäftigungsstatus und insbesondere die Einschaltung von Mittelspersonen in ihr Arbeitsverhältnis, wenn dieses nicht ordnungsgemäß geregelt und überwacht wird, können aber Fälle von Verletzlichkeit verschlimmern und das Auftreten von Zwangsarbeitspraktiken begünstigen. In bestimmten Sektoren, wie der Bekleidungsindustrie, kann es im Rahmen von komplexen Zulieferpyramiden, die sowohl die formelle als auch die informelle Wirtschaft erfassen, zu Zwangsarbeit kommen. In mehreren Ländern bieten spezielle kurzfristige Vertragsvereinbarungen, die Wanderarbeitnehmern einen Wechsel der Beschäftigung unmöglich machen und sie an ihren Arbeitgeber binden, frappierende Beispiele dafür, wie die Regelung des Arbeitsverhältnisses bedeutende Auswirkungen auf das Entstehen von Zwangsarbeit haben kann.

95. Eine wachsende Anzahl von Ländern trifft zur Zeit Maßnahmen zur Verbesserung der Regelung des Arbeitsverhältnisses und ergreift Initiativen, um die für atypische Beschäftigungsformen maßgeblichen gesetzlichen Regelungen vorzuschreiben und ihren Einsatz zu regeln. Obwohl der Schwerpunkt dieser Maßnahmen nicht in jedem Fall unmittelbar auf den GPRA liegt, können diese Maßnahmen erheblich zur Schaffung der Voraussetzungen für ihre effektive Ausübung beitragen.

96. Entsprechend den in der Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006, enthaltenen Leitlinien sind u.a. Maßnahmen getroffen worden, um die Unterscheidung zwischen Arbeitnehmern und Selbständigen zu klären und um verschleierte Arbeitsverhältnisse zu bekämpfen. In diesem Zusammenhang sind Kriterien zur Bestimmung des Vorliegens eines Arbeitsverhältnisses festgesetzt worden⁵⁹, spezifische Gremien eingerichtet worden, um allgemeine Empfehlungen herauszugeben und Streitigkeiten beizulegen⁶⁰, und Arbeitsaufsichtskampagnen durchgeführt worden, um die Praxis der Scheinselbständigkeit in manchen Sektoren zu beenden⁶¹. Sicherzustellen, dass Beschäftigte, die im Rahmen eines Arbeitsverhältnisses tätig sind, als Arbeitnehmer anerkannt werden, ist eine Voraussetzung für die Gewährleistung des effektiven Zugangs zur Vereinigungsfreiheit und zu Kollektivverhandlung, wie auch die ausdrückliche Anerkennung des Rechts von echten Selbständigen, Gewerkschaften beizutreten, eigene Vertretungsorganisationen zu gründen und Kollektivverhandlungen zu führen⁶².

97. Viele Länder verfolgen einen doppelten Ansatz zu atypischen Formen der Beschäftigung, indem sie erstens sicherstellen, dass die Inanspruchnahme solcher Regelungen

⁵⁹ Siehe beispielsweise Südafrika, „Code of Good Practice: Who is an employee“, Notice 1774 von 2006, *Government Gazette*, 1. Dez. 2006.

⁶⁰ Zum Beispiel Belgien, „Commission de règlement de la relation de travail“, eingerichtet durch das Loi-programme (I) vom 27. Dez. 2006, Titre XIII.

⁶¹ Zu Brasilien siehe R. R. Pires: „Governing regulatory discretion: Innovation and accountability in two models of labour inspection work“, in *Regulating for decent work: New directions in labour market regulations* (Genf, IAA, 2011). S. Lee und D. McCann (Hrsg.).

⁶² Siehe Spanien, Gesetz Nr. 20/2007.

gerechtfertigt ist, beispielsweise durch eine Garantie, dass Kurzzeitverträge nur für Aufgaben verwendet werden, die vorübergehender Natur sind⁶³, und indem sie zweitens anerkennen, dass atypisch Beschäftigte Anspruch auf die gleichen oder vergleichbare Beschäftigungsbedingungen haben wie Stammkräfte, die die gleichen oder vergleichbare Aufgaben verrichten, einschließlich der Leistungen, die in sektoralen oder betrieblichen Kollektivvereinbarungen vorgesehen sind⁶⁴. In solchen Fällen verstärken sich die Grundsätze der Gleichbehandlung und die Förderung von Kollektivverhandlungen gegenseitig. Diese Maßnahmen können sich auch dahingehend auswirken, dass der Missbrauch von atypischen Formen der Beschäftigung für gewerkschaftsfeindliche Zwecke verhindert wird. Diesbezüglich sei angemerkt, dass mehrere Länder in letzter Zeit den Beschäftigungsstatus in den Katalog der verbotenen Diskriminierungsgründe aufgenommen haben⁶⁵.

98. Die zunehmende Beachtung, die die Sozialpartner der Regelung atypischer Formen der Beschäftigung schenken, führt zu einer Reihe von Vereinbarungen auf internationaler und nationaler Ebene, die auch die Frage der GPRA angehen. In der Europäischen Union war die Annahme der Richtlinien über Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge das Ergebnis der jeweiligen von den europäischen Sozialpartnern geschlossenen Rahmenvereinbarungen⁶⁶. Im Oktober 2008 unterzeichneten die Mitglieder der Internationalen Vereinigung der Zeitarbeitsunternehmen (CIETT) und die Globale Gewerkschaft UNI eine Vereinbarung über Zeitarbeit. Die Vereinbarung unterstreicht die Rolle der GPRA bei der Sicherstellung von menschenwürdigen Arbeitsbedingungen für Zeitarbeitskräfte, die Notwendigkeit solider innerstaatlicher Regelungsrahmen zur Verhinderung von möglichen Missbräuchen und die Bedeutung eines sektoralen sozialen Dialogs für die Aushandlung der Arbeitsbedingungen von Zeitarbeitskräften und der Bedingungen für den Einsatz von Zeitarbeit. Es werden auch innerstaatliche Kollektivvereinbarungen geschlossen, die Beschäftigungssicherheit und die gleiche Bezahlung und Behandlung für atypisch Beschäftigte fördern. In Ländern mit Verhandlungsstrukturen auf Verbandsebene werden Schutzbestimmungen und Ansprüche auch auf atypisch beschäftigte Arbeitskräfte ausgeweitet⁶⁷.

99. Zu den internationalen gewerkschaftlichen Initiativen in diesem Bereich gehören die vom Rat der globalen Gewerkschaften im Jahr 2010 angenommenen Grundsätze der globalen Gewerkschaften zu Zeitarbeitsunternehmen. Diese sehen vor, dass Arbeitskräften, die von Zeitarbeitsunternehmen zur Verfügung gestellt werden, Gleichbehandlung und Chancengleichheit, darunter gleicher Lohn für gleiche Arbeit, im Vergleich zu regulär Beschäftigten und Festangestellten gewährt werden muss. Die Regierungen werden aufgefordert, echte und konkrete Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass Leiharbeitskräfte ihr Recht auf Beitritt zu einer Gewerkschaft oder Bildung einer Gewerkschaft effektiv wahrnehmen können, einschließlich des Rechts, Teil einer Verhandlungsgruppe zu sein, die sich aus direkt Beschäftigten des Nutzerunternehmens

⁶³ Beispielsweise Frankreich, Arbeitsgesetzbuch, Abschn. L.1242-2.

⁶⁴ Beispielsweise Argentinien, Verordnung Nr. 1694/2006; China, Arbeitsvertragsgesetz, 2008.

⁶⁵ Beispielsweise Österreich, Republik Korea, Niederlande und Polen.

⁶⁶ Richtlinie 97/81/EG des Rates vom 15. Dez 1997 zu der von UNICE, CEEP und EGB geschlossenen Rahmenvereinbarung über Telearbeit, und Richtlinie 1999/70/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zu der EGB-UNICE-CEER-Rahmenvereinbarung über befristete Arbeitsverträge.

⁶⁷ Zu einer Analyse einer Reihe von Beispielen siehe S. Hayter, T. Fashoyin und T.A. Kochan: „Collective bargaining for the 21st Century“, in *Journal of Industrial Relations*, 53(2), S. 225-247.

zusammensetzt, und von allen im Nutzerunternehmen geltenden Kollektivverträgen abgedeckt zu sein.

Beschwerde der IUL bei der OECD bezüglich der Teefabrik Khanewal

Die Internationale Union der Lebensmittel-, Landwirtschafts-, Hotel-, Restaurant-, Kaffee- und Genussmittel-Gewerkschaften (IUL) brachte eine internationale Solidaritätskampagne auf den Weg und reichte eine Beschwerde bei der Nationalen Kontaktstelle des Vereinigten Königreichs für die OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen bezüglich der Teefabrik Khanewal in Pakistan ein, die von einem multinationalen Unternehmen mit Sitz in Großbritannien betrieben wird. Die IUL gab an, dass mehr als 95 Prozent der Arbeitskräfte in der Fabrik Gelegenheitsbeschäftigte von Leiharbeitsagenturen seien und dass der massive Einsatz von Gelegenheitskräften eine Strategie sei, um Kollektivverhandlungen zu verhindern. Aufgrund der Beschwerde wurde ein Schlichter ernannt, und im Jahr 2010 wurde eine unmittelbare Einigung zwischen der IUL und dem multinationalen Unternehmen erzielt:

- ❑ Die Vereinbarung verlangt eine zehnfache Erhöhung der Zahl der ständig und direkt Beschäftigten.
- ❑ Die neuen ständig und direkt Beschäftigten werden vorwiegend unter den Mitgliedern des Aktionsausschusses, der die Gelegenheitsbeschäftigten des Betriebs vertretenden Organisation, rekrutiert werden.
- ❑ Sowohl das multinationale Unternehmen als auch die Mitglieder des Aktionsausschusses haben sich zu einem kontinuierlichen Dialog verpflichtet.
- ❑ Die IUL und ihre Mitgliedsverbände sind berechtigt, innerhalb des einschlägigen Rechtsrahmens umfassende Vertretungsaufgaben im Betrieb wahrzunehmen.

2. Die informelle Wirtschaft

100. Die meisten informellen Arbeitskräfte – die Mehrheit der Erwerbstätigen in der Welt – kommen nicht in den Genuss der GPRA. Diese krasse, häufig vergessene Realität stellt eine beispiellose Herausforderung für die Förderung der GPRA dar, nicht zuletzt in Afrika und Südasien, wo der Anteil der Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft bis zu 90 Prozent beträgt ⁶⁸.

101. Nach der Definition der IAO ⁶⁹ bezieht sich der Ausdruck „informelle Wirtschaft“ auf alle Wirtschaftstätigkeiten durch Erwerbstätige und Wirtschaftseinheiten, die – in Gesetz oder Praxis – nicht oder unzureichend durch formelle Regelungen erfasst werden. Informelle Arbeitskräfte sind außerhalb der formellen Reichweite des Gesetzes tätig, oder das Gesetz wird aus irgendeinem Grund nicht durchgesetzt, um sie zu schützen. Die informelle Wirtschaft deckt daher sowohl den sogenannten informellen Sektor als auch die informelle Beschäftigung in Betrieben des formellen Sektors ab. Wenn bestimmte atypische Formen der Beschäftigung durch die innerstaatliche Gesetzgebung nicht ausreichend geregelt werden, können die betroffenen Erwerbstätigen in die Informalität ableiten. In vielen Ländern, einschließlich Industrieländern, hat die Informalität im formellen Sektor stark zugenommen, u.a. infolge einer Schwächung des Arbeitsverhältnisses und der Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Überwachung und Durchsetzung der Arbeitsgesetzgebung ⁷⁰.

⁶⁸ IAA: Statistical update on employment in the informal economy (Genf, 2011).

⁶⁹ IAA: Schlussfolgerungen über menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft, IAK, 90. Tagung, Genf, 2002, Abs. 3.

⁷⁰ J. Jutting und J.R. De Laiglesia (Hrsg.): *Is informal normal? Toward more and better jobs in developing countries* (Paris, OECD, 2009). An OECD Development Centre Perspective, Development Centre Studies

102. Die informelle Wirtschaft ist sehr unterschiedlich in Bezug auf die betroffenen Sektoren, die Arten der Informalität (informeller Sektor gegenüber informeller Beschäftigung) und die Formen des Beschäftigungsstatus der betroffenen Erwerbstätigen, wobei Arbeitnehmer häufig eine Minderheit bilden. Wenngleich die Landwirtschaft eindeutig am meisten betroffen ist, insbesondere in Entwicklungsländern, ist Informalität in allen Sektoren anzutreffen und findet sich beispielsweise in der Elektronik, im Baugewerbe, in der Textilindustrie, im Fremdenverkehr, im Verkehrswesen und im Haushalt. Diesbezüglich ist eine wachsende Anerkennung des Kontinuums und der engen Verflechtungen, insbesondere in globalen Produktionsketten, zwischen formeller und informeller Beschäftigung festzustellen⁷¹.

103. Dennoch ist eine wesentliche Gemeinsamkeit die Verletzlichkeit der meisten informellen Erwerbstätigen, was ihre Rechte und ihre wirtschaftliche Lage angeht. Da die informelle Wirtschaft durch fehlende Rechtsnormen gekennzeichnet ist, ist die überwältigende Mehrheit der Erwerbstätigen in der informellen Wirtschaft nicht imstande, ihre grundlegenden Rechte bei der Arbeit zu genießen, auszuüben oder zu verteidigen, und zu den schwerwiegendsten Verletzungen dieser Rechte kommt es oft in der informellen Wirtschaft. Der Grad der gewerkschaftlichen Organisation informeller Erwerbstätiger ist in der Mehrheit der Länder extrem niedrig, und dies wird gewöhnlich noch durch das Fehlen jeder tatsächlichen Möglichkeit zu Kollektivverhandlungen verschlimmert. Kinderarbeit, insbesondere ihre schlimmsten Formen, und Zwangsarbeit sind in der informellen Wirtschaft unverhältnismäßig stark verbreitet, und Diskriminierung ist häufiger: „Wer direkter oder indirekter Diskriminierung ausgesetzt ist und weder Chancengleichheit noch Gleichbehandlung genießt – sei es in Bezug auf den Zugang zu Bildung und Ausbildung, zu Ressourcen oder zu einer formellen Beschäftigung –, der landet in der informellen Wirtschaft, und zwar in der Regel ganz unten, bei einer der schlechtesten Beschäftigungen⁷²“. In Industrie- wie Entwicklungsländern ist die Konzentration von Jugendlichen, Frauen und Wanderarbeitnehmern in der informellen Wirtschaft ebenfalls frappierend, wobei das Verdienstgefälle zwischen formellen und informellen Erwerbstätigen bei Frauen größer ist als bei Männern.

104. Die besten Ansätze zur Bekämpfung der Informalität und ihrer nachteiligen Auswirkungen werden noch diskutiert, und verständlicherweise sind die bisher erzielten Fortschritte nicht eindrucksvoll angesichts des Ausmaßes des Problems. Unbestritten ist, dass entschlossene Formalisierungsanstrengungen eine Voraussetzung für die universelle Anwendung der GPRA sind, die ohne Rechtsnormen nicht effektiv angewendet werden können. Gleichzeitig stellen die GPRA, sowohl als Rechte als auch als Rahmenbedingungen, ein wichtiges Element des Formalisierungsprozesses dar. Das gilt insbesondere für die Vereinigungsfreiheit. Wie der Generaldirektor in seinem Bericht an die Konferenz im Jahr 1991 feststellte: „denn nur durch die Bildung von Organisationen ihrer eigenen Wahl und den Beitritt zu diesen Organisationen können die Beschäftigten im informellen Sektor genug Druck erzeugen, um die nötigen Änderungen in der Politik, den Einstellungen und den Verfahren zu bewirken, die die Entwicklung des Sektors und seiner Arbeitsbedingungen behindern“⁷³. Trotz der vielen gesetzlichen und praktischen Hindernisse haben es neue Strategien zur Selbstorganisation vermocht, einigen der ver-

⁷¹ A. Trebilcock: „Using development approaches to address the challenge of the informal economy for labour law“, in G. Davidov und B. Langille (Hrsg.): *Boundaries and frontiers of labour law: Goals and means in the regulation of work* (Oxford and Portland, Hart Publishing, 2006), S. 63-86.

⁷² IAA: *Menschenwürdige Arbeit und die informelle Wirtschaft*, Bericht VI, IAK, 90. Tagung, Genf, 2002, S. 40.

⁷³ IAA: *Das Dilemma des informellen Sektors*, Bericht des Generaldirektors, IAK, 78. Tagung, Genf, 1991, S. 35.

letztlichsten Erwerbstätigen im globalen Arbeitsmarkt eine kollektive Stimme zu bieten. So ist es der Union der Händlervereinigungen von Ghana, einer informellen Organisation selbständig Erwerbstätiger, in Absprache mit der Regierung gelungen, Handels- und Steuerpolitiken zu entwickeln, die stärker auf die Bedürfnisse der informellen Wirtschaft eingehen. Die Union hat auch den Zugang zur Ausbildung verbessert und entwickelt derzeit ein System des sozialen Schutzes für ihre Mitglieder⁷⁴. Ein weiteres bemerkenswertes Beispiel für die Organisation von informellen Erwerbstätigen ist die Vereinigung selbständig erwerbstätiger Frauen in Indien, wahrscheinlich die bekannteste Gewerkschaft in der informellen Wirtschaft⁷⁵. Diese Beispiele, von denen es immer noch zu wenige gibt, unterstreichen die Notwendigkeit, die Organisation in der informellen Wirtschaft, sowie die Synergien zwischen den GPRA und den anderen strategischen Zielen der IAO zu fördern.

105. Da Armut eine wesentliche Ursache der Informalität und somit der damit verbundenen Verletzungen der GPRA ist, können gezielte Sozialschutz- und Beschäftigungsinitiativen maßgeblich dazu beitragen, die Anfälligkeit für Kinder- und Zwangsarbeit zu verringern und die Diskriminierung von informellen Arbeitskräften und ihren Familien anzugehen. Beispiele hierfür sind die Sozialtransferprogramme, die ausdrücklich auf die Kinderarbeit zielen, wie das *Familias en Acción*-Programm in Kolumbien, *Red de Protección Social* in Nicaragua und *Bono de Desarrollo Humano* in Ecuador⁷⁶. Was öffentliche Beschäftigungsprogramme angeht, so ergab eine Untersuchung des Nationalen Garantieprogramms für ländliche Beschäftigung (NREGS) in Indien, dass aufgrund der Tatsache, dass das Programm Männern und Frauen gleiche Löhne zahlte, die Teilnahme von Frauen am NREGS höher war, was zu der Erwartung führte, dass dies die Löhne der in der Landwirtschaft beschäftigten Frauen allgemein nach oben treiben und für eine Verringerung des geschlechtsspezifischen Lohngefälles sorgen würde⁷⁷.

3. Gruppen und Kategorien von gefährdeten Arbeitskräften

106. Bestimmte Bevölkerungsgruppen und Kategorien von Arbeitskräften sind eindeutig mehr von Verletzungen der GPRA betroffen als andere. Die am stärksten gefährdeten Gruppen haben in der Regel geringen Zugang zu staatlichem Schutz und Kollektivmaßnahmen, können unter vielfältigen Formen von Diskriminierung leiden und in einem Teufelskreis aus Informalität und Armut gefangen sein. Im Mittelpunkt dieses Abschnitts des Berichts stehen drei solche Gruppen – Wanderarbeitnehmer, ländliche Arbeitskräfte und indigene Völker⁷⁸ – sowie eine spezifische Berufsgruppe, Hausangestellte.

107. Trotz des Fehlens genauer Statistiken, insbesondere hinsichtlich der Lage von indigenen Völkern und Wanderarbeitnehmern, und der erheblichen Unterschiede zwischen den Ländern hat die IAO eindeutige Belege für die Verletzlichkeit dieser Arbeitskräfte in

⁷⁴ IAA: *Freedom of association and development* (Genf, IAA, 2011), S. 18-20.

⁷⁵ <http://www.sewa.org>.

⁷⁶ IAA-Hauptabteilung Soziale Sicherheit: *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A compendium*, Working Paper (Genf, 2010), S. 13.

⁷⁷ S. Dasgupta and R.M. Sudarshan: *Issues in labour market inequality and women's participation in India's National Rural Employment Guarantee Programme*, Hauptabteilung Politikintegration, Working Paper No. 98 (Genf, IAA, 2011).

⁷⁸ Weltweit gibt es über 370 Millionen selbstidentifizierte indigene Völker in rund 70 Ländern. Indigene Völker bilden rund 5.000 gesonderte Gruppen und nehmen rund 20 Prozent der Landfläche der Erde ein. Siehe www.ifad.org/english/indigenous/index.htm.

Bezug auf alle Kategorien der GPRA zusammengetragen⁷⁹. Hausangestellte, von denen 83 Prozent Frauen sind, häufig mit migrantischem, indigenem oder ländlichem Hintergrund, leiden unter akuter Lohndiskriminierung, denn sie gehören auf allen Arbeitsmärkten zu denjenigen, deren Arbeit am schlechtesten bezahlt wird. Rund 40 Prozent der Hausangestellten weltweit arbeiten in Ländern, in denen die Gesetzgebung einen Mindestlohn für die Zulassung zur Beschäftigung oder Arbeit festlegt, Hausarbeit von seiner Anwendung aber ausschließt⁸⁰. Der Grad der gewerkschaftlichen Organisation ist unter diesen Gruppen in der Regel gering, und in weniger als 5 Prozent der IAO-Mitgliedstaaten werden Hausangestellte von Gesamtarbeitsverträgen erfasst. Wanderarbeitnehmer, indigene Völker und Landbewohner gehören zu denjenigen, die am stärksten von Zwangsarbeit und Menschenhandel betroffen sind⁸¹. In bedeutenden Wirtschaftssektoren bestimmter Länder sind mehr als 80 Prozent der arbeitenden Kinder indigener Abstammung⁸². IAA-Untersuchungen haben ergeben, dass Stellenbewerber, die Immigranten sind, in der Regel drei- bis fünfmal mehr Bewerbungen einreichen müssen als andere Bewerber, um einen positiven Bescheid zu erhalten. Wanderarbeitnehmer sind auch oft die ersten, die in einer Rezession entlassen werden⁸³.

108. Jede Gruppe weist besondere Merkmale und eigene Verwundbarkeiten auf. Hausangestellte leiden als Berufsgruppe insbesondere unter der Isolierung ihrer Arbeit und unter den Vorurteilen, die mit Aufgaben verbunden sind, welche als „Frauenarbeit“ angesehen werden statt als ein Fachberuf. Indigene Menschen sind in hohem Maß von struktureller Diskriminierung betroffen. Ihre Lebensweise, einschließlich ihrer traditionellen Beschäftigungen und der Nutzung ihres Lands, werden oft nicht als Teil des „normalen“ Wirtschaftssystems angesehen, und ihre Beteiligung an der öffentlichen Entscheidungsfindung ist oft begrenzt. Wanderarbeitnehmer sind aufgrund der Art und Weise, wie sie rekrutiert werden, und aufgrund der Prekarität oder Irregularität ihres Status im Beschäftigungsland möglicherweise hochgradig ausbeutungsgefährdet. In ländlichen Gebieten bestimmter Länder wirkt sich das Fehlen staatlicher Politiken, die auf ihre besonderen Bedürfnisse eingehen, besonders stark aus.

109. Abgesehen von diesen Besonderheiten sind die verschiedenen Gruppen bei der Anwendung der vier Kategorien von GPRA mit gemeinsamen Hindernissen konfrontiert. Dazu gehören: erschwerter Zugang zu staatlichen Institutionen und infolgedessen schwache Durchsetzung der Arbeitsgesetzgebung; mangelnde Kenntnis ihrer grundlegenden Rechte; das Fehlen einer starken kollektiven Stimme, was sie daran hindert, ihre Rechte und Interessen wirksam zu verteidigen; und nicht zuletzt große Armut. Hinsichtlich jedes dieser Hindernisse werden von bestimmten Mitgliedsgruppen bedeutende

⁷⁹ IAA: *Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte*, Bericht IV(1), IAK, 99. Tagung, Genf, 2010; IAA: *Eliminating discrimination against indigenous and tribal peoples in employment and occupation: A guide to ILO Convention No. 111* (Genf, 2007); IAA: *Guidelines for combating child labour among indigenous and tribal peoples* (Genf, 2006); IAA: *International labour migration: A rights-based approach* (Genf, 2010); IAA: *Förderung der ländlichen Beschäftigung zur Verringerung von Armut*, Bericht IV, IAK, 97. Tagung, Genf, 2008.

⁸⁰ IAA: *Coverage of domestic workers by key working conditions laws*, Domestic Work Policy Brief No. 5 (Genf, 2011).

⁸¹ IAA: *Die Kosten des Zwangs*, a.a.O., Abs. 63-100.

⁸² Dhobighat-Naya Bato, Lalitpur, *Social Exclusion and Child Labour in Nepal: With special reference to Janajatis (Indigenous Nationalities)*, IAO-Projekt zur dauerhaften Beseitigung von Schularbeit in Nepal, Internationale Arbeitsorganisation, Kathmandu, Nepal.

⁸³ L. Simeone, P. Taran und A. Gächter: „Situation-testing“: *Discrimination in access to employment based on ILO Methodology* (Genf, IAA, 2007) (im März 2010 aktualisiert), S. 4; und I. Awad: *The global economic crisis and migrant workers: Impact and response*, 2. Auflage (Genf, IAA, 2009).

Initiativen ergriffen. Da Hausangestellte, indigene Menschen, Wanderarbeitnehmer und ländliche Arbeitskräfte in hohem Maß der Informalität ausgesetzt sind, bieten die für jede Gruppe getroffenen Maßnahmen konkrete Antworten auf die Herausforderungen, die im Zusammenhang mit den GPRA in der informellen Wirtschaft entstehen.

Gesetzliche Erfassung

110. In vielen Ländern werden diese verletzlichen Arbeitnehmer auch dadurch benachteiligt, dass sie von Rechtsvorschriften ausgenommen sind, so dass sie in Bezug auf die GPRA keinen angemessenen Rechtsschutz haben. Dies trifft insbesondere auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen für Hausangestellte, Wanderarbeitnehmer und landwirtschaftliche Arbeitskräfte zu. Ähnliche Ausschlüsse bestehen auch in Bezug auf Nichtdiskriminierung und das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung im Bereich der Hausarbeit und der Landwirtschaft. Sie können auch unter breiten Gesetzeslücken leiden, die erhebliche Auswirkungen auf die Gleichheit in Beschäftigung und Beruf haben. Hausangestellte und ländliche Arbeitskräfte werden manchmal nicht ausreichend durch arbeitsrechtliche Vorschriften erfasst, die Kernbestandteile des Arbeitsverhältnisses regeln, wie Mindestlöhne und Arbeitszeit. Für mehr als die Hälfte der Hausangestellten weltweit gibt es keine gesetzliche Begrenzung ihrer wöchentlichen Normalarbeitszeit⁸⁴. Im Fall der indigenen Völker besteht oft kaum oder kein Rechtsschutz für ihre traditionellen Beschäftigungen und das Land, das sie innehaben⁸⁵, was oft erhebliche Risiken einer unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung aufgrund der Herkunft der betroffenen Personen zur Folge hat.

111. Bestimmte Länder haben in letzter Zeit Reformen verabschiedet, um das Recht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen auf landwirtschaftliche Arbeitskräfte, Hausangestellte oder ausländische Arbeitnehmer auszuweiten. In allgemeiner Hinsicht haben Besorgnisse im Zusammenhang mit dem Schutz der Hausangestellten im Juni 2011 zur Annahme des Übereinkommens (Nr. 189) und der Empfehlung (Nr. 201) über Hausangestellte geführt, die bedeutende neue Möglichkeiten für Fortschritte weltweit eröffnen. Eine erhebliche Anzahl von Ländern, darunter Argentinien, Chile, Indien, Portugal, Südafrika und Trinidad und Tobago, haben wesentliche Aspekte ihrer Arbeits- und Sozialgesetzgebung auf Hausangestellte ausgeweitet.

Schutz vor möglichen Verletzungen der GPRA

112. Hausangestellten, indigenen Menschen, Wanderarbeitnehmern und ländlichen Arbeitskräften fällt es oft sehr schwer, Zugang zu wirksamen Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen zu erhalten. Dies gilt insbesondere für ländliche Arbeitskräfte in entlegenen Gebieten, die mehr als andere Gruppen von dem Mangel an Mitteln für Arbeitsaufsicht, Arbeitsgerichte und andere Durchsetzungsinstanzen betroffen sind⁸⁶. Außerdem lässt sich ihre Arbeit nur schwer überwachen, was innovative Ansätze erforderlich machen kann. Dies gilt beispielsweise für Hausangestellte in privaten Haushalten. Schließlich stellen der hohe Grad an Informalität und Prekarität dieser Gruppen sowie

⁸⁴ IAA: *Coverage of domestic workers by key working conditions laws*, a.a.O.

⁸⁵ Afrikanische Kommission für Menschen- und Völkerrechte: *Report of the Working Group of Experts on Indigenous Populations/Communities*; vorgelegt gemäß der „Entschließung über die Rechte von indigenen Bevölkerungen/Gemeinschaften in Afrika“, angenommen von der Afrikanischen Kommission für Menschen- und Völkerrechte auf ihrer 28. ordentlichen Tagung (Banjul, 2005). R.D. Roy: „Occupations and economy in transition: A case study of the Chittagong Hill Tracts“ in IAA: *Traditional occupations of indigenous and tribal peoples: Emerging trends* (Genf, 2000), S. 73-119.

⁸⁶ IAA: *Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht*, Bericht V, IAK, 100. Tagung, Genf, 2011, Abs. 267.

eine mangelnde Kenntnis ihrer eigenen Rechte große Hindernisse dar, die die Geltendmachung ihrer Rechte vor Gericht erschweren. Insbesondere irreguläre Wanderarbeitnehmer oder diejenigen, die bilateralen Patenschaftsvereinbarungen unterliegen, prangern die Verletzungen, von denen sie betroffen sind, möglicherweise aus Angst, abgeschoben zu werden, nicht an.

113. Angesichts dieser Schwierigkeiten haben einige Staaten beschlossen, mehr Mittel zum Schutz der Arbeitsrechte von bestimmten Risikogruppen bereitzustellen. In Jordanien beispielsweise ist die Zahl der für den Exportsektor, wo Wanderarbeitnehmer einen bedeutenden Anteil der Arbeitnehmerschaft ausmachen, verantwortlichen Arbeitsinspektoren erheblich erhöht worden, und es ist eine spezifische Ausbildung in Fragen des Menschenhandels vermittelt worden. In anderen Ländern werden die Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen an die Besonderheiten verschiedener Gruppen von gefährdeten Arbeitnehmern angepasst. Im Vereinigten Königreich ist eine spezielle Einrichtung, die Gangmaster Licensing Authority, geschaffen worden, um im Landwirtschaftssektor, in dem es zu Menschenhandel und anderen Formen des Missbrauchs kommt, tätige Mittelspersonen zu überwachen⁸⁷. Unter Berücksichtigung der Unverletzlichkeit des privaten Haushalts und der Notwendigkeit, die Arbeitsbedingungen von Hausangestellten zu überwachen, hat Uruguay eine Rechtsvorschrift angenommen, die Heiminspektionen in Fällen gestattet, in denen eine Verletzung der arbeits- oder sozialrechtlichen Vorschriften vermutet wird. Um dem Mangel an Kenntnis der Rechtsverfahren sowohl seitens der Hausangestellten als auch seitens ihrer Arbeitgeber abzuhelpfen, haben einige Länder, wie Argentinien und Südafrika, vereinfachte Verfahren zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten entwickelt, die die mündliche Beweisaufnahme und die Schlichtung erleichtern, von denen weitgehend Gebrauch gemacht wird. Neuere Untersuchungen haben ergeben, dass der Anteil der von Hausangestellten bei der süd-afrikanischen Schlichtungs- und Schiedskommission eingereichten Beschwerden höher ist als ihr Anteil an der gesamten Erwerbsbevölkerung⁸⁸.

114. Die Sicherstellung eines ausreichenden Schutzes für gefährdete Arbeitnehmer durch Überwachungs- und Durchsetzungsmaßnahmen ist in vielen Ländern nicht nur eine dringende Notwendigkeit, sondern auch eine sich wandelnde Herausforderung. So geben Initiativen in Form von gemeinsamen Maßnahmen der Arbeitsaufsicht und der Polizei gegen nicht angemeldete Arbeit und irreguläre Migration Anlass zu Besorgnis wegen ihrer Auswirkungen auf den Arbeitnehmerschutz von irregulären Wanderarbeitnehmern. Deshalb sollte darauf hingewiesen werden, dass bei solchen gemeinsamen Maßnahmen die Arbeitsrechte von irregulären Wanderarbeitnehmern gewahrt werden müssen und dass dafür gesorgt werden muss, dass ihre Fähigkeit, sich mit Bitten um Schutz an die zuständigen Arbeitsbehörden zu wenden, nicht beeinträchtigt wird.

Fehlen einer kollektiven Stimme: Ein wesentlicher Faktor

115. Diese Gruppen sehen sich bei der Organisation und bei der Durchführung von kollektiven Maßnahmen im Allgemeinen großen Hindernissen gegenüber, und dieser Mangel an Mitsprache, Sichtbarkeit und Einfluss ist es, der sie für Missbrauch in Bezug auf die GPRA so anfällig macht.

116. Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände können Verletzungen anprangern und Lösungen für solche Situationen kollektiv aushandeln und sich für politische Entschei-

⁸⁷ IAA: *Die Kosten des Zwangs*, a.a.O., Abs. 165 und 177.

⁸⁸ IAA: *Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte*, a.a.O., Abs. 253-257.

dungen und gesetzliche und institutionelle Initiativen zum Schutz der betroffenen Gruppen einsetzen. Viele Reformen der letzten Zeit zur Beendigung der Hausangestellte betreffenden Ausnahmen in den Arbeitsgesetzen haben in Ländern stattgefunden, in denen Hausangestellte in der Lage waren, eigene Organisationen zu bilden und die Unterstützung anderer Gewerkschaften zu erlangen. Es gibt aufschlussreiche Beispiele für Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, die bei der Beseitigung der Kinderarbeit im ländlichen Sektor durch die Organisierung von lokalen Arbeitskräften und Arbeitgebern eine wesentliche Rolle spielen. In den indischen Bundesstaaten Tamil Nadu und Madhya Pradesh beispielsweise setzen Gewerkschaften und ihre seit kurzem organisierten ländlichen Mitglieder das Konzept der kinderarbeitsfreien Dörfer durch einen Dialog mit lokalen Führern und Arbeitgebern um, und es werden Kollektivvereinbarungen geschlossen, die die Kinderarbeit ins Visier nehmen. Auch die Vereinigung der Arbeitgeber von Uganda hat auf lokaler Ebene Ausschüsse zur Überwachung der Kinderarbeit eingesetzt, insbesondere im Kaffee-, Tee-, Reis- und Zuckersektor. Kooperationen und Allianzen werden auch zwischen Gewerkschaften und Vertretungen von indigenen Völkern eingerichtet, insbesondere in Lateinamerika, um sicherzustellen, dass deren spezifische Bedürfnisse berücksichtigt werden. In bestimmten Ländern hat dies zur Aufnahme von indigenen Organisationen in nationale dreigliedrige Ausschüsse für die Verhütung und Beseitigung von Kinderarbeit geführt.

117. Einige Regierungen und Sozialpartner haben wichtige Initiativen ergriffen, um die rechtlichen und praktischen Hindernisse für gewerkschaftliche Organisation und Kollektivverhandlungen für diese Gruppen und Kategorien zu überwinden. In Uruguay hat die Einrichtung einer Stelle für die Aushandlung der Löhne und sonstigen Arbeitsbedingungen von Hausangestellten die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände in diesem Sektor gestärkt. Die Hausfrauenliga Uruguays erklärte sich bereit, als Arbeitgebervertreter in der Stelle zu fungieren, während die Zwischengewerkschaftliche Versammlung der Arbeitnehmer – die Nationale Konvention der Arbeitnehmer (PIT-CNT) – einwilligte, dass die nationale Vereinigung der Hausangestellten, die seinerzeit noch nicht als Gewerkschaft registriert war, in ihrem Namen verhandeln könnte. Kooperationsvereinbarungen zwischen Gewerkschaften in Bestimmungs- und Herkunftsländern von Wanderarbeitnehmern sind in mehreren Ländern mit Unterstützung des IGB unterzeichnet worden, u.a. um ihren Zugang zu Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen zu verbessern. Einstellungs- und Trägheitsprobleme gibt es aber immer noch, wie das Widerstreben der Rechtsetzungsbehörden und der Justiz in etlichen Ländern zeigt, das Recht der Hausangestellten zu Kollektivverhandlungen anzuerkennen.

Armut

118. Bestimmte Länder haben Wirtschafts- und Sozialpolitiken auf den Weg gebracht mit dem Ziel, Synergien zwischen Armutsverringerung und der Ausweitung der GPRA auf gefährdete Gruppen zu fördern. In Südafrika wird davon ausgegangen, dass der im Jahr 2002 gefasste Beschluss, den Mindestlohn auf Haushaltsangestellte auszudehnen, das Ausmaß der Armut sowie das geschlechtsspezifische Lohngefälle verringert hat, selbst wenn die praktische Umsetzung immer noch mit Schwierigkeiten verbunden ist. In Indien hat die Regierung einen „Konvergenzansatz“ angenommen, der die Beseitigung der Kinderarbeit und der Zwangsarbeit im Rahmen einer breiteren Strategie zur Armutsverringerung und zur ländlichen Entwicklung durch eine Mischung aus Maßnahmen der Sozialen Sicherheit, Programmen für öffentliche Arbeiten und unentgeltlicher Schulpflicht umfasst.

119. Dennoch erfordert die Lage der Hausangestellten, der indigenen Völker, der Wanderarbeitnehmer und der ländlichen Arbeitskräfte in Bezug auf die GPRA dringende und entscheidende Maßnahmen. Die bisher ergriffenen Maßnahmen, auch wenn sie oft

bruchstückhaft sind, zeigen das Potential für die Fokussierung auf die Verwirklichung der Vereinigungsfreiheit und die Synergien zwischen Armutsverringerung und der Förderung der GPRA, insbesondere in Sektoren, die durch einen hohen Grad der Informalität gekennzeichnet sind.

4. Arbeitnehmer in Ausfuhr-Freizonen und Exportsektoren

120. Die IAO definiert Ausfuhr-Freizonen (EPZs) als „Industriezonen mit besonderen Anreizen, die geschaffen worden sind, um ausländische Investoren anzuziehen, und in denen importierte Vormaterialien bis zu einem gewissen Grad verarbeitet werden, bis sie (wieder) ausgeführt werden“⁸⁹. Schätzungen der IAO zufolge gab es im Jahr 2006 3.500 EPZs oder ähnliche Arten von Zonen in 130 Ländern, die mehr als 66 Millionen direkte Arbeitsplätze ausmachten, davon 40 Millionen allein in China⁹⁰. EPZs können bedeutende Möglichkeiten für den Zugang zu formaler Beschäftigung für Gruppen von Arbeitnehmern bieten, die auf dem Arbeitsmarkt Schwierigkeiten haben, wie junge Frauen und Geringqualifizierte. Einige von ihnen geben aber weiterhin Anlass zu Besorgnis wegen der Qualität der geschaffenen Arbeitsplätze und der Einhaltung der GPRA, insbesondere Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen.

121. Eine Untersuchung des IAA, die auf den Bemerkungen der Aufsichtsorgane beruhte, hat die Hindernisse herausgestellt, die EPZ-Arbeitnehmer in einer erheblichen Zahl von Ländern an der Ausübung der Vereinigungsfreiheit und an Kollektivverhandlungen hindern⁹¹. Hierzu gehören zum Teil gesetzlich verfügte Verbote oder Einschränkungen, Akte gewerkschaftsfeindlicher Diskriminierung, manchmal verbunden mit Gewalt, um von gewerkschaftlichen Organisationsinitiativen abzuhalten, und die sehr schwache Rechtsdurchsetzung. In einigen Ländern durchgeführte Untersuchungen haben auch die zunehmende Prekarisierung der EPZ-Arbeitnehmerschaft in das Blickfeld gerückt, wobei Standardarbeitsverträge durch kurzfristige oder Leiharbeitsverträge ersetzt werden, was sich auf die Vereinigungsfreiheit und die Kollektivverhandlungen auswirkt⁹².

122. In einem Kontext schwacher Rechtsdurchsetzung und des häufigen Fehlens von Gewerkschaften können sich Schwierigkeiten in EPZs auch im Zusammenhang mit der Gleichheit in Beschäftigung und Beruf und der Zwangsarbeit ergeben. Die in EPZs ermittelten Fälle von Zwangsarbeit betreffen überwiegend die Rekrutierung von Wanderarbeitnehmern durch missbräuchliche Praktiken seitens privater Arbeitsvermittler und in manchen Fällen den Einsatz von obligatorischer und bisweilen unbezahlter Überstundenarbeit über die gesetzlich vorgeschriebenen Grenzen hinaus⁹³.

123. Länder wie Jordanien haben erhebliche Anstrengungen unternommen, um die Arbeitsaufsicht in EPZs zu verbessern, und in letzter Zeit ist eine größere Gewerk-

⁸⁹ Siehe IAA: *Labour and social issues relating to export processing zones* (Genf, 1998), TMEPZ/1998, S. 3 (wie in GB.301/ESP/5).

⁹⁰ W. Milberg und M. Amengual: *Economic development and working conditions in export processing zones: A survey of trends*, Working Paper No. 3 (Genf, IAA, 2008), S. 2.

⁹¹ R. Gopalakrisanan: *Freedom of association and collective bargaining in export processing zones: The role of the ILO supervisory mechanisms*, Working Paper, Hauptabteilung Internationale Arbeitsnormen (Genf, IAA, 2007), S. 1.

⁹² J.K. McCallum: *Export processing zones: Comparative data from China, Honduras, Nicaragua, and South Africa*, DIALOGUE Working Paper No.21, (Genf, IAA, 2011), S. 12.

⁹³ CEACR, Bemerkung, Guatemala, 2000, Übereinkommen (Nr. 29) über Zwangsarbeit, 1930.

schaftspräsenz in EPZs in Togo und Sri Lanka verzeichnet worden⁹⁴. Die vorliegenden Informationen lassen jedoch kaum Fortschritte in den meisten der Länder erkennen, in denen Probleme im Zusammenhang mit EPZs festgestellt worden sind. Zwischen 2008 und 2011 äußerte der CEACR Besorgnis wegen der Vereinigungsfreiheits- und Kollektivverhandlungsrechte der Beschäftigten in EPZs in 23 Ländern, die die Übereinkommen Nr. 87 und 98 ratifiziert haben. Die meisten dieser Länder waren nicht in der Lage, die vom CEACR angeforderten Informationen zum Grad der gewerkschaftlichen Organisation in EPZs oder zum Bestehen von Kollektivvereinbarungen zu übermitteln.

124. In bestimmten Ländern gehen diese Schwierigkeiten über die EPZs als solche hinaus und erstrecken sich auf die Exportsektoren als Ganzes. Starke und bisweilen gewalttätige Arbeiterkundgebungen haben in den letzten Jahren in einigen EPZs und Exportsektoren stattgefunden, in denen es keine echten Verhandlungsmechanismen gibt⁹⁵. Dies unterstreicht, wie wichtig es ist, dass die Regierungen und alle Akteure in den globalen Lieferketten größere Anstrengungen unternehmen, um alle vier Kategorien der GPRA zu fördern und zu verwirklichen. Diesbezüglich bietet die Internationale Rahmenvereinbarung⁹⁶, die 2007 von der Mode- und Textilgruppe Inditex und der Internationalen Textil-, Bekleidungs- und Lederarbeiter-Vereinigung (ITLGWF) unterzeichnet worden ist, die erste Vereinbarung dieser Art im Textil-, Bekleidungs- und Schuhsektor, ein positives Beispiel dafür, was getan werden könnte. Die Vereinbarung anerkennt die „zentrale Rolle der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen, wie sie in den Übereinkommen Nr. 87, 98, 135 und der Empfehlung Nr. 143 festgelegt sind, als Voraussetzung für die nachhaltige und langfristige Einhaltung aller anderen internationalen Arbeitsnormen in der gesamten Inditex-Lieferkette, weil sie den Arbeitnehmern die Mechanismen für die Überwachung und Durchsetzung ihrer Rechte bei der Arbeit an die Hand geben“⁹⁷.

5. Stärkung der Durchsetzung der GPRA auf nationaler Ebene: Eine entscheidende Herausforderung

125. Eine zweckentsprechende innerstaatliche Gesetzgebung muss Hand in Hand gehen mit effektiven Einrichtungen und Mechanismen zur Durchsetzung als wesentliche Voraussetzung für die volle Realisierung der GPRA. Den IAO-Aufsichtsgremien und den Sozialpartnern zufolge⁹⁸ ist dies aber in vielen Ländern in Bezug auf alle vier Kategorien der GPRA immer noch eine echte Herausforderung.

⁹⁴ CEACR, Bemerkungen, Jordanien, 2009, Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947; und Togo, 2011, Übereinkommen (Nr. 87) über die Vereinigungsfreiheit und den Schutz des Vereinigungsrechtes, 1948.

⁹⁵ Beispielsweise der Mahallah-Streik im ägyptischen Baumwolllexportsektor im Jahr 2008 oder die Streiks, die 2011 im südlichen China in mehreren Elektronik- und Autofabriken begannen.

⁹⁶ Zu einer Definition der Internationalen Rahmenvereinbarungen siehe Kap. 4.

⁹⁷ In mehreren Untersuchungen wird auf die positiven Auswirkungen hingewiesen, die diese Vereinbarung in der Inditex-Lieferkette hinsichtlich Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen möglicherweise bereits hervorgerufen hat. Siehe K. Gregoratti und D. Miller, „International Framework Agreements for workers' rights? Insights from River Rich Cambodia“, in *Global Labour Journal*, 2(2), Mai 2011. Gleichzeitig bedeutet die Existenz einer Internationalen Rahmenvereinbarung an sich aber nicht, dass alle Risiken von Verletzungen der GPRA ausgeschaltet sind, wie die Schwierigkeiten zeigen, die bei einigen Inditex-Zulieferern in Brasilien aufgetreten sind.

⁹⁸ IAA: *Giving globalization a human face*, a.a.O. Eine erhebliche Anzahl von Bemerkungen der Sozialpartner in Beantwortung des Fragebogens zu Art. 19 verweisen auf die mangelnde Effektivität der GPRA-Durchsetzungsmechanismen.

126. Bei der Verhinderung und Beseitigung von Verletzungen der GPRA treten nach wie vor große praktische Schwierigkeiten auf. Die Verletzlichkeit der Opfer hindert sie oft daran, ihre Rechte einzufordern. Staatlichen Institutionen fällt es schwer, viele der Betriebe oder Gebiete zu erreichen, in denen es zu Verletzungen kommt. Die Komplexität und Vielfalt der Situationen gehen oft über die traditionellen Grenzen des Arbeitsrechts hinaus und erfordern neue Strategien unter Einbeziehung eines breiten Spektrums von staatlichen Institutionen. Die Überwachung mancher Wirtschaftstätigkeiten ist auch komplizierter geworden. Aufgrund der großen Zahl von Beschäftigten in der informellen Wirtschaft in vielen Ländern sowie von Praktiken wie Auslagerungen und der Einsatz von privaten Arbeitsvermittlern ist es schwieriger geworden, das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses zu ermitteln und den tatsächlichen Arbeitgeber zu bestimmen. Das Fehlen starker Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in bestimmten Sektoren stellt eine weitere Schwierigkeit dar, denn „Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände können wesentlich dazu beitragen, die Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften in der Arbeitsstätte zu verbessern, vor allem durch Engagement und Bewusstseinsbildung bei ihren Mitgliedern. Sie können auch als strategische Partner zur Ausgestaltung der Prioritäten und Aktivitäten der Arbeitsaufsichtsämter auf der Grundlage einer soliden Zusammenarbeit beitragen“⁹⁹.

127. Aus den vorliegenden Daten und den Bemerkungen der IAO-Aufsichtsgremien scheint hervorzugehen, dass eine große Anzahl von Arbeitsministerien, Arbeitsaufsichtsdiensten und Arbeitsgerichten zur Bewältigung dieser Herausforderungen nur beschränkte Mittel zur Verfügung haben¹⁰⁰. Bis auf einige bedeutende Ausnahmen hat sich dieses seit langem bestehende Problem in den letzten Jahrzehnten weiter verschärft. So ergab ein IAO-Projekt in Mittelamerika und der Dominikanischen Republik, dass trotz der in letzter Zeit unternommenen Bemühungen die den Arbeitsministerien zugewiesenen Mittel im Jahr 2009 zwischen 0,11 und 0,3 Prozent der Staatshaushalte ausmachten.

128. Zu den konkreten Anhaltspunkten für große Lücken in der Umsetzung der arbeitsrechtlichen Vorschriften im Allgemeinen und der GPRA im Besonderen gehören das hohe Niveau der informellen Beschäftigung in der formellen Wirtschaft in vielen Ländern sowie der Einsatz von privaten Sozialprüfern in manchen Exportsektoren, die von MNUs finanziert werden, um dem Fehlen oder der Schwäche staatlicher Arbeitsaufsichtsdienste abzuhelpen. Diese Schwierigkeiten kommen möglicherweise auch in der sehr beschränkten Anzahl von Ländern zum Ausdruck, die den IAO-Aufsichtsgremien Informationen und Statistiken zur Verwirklichung der GPRA in der Praxis und zu den von Arbeitsinspektoren und innerstaatlichen Gerichten diesbezüglich getroffenen Maßnahmen vorlegen.

⁹⁹ Dieser Abschnitt stützt sich auf IAA: *Arbeitsverwaltung und Arbeitsaufsicht*, Bericht V, IAK, 100. Tagung, Genf, 2011, S. viii und Abs. 250-258 und 294; und *Die Kosten des Zwangs*, a.a.O., Abs. 198.

¹⁰⁰ IAA: *Labour inspection*, General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), and the Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention, 1947, and the Labour Inspection Recommendation, 1947 (No. 81), the Labour Inspection (Mining and Transport) Recommendation, 1947 (No. 82), the Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), and the Labour Inspection (Agriculture) Recommendation, 1969 (No. 133), Bericht III (Teil 1B), IAK, 95. Tagung, Genf, 2006, Abs. 209-210.

Tabelle 2.4. Anteil der beim CEACR eingegangenen Berichte über die grundlegenden Übereinkommen, die Informationen über Maßnahmen der Arbeitsaufsicht oder andere Statistiken enthalten (2010)

Kinderarbeit %	Diskriminierung %	Zwangsarbeit %	Vereinigungsfreiheit %	Alle grundlegenden Übereinkommen %
58,8	31,5	13,3	4,5	25,4

Tabelle 2.5. Anteil der beim CEACR eingegangenen Berichte über die grundlegenden Übereinkommen, die Informationen über gerichtliche Entscheidungen enthalten (2010)

Kinderarbeit %	Diskriminierung %	Zwangsarbeit %	Vereinigungsfreiheit %	Alle grundlegenden Übereinkommen %
1,5	8	7,8	5,8	6

129. Einige Länder haben ihre Entschlossenheit unter Beweis gestellt, diese Herausforderungen anzugehen und die Anwendung der vier Kategorien von GPRA in der Praxis zu verbessern. So besteht eine zunehmende Tendenz der Arbeitsverwaltungen und Arbeitsaufsichtsdienste, den GPRA, und insbesondere der Kinderarbeit, der Zwangsarbeit und der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, größere Aufmerksamkeit zu schenken. Im Plurinationalen Staat Bolivien und in Peru beispielsweise sind in letzter Zeit spezielle Abteilungen für die Verwirklichung der GPRA in den Arbeitsministerien eingerichtet worden. In mehreren Ländern ist der Tätigkeitsumfang der Arbeitsaufsicht auf Zwangsarbeit und Kinderarbeit ausgeweitet worden, oft durch die Schaffung von speziellen Abteilungen, die sich eigens mit diesen Fragen befassen, wie in Brasilien, und die Ernennung von Arbeitsinspektoren als Anlaufstellen in Marokko. Dies ist ein wichtiger Durchbruch, da Kinderarbeit und Zwangsarbeit oft außerhalb des Arbeitsbereichs der Arbeitsaufsicht liegen, obschon diese über wesentliche komparative Vorteile bei der Bekämpfung dieser Phänomene verfügt. Diskriminierung im Allgemeinen und geschlechtsspezifische Diskriminierung im besonderen werden von einer Reihe von Arbeitsaufsichtsdiensten stärker ins Visier genommen, beispielsweise in Kenia und der Ukraine, die diese Fragen in ihre Inspektions-Prüflisten aufgenommen haben. In anderen Ländern, wie Costa Rica und Spanien, sind in jüngster Zeit umfangreiche Inspektionskampagnen durchgeführt worden, um geschlechtsspezifische Diskriminierung zu verhindern und zu bestrafen.

130. Ein zweiter einschlägiger Trend in vielen Ländern sind die wachsende Zahl von öffentlichen Einrichtungen, die an der Bekämpfung der Kinderarbeit, der Zwangsarbeit und der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf beteiligt sind, und die Artikulierung ihrer jeweiligen Aktionen. So schalten sich staatliche Institutionen, die für die Strafverfolgung von verbrecherischen Aktivitäten verantwortlich sind, zunehmend in die Bekämpfung des Menschenhandels ein, einschließlich des Menschenhandels zur Ausbeutung der Arbeitskraft. In Ländern wie den Vereinigten Staaten und Ukraine sind spezielle Strafverfolgungsabteilungen eingerichtet worden, was zu einer erheblichen Zunahme der strafrechtlichen Verurteilungen wegen Zwangsarbeit geführt hat. Die Schaffung neuer Menschenrechtsorgane kann ebenfalls zur Durchsetzung und praktischen Realisierung der GPRA beitragen. Dies gilt insbesondere für eigens für Gleich-

heitsfragen zuständige Stellen, die oft für die Förderung und Durchsetzung des Prinzips der Nichtdiskriminierung verantwortlich sind. Ein beträchtlicher Teil ihrer Fälle betrifft Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. So betrafen rund 50 Prozent der zwischen 2005 und 2010 in Frankreich bei HALDE eingereichten Beschwerden Fragen der Beschäftigung. Diese Stellen haben bei der Schärfung des öffentlichen Bewusstseins für die Bedeutung der Gleichheit in Beschäftigung und Beruf und bei der Herausgabe von praktischen Empfehlungen für ihre Umsetzung eine wertvolle Rolle gespielt. Außerdem sind die flexiblen und weniger formellen Durchsetzungsverfahren, die sie normalerweise bieten, leichter zugänglich als traditionelle Gerichte. Die Beteiligung von örtlichen Gremien an der Überwachung von Zwangsarbeit und Kinderarbeit, insbesondere in ländlichen Gebieten, wie die Distrikt-Dorfkomitees in Südasien, die kommunalen Überwachungsgruppen in Westafrika und die Komitees zur Überwachung der Kinderarbeit in Nepal und Uganda stellt eine weitere sehr interessante Entwicklung in mehreren Ländern dar, insbesondere in Anbetracht der Schwierigkeiten, mit denen die Strafverfolgungsbehörden hinsichtlich einer ausreichenden Erfassung ländlicher Gebiete oft konfrontiert sind.

**Das Amt des Staatsanwalts für Arbeitsfragen
(*Ministerio public do trabalho*)**

Das Amt des Staatsanwalts für Arbeitsfragen (MPT) ist eine autonome öffentliche Stelle, die von der Exekutive und den Gesetzgebungs- und Justizbehörden unabhängig ist. Im Rahmen der brasilianischen Verfassung von 1988 gegründet, besteht ihre Aufgabe im Schutz der grundlegenden Arbeitsrechte.

Das MPT ist für sieben Haupttätigkeitsbereiche zuständig, darunter die vier Kategorien der GPRA. Die Staatsanwälte für Arbeitsfragen sind hohe Beamte auf Bundes- und Regionalebene, die nicht aus dem Amt entfernt werden können. Das MPT ist befugt, eine große Vielfalt von Maßnahmen zu ergreifen, um die GPRA zu fördern und um Verletzungen zu verhindern und Abhilfe zu schaffen. So können sie Ermittlungen in Unternehmen oder der öffentlichen Verwaltung einleiten, Empfehlungen aussprechen, Fälle von Gewalt unmittelbar mit den betroffenen Unternehmen regeln, bei den Arbeitsgerichten Klage einreichen oder sich in die juristische Debatte über Arbeitssachen einschalten.

Das MPT hat spezifische Strukturen eingerichtet, um seine Maßnahmen in Bezug auf jede Kategorie der GPRA zu koordinieren: Coordinfancia (Kinderarbeit), Conaete (Zwangsarbeit), Coordigualdade (Gleichheit in Beschäftigung und Beruf) und Conalis (Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen). Es hat auch eine Reihe von starken Partnerschaften mit anderen öffentlichen Einrichtungen geschaffen, wie dem Arbeitsministerium und der Arbeitsaufsicht, den für Fragen der Beschäftigung und Sozialen Sicherheit zuständigen staatlichen Einrichtungen, den Arbeitsgerichten, der Bundespolizei und den Kommunalbehörden. Es arbeitet eng mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden zusammen.

Über Initiativen wie den nationalen Pakt gegen Zwangsarbeit hat das MPT breite Allianzen mit anderen staatlichen Institutionen, den Sozialpartnern und der Zivilgesellschaft aufgebaut, um die eigentlichen Ursachen von Verletzungen der GPRA anzugehen.

131. Ein dritter Trend sind die in einer Reihe von Ländern unternommenen Anstrengungen zur Verbesserung der Wirksamkeit der Einrichtungen und Verfahren zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten. Beispiele sind die während des letzten Jahrzehnts von sechs südamerikanischen Ländern durchgeführten Arbeitsgerichtsreformen¹⁰¹, wo die Arbeits-

¹⁰¹ Bolivarische Republik Venezuela, Chile, Ecuador, Kolumbien, Peru und Uruguay. Zwei zentralamerikanische Länder, Costa Rica und Nicaragua, haben ähnliche Reformen eingeleitet. Siehe A. Ciudad Reynaud: „Las reformas procesales emprendidas en América Latina“, in *Revista de Derecho Procesal*, 3-4, 2010.

gerichte bei der Behandlung von Arbeitssachen enorm in Verzug waren. Das Hauptziel dieser Reformen in Bezug auf das Arbeitsrecht allgemein besteht darin, die Verfahren durch mündliche statt schriftliche Verfahren und die Einführung von kürzeren Fristen radikal zu beschleunigen. In den meisten dieser Länder ist auch die Spezialisierung der Arbeitsgerichte verstärkt worden. In diesem Zusammenhang hat Chile die Zahl der Arbeitsgerichte von 20 auf 81 erhöht. In den Ländern, die beträchtliche Mittel für die Durchführung von Reformen aufgewendet haben, hat sich dies erheblich auf die durchschnittliche Länge der Gerichtsverfahren ausgewirkt. Außerdem haben mehrere Länder Sonderverfahren für die GPRA eingerichtet, entweder für alle oder für die Vereinigungsfreiheit. Das gemeinsame Ziel dieser Reformen besteht darin, einen unmittelbaren und wirksamen Schutz der Grundrechte durch kürzere Verfahren und Fristen sicherzustellen als diejenigen, die für die Arbeitsrechte allgemein gelten. Mehrere Reformen umfassen überdies weitere Maßnahmen zur Stärkung des gerichtlichen Schutzes der GPRA, wie die Verlagerung der Beweislast, die Möglichkeit der Gerichte, sofortige befristete Schutzmaßnahmen anzuordnen und Abhilfemaßnahmen zu verfügen, wie Wiedereinstellung, die in der Praxis die Wiederherstellung des verletzten Grundrechts garantieren. Diese Maßnahmen sind besonders relevant im Fall der Vereinigungsfreiheit.

132. Während der vergangenen zehn Jahre haben China, Indonesien, Japan, Kambodscha und Portugal ebenfalls Rechtsvorschriften angenommen, mit denen gerichtliche oder arbeitsrechtliche Streitbeilegungsreformen eingeführt wurden, die Auswirkungen auf die GPRA haben können. China führte im Jahr 2008 eine umfassende Reform seiner Verfahren zur Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten durch, um die wirksame Anwendung der in diesem Jahr angenommenen neuen Arbeitsgesetzgebung sicherzustellen¹⁰². Obgleich sie nicht ausschließlich auf die vier Kategorien der GPRA anwendbar sind, verbessern mehrere Maßnahmen der chinesischen Reform den Zugang zu den Arbeitsrechten allgemein, wie Verfahren, die unentgeltlich sind, die Verlagerung der Beweislast auf den Arbeitgeber in bestimmten Fällen und die den Gewerkschaften eingeräumte Rolle¹⁰³. Die Umsetzung der Reform scheint vor einer Reihe von Schwierigkeiten zu stehen, wie der Bedarf an zusätzlichen Mitteln, die mangelnde Spezialisierung der Arbeitsschlichter und Arbeitsrichter und das begrenzte Vertrauen der Arbeitnehmer in die offiziellen Gewerkschaften. Dennoch zeigt sie die Bedeutung von leicht zugänglichen und raschen Mechanismen für die Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten in Strategien für die Einhaltung des Arbeitsrechts und der GPRA, die für wirksame Abhilfe sorgen können.

133. Schließlich nimmt die Erkenntnis zu, dass durch die Bestrafung von Verstößen allein die Verwirklichung der GPRA nicht sichergestellt werden kann. Zu diesem Zweck bedarf es umfassenderer Maßnahmen, einschließlich der Förderung von Rechten, Sensibilisierung, Präventivmaßnahmen und Unterstützung für die Opfer von Verstößen. Überwachungs- und Durchsetzungseinrichtungen in mehreren Ländern wenden immer mehr Mittel und Mühe auf, um auf Arbeitnehmer und Arbeitgeber zuzugehen und sie über die Relevanz der GPRA aufzuklären. Im großen und ganzen werden der IAO viele Maßnahmen mit Förderungscharakter in Bezug auf Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Gleichheit in der Beschäftigung und Beruf gemeldet, oft in enger Zusammenarbeit mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden. Im Zusammenhang mit Vereinigungsfreiheit und Kollekt-

¹⁰² Labour Dispute Mediation and Arbitration Law, 1. Mai 2008.

¹⁰³ Siehe F. Lee Cooke: „The enactment of three new labour laws in China: Unintended consequences and the emergence of ‘new actors’ in employment relations“, in S. Lee und D. McCann (Hrsg.): *Regulating for decent work, new directions in labour market regulation* (Genf, IAA, 2011), S. 180-205.

tivverhandlungen scheinen solche Maßnahmen jedoch sehr viel seltener zu sein. Im Bereich der Zwangsarbeit werden zum Schutz von Opfern bedeutende Initiativen ergriffen. Dazu gehören die Richtlinie 2011/36 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer¹⁰⁴ und das Projekt *Resgatando a Cidadania*, das vom brasilianischen Ministério Público do Trabalho auf den Weg gebracht wurde mit dem Ziel, Zwangsarbeitopfern und ihren Angehörigen Beschäftigungsmöglichkeiten und Berufsausbildung zu bieten.

134. Die oben aufgeführten unterschiedlichen Initiativen bieten eine wichtige Orientierungshilfe für nationale Strategien zur Einhaltung der GPRA. Viele der beschriebenen innovativen Maßnahmen scheinen jedoch eher auf Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Gleichstellung statt auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen zu zielen. Außerdem sind die beschränkten Mittel, die für Überwachung und Durchsetzung bereitgestellt werden, in vielen Ländern immer noch ein großes Problem.

¹⁰⁴ Richtlinie 2011/36/EU, a.a.O.

Kapitel 3

Für einen besser koordinierten Einsatz der Aktionsmittel der IAO

135. Diese Überprüfung der Unterstützung, die Mitgliedsgruppen zur Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (GPRA) geleistet wird, konzentriert sich auf die derzeitige Kapazität und Leistungsfähigkeit der IAO, durch den effizienten Einsatz aller ihrer Aktionsmittel die Realitäten und Bedürfnisse ihrer Mitglieder anzugehen, wie im vorangegangenen Kapitel beschrieben. Im Licht der Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit besteht der Zweck dieser Überprüfung darin, Grundlagen für fundierte Programm-, Haushalts- und andere Leitungsentscheidungen zu liefern, um das gesamte Spektrum der Aktionsmittel der IAO geordneter und systematischer zu mobilisieren, damit sie ihre Prioritäten umsetzen kann. Wie im Zuge der vorbereitenden Arbeiten für die Erklärung über soziale Gerechtigkeit betont wurde: „die Koordinierung dieser Aktionsmittel erfolgt bis zu einem gewissen Grad durch das Programm und den Haushalt. Sie könnte jedoch wesentlich wirksamer sein und größere Legitimation gewinnen, wenn sie an den Wünschen der dreigliedrigen Mitgliedsgruppen ausgerichtet würde, die diese nach einer eingehenden Erörterung auf internationaler Ebene von Trends, Handlungsprioritäten und Mitteln zur Durchführung grundsatzpolitischer Maßnahmen zum Ausdruck bringen“¹.

136. Da dies die erste wiederkehrende Diskussion ist, die alle vier Kategorien der GPRA umfasst, gibt es bis jetzt keinen gemeinsamen Aktionsplan für alle GPRA, der eine umfassende Grundlage für diese Überprüfung liefern könnte. Das Kapitel beginnt daher mit einer kurzen Darlegung des derzeitigen Rahmens für die Programmierung der Tätigkeit der IAO in diesem Bereich, einschließlich der Mechanismen zur Evaluierung ihrer Wirkung. Es gibt dann einen Überblick über die Hauptaktionsmittel, die in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit aufgeführt werden, um die Verwirklichung der GPRA zu fördern, nämlich technische Zusammenarbeit, die Fach- und Forschungskapazität des Amtes und die normenbezogenen Maßnahmen².

137. Eine der Hauptfragen, die sich diesbezüglich stellt, lautet, wie ein angemessenes Gleichgewicht zwischen der Förderung jeder spezifischen Kategorie von GPRA einerseits und der Förderung der GPRA auf integrierte Weise auf der Grundlage der Wechselbeziehung zwischen den vier Kategorien der GPRA und zwischen den GPRA und den anderen strategischen Zielen der IAO andererseits erreicht werden soll. Bisher waren die Tätigkeiten der IAO in diesem Bereich hauptsächlich darauf angelegt, jede GPRA-Kate-

¹ IAA: *Stärkung der Fähigkeit der IAO, die Bemühungen ihrer Mitglieder zur Verwirklichung ihrer Ziele im Kontext der Globalisierung zu unterstützen*, Bericht V, IAK, 96. Tagung, Genf, 2007, Abs. 25.

² IAA: *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, IAK, 97. Tagung, Genf, 10. Juni 2008, Anhang II(B)(1).

gorie einzeln zu fördern. Tatsächlich gibt es bemerkenswerte Unterschiede zwischen den Maßnahmen in Bezug auf jede der vier Kategorien der GPRA. Dennoch sind in letzter Zeit eine Reihe von bedeutsamen, wenn auch vereinzelt Anstrengungen unternommen worden, um die GPRA auf integrierte Weise zu fördern, insbesondere durch technische Zusammenarbeit und normenbezogene Maßnahmen, die die Wirkung der ergriffenen Maßnahmen verstärkt haben.

A. Der derzeitige Rahmen für Maßnahmen der IAO zu den GPRA

1. Programmplanung und Evaluierung

138. In den letzten Jahren bestand der Rahmen für die Programmierung und Evaluierung der Maßnahmen der IAO zu den GPRA hauptsächlich aus: dem Strategischen grundsatzpolitischen Rahmen der IAO und den damit zusammenhängenden Programm- und Haushaltsdokumenten; den Aktionsplänen für jede Kategorie der GPRA, die vom Verwaltungsrat nach der Erörterung der bisher im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung von 1998 vorgelegten Gesamtberichte durch die Konferenz gebilligt wurden, und den verschiedenen Evaluierungsinstrumenten.

Grundsatzpolitischer strategischer Rahmen 2010-15 und damit zusammenhängende Programm- und Haushaltsdokumente

139. Der Strategische grundsatzpolitische Rahmen (SGR) ist das mittelfristige Planungsinstrument der IAO. Im Fokus des derzeitigen SGR 2010-15 stehen wesentliche Prioritäten in der Welt der Arbeit, die in 19 Ergebnissen erfasst werden³. Erstmals finden die vier Kategorien der GPRA im SGR 2010-15 ihren Niederschlag in einem spezifischen Ergebnis mit den entsprechenden Indikatoren und Zielvorgaben: Ergebnis 14 (Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen); Ergebnis 15 (Zwangslarbeit); Ergebnis 16 (Kinderarbeit); und Ergebnis 17 (Diskriminierung bei der Arbeit). Überdies ist die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf in alle Ergebnisse einbezogen, da Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung im SGR 2010-15 als übergreifende Themen genannt werden. Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit diene als Richtschnur für die Ausarbeitung des SGR 2010-15, der in Anbetracht der Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes zu menschenwürdiger Arbeit unterstreicht, dass jedes Ergebnis, auch wenn es allgemein einem der vier strategischen Ziele zugeordnet ist, zur Verwirklichung aller Ziele beiträgt.

140. Das Ergebnis 18 (Internationale Arbeitsnormen) ist für die Förderung der GPRA in Anbetracht ihres Zusammenhangs mit den grundlegenden Übereinkommen ebenfalls relevant. Allgemeiner gesehen wird im derzeitigen Programm und Haushalt 2012-13 betont, dass die Förderung der GPRA im Rahmen der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (die Erklärung von 1998) und des Internationalen Programms für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC) in Synergie mit der normenbezogenen Agenda durchgeführt werden muss⁴. Darüber hinaus haben sich die normenbezogenen Maßnahmen der IAO an der Normenstrategie und ihrem entsprechenden Interims-Aktionsplan orientiert, die der Verwaltungsrat in den Jahren 2005 und 2007

³ IAA: *Strategischer grundsatzpolitischer Rahmen 2010-15: Menschenwürdige Arbeit Wirklichkeit werden lassen*, Verwaltungsrat, 304. Tagung, Genf, März 2009, GB.304/PFA/2(Rev), Abs. 63-74.

⁴ IAA: *Programm und Haushalt für 2012-13* (Genf, 2011), Abs. 250.

angenommen hat und die das Schwergewicht auf eine bessere Integration zwischen den normenbezogenen Maßnahmen, einschließlich der Bemerkungen der IAO-Aufsichtsgremien, und der technischen Zusammenarbeit gelegt haben, um die Mitgliedstaaten bei der Ratifizierung von Übereinkommen und der Beseitigung von Lücken bei ihrer Umsetzung zu unterstützen. Diese Hervorhebung der Unterstützung der Mitgliedstaaten steht im Einklang mit dem Förderungsansatz der Erklärung von 1998.

Aktionspläne für jede Kategorie von GPRA

141. Vor der Überarbeitung der Folgemaßnahmen zur Erklärung von 1998 im Juni 2010 wurden der Konferenz zu jeder Kategorie von GPRA Gesamtberichte vorgelegt. Auf der Grundlage der Konferenzaussprache prüfte und billigte der Verwaltungsrat einen Aktionsplan mit Tätigkeiten zu der entsprechenden Kategorie von GPRA. Diese Aktionspläne legen für jede Kategorie von GPRA die Prioritäten während der nächsten vier Jahre fest. Es wurden drei volle Zyklen von Gesamtberichten abgeschlossen, der letzte über Diskriminierung im Jahr 2011. Die verschiedenen Aktionspläne waren nach Länge und Detailfülle unterschiedlich und sind im Allgemeinen nicht auf Synergien zwischen den einzelnen Kategorien von GPRA oder Zusammenhänge mit den anderen strategischen Zielen eingegangen.

142. Die derzeitige Lage hinsichtlich der Aktionspläne ist wie folgt:

- in Bezug auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen umfasst der Aktionsplan den Zeitraum 2008-12 ⁵;
- in Bezug auf Zwangsarbeit wurde der Aktionsplan 2009 für einen Zeitraum von vier Jahren angenommen ⁶, er erkennt aber an, dass die vom Generaldirektor geforderte globale Allianz gegen Zwangsarbeit im Hinblick auf die Beseitigung aller Formen von Zwangsarbeit weltweit bis 2015 weiterhin das Dach für die Tätigkeiten des Sonderaktionsprogramms zur Bekämpfung der Zwangsarbeit (SAP-FL) bilden wird;
- in Bezug auf Kinderarbeit ist der globale Aktionsplan 2006 weiterhin der Rahmen, an dem sich die Maßnahmen der IAO bis 2016, dem Zieltermin für die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, orientieren: Er wurde vom Verwaltungsrat im Jahr 2010 neben dem Aktionsplan 2010 erneut gebilligt, dem der Fahrplan für die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit bis 2006 beigelegt war, der von der Weltkonferenz über Kinderarbeit 2010 in Den Haag gebilligt worden war ⁷; und
- der Aktionsplan zu Nichtdiskriminierung wurde vom Verwaltungsrat im November 2011 gebilligt, und er soll für die nächsten vier Jahre als Richtschnur für die Arbeit

⁵ IAA: *Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: Technical cooperation priorities and action plans regarding freedom of association and effective recognition of the right to collective bargaining*, Verwaltungsrat, 303. Tagung, Genf, Nov. 2008, GB.303/TC/3.

⁶ IAA: *Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: Technical cooperation priorities and action plans regarding the elimination of forced labour*, Verwaltungsrat, 306. Tagung, Genf, Nov. 2009, GB.306/TC/3.

⁷ IAA: *Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: Technical cooperation priorities and action plans regarding child labour*, Verwaltungsrat, 309. Tagung, Genf, Nov. 2010, GB.309/TC/3.

des Amtes dienen, vorbehaltlich des Ergebnisses dieser wiederkehrenden Diskussion⁸.

Evaluierungsmechanismen der IAO

143. Diese Überprüfung der Maßnahmen der IAO zu den GPRA stützt sich auf verschiedene Evaluierungsmechanismen, darunter die Berichte über die Programmdurchführung, die einen Überblick über die Leistung der IAO und die Programmdurchführung in jeder Zweijahresperiode geben, mit einer ausführlichen Berichterstattung und Analyse unter jedem Ergebnis, wobei der Schwerpunkt auf den erzielten Ergebnissen liegt⁹, und der letzte IPEC-Durchführungsbericht¹⁰. Wertvolle Informationen sind auch in den unabhängigen Evaluierungen der Landesprogramme und -strategien enthalten, die gemäß der vom Verwaltungsrat im November 2005 verabschiedeten Evaluierungspolitik durchgeführt werden¹¹. Die einzigen unabhängigen Evaluierungen, die in letzter Zeit in Bezug auf die vier Kategorien von GPRA durchgeführt worden sind, waren die Evaluierung der IAO-Strategie zur Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf, mit der sich der Verwaltungsrat im November 2011 befasste¹², und die im Jahr 2010 durchgeführte Evaluierung des SAP-FL¹³.

2. IAA-Programme zu den GPRA

144. Die IAA-Programme, deren Hauptaufgabe die Förderung der GPRA ist, sind folgende: das Programm für die Förderung der Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (DECLARATION), das im Oktober 1999 nach der Annahme der Erklärung von 1998 eingerichtet wurde; das Internationale Programm für die Beseitigung der Kinderarbeit (IPEC), das 1992 eingerichtet wurde; und die Hauptabteilung Internationale Arbeitsnormen (NORMES), wo vier Gruppen für die Unterstützung der Arbeit der Aufsichtsgremien im Zusammenhang mit der Durchführung der grundlegenden Übereinkommen und für die Durchführung der damit zusammenhängenden Förderungstätigkeiten und Tätigkeiten der technischen Unterstützung verantwortlich sind. Diese Programme sind sämtlich im Sektor Normen und grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit angesiedelt. Die derzeitige Struktur des Amtes wurde 1999 geschaffen, um dem Verfahren der strategischen Haushaltserstellung Rechnung zu tragen, in dessen Mittelpunkt die vier strategischen Ziele der IAO stehen.

⁸ IAA: *Follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work: Technical cooperation priorities and action plans regarding the elimination of discrimination in employment and occupation*, Verwaltungsrat, 312. Tagung, Genf, Nov. 2011, GB.312/POL/12.

⁹ IAA: *Durchführung des Programms der IAO 2008-09*, Bericht I(A), IAK, 99. Tagung, Genf 2010.

¹⁰ IAA: *IPEC action against child labour: Highlights 2010* (Genf, 2011).

¹¹ IAA: *Evaluation: A new policy and strategic framework for evaluation at the ILO*, Verwaltungsrat, 294. Tagung, Genf, Nov. 2005, GB.294/PFA/8/4. Im März 2011 wurde die Evaluierungspolitik um weitere fünf Jahre verlängert, mit bestimmten Anpassungen, um einige der Mängel zu beseitigen, die durch eine 2010 durchgeführte unabhängige externe Evaluierung ermittelt worden waren, die feststellte, dass die Evaluierungspolitik im Allgemeinen solide ist, dass es aber einer stärkeren Verbindung zwischen Evaluierung und Entscheidungsfindung bedarf.

¹² IAA: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation* (Genf, 2011); *Discussions of high-level evaluations: Strategies and Decent Work Country Programmes*, Verwaltungsrat, 312. Tagung, Genf, Nov. 2011, GB.312/PFA/9.

¹³ J. Walker: *Evaluation of the ILO special action programme to combat forced labour: From 2006-09* (Genf, 2010).

145. DECLARATION unterstützt die Mitgliedstaaten durch Maßnahmen, die das gesamte Spektrum der anwaltschaftlichen Tätigkeit, Förderungsarbeit, Unterstützung und technischen Zusammenarbeit der IAO umfassen, um Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, die Beseitigung der Zwangsarbeit und Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf zu fördern.

146. Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen werden durch eine breite Palette von Tätigkeiten gefördert, hauptsächlich durch DECLARATION und NORMES, aber auch durch andere Hauptabteilungen des Sektors Sozialer Dialog, und insbesondere durch die Büros für Tätigkeiten für Arbeitgeber (ACT/EMP) und für Tätigkeiten für Arbeitnehmer (ACTRAV). Ein wichtiger Bestandteil dieser Tätigkeiten sind Kapazitätsaufbau und Schulung für die dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und in bestimmten Fällen auch für andere Akteure, wie Mitglieder der Justiz, Parlamentarier, Strafverfolger und Wissenschaftler. Zu weiteren Tätigkeiten gehören die Verbreitung von Informationen, Unterstützung bei Gesetzesreformen, Sensibilisierung und die Erhebung von Informationen über nationale Arbeitsbeziehungssysteme und Gesetzgebung und Praxis. Die Erfahrung zeigt, dass die volle Einhaltung des Vereinigungsrechts und des Rechts zu Kollektivverhandlungen starkes politisches Engagement und manchmal eine Veränderung der Einstellung und des Ansatzes zu den Arbeitsbeziehungen erforderlich macht. Dies erfordert langfristiges Engagement und langfristige Unterstützung seitens des Amtes, oft über einen einzigen Zweijahreszeitraum hinaus.

147. Im Hinblick auf Zwangsarbeit wurde das SAP-FL innerhalb DECLARATION im November 2001 eingerichtet nach dem ersten Gesamtbericht zu diesem Thema. Je nach dem betroffenen Land haben die Tätigkeiten des SAP-FL eine ganze Reihe von Zielen verfolgt: Aufbau einer soliden Wissensgrundlage über Art und Ausmaß der Zwangsarbeit; sicherstellen, dass Rechtsvorschriften und staatliche Politik zweckmäßig und mit einem organisationsübergreifenden Ansatz zu Zwangsarbeit vereinbar sind; Unterstützung der Rechtsdurchsetzung; Förderung der Rolle der Gewerkschaften bei der Verteidigung der Arbeitnehmer gegen Zwangsarbeit; Unterstützung von Arbeitgeberverbänden und Unternehmen bei der Annahme von Maßnahmen zur Beendigung von Zwangsarbeit; Beeinflussung von Rekrutierungsverfahren, um eine sichere Migration zu fördern; und Unterstützung von Programmen, um Menschen zu helfen, die aus Zwangsarbeit befreit worden sind.

148. In Anbetracht des übergreifenden Charakters von Diskriminierung sind die jeweiligen Tätigkeiten der IAO nicht in einem einzigen Programm konzentriert worden, und viele IAA-Sektoren und -Hauptabteilungen, einschließlich DECLARATION, haben technische Zusammenarbeit in diesem Bereich geleistet. Zwar kam die unabhängige Evaluierung der IAO-Strategie für Nichtdiskriminierung zu dem Ergebnis, dass „die Nichtdiskriminierungstätigkeiten der IAO bedeutende Beiträge zu den Bemühungen der nationalen Mitgliedsverbände geleistet haben, Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf zu beseitigen“, sie stellte aber fest, dass „die Koordinierung und Durchführung der Strategie für Ergebnis 17 durch die Tendenz in Frage gestellt werden, die Arbeit des Amtes aufzusplittern“, was eine „kohärentere Programmplanung, -durchführung und -berichterstattung behindern kann“¹⁴. Die Tätigkeit der IAO hat hauptsächlich zur Entwicklung von Instrumenten geführt, um Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf zu erreichen, beispielsweise durch Förderung der einschlägigen Arbeitsnormen, Unterstützung einer besseren Durchsetzung der Rechtsvorschriften und das Eintreten für

¹⁴ IAA: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, a.a.O., S. 42 und xii, Abs. 9.

gleiche Entlohnung. Schulungs- und Sensibilisierungstätigkeiten haben diesbezüglich eine große Rolle gespielt. Viele Programme, beispielsweise diejenigen zu Geschlechtergleichstellung, HIV und Aids, Wanderarbeitnehmern und Arbeitnehmern mit Behinderungen, haben Tätigkeiten zur Förderung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung umfasst, in der Regel im Rahmen breiterer Programme und Zielsetzungen. In diesem Zusammenhang hilft und berät das IAA-Büro für die Gleichstellung der Geschlechter (GENDER) bei der generellen Berücksichtigung von Gleichstellungsfragen in den Entwurfs-, Umsetzungs- und Evaluierungsphasen von IAO-Projekten der technischen Zusammenarbeit. In Zusammenarbeit mit NORMES und DECLARATION hat es auch die Durchsetzung von Grundsätzen der Geschlechtergleichstellung auf nationaler Ebene durch Beratungsdienste, Programme der technischen Zusammenarbeit und Fachkräfte im Außendienst gefördert. Unterstützung zur Beseitigung von geschlechtsspezifischen Lohnungleichheiten ist in diesem Zusammenhang auch unter Verwendung eines Ansatzes gewährt worden, der auf dem Austausch von wissenschaftlich soliden Instrumenten und Kapazitätsaufbau im Hinblick auf ein besseres Verständnis des Lohngefälles beruht.

149. In Bezug auf Kinderarbeit besteht die Arbeit des IPEC nicht nur in unmittelbarer technischer Unterstützung der Mitgliedsgruppen, sondern umfasst auch Sensibilisierung, Forschung und Datenerhebung und die Förderung der einschlägigen Instrumente. Das IPEC hat eine auf drei Säulen gestützte Strategie zur Unterstützung der Bemühungen der Mitgliedstaaten und der Sozialpartner um die Beseitigung der Kinderarbeit angenommen: Unterstützung der nationalen Antworten auf die Kinderarbeit, insbesondere durch die wirksame generelle Einbeziehung von Kinderarbeitsanliegen in nationale Entwicklungs- und Politikrahmen; Intensivierung und Stärkung der weltweiten Bewegung gegen Kinderarbeit und Förderung der weiteren Integration von Kinderarbeitsanliegen in die Gesamttätigkeiten der IAO. Unter den vier Kategorien von GPRA ist die technische Zusammenarbeit zur Bekämpfung der Kinderarbeit nach Ausmaß, Umfang und der im Verlauf von 20 Jahren IPEC-Aktivitäten gesammelten Erfahrung bei weitem die am meisten entwickelte. Zur Unterstützung seiner anwaltschaftlichen Anstrengungen veranstaltet das IPEC seit 2002 den jährlichen Welttag gegen Kinderarbeit, eine IAO-Initiative, die in den Medien große Beachtung findet.

3. Jährliche Überprüfungen

150. DECLARATION ist auch für die jährlichen Folgemaßnahmen zu nichtratifizierten grundlegenden Übereinkommen, als „jährliche Überprüfungen“ bezeichnet, im Rahmen der Erklärung von 1998 verantwortlich. Die jährlichen Überprüfungen, die die vier Kategorien von GPRA umfassen, beruhen auf den von den Mitgliedern nach Artikel 19 Absatz 5 e) der Verfassung angeforderten Berichten und den von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden übermittelten jeweiligen Bemerkungen. Im Lauf der Jahre sind die jährlichen Überprüfungen vereinfacht worden und haben sich auf die Entwicklung einer Baseline für jedes der betroffenen nichtratifizierenden Länder konzentriert, die regelmäßig aktualisiert wird.

151. Die Übersicht über die Folgemaßnahmen zur Erklärung von 1998, die der Konferenz im Jahr 2010¹⁵ vorgelegt wurde, stellte fest, dass die jährlichen Überprüfungen eine Fülle von recht detaillierten Informationen über praktisch jeden Fall von Nichtratifizierung erbracht haben, die aktualisiert und verfügbar gemacht werden sollten, auch dem Verwaltungsrat; eine mehr analytische Überprüfung der Tendenzen und Maßnahmen

¹⁵ IAA: *Überprüfung der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, Bericht VII, IAK, 99. Tagung, Genf, 2010.

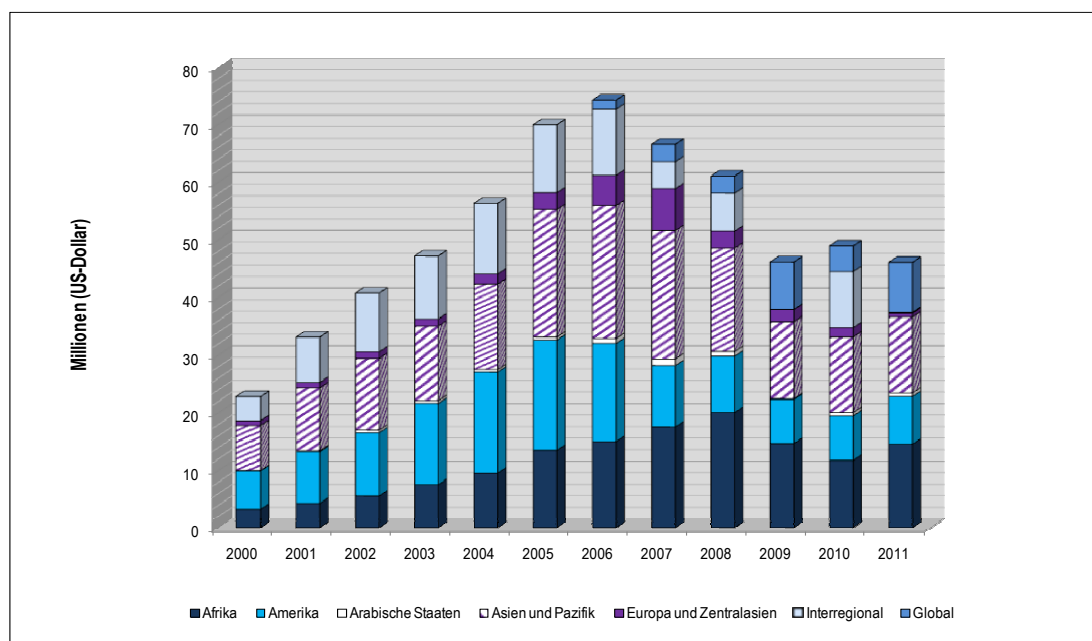
könnte dann in die Berichte zu einem wiederkehrenden Gegenstand aufgenommen werden. Bei den jährlichen Überprüfungen geht es nicht allein darum, eine Ratifizierung zu fördern, sondern auch darum, Fälle von Nichtratifizierung zu untersuchen und die Anstrengungen der betreffenden Mitgliedstaaten zu überprüfen, obgleich in der Praxis ziemlich allgemeine Informationen vorgelegt werden, die in den Antworten auf die Ratifizierungskampagne oft wiederholt werden. Außerdem sind die jährlichen Überprüfungen im Verwaltungsrat nie sehr ausgiebig erörtert worden, und trotz der speziellen Vorkehrungen mit dem Ziel, den Verwaltungsrat in einen Plenarausschuss zu verwandeln, damit ein nicht dem Verwaltungsrat angehörendes Mitglied intervenieren kann, wurde diese Möglichkeit nie in Anspruch genommen¹⁶.

152. Während der Diskussionen im Jahr 2010 unterstrichen die Mitgliedsgruppen die Bedeutung der jährlichen Überprüfungen, und die Konferenz beschloss, im Rahmen der überarbeiteten Folgemaßnahmen zur Erklärung von 1998 damit fortzufahren.

4. Mittel für die IAO-Tätigkeiten zu den GPRA

153. Die Mittel für die Tätigkeiten der IAO zu den GPRA werden im Rahmen des ordentlichen Haushalts, der Sondermittel für technische Zusammenarbeit (SMTZ) und des Haushalt-Zusatzkontos (HZK) bereitgestellt. Während der Bericht über die Programmdurchführung für 2010-11 die Aufteilung der Mittel nach Ergebnis behandelt, konzentriert sich dieser Abschnitt auf die beiden Haupt-IAA-Programme für die Förderung der GPRA, nämlich DECLARATION und IPEC. Nahezu alle ihre Tätigkeiten sind von Anfang an aus SMTZ-Mitteln finanziert worden. Der Mangel an Finanzmitteln und die starke Abhängigkeit von Sondermitteln stellen seit langem eine Herausforderung für die technische Zusammenarbeit zu den GPRA dar. Die nachstehenden Abbildungen 3.1 bis 3.4 zeigen die Entwicklung der SMTZ-Ausgaben für die Förderung jeder der vier Kategorien der GPRA nach beiden Programmen nach Region zwischen 2000 und 2011.

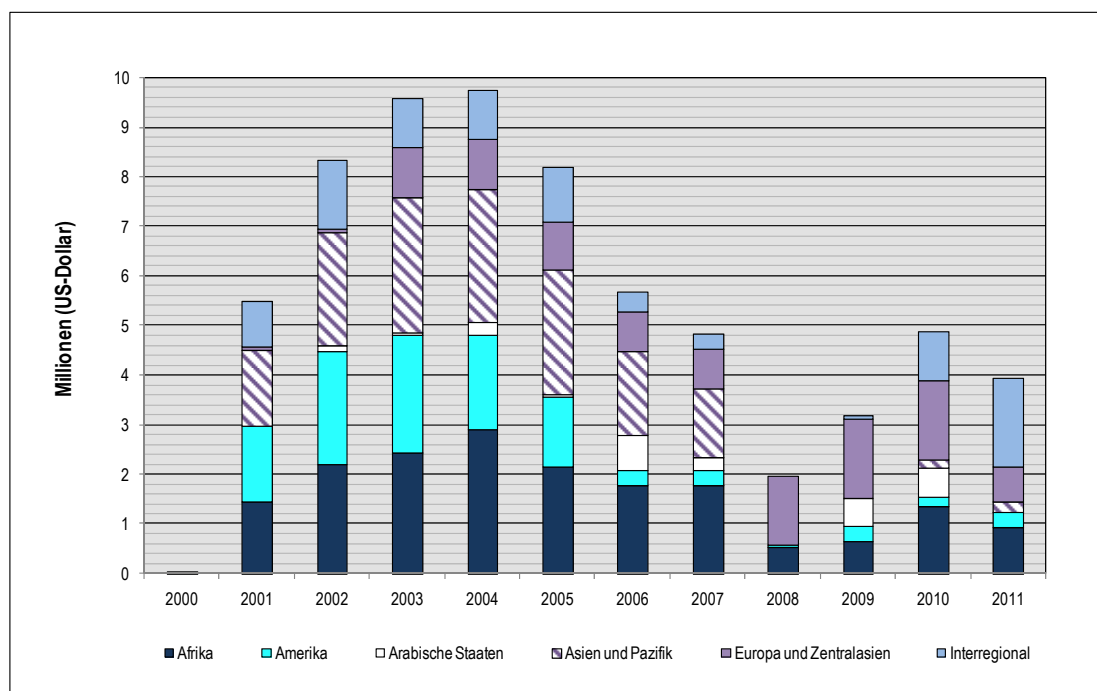
Abbildung 3.1. Aufwendungen des IPEC für technische Zusammenarbeit nach Region, 2000-11
(Millionen US-Dollar)



¹⁶ Ebd., Abs. 21-37.

154. Nach der Annahme des Übereinkommens Nr. 182 stellten viele Geberländer Mittel für die technische Zusammenarbeit zur Abschaffung der Kinderarbeit bereit. Diese Unterstützung überschattete rasch die für die anderen GPRA bereitgestellten technischen Mittel. Das IPEC verlässt sich nahezu ausschließlich auf Sondermittel, wobei die Vereinigten Staaten und das Vereinigte Königreich gefolgt von den Niederlanden die größten Geber sind. Dennoch leidet das IPEC seit 2009 unter einem starken Rückgang der Geberfinanzierung, was zu einer Einstellung bestimmter großer Feldprojekte geführt hat. Im Vergleich zum vorangegangenen Zweijahreszeitraum ist der Anteil des IPEC am Gesamtprogramm der technischen Zusammenarbeit der IAO in dieser Zweijahresperiode von 23 Prozent im Zeitraum 2008-09 auf 18,3 Prozent der Sonderbewilligungen für 2010-11 gefallen. Dieser besondere Rückgang war bedeutsamer im Jahr 2011 (siehe Abbildung 3.1). Finanzierung wird hauptsächlich für Projekte für unmittelbare Dienstleistungen bereitgestellt und in geringerem Umfang für Projekte, die auf politische oder systemische Veränderungen zielen. Im Gesamtbericht von 2010 wurde festgestellt, dass die derzeitigen Finanzierungsmodalitäten des IPEC „seine Fähigkeit eingeschränkt [haben], den Umfang seiner Programme auf die am meisten vernachlässigten Regionen, Wirtschaftssektoren und schlimmsten Formen der Kinderarbeit auszudehnen“¹⁷.

Abbildung 3.2. Aufwendung von DECLARATION-Mitteln der technischen Zusammenarbeit für die Förderung der Vereinigungsfreiheit und der effektiven Anerkennung des Rechts zu Kollektivverhandlungen, 2000-11 (Millionen US-Dollar)

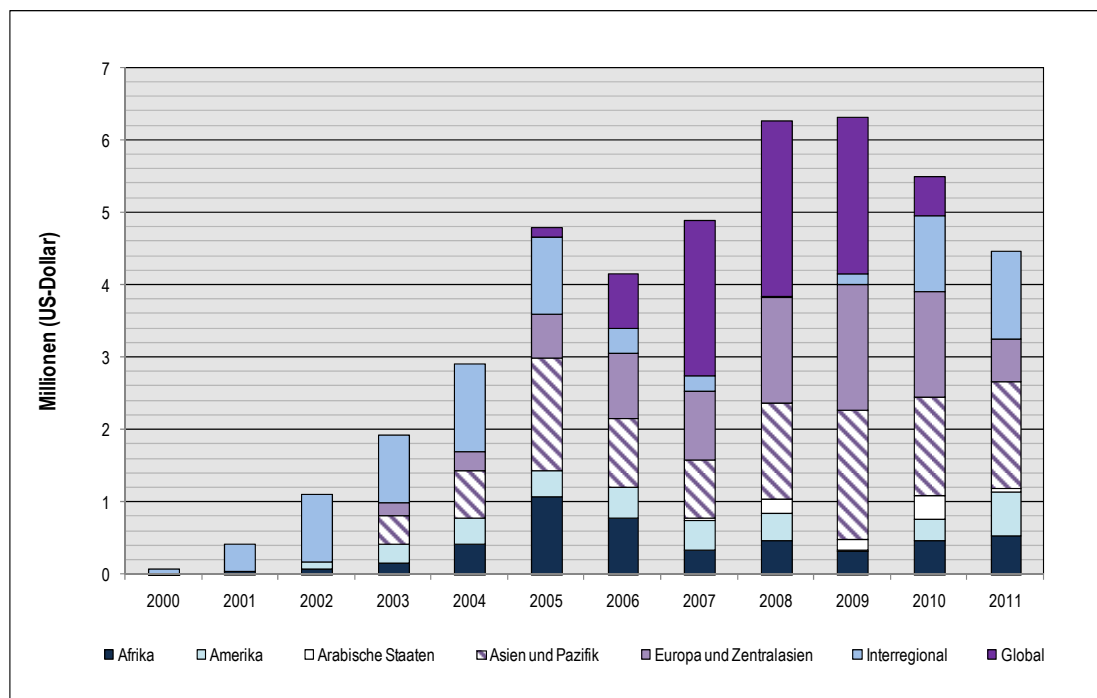


155. Im Gesamtbericht von 2008 wurde darauf hingewiesen, dass die Geberunterstützung für die Förderung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen seit der Einrichtung von DECLARATION erheblich zurückgegangen sei. Seit 2008 hat DECLARATION aber eine Zunahme der Geberfinanzierung für Projekte im Zusam-

¹⁷ IAA: *Das Vorgehen gegen Kinderarbeit forcieren*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I(B), IAK, 99. Tagung, Genf, 2010, Abs. 295.

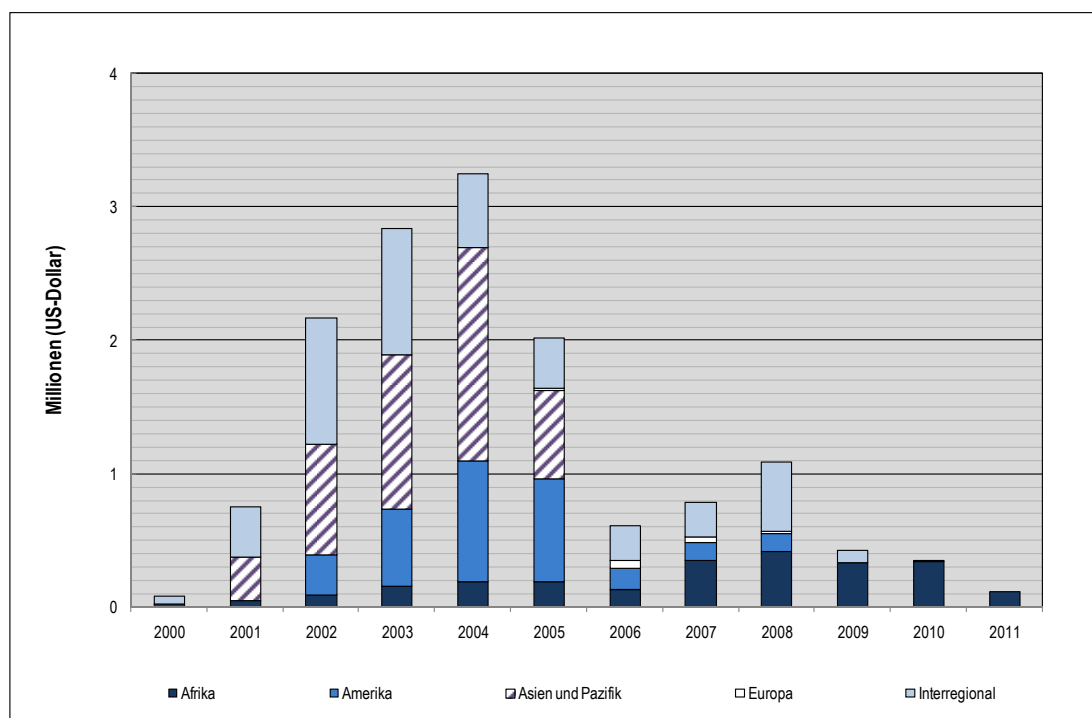
menhang mit Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen verzeichnet. Im Jahr 2011 erhielt DECLARATION zusätzlich zu den Ausgaben in Höhe von mehr als 3,8 Millionen US-Dollar für Tätigkeiten, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen stehen (siehe Abbildung 3.2), Mittel in Höhe von 24,4 Millionen US-Dollar für Tätigkeiten zu dieser Kategorie der GPRA, die derzeit für die kommenden Jahre verplant werden. Dies ist der höchste Betrag, der seit der Einrichtung des Programms jemals eingegangen ist.

Abbildung 3.3. Aufwendung von DECLARATION-Mitteln der technischen Zusammenarbeit im Zusammenhang mit Zwangsarbeit (SAP-FL) nach Region, 2000-11
(Millionen US-Dollar)



156. Bis 2011 war SAP-FL ausschließlich auf außerbudgetäre Beiträge angewiesen. Seit seiner Einrichtung im Jahr 2001 hat SAP-FL rund 15 Millionen US-Dollar an Kernfinanzierung (globale und interregionale Mittel, die nicht für irgendein bestimmtes Land bestimmt waren) vom Vereinigten Königreich, von Irland und von den Niederlanden erhalten. Diese Mittel sind im Wesentlichen für Forschung, Ausbildung, globale Anwaltschaft und als Startfinanzierung für die Projektentwicklung in verschiedenen Ländern verwendet worden. Der größte Teil der Mittel für Landesprojekte ist in Asien ausgegeben worden, wo Zwangsarbeit am weitesten verbreitet ist. Seit 2009 hat SAP-FL einen erheblichen Rückgang der Finanzmittel verzeichnet (siehe Abbildung 3.3), was seine Fähigkeit geschmälert hat, vor Ort tätig zu werden. Ab 2012 hat SAP-FL erstmals Mittel aus dem ordentlichen Haushalt erhalten mit dem Ziel, das Programm nachhaltiger zu gestalten.

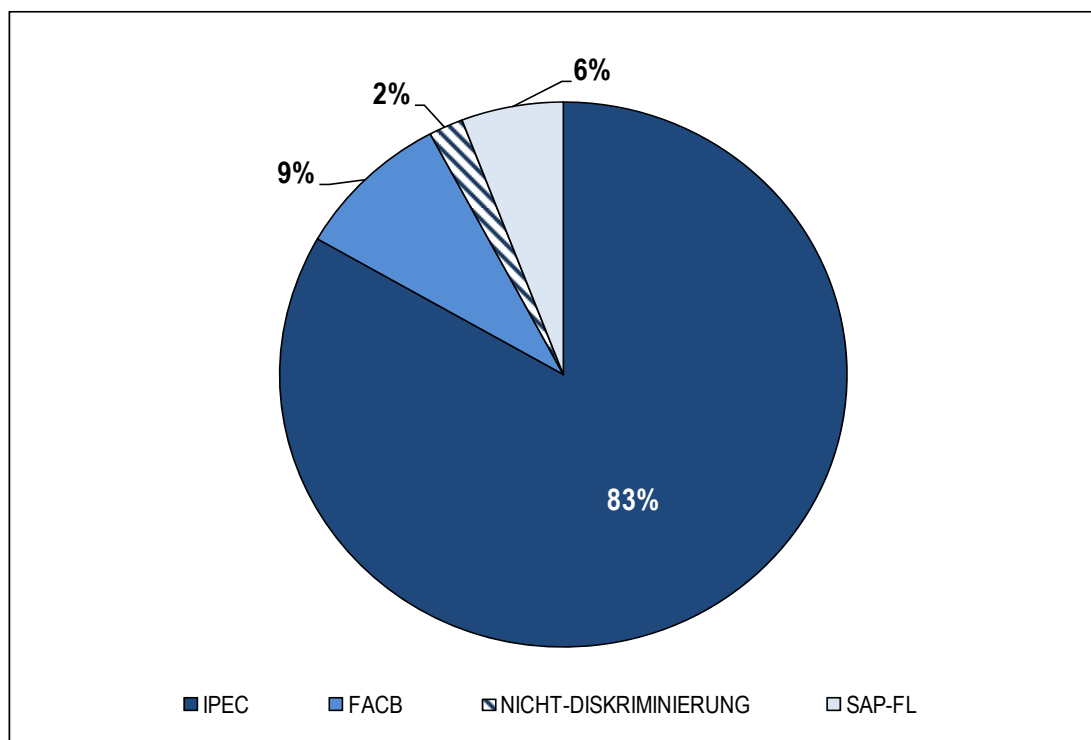
Abbildung 3.4. Aufwendung von DECLARATION-Mitteln der technischen Zusammenarbeit im Zusammenhang mit Nichtdiskriminierung nach Region, 2000-11
(Millionen US-Dollar)



157. Trotz der nahezu universellen Ratifizierung der beiden Übereinkommen über Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf bestand ein erheblicher Mangel an Sondermitteln, um Mitgliedstaaten bei ihrer Durchführung zu unterstützen. Die verfügbaren Mittel der technischen Zusammenarbeit für Tätigkeiten von DECLARATION zu Nichtdiskriminierung erreichten einen Höhepunkt im Jahr 2004, waren aber im Jahr 2011 auf dem gleichen Niveau wie im Jahr 2000 (siehe Abbildung 3.4)¹⁸. Ansonsten sind die von Gebern für Unterstützungsmaßnahmen der technischen Zusammenarbeit im Bereich der Nichtdiskriminierung zur Verfügung gestellten Mittel hauptsächlich GENDER für Geschlechtergleichstellung in der Welt der Arbeit zugewiesen worden. Die Sondermittel, die für Nichtdiskriminierung zur Verfügung gestellt worden sind (siehe Abbildung 3.5) entsprechen nur rund 2 Prozent der SMTC-Ausgaben zwischen 2000-11 von DECLARATION und IPEC.

¹⁸ Diese Mittel waren für ein Projekt in Afrika bestimmt: das Unterstützungsprogramm für die Durchführung der Erklärung über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (PAMODEC).

Abbildung 3.5. Ausgaben von DECLARATION und IPEC, 2000-11



5. Fragen im Zusammenhang mit dem Rahmen für IAO-Tätigkeiten zu den GPRA

Strategischer und Programmplanungsrahmen

158. Was die einzelnen Komponenten des Rahmens für IAO-Tätigkeiten zu den GPRA angeht, so verdienen eine Reihe von Fragen Aufmerksamkeit. Neben der Sicherstellung angemessener Verbindungen zwischen den einzelnen GPRA-Ergebnissen zur Stärkung der Kohärenz stellt sich die Frage, ob dieser Rahmen den spezifischen Beitrag der GPRA zu menschenwürdiger Arbeit als Rechte wie auch als förderliche Voraussetzungen angemessen berücksichtigt. Dies ist besonders wichtig im Kontext der derzeitigen Mittelkürzungen angesichts der Abhängigkeit der GPRA-Tätigkeiten von Sondermitteln.

159. Eine damit zusammenhängende Frage ist die Tatsache, dass im Gegensatz zur übergreifenden Natur der Geschlechtergleichstellung und der Nichtdiskriminierung, die im SGR 2010-15 und in den entsprechenden Programm- und Haushaltsdokumenten erfasst ist, dies bei den anderen GPRA-Kategorien nicht der Fall ist. Obgleich der SGR die besondere Bedeutung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen für das Erreichen aller strategischen Ziele der IAO anerkennt, operationalisiert er weder dies noch die spezifische Rolle der GPRA insgesamt als Rechte wie als förderliche Voraussetzungen für die volle Verwirklichung der strategischen Ziele der IAO.

160. Hinsichtlich der spezifischen Behandlung der Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf als übergreifende Frage wies die unabhängige Evaluierung darauf hin, dass Geschlechtergleichstellung und Diskriminierung auf institutioneller Ebene getrennt angegangen worden sind. Die Geschlechtergleichstellung ist sowohl in der Zentrale als auch im Feld durch GENDER gefördert worden, und zu diesem Zweck sind Anstrengungen zur Einwerbung von Mitteln unternommen worden. Die Nichtdiskriminierung ist jedoch hauptsächlich durch DECLARATION und andere Abteilungen gefördert worden.

Da Nichtdiskriminierung einem Ergebnis unterliegt und gleichzeitig eine übergreifende Frage ist, empfahl die Evaluierung effektivere und effizientere Teamarbeit und Methoden der Zusammenarbeit im gesamten Amt, um die Dienstleistungen zu verbessern. „Um die übergreifende Natur von Ergebnis 17 zu stärken, sollte die Strategie mehr Orientierungshilfe zu möglichen Synergien zwischen Diskriminierung aus verschiedenen Gründen bieten [...]. Es gibt auch gute Argumente für die Umsetzung der Strategie zu Ergebnis 17 in einen Aktionsplan für die generelle Einbeziehung der Nichtdiskriminierung in alle strategischen Ergebnisse entsprechend dem in Bezug auf die Gleichstellung der Geschlechter verfolgten Ansatz“¹⁹.

Jährliche Überprüfungen

161. Ungeachtet des sich verlangsamenden Ratifizierungstempos der grundlegenden Übereinkommen (mit Ausnahme derjenigen über Kinderarbeit) teilt die Mehrheit der nichtratifizierenden Länder mit, dass sie zu ratifizieren beabsichtigen. In Anbetracht der Bedeutung, die der Verwaltungsrat und die Konferenz den jährlichen Überprüfungen im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung von 1998 beimisst, stellt sich die Frage, ob der derzeitige Mechanismus gestärkt werden sollte, um spezifischere Informationen über Fälle von Nichtratifizierung zu liefern und dem Amt eine wirksamere Orientierungshilfe hinsichtlich der den betroffenen Ländern zu gewährenden Unterstützung an die Hand zu geben²⁰.

Mittelzuweisung

162. In Anbetracht der starken Abhängigkeit der technischen Zusammenarbeit zu den GPRA von Sondermitteln, auch wenn es zwischen den vier Kategorien der GPRA große Unterschiede gibt, haben die Unvorhersehbarkeit freiwilliger Beiträge und die anhaltenden Sorgen wegen der Verfügbarkeit von Mitteln erhebliche Auswirkungen auf die Quantität und Qualität der gebotenen Unterstützung gehabt. Die Erfahrung zeigt, dass GPRA-Projekte von einer bestimmten Größe, Dauer und Gestaltung sein müssen, damit ihre Wirkung und Nützlichkeit für die Mitgliedstaaten sichergestellt ist. Durch die Ungewissheit der Finanzierung wird eine strategische Planung erschwert, wobei das geringe Niveau und die verstreuten Quellen der verfügbaren Finanzierung manchmal zu bruchstückhaften Tätigkeiten führen. Außerdem hat die Nachfrage ständig die entsprechenden Kapazitäten der IAO überstiegen, sowohl für ratifizierende als auch für nichtratifizierende Länder²¹.

163. Außerbudgetäre Finanzierung ist für die nachhaltige Förderung der GPRA von entscheidender Bedeutung. Jedoch sind einige der Bedingungen, die die Geber hinsichtlich des Umfangs, der Zielvorgaben und des regionalen Schwerpunkts von Projekten festlegen (zweckgebundene Mittel), nicht unbedingt optimal, um der Notwendigkeit Rechnung zu tragen, die Relevanz, Kohärenz und Wirkung der jeweiligen Programme und Projekte der technischen Zusammenarbeit sicherzustellen. Eine weitere Schwierigkeit betrifft den Ansatz der offenen Ausschreibung, bei dem die Rolle der Sozialpartner möglicherweise nicht immer ganz verstanden wird. Eine dritte Herausforderung ergibt sich aus der Ineffizienz eines bruchstückhaften Herangehens der Geber an die Finanzierung.

¹⁹ IAA: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, a.a.O., S. 46-47.

²⁰ Dies erscheint um so notwendiger, als der Verwaltungsrat nach dem vor kurzem verabschiedeten Reformpaket nur Vorlagen prüfen und erörtern wird, die eine Beschlussfassung erfordern. Die derzeitigen Dokumente zu den jährlichen Überprüfungen, die dem Verwaltungsrat vorgelegt werden, enthalten nur allgemeine Informationen.

²¹ Zu IPEC siehe IAA: *IPEC action against child labour: Highlights 2010*, a.a.O., S. 72.

164. Dies wirft daher zwei miteinander zusammenhängende Fragen hinsichtlich der Förderung der GPRA auf: Wie können die Mittelbewilligungen für die GPRA (Ergebnisse 14 bis 17) unter besonderer Berücksichtigung der Mittel aus dem ordentlichen Haushalt und aus dem Haushalt-Sonderkonto die hohe Wirkung, Qualität und Nachhaltigkeit der Unterstützung sicherstellen, die durch Projekte der technischen Zusammenarbeit geleistet wird, die von ausreichender Größe und Dauer sind; und die Entwicklung einer kohärenten und integrierten Strategie zur Mobilisierung von Ressourcen, um alle vier Kategorien der GPRA anzugehen, einschließlich Diskussionen mit Gebern, um die Relevanz, Kohärenz und Wirkung der Programme und Projekte der technischen Zusammenarbeit im Bereich der GPRA zu verbessern.

B. Technische Zusammenarbeit

1. Rahmen für die technische Zusammenarbeit auf innerstaatlicher Ebene

165. Die Landesprogramme für menschenwürdige Arbeit (DWCPs) sind das Hauptinstrument für die technische Zusammenarbeit der IAO auf Landesebene. Die DWCPs sollen sich auf eine kleine Anzahl von Landesprogrammprioritäten konzentrieren (normalerweise höchstens drei), die von der Regierung und den Sozialpartnern in enger Zusammenarbeit mit dem Amt bestimmt werden. Der Inhalt der DWCPs ist somit von Land zu Land verschieden entsprechend den innerstaatlichen Umständen und den Prioritäten der einzelnen Mitgliedstaaten, was sich natürlich auf die Entscheidungen bezüglich der Ressourcen und der Programmaktivitäten, auch in Bezug auf die GPRA, auswirkt. Obschon die technische Unterstützung der IAO im Bezug auf die GPRA zunehmend im Kontext der DWCPs geleistet wird, ist dies nicht immer der Fall, da nicht jedes Land, das eine derartige technische Unterstützung erhält, über einen DWCP verfügt.

166. Es gibt Grund zu der Annahme, dass Mitgliedstaaten, wenn es um sensible oder strittige Angelegenheiten geht, möglicherweise nicht die GPRA als Prioritäten für die Zwecke der DWCPs festlegen und sich statt dessen für fachliche Themen entscheiden, die konsensfähiger sind. Rund 20 Prozent aller DWCPs nehmen ausdrücklich auf die GPRA Bezug oder zumindest auf eine Kategorie der GPRA. Vier DWCPs erwähnen die GPRA als Ganzes unter ihren Landesprogrammprioritäten²², neun DWCPs beziehen die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit in ihre Prioritäten ein, und zwei schließen die Nichtdiskriminierung ein²³.

167. Wenn auch die konkrete Einbeziehung der GPRA in die DWCP-Landesprioritäten recht schwach ausgeprägt ist, umfassen viele DWCPs dennoch Tätigkeiten, die mit der Förderung der GPRA in Zusammenhang stehen. So nennen rund 30 Prozent der DWCPs als Priorität den Schutz der Arbeitnehmerrechte, Arbeitsrechtsreform oder die Anwendung internationaler Arbeitsnormen, die in den meisten Fällen Tätigkeiten zu den GPRA umfassen²⁴. Die GPRA können auch indirekt in DWCPs einbezogen sein als Ergebnis einer Priorität im Zusammenhang mit einem anderen strategischen Ziel (jede Landespro-

²² Bangladesch, Der Plurinationale Staat Bolivien, Madagaskar und Südafrika. Das DWCP für China (2006-10) umfasst als Priorität „Förderung der Arbeitnehmerrechte und der grundlegenden Arbeitsprinzipien und -rechte“.

²³ Mauritius (alle Formen von Diskriminierung) und Simbabwe (geschlechtsspezifische Diskriminierung).

²⁴ Weitere Beispiele für DWCP-Prioritäten, die die Bedeutung der GPRA widerspiegeln, ohne sie ausdrücklich zu erwähnen, sind diejenigen von Indonesien („Beendigung der Ausbeutung bei der Arbeit“) und Indien („Inakzeptable Formen der Arbeit werden schrittweise beseitigt“).

grammpriorität schließt mehrere Ergebnisse ein). In solchen Fällen können die GPRA andere Prioritäten mehr oder weniger ergänzen, so dass man davon ausgehen kann, dass sie als „Rechte und förderliche Voraussetzungen“ behandelt werden. So ist der Grundsatz der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen, wenn er einbezogen ist, meistens als Teil der Priorität Stärkung des sozialen Dialogs und/oder Arbeitsbeziehungen in die DWCPs integriert. Desgleichen gehen viele Landesprogrammprioritäten im Bereich Beschäftigung und Sozialschutz den Grundsatz der Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf durch einen ausdrücklichen Hinweis auf Frauen und Männer, junge Menschen, verletzte Gruppen, Menschen mit Behinderungen und/oder Migranten an. Darüber hinaus schließen viele DWCPs, die die Beseitigung der Kinderarbeit nicht als Landesprogrammpriorität angeben, Tätigkeiten in diesem Bereich als ein Ergebnis unter der Priorität der Beschäftigungsförderung ein.

168. Insgesamt gesehen ist die Integration der GPRA in die DWCPs dennoch ungleich. Dies ist von besonderer Bedeutung, nicht nur wegen der Rolle der DWCPs im Rahmen der technischen Unterstützung der IAO auf Landesebene, sondern auch deshalb, weil sie das Instrument sind, mit dessen Hilfe das Amt seine Zusammenarbeit mit anderen Organisationen und Partnern der Vereinten Nationen im Rahmen der Entwicklungshilfeprogrammrahmen der Vereinten Nationen (UNDAF) gestaltet. Enge Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen stärkt die Arbeit auf lokaler Ebene und trägt dazu bei, die Kohärenz und Nachhaltigkeit von Projekten und Programmen langfristig zu sichern. Da die UNDAFs den Rahmen für Maßnahmen der Vereinten Nationen auf Landesebene bilden, ist es wesentlich, dass die IAO aktiv an deren Gestaltung und Umsetzung beteiligt ist. Wo die GPRA in die DWCPs als Landesprogrammprioritäten einbezogen sind, ist die Wahrscheinlichkeit, dass ihre Bedeutung in den UNDAFs zum Ausdruck kommt, eindeutig größer. Bis zu einem gewissen Grad werden die GPRA in den UNDAFs berücksichtigt. Während einige nur flüchtig auf die Erklärung von 1998 verweisen, umfassen andere spezifische Maßnahmen zu allen vier Kategorien der GPRA ²⁵. Die meisten UNDAFs, insbesondere in den Regionen Asien und Pazifik und Europa, konzentrieren sich jedoch ausschließlich auf die Beseitigung der Kinderarbeit und lassen die anderen GPRA beiseite.

2. Lehren aus der technischen Zusammenarbeit im Bereich der GPRA

169. Wie die Einbeziehung der Beseitigung der Kinderarbeit in DWCPs und UNDAFs und die Größe des IPEC belegen, ist die technische Zusammenarbeit im Bereich der Kinderarbeit bei weitem die am stärksten entwickelte. Im Zeitraum 2010-11 wickelte das IPEC Projekte der technischen Zusammenarbeit in 88 Ländern ab und erteilte mehr als 103 Ländern in allen fünf Regionen der Welt Fachberatung/technische Unterstützung. Hinsichtlich der Zwangsarbeit führte SAP-FL Ende 2011 19 Projekte durch, darunter ein gemeinsames Programm mit dem IPEC, eines mit dem Internationalen Programm für Migration (MIGRANT) und zwei globale Projekte, die insgesamt 17 Länder abdeckten. Hinsichtlich Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen führt DECLARATION derzeit 14 Projekte durch, darunter zwei globale Projekte, die sich auf zehn Länder erstrecken. In Bezug auf Nichtdiskriminierung werden neben PAMODEC (siehe unten) zur Zeit zwei DECLARATION-Projekte in Zusammenarbeit mit NORMES durchgeführt.

²⁵ Siehe beispielsweise den UNDAF für Burkina Faso (2006-10), zu dessen Ergebnissen die Stärkung der Vereinigungsfreiheit und die Verhütung der Kinderarbeit durch die Annahme eines effektiven Rechtsrahmens (gemäß den Übereinkommen Nr. 138 und 182) gehören.

Alle übrigen Projekte der technischen Zusammenarbeit im Bereich der Diskriminierung werden von GENDER oder von Programmen in anderen Sektoren durchgeführt.

170. Da die Bedeutung der technischen Zusammenarbeit bei der Förderung der universellen Anwendung der GPRA zugenommen hat, haben sich etliche Lehren ergeben, wie ihre Wirksamkeit verbessert werden kann. Wichtig sind u.a. der Aufbau einer Wissensbasis, die Beteiligung der Sozialpartner sowie Ausbildung und Kapazitätsaufbau.

2.1. *Die Wissensbasis*

171. Genaue qualitative und quantitative Informationen sind unerlässlich, um sicherzustellen, dass die technische Zusammenarbeit der IAO und die nationalen Politiken vorrangige Herausforderungen im Bereich der GPRA wirksam angehen. Die technische Zusammenarbeit der IAO im Bereich der Kinderarbeit beruht auf einer soliden und systematischen Datenerhebung. Das Statistische Informations- und Überwachungsprogramm zur Kinderarbeit (SIMPOC) führt nationale Erhebungen durch, an denen sich die technische Unterstützung des IPEC orientiert. Es unterstützt auch Länder bei der Erhebung, Dokumentierung, Verarbeitung und Analyse von Daten zur Kinderarbeit. Aufgrund dessen ist die Fähigkeit einer erheblichen Zahl von Ländern, fundierte nationale Erhebungen über Kinderarbeit durchzuführen, verbessert worden ²⁶.

172. Auch das SAP-FL hat als eine seiner Prioritäten die Erhebung von Informationen über Art und Ausmaß der Zwangsarbeit festgesetzt, auch wenn es hierfür über weniger Mittel verfügt. Zu diesem Zweck hat die IAO methodische Leitlinien entwickelt, um den Mitgliedstaaten bei der Erhebung von besseren Daten zur Zwangsarbeit behilflich zu sein ²⁷. Empirische Erhebungen, entweder auf nationaler oder auf sektoraler Ebene ²⁸, haben sich als wertvoll erwiesen, um die Aufmerksamkeit der Regierungen und der Sozialpartner auf das Bestehen von Zwangsarbeit in ihren Ländern zu lenken und sie davon zu überzeugen, dass sie handeln müssen. In Sambia beispielsweise verabschiedete die Regierung umfassende neue Rechtsvorschriften, nachdem die IAO Hilfe zur Ermittlung des Ausmaßes der Zwangsarbeit geleistet hatte.

173. Hinsichtlich Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen stellen die Befunde und Bemerkungen sowohl des CEACR als auch des CFA eine starke rechtliche Grundlage für die Bestimmung von Prioritäten im Bereich der technischen Zusammenarbeit dar. Obgleich das Amt aufgrund finanzieller Engpässe nur über begrenzte Möglichkeiten verfügt, diese Informationen durch die Beschaffung von quantitativen und qualitativen Daten zu ergänzen, ist im Rahmen eines von Schweden finanzierten Projekts das Schwergewicht auf die Durchführung von Untersuchungen gelegt worden, um zu einem tieferen Verständnis der Bedürfnisse und Hindernisse bei der Ausübung von Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen im ländlichen und im Exportverarbeitungssektor zu gelangen.

²⁶ IAA: *Das Vorgehen gegen Kinderarbeit forcieren*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I(B), IAK, 99. Tagung, Genf, 2010, Abs. 106.

²⁷ IAA: *Hard to see, harder to count: Survey guidelines to estimate forced labour of adults and children* (Genf, 2011).

²⁸ IAA: *Die Kosten des Zwangs*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I(B), IAK, 98. Tagung, Genf, 2009, Abs. 51-57.

**Förderung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen
im ländlichen und im Exportverarbeitungssektor:
Erstellung von globalen Diagnoseinstrumenten**

Im Rahmen eines ehrgeizigen globalen Projekts, das von der Schwedischen Agentur für internationale Entwicklungszusammenarbeit (SIDA) 2010-11 finanziert wurde, wurden internationale und nationale Forschungsstudien über Lücken und Möglichkeiten in Gesetzgebung und Praxis in Bezug auf Vereinigungsfreiheit und das Recht zu Kollektivverhandlungen in Bangladesch, El Salvador und den Philippinen (im Exportverarbeitungssektor) und in Kenia, Marokko und Südafrika (im ländlichen Sektor) erstellt. Auf der Grundlage dieser Studien wurden Instrumente für die Bewertung und Beseitigung von Lücken im Bereich der Vereinigungsfreiheit entwickelt, und die diagnostische Komponente ist in Bangladesch, Südafrika, den Philippinen und Kenia erprobt worden. Dieser Prozess umfasste nationale Besprechungen mit den dreigliedrigen Mitgliedsverbänden in den jeweiligen Sektoren sowie Unternehmensbesuche und Treffen mit Arbeitgebern, Arbeitnehmern und ihren Vertretern. Der Diagnoseprozess soll dazu dienen, die Bedürfnisse und Anliegen der Mitgliedsgruppen als Grundlage für die Entwicklung von nationalen Aktionsplänen zu ermitteln, in denen dreigliedrige Prioritäten und Abhilfemaßnahmen auf kurze und mittlere Sicht festgelegt werden. Die IAO wird bei ihrer Umsetzung Hilfestellung leisten. Eine zweite Phase des Projekts im Zeitraum 2012-13 wird eine weitere Verfeinerung der Instrumente und insbesondere die Entwicklung von Methoden ermöglichen, um sicherzustellen, dass die Vorteile von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen im ländlichen und im Exportverarbeitungssektor besser verstanden und auf andere Länder und auf Hausangestellte ausgeweitet werden.

174. Zwar beruht die technische Unterstützung der IAO gewöhnlich auf spezifischen empirischen Untersuchungen, in Bezug auf die Diskriminierung ergab die unabhängige Evaluierung der einschlägigen IAO-Strategie jedoch, dass eine stärker strukturierte Wissensstrategie, die die einzelnen in der IAO durchgeführten Untersuchungen zu Gleichstellungsfragen miteinander verknüpft, zu erheblichen Einsparungen an Arbeitsaufwand und Mitteln führen würde und auch die Integration von DWCP-Ergebnissen in UNDAFs erleichtern könnte ²⁹.

175. Es steht fest, dass eine ausreichende Wissensbasis für die Entwicklung von erfolgreichen GPRA-Strategien der technischen Zusammenarbeit unerlässlich ist. Diejenigen, die zur Zeit in der IAO bestehen, sind unterschiedlich, sowohl wegen der Art der betreffenden Grundsätze und Rechte als auch wegen der Mittel, die in sie investiert worden sind. Im Zuge der Arbeit der IAO an ihrer neuen Wissensmanagementstrategie kann die Zusammenarbeit im Bereich der GPRA von den Gesamtanstrengungen zur Stärkung der Wissensbasis der Organisation profitieren, so dass sie nicht nur davon abhängig ist, was über einzelne Projekte getan werden kann.

2.2. *Einbeziehung der Sozialpartner*

176. Die Einbeziehung der Sozialpartner ermöglicht breit gefächerte Maßnahmen und stellt die Nachhaltigkeit der technischen Zusammenarbeit der IAO sicher. Die Stärkung der Fähigkeiten der Sozialpartner, um höchstmöglichen Nutzen aus ihrer Einbindung zu ziehen, ist ein langfristiges Entwicklungsziel, das nachhaltige Ansätze und die aktive Beteiligung von ACTRAV und ACTEMP erfordert. Die Einbeziehung der Sozialpartner in die technische Zusammenarbeit im Bereich der GPRA kann viele Formen annehmen und auf unterschiedlichen Ebenen erfolgen, von der Überwachung der Arbeitsstätten bis zur Beteiligung an Sensibilisierungskampagnen und Förderungsmaßnahmen. Sie unter-

²⁹ IAA: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, a.a.O. S. 42.

scheidet sich auch je nach GPRA-Kategorie. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sind die unmittelbaren Nutznießer von Projekten im Bereich Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen und in vielen Fällen auch jener im Bereich der Nichtdiskriminierung. Beispielsweise unterstützt das *Autoreforma sindical*-Projekt die Stärkung der nationalen Gewerkschaftsstrukturen und -politiken in Amerika, insbesondere durch Verbesserung der Durchführung der Übereinkommen Nr. 87 und 98.

177. Die Einbeziehung der Sozialpartner bietet ihnen eine Möglichkeit, das Bewusstsein für die GPRA durch ihre Netzwerke zu schärfen. So hat der Internationale Gewerkschaftsbund (IGB) auf globaler Ebene durch seine Partnerschaft mit SAP-FL ein weltweites Netzwerk von rund 150 gewerkschaftlichen Anlaufstellen für die Bekämpfung der Zwangsarbeit und des Menschenhandels eingerichtet, von denen einige unmittelbar an gewerkschaftlichen Aktionen vor Ort beteiligt sind. Ein weiteres Beispiel ist ein Projekt im Bereich des Menschenhandels in China, bei dem die Einbindung des Unternehmerinnenverbands es möglich machte, weitaus mehr Unternehmer zu erreichen und zu beeinflussen, als sonst möglich gewesen wäre. In Uganda und Sambia wurden die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in ein Projekt zur Schärfung des Bewusstseins und zur generellen Einbeziehung der Fragen Kinderarbeit und HIV und Aids in ihre Programme und Aktivitäten eingebunden. Andere Projekte hatten einen unmittelbaren Einfluss auf die Annahme von Maßnahmen zur Beendigung der Zwangsarbeit durch Arbeitgeberverbände und Unternehmen. So hat die IAO in Brasilien die Unternehmensinitiative gegen Zwangsarbeit unterstützt, die zur Annahme eines Nationalen Pakts zur Ausmerzung von „Sklavenarbeit“ geführt hat³⁰. Der Pakt ist durch einen Verhaltenskodex ergänzt worden, der von 220 Unternehmen, Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und zivilgesellschaftlichen Organisationen unterstützt worden ist. Im Fokus eines Projekts in Mexiko standen die Verstärkung der Mechanismen des sozialen Dialogs und die Verbesserung der Fähigkeit der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, ihre jeweiligen Rollen beim Kampf gegen die Kinderarbeit effektiver wahrzunehmen. Im Rahmen eines IPEC-Projekts in Côte d'Ivoire und Ghana spielen die Sozialpartner eine wichtige Rolle beim Einsatz für Kinderschutzsysteme, indem sie dort, wo sie präsent sind, für eine ständige Überwachung der Arbeitsstätten sorgen.

178. Die Beteiligung der Sozialpartner an IAO-Initiativen im Zusammenhang mit den GPRA ist besonders vielversprechend in Bezug auf gefährdete Gruppen, wie Hausangestellte, Wanderarbeitnehmer und ländliche Arbeitskräfte und allgemeiner informell Beschäftigte. Die Stärkung ihrer kollektiven Organisation kann sich unmittelbar auf ihre Ausübung aller vier Kategorien der GPRA auswirken. Mehrere IAO-Initiativen und -projekte für Wanderarbeitnehmer³¹ und Hausangestellte³² haben besonderen Wert darauf gelegt sicherzustellen, dass ihre grundlegenden Rechte bei der Arbeit voll in die Agenden der Gewerkschaften integriert sind, und dass ihre Fähigkeit, sich zusammenzuschließen, gestärkt wird. Da Kinder- und Zwangsarbeit überwiegend in der informellen Wirtschaft anzutreffen ist, unterstützen sowohl das IPEC als auch SAP-FL auch Organisierungsbemühungen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der informellen Wirt-

³⁰ Von einzelnen Personen und Unternehmen, denen der Einsatz von Zwangsarbeit vorgeworfen wird, sind Fragen aufgeworfen worden, was in Brasilien als „Sklavenarbeit“ angesehen wird, was im Vergleich zu den in den Übereinkommen über Zwangsarbeit verwendeten genauen Begriffen „Zwangs- oder Pflichtarbeit“ eine gewisse Verwirrung stiften könnte.

³¹ Siehe beispielsweise Tripartite Action to Protect Migrants within and from the [Greater Mekong Sub-region] from Labour Exploitation (TRIANGLE Project).

³² IAA: *Menschenwürdige Arbeit für Hausangestellte*, Bericht IV(1), IAK, 99. Tagung, Genf, 2010, Abs. 311-314.

schaft. So war das Projekt zur Beendigung der Schuldknechtschaft in Tamil Nadu in Indien erfolgreich, weil die betroffenen Arbeitgeber bereit waren, eine eigene Organisation zu bilden, während verschiedene nationale Gewerkschaftsorganisationen „sich für die Lage von Schuldarbeitern interessierten und bereit waren, mit anderen zusammenzuarbeiten“, um diese Frage anzugehen³³. Konkret können Gewerkschaften einen entscheidenden Beitrag zur Ermittlung von Fällen von Zwangs- und Kinderarbeit und zur Stärkung der Fähigkeiten von nicht organisierten Arbeitskräften leisten, sich zu schützen und ihre Rechte zu verteidigen. In Indien und in Peru haben Zwangsarbeitsprojekte der IAO Gewerkschaften eingebunden, die für die Unterstützung und Ausbildung von nicht organisierten Opfern von Zwangsarbeit sorgten. Dies führte beispielsweise dazu, dass indigene Arbeitskräfte, die im forstwirtschaftlichen Sektor in der Region Ucayali in Peru Zwangsarbeit leisten mussten, der Nationalen Vereinigung der Beschäftigten der Holz- und verwandten Industrien (FENATIMAP) beitraten und von ihr unterstützt wurden. In Indien unterstützte das IPEC erfolgreich die Organisation von 1.200 Beschäftigten der informellen Wirtschaft durch eine der maßgebenden nationalen Gewerkschaftsvereinigungen (Hind Mazdoor Sabha).

179. Es ist wichtig, die Sozialpartner schon im Entwurfsstadium von Projekten der technischen Zusammenarbeit in die Förderung der GPRA einzubinden. Wenn der eine oder andere Sozialpartner nicht voll eingebunden wird, kann dies für die Wahrnehmung und schließlich die Wirkung eines Projekts schädlich sein. So ergab die Evaluierung des IPEC-Projekts in El Salvador, dass die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft zwar wesentlich für den Erfolg des Projekts war, dass es aber ebenso wichtig war, eine ausgewogene Beteiligung der Arbeitgeber- wie der Arbeitnehmerverbände sicherzustellen.

2.3. *Ausbildung*

180. Ausbildung ist wesentlich für die Schaffung des Bewusstseins und den Kapazitätsaufbau von Mitgliedsgruppen und anderen im Zusammenhang mit den GPRA. Die IAO veranstaltet über die Spezialisten in den Fachunterstützungsteams für menschenwürdige Arbeit (DWTs) und Projekte der technischen Zusammenarbeit eine erhebliche Zahl von Workshops und Seminaren. Sie ist auch bestrebt, die Nachhaltigkeit ihrer Maßnahmen über das Turiner Zentrum sicherzustellen, das eine wichtige Rolle bei der Gestaltung und Umsetzung von Ausbildungsaktivitäten und Ausbildungsmaterialien zu den GPRA spielt. Das Ausbildungsprogramm des Turiner Zentrums für internationale Arbeitsnormen und GPRA veranstaltet jedes Jahr 40, überwiegend dreigliedrige, Lehrgänge mit mehr als 1.000 Teilnehmern, und bietet Schulungen für Richter, Rechtsanwälte, Rechtsprofessoren und Medienschaffende. Darüber hinaus bietet sein Programm für Geschlechtergleichstellung und Nichtdiskriminierung rund 900 Teilnehmern jedes Jahr ein breites Spektrum von Lehrgängen zur generellen Berücksichtigung von Fragen der Geschlechtergleichstellung, zu rechtbasierter Entwicklungsplanung und zu praktischen Instrumenten zur Förderung der Gleichstellung und der Nichtdiskriminierung bei der Arbeit.

181. Die Schulungsmaßnahmen des Turiner Zentrums im Bereich der GPRA profitieren von der Tatsache, dass sie überwiegend alle vier Kategorien der GPRA erfassen und auf der Grundlage einer objektiven Bedarfsanalyse, die sich auf die Bemerkungen der IAO-Aufsichtsgremien, Informationen aus den DWCPs und Konsultationen mit den Mitgliedsgruppen stützt, gestaltet werden. Das Zentrum hat Strategien zur Förderung der Nachhaltigkeit des Kapazitätsaufbaus entwickelt, einschließlich Partnerschaften mit Universitäten und Rechtsschulen und Online-Lernmodulen. Es führt auch Schulungen auf

³³ M. Dottridge: *Good practice in stopping the use of forced labour* (Genf, IAA, erscheint demnächst), S. 40.

subregionaler, regionaler und interregionaler Ebene durch, was den Austausch von Erfahrungen und die Verbreitung von bewährten Praktiken erleichtert.

182. Der Verbesserung der Auswirkung der Ausbildung auf die Verwirklichung der GPRA könnte jedoch mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden. Die von der IAO gebotene Ausbildung zu den GPRA ist immer noch bruchstückhaft. So stellte die unabhängige Evaluierung der IAO-Strategie für Nichtdiskriminierung fest, dass „die vielen Ausbildungs- und Kapazitätsaufbauaktivitäten, die als Produkte von Nichtdiskriminierungsmaßnahmen entwickelt werden, nicht systematisch für eine Weiterverwendung ausgezeichnet oder verbreitet werden“³⁴. Allgemeiner gesehen können sich Schwierigkeiten bei der Koordinierung zwischen den verschiedenen Projekten der technischen Zusammenarbeit und Feldinitiativen mit einer Ausbildungskomponente ergeben. Die Notwendigkeit einer verstärkten Koordinierung umfasst nicht nur die Durchführung, sondern auch die Vorbereitung, Überwachung und Evaluierung von GPRA-Ausbildungsaktivitäten. Außerdem werden diese verschiedenen Phasen des Ausbildungszyklus oft nicht als solche in den Projekten budgetiert, was sich auf die Qualität und Kohärenz der gebotenen Ausbildung auswirkt. Schließlich könnte Ausbildung auch dazu beitragen sicherzustellen, dass die GPRA bei Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit, in deren Mittelpunkt andere strategische Ziele stehen, berücksichtigt werden. Zu diesem Zweck könnte ein flexibler Ausbildungsmodul, der das Schwergewicht auf den förderlichen Charakter der GPRA legt, veranschaulicht durch spezifische Beispiele, gestaltet werden.

3. Vielversprechende Wege für die technische Zusammenarbeit im Bereich der GPRA

3.1. *Förderung von Verbindungen zwischen den verschiedenen Kategorien der GPRA*

183. Da die Verletzung einer Kategorie der GPRA die Möglichkeit der Ausübung der anderen stark beeinträchtigen kann, insbesondere dort, wo Arbeitnehmer und Arbeitgeber nicht in den Genuss der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen kommen, und da manche gefährdete Arbeitnehmergruppen Mehrfachverletzungen der GPRA besonders ausgesetzt sind, stellt sich die Frage, inwieweit die technische Zusammenarbeit im Bereich der GPRA den Querverbindungen zwischen den vier Kategorien von Rechten und Grundsätzen Rechnung getragen hat. Obgleich die technische Zusammenarbeit der IAO im Bereich der GPRA einen individuellen Ansatz zu jeder Kategorie der GPRA verfolgt, sind Entwicklungen bei der Integration aller vier Kategorien der GPRA zu verzeichnen gewesen, beispielsweise im Fall des Projekts zur Unterstützung der Durchführung der Erklärung von 1998 (PAMODEC):

³⁴ IAA: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, a.a.O. Abs. 172.

PAMODEC

Dieses Projekt, das von der Regierung Frankreichs finanziert wird, lief im Jahr 2000 in sechs Ländern an. Es befindet sich jetzt in seiner dritten Phase und ist auf mehr als 21 Länder ausgedehnt worden. Die Strategie von PAMODEC zur Sicherstellung der effektiven Anwendung der vier GPRA umfasst Untersuchungen und Analysen als Grundlage für eine Reform des Arbeitsrechts, Kapazitätsaufbau, Sensibilisierung und Wissensaustausch. Die Projektwirkungen umfassen einen gestärkten sozialen Dialog und gestärkte dreigliedrige Verhandlungen, die Verbesserung der Lage der Frauen am Arbeitsplatz und das Engagement der verschiedenen Hauptakteure (Regierungen, Sozialpartner, Journalisten und Zivilgesellschaft. Die Evaluierung der zweiten Phase des Projekts wies darauf hin, dass PAMODEC gestärkt werden und der Situation der GPRA in der informellen Wirtschaft umfassender Rechnung tragen könnte.

184. Das Programm zur Förderung des Übereinkommens (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989 (PRO 169), ist eines der Hauptprojekte der IAO, die auf eine bestimmte gefährdete Gruppe fokussiert sind. Die Erfahrung zeigt, dass es indigenen Völkern nahezu unmöglich ist, die GPRA in einem Land auszuüben, das sie nicht anerkennt oder das ihre spezifischen Rechte nicht schützt. Die Förderung der Ratifizierung und Einhaltung des Übereinkommens Nr. 169 trägt daher zur Schaffung eines Umfelds bei, in dem die GPRA indigenen Völkern gewährleistet werden können. Jedes Jahr schult PRO 169 mindestens 2.000 Regierungsbeamte, Angehörige indigener Völker und Sozialpartner in Fragen des Schutzes der Rechte von indigenen Völkern. Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Diskriminierung sind wesentliche Themen in allen seinen Materialien, Modulen und Instrumenten. Es stellt auch die Empfehlungen und Bemerkungen der IAO-Aufsichtsgremien zusammen, um ihre Umsetzung auf Landesebene durch einen Dialog zwischen Regierungen und den Sozialpartnern zu unterstützen.

185. Viele Projekte der technischen Zusammenarbeit für bestimmte Kategorien der GPRA berücksichtigen bis zu einem gewissen Grad auch die Wechselbeziehung zwischen den vier Kategorien der GPRA. In Anbetracht der besonders engen Beziehungen zwischen Kinderarbeit und Zwangsarbeit finden sich oft Synergien zwischen diesen beiden Kategorien der GPRA in der Praxis. Beispiele sind die Tätigkeiten des SAP-FL in Brasilien, die dort, wo Kinderarbeit vorkommt, mit dem IPEC koordiniert werden. Ein weiteres früheres IPEC-Projekt in Südamerika bietet einen interessanten Ansatz zur Verbindung von Kinderarbeit, Zwangsarbeit und Diskriminierung durch „die besondere Beachtung von Fällen von erzwungener Kinderarbeit und von Kinderarbeit als Folge von Rassendiskriminierung und sozialer Ausgrenzung, einschließlich afrostämmiger und indigener Bevölkerungsgruppen“³⁵. Kinderarbeit kann auch einen Ansatzpunkt für das Angehen von Zwangsarbeitsfragen bieten. Die Rolle des IPEC in Kinderarbeitsfragen öffnete die Tür für die Behandlung bestimmter Aspekte der Zwangsarbeit in China. Umgekehrt hat sich das IPEC auf Lehren aus SAP-FL-Projekten und -Tätigkeiten in Lateinamerika gestützt, insbesondere in Brasilien, dem Plurinationalen Staat Bolivien, Peru und Paraguay, sowie auf die spezifischen SAP-FL-Ausbildungsinstrumente, die auf

³⁵ „Combating the worst forms of child labour through horizontal cooperation in South America“ (RLA/09/52/USA).

Arbeitgeber³⁶, Arbeitsinspektoren³⁷ sowie Richter und sonstige Strafverfolgungsbehörden zielen³⁸.

186. Im Allgemeinen erfolgt die Zusammenarbeit zwischen SAP-FL und IPEC auf Ad-hoc-Basis. Im Jahr 2011 waren jedoch wichtige Entwicklungen zu verzeichnen. So ist es zu einer strategischen Zusammenarbeit im Rahmen des IPEC-Projektvorschlags zur Garnelenindustrie in Thailand gekommen³⁹. In diesem Industriezweig gibt es sowohl Kinderarbeits- als auch Zwangsarbeitsprobleme, insbesondere in Anbetracht der starken Präsenz von Wanderarbeitnehmern, von denen viele sich unrechtmäßig im Land aufhalten und die daher Angst vor Abschiebung oder anderen Strafmaßnahmen haben. Eine weitere vielversprechende Initiative, ein vor kurzem genehmigtes Globales Aktionsprogramm zur Bekämpfung von Kinder- und Zwangsarbeit (15 Millionen US-Dollar), wird von IPEC und SAP-FL gemeinsam durchgeführt werden und wird über Forschung sowie gesetzgeberische und politikbezogene Maßnahmen rund 40 Länder erfassen.

187. Die Zwangsarbeit und Kinderarbeit betreffenden Projekte umfassen eine Komponente zur Nichtdiskriminierung, da verletzte Bevölkerungsgruppen diejenigen sind, bei denen die Gefahr eines Missbrauchs am größten ist. Beispielsweise zielen die IPEC- und SAP-FL-Projekte in den Andenländern überwiegend auf indigene Bevölkerungsgruppen, die der Gefahr der Vielfachdiskriminierung ausgesetzt sind. Hinsichtlich der geschlechtsspezifischen Diskriminierung hat das IPEC die besondere Lage von Mädchen in seinen Projekten berücksichtigt und bei der Einbeziehung der Gleichstellungsdimension umfangreiche Erfahrungen erworben.

188. Es gibt auch bemerkenswerte Beispiele für Projekte, die die Förderung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen mit Maßnahmen zur Bekämpfung der Zwangsarbeit verbinden. In Jordanien schufen die DECLARATION-Projekte in den Bereichen Vereinigungsfreiheit und Zwangsarbeit und Menschenhandel Synergien durch Schulungen für Arbeitsinspektoren auf der Grundlage einer Kostenteilungsvereinbarung. Durch diese Zusammenarbeit wurde die Nachhaltigkeit der Projekte erhöht, da nach Abschluss des Projekts Zwangsarbeit und Menschenhandel die Schulung für Arbeitsinspektoren im Rahmen des die Vereinigungsfreiheit betreffenden Projekts weitergeführt wurde.

3.2. *Ganzheitliche Ansätze und Verknüpfungen mit anderen strategischen Zielen*

189. Zwar können Maßnahmen zur Förderung der GPRA einen wesentlichen Beitrag zum Erreichen aller strategischen Ziele der IAO leisten, Projekte der technischen Zusammenarbeit, die auf andere strategische Ziele fokussiert sind, können aber ebenso entscheidend zur Förderung der GPRA beitragen. Folglich sind Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung, des sozialen Schutzes und des sozialen Dialogs entscheidende Wege zur Verringerung von Armut und können die effektive Verwirklichung der GPRA fördern. Wo es Arbeitsplätze gibt, sozialer Schutz vorhanden ist und ein sozialer Dialog besteht, sind die Aussichten für die Ausübung der GPRA sehr viel besser.

³⁶ IAA: *Combating forced labour: A handbook for employers and business* (Genf, 2008).

³⁷ B. Andrees: *Forced labour and human trafficking: A handbook for labour inspectors* (Genf, IAA, 2008).

³⁸ IAA: *Forced labour and human trafficking: Casebook of court decisions: A training manual for judges, prosecutors and legal practitioners* (Genf, 2009).

³⁹ „Combating the Worst Forms of Child Labour in Shrimp and Seafood Processing Areas in Thailand“ (THA/10/50/USA).

190. Die unmittelbare Unterstützung von Familien und Kindern und der Aufbau von lokaler Kapazität sind für das IPEC seit seinen Anfängen von zentraler Bedeutung, nicht nur zum Wohl der Nutznießer, sondern auch, um Erfahrungen zu erwerben und zu verfeinern. Direkte Maßnahmen allein reichen aber nicht aus, um systemische Veränderungen in den Zielländern oder -sektoren zu bewirken, und das IPEC hat mehr und mehr Beachtung Politiken geschenkt, die die eigentlichen und tief verwurzelten Ursachen der Kinderarbeit angehen. Dieser Ansatz bedeutet, dass direkten Maßnahmen und der Förderung eines positiven Umfelds gleichermaßen Beachtung geschenkt wird, wobei die generelle Einbeziehung von Politiken im Bereich der Kinderarbeit in die nationalen Entwicklungsrahmen das Endstadium darstellt. Hinsichtlich der Projektgestaltung hat dies bedeutet, dass das IPEC seine Projekte als „Unterstützung“ für nationale Anstrengungen definiert und seine Strategie auf Gemeinschaftsebene hin zu einem „integrierten gebietsbasierten“ Ansatz verlagert hat. Mehrere neue Projekte sind gestaltet worden, um „kinderarbeitsfreie“ Zonen zu erreichen, indem sichergestellt wird, dass Maßnahmen zum Herausholen, zur Rehabilitation und zum Schutz von Kinderarbeitern eng mit einer Reihe von Initiativen im Bereich der Beschäftigung, des sozialen Schutzes, der Bildung und der Organisation verzahnt werden, die darauf abzielen, die Fähigkeiten verletzlicher Familien und lokaler Gemeinschaften zu stärken. Projekte dieser Art werden derzeit in El Salvador, den Kakaoanbau-Gemeinden in Côte d'Ivoire und Ghana und den Garnelen und Meeresfrüchte verarbeitenden Gebieten Thailands durchgeführt.

191. Einen ähnlichen Ansatz hat das SAP-FL im Rahmen eines Pilotprojekts in Tamil Nadu angewendet. Seit Juli 2008 unterstützt die IAO in enger Zusammenarbeit mit der indischen Bundesregierung und der Regierung des Gliedstaats die Entwicklung und Umsetzung des sogenannten „konvergenzbasierten“ Ansatzes, der den Hebel bei den eigentlichen Ursachen der Schuldknechtschaft ansetzt, um die Anfälligkeit hierfür im Ziegelofen- und Reismühlensektor zu verhindern und zu verringern. Zu diesem Zweck werden örtlich verfügbare Ressourcen mobilisiert, um die Arbeiter auf Dauer aus dem Zyklus von Armut und Verschuldung herauszuholen und sicherzustellen, dass die staatlichen Entwicklungsprogramme die richtigen Zielgruppen erreichen. Der Ansatz umfasst auch die Erleichterung des Zugangs zu verschiedenen Systemen der Sozialen Sicherheit für informelle Arbeitskräfte sowie zu anderen staatlichen Subventionen für Familien unterhalb der Armutsgrenze. Diese Maßnahmen treffen zusammen, um die Familienausgaben zu reduzieren und die Einkommen zu steigern, wodurch die eigentlichen Ursachen der Schuldknechtschaft angegangen werden. Die Strategie ist verbunden mit einer Komponente, um die Arbeitskräfte in die Lage zu versetzen, sich zusammenzuschließen und kollektiv zu verhandeln, und mit Unterstützung für einen aktiven sozialen Dialog unter den dreigliedrigen Partnern, um die Arbeitsbedingungen zu verbessern, einschließlich der Regelung der Löhne und Vorauszahlungen. Zu den Nutznießern gehören nahezu 6.000 Familien, die an Ziegelöfen arbeiten, und 3.000 Arbeitskräfte, die in Reismühlen arbeiten.

192. Auch hinsichtlich der Beseitigung der geschlechtsspezifischen Diskriminierung besteht eine wichtige Lehre darin, dass sich die Gleichstellung der Geschlechter nicht mit „einmaligen“ Interventionen erreichen lässt. Ein ganzheitlicher Ansatz ist unverzichtbar, um gesellschaftliche Einstellungen und individuelle Verhaltensweisen zu verändern, während gleichzeitig strukturelle Herausforderungen und spezifische Arbeitsfragen angegangen werden müssen. Obschon die Annahme und effektive Durchsetzung von Antidiskriminierungsgesetzen ein grundlegender Schritt ist, reicht dies allein nicht aus, um Diskriminierung zu beseitigen. Ebenso wichtig sind die Erhebung von Statistiken, Gender-Analysen, integrative aktive Arbeitsmarktpolitiken, eine solide Personalpolitik auf Unternehmensebene und engagierte Sozialpartner. Diese Logik erstreckt sich natür-

lich auf die Projekte der technischen Zusammenarbeit zu allen Formen von Diskriminierung.

193. Die Projekte der technischen Zusammenarbeit im Bereich der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen verfolgen einen breiten Ansatz, der Arbeitsrechtsreformen, den Aufbau der Kapazität von Arbeitsverwaltungen, Verhinderung und Regelung von Streitigkeiten sowie verschiedene Mittel zur Stärkung des sozialen Dialogs umfassen kann. Mit Hilfe des von Norwegen finanzierten globalen Projekts (2010-11) sind außerdem eine förderliche Veröffentlichung und andere Instrumente entwickelt worden, die auf Fallstudien beruhen und in denen dargelegt wird, wie Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen zu Demokratie, sozialer Gerechtigkeit und wettbewerbsfähigem Wirtschaftswachstum beitragen⁴⁰. Dies könnte den Weg für weitere Initiativen bereiten, die Projekte über Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen mit Beschäftigung und sozialem Schutz verknüpfen.

194. Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit scheint zu einer zunehmenden Zahl von Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit geführt zu haben, die einen integrierten Ansatz zu den GPRA verfolgen, wobei Evaluierungen durchweg zu dem Ergebnis kommen, dass sie größere Wirkung erzielen. So trägt technische Zusammenarbeit, die auf die Ausweitung der Sozialen Sicherheit zielt, zur Verwirklichung der GPRA bei. Unterstützung bei der Einrichtung eines sozialen Basisschutzes hilft, Armut und Not zu verhindern, die der Nährboden für Zwangsarbeit und Kinderarbeit sind, und trägt dazu bei, Chancengleichheit zu fördern. Arbeitsschutzprojekte der IAO haben die gewerkschaftlichen Netzwerke gestärkt und einen effektiven Dialog und Kollektivverhandlungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern gefördert. Orientierungshilfe für Regierungen zur Regulierung privater Arbeitsvermittler hat die aktive Rolle unterstrichen, die sie bei der Bekämpfung von Zwangsarbeit und Menschenhandel spielen können. Initiativen im Bereich der sozialorientierten Finanzdienstleistungen haben verletzbaren Arbeitskräften Einkommensalternativen geboten, um sich aus der Schuldknechtschaft zu befreien, und haben durch Steigerung des sozioökonomischen Wohls durch Einkommensschaffung zum Abbau der Kinderarbeit beigetragen. Es gibt jedoch eindeutige Unterschiede in der Art und Weise, wie die einzelnen Kategorien der GPRA im Rahmen anderer strategischer Ziele gefördert werden. Zwar gibt es eine feste Verbindung zwischen technischer Zusammenarbeit im Bereich der Beschäftigung und des sozialen Schutzes und der Beseitigung von Kinderarbeit, Verbindungen beispielsweise zwischen der Förderung der Beschäftigung und Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen sind dagegen selten.

195. Der nachstehende Kasten enthält konkrete Beispiele für Projekte im Zusammenhang mit anderen strategischen Zielen, die eine GPRA-Dimension umfassen. Viele dieser Projekte betreffen bestimmte Gruppen von gefährdeten Arbeitskräften, wie Wanderarbeitnehmer, Hausangestellte und Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft, und tragen der besonderen Notwendigkeit eines integrierten Ansatzes zur Förderung der GPRA Rechnung.

⁴⁰ IAA: *Freedom of association and development* (Genf, 2011).

Beispiele für Projekte der technischen Zusammenarbeit, die einen integrierten Ansatz mit einer GPRA-Dimension verfolgen

Förderung der Geschlechtergleichstellung in der Arbeitsstätte (BASIC)	Im Fokus der Projektstätigkeiten steht die Beseitigung der geschlechtsbasierten Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf durch Forschung, Schulung und technische Unterstützung, beispielsweise in Angola, Brasilien, China, Indien und Südafrika. Durch einen Prozess des sozialen Dialogs untersucht das Projekt die Einhaltung bestehender Verpflichtungen und Mittel und Wege zur Verbesserung der Umsetzung. In China beispielsweise werden Politiken entwickelt, um das Renteneintrittsalter von Frauen und Männern zu harmonisieren, es ist eine neue staatliche Politik für Hausangestellte entwickelt worden, einschließlich der Regulierung von Agenturen für die Vermittlung von Hausangestellten, und Unternehmen sind aufgrund eines neuen Sozialversicherungsgesetzes verpflichtet, für eine Mutterschaftsversicherung zu sorgen.
Gemeinsames MEZ-F-Programm: Schutz und Förderung der Rechte von Chinas verletzlichsten Migranten	Das Programm soll dafür sorgen, dass ländliche Jugendliche, die in die Städte abwandern, Zugang zu menschenwürdigen Beschäftigungsmöglichkeiten haben und nicht Opfer von Menschenhandel oder Ausbeutung werden. Seine Tätigkeiten umfassen Kapazitätsaufbau für öffentliche und private Arbeitsvermittlungsdienste, Sensibilisierungsmaßnahmen für junge Migranten, Berufsausbildung vor der Einstellung und Ausbildung zur Gründung eines Unternehmens.
COOP Afrika	Das Projekt hat Sensibilisierungsmaßnahmen für Genossenschaftsmitglieder und die Entwicklung von Unterstützungsstrukturen zur Bekämpfung der Kinderarbeit sowie Tätigkeiten zur Förderung von Frauengenossenschaften, beispielsweise in der Vereinigten Republik Tansania, umfasst. Ein Programm zur Verhinderung von Diskriminierung aufgrund von HIV und Aids wurde mit genossenschaftlichen und informellen Organisationen in fünf Ländern (Äthiopien, Benin, Kamerun, Mosambik und Vereinigte Republik Tansania) entwickelt.
Erhaltung von wettbewerbsfähigen und verantwortungsbewussten Unternehmen (SCORE)	Als praxisorientiertes und integriertes Programm für Ausbildung und betriebliche Verbesserungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) liefert SCORE wirtschaftliche Argumente (beispielsweise in China, Ghana, Kolumbien, Indien, Indonesien, Südafrika und Vietnam) für Investitionen in verantwortungsbewusste betriebliche Praktiken und die Einhaltung der GPRA zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Seit 2009 ist mehr als 350 Führungs- und Arbeitskräften aus rund 100 KMUs sowie Auszubildenden eine Ausbildung erteilt worden.
Entwicklung des Unternehmertums von Frauen und Gleichstellung der Geschlechter (WEDGE)	Das Projekt unterstützt die Beseitigung der Kinderarbeit in Kambodscha durch gezieltes Zugehen auf Frauen in ländlichen Familien durch Ausbildung, Zugang zu Finanzierung und kollektiven Zusammenschluss, um den Familien dabei zu helfen, ihre Betriebe und ihre Einnahmen zu verbessern. Es unterstützt den Zusammenschluss von ländlichen Unternehmerinnen zu Selbsthilfegruppen, um ihren Zugang zu Finanzierung und Märkten zu verbessern. Es fördert auch die Nichtdiskriminierung in staatlichen Ministerien durch Aktionspläne für die generelle Einbeziehung von Gleichstellungsfragen.
SINDICOOP	Im Fokus des Projekts stehen: die Stärkung der Fähigkeit von Gewerkschaften und Genossenschaften, nicht geschützte Erwerbstätige in der informellen Wirtschaft zu organisieren; die Armut unter informellen Arbeitskräften abzubauen und menschenwürdige Arbeitsmöglichkeiten für junge Frauen und Männer zu schaffen; und die Entwicklung von stärker integrativen und partizipatorischen Armutsverringerungs-Strategiepapieren (PRSPs) für die informelle Wirtschaft.
Technische Unterstützung zur Reform des Systems des sozialen Schutzes und der Sozialen Sicherheit	Eine gemeinsame Untersuchung in Chile kam zu dem Ergebnis, dass ein integriertes Sozialschutzsystem bedeutende Auswirkungen auf die Kinderarbeit hat durch die Bereitstellung von finanziellen und psychosozialen Ressourcen für Familien und Anreize für Kinder, weiterhin die Schule zu besuchen. Die IAO schlug eine Reihe von Verbesserungen im Hinblick auf die Beseitigung der Kinderarbeit durch <i>Chile Solidario</i> vor, das Unterstützung gewährt als Gegenleistung für eine Verpflichtung, dafür zu sorgen, dass die Kinder weiterhin die Schule besuchen.

Beispiele für Projekte der technischen Zusammenarbeit, die einen integrierten Ansatz mit einer GPRA-Dimension verfolgen

Bessere Arbeit	Das Programm führt Regierungen, Arbeitgeber, Arbeitnehmer und internationale Einkäufer zusammen, um die Einhaltung der Arbeitsnormen zu verbessern und die Wettbewerbsfähigkeit in globalen Lieferketten zu fördern, insbesondere in der Bekleidungsindustrie. Maßnahmen des Programms in Haiti, Indonesien, Jordanien, Kambodscha, Lesotho, Nicaragua und Vietnam umfassen die Förderung und Verwirklichung der GPRA durch den Nachweis, dass eine bessere Umsetzung der GPRA zu Verbesserungen in den Beschäftigungs- und Arbeitsbedingungen führt (siehe Kapitel 4).
Mikrofinanzierung für menschenwürdige Arbeit	Initiativen zur Bekämpfung der Kinderarbeit sind in Mikrofinanzierungstätigkeiten in mehreren Ländern einbezogen worden. Diese umfassen Ausbildung zur Verbesserung der Sicherheit in der Landwirtschaft und Sensibilisierung für Fragen der Kinderarbeit in Mali, Mikro-Krankenversicherungsprodukte in Pakistan, um krankheitsbedingte wirtschaftliche Erschütterungen in Familien abzufedern, die Kinder zu Kinderarbeit drängen können, und Finanzprodukte in Nigeria, um den Schulbesuch von Kindern zu unterstützen.
Verbesserung der informellen Lehrlingsausbildung	Gestützt auf IPEC-Rat haben Projekte zur Verbesserung der informellen Lehrlingsausbildungssysteme, auf die 90 Prozent der innerstaatlichen Ausbildungsmaßnahmen entfallen, die geschlechtsspezifische berufliche Trennung durch Erweiterung der Lehrlingsausbildungsmöglichkeiten für junge Frauen und Verbesserung des Bewusstseins für die GPRA und deren Einhaltung verringert, z. B. in Benin, Burkina Faso und Simbabwe. Auf informelle Lehrlingsausbildung ist auch zurückgegriffen worden, um Kinder wiedereinzugliedern, die sich zuvor bewaffneten Streitkräften oder Gruppen angeschlossen hatten.
Überprüfung der Umsetzung der Weissbuchempfehlungen	Zentralamerikanischen Ländern und der Dominikanischen Republik ist Unterstützung gewährt worden, um bei Gesetzesreformen behilflich zu sein und die Fähigkeiten der Arbeitsverwaltung und der Arbeitsgerichte zu stärken, wobei das Schwergewicht auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, Nichtdiskriminierung in Beschäftigung und Beruf und der Beseitigung der Kinderarbeit lag.

3.3. *Partnerschaften*

196. Die IAO anerkennt die Bedeutung der Entwicklung und Vertiefung der Partnerschaft zwischen technischer Zusammenarbeit im Bereich der GPRA und der breiteren internationalen Entwicklungsagenda, insbesondere durch UNDAFs. Zur Förderung bestimmter Gruppen von GPRA hat sie auf eine enge Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, insbesondere des Systems der Vereinten Nationen, gesetzt und davon profitiert. Diese Zusammenarbeit bietet die Möglichkeit, Fachwissen zu mobilisieren und zu verbinden, Mittel zu beschaffen und Geberinteressen zu berücksichtigen im Rahmen des Reformprozesses der Vereinten Nationen zur Verbesserung des einheitlichen Auftretens der Organisationen der Vereinten Nationen auf Landesebene.

197. Partnerschaften auf der globalen Politikebene sind eine wesentliche Voraussetzung für die Entwicklung der Zusammenarbeit auf Landesebene. Bedeutende globale Politikpartnerschaften im Bereich der Kinderarbeit sind u.a. das interinstitutionelle Programm zum Verständnis der Arbeit von Kindern (UCW), die Globale Sonderarbeitsgruppe Kinderarbeit und Bildung für alle (GTF) und die Internationale Partnerschaft für Zusammenarbeit gegen Kinderarbeit in der Landwirtschaft (IPCLA). Was die Zwangsarbeit angeht, so ist seit 2003 die Zusammenarbeit zwischen der IAO und anderen Organisationen der Vereinten Nationen, die gegen den Menschenhandel kämpfen, sowie mit der Internationalen Organisation für Migration (IOM) verstärkt worden, insbesondere durch die Interinstitutionelle Koordinierungsgruppe gegen den Menschenhandel (ICAT) und die Globale Initiative der Vereinten Nationen zur Bekämpfung des Menschenhandels (UN.GIFT). Erwähnt werden sollte auch die im Mai 2011 auf den Weg gebrachte Part-

nerschaft der Vereinten Nationen für indigene Völker (UNIPP). Dies ist eine gemeinsame auf Rechten beruhende Initiative der IAO, des Amts der Hohen Kommissarin für Menschenrechte, des UNDP und UNICEF. Das UNIPP-Fachsekretariat hat die IAO über ihr Programm zur Förderung des Übereinkommens (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989, übernommen. Zwar ist die IAO vor kurzem eine Partnerschaft mit den Vereinten Nationen in Fragen der Geschlechtergleichstellung eingegangen⁴¹, eine verstärkte interinstitutionelle Zusammenarbeit in Bezug auf andere Diskriminierungsgründe in Beschäftigung und Beruf und im Bereich der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen könnte aber bedeutende neue Möglichkeiten für die technische Zusammenarbeit der IAO eröffnen.

198. Auf Landesebene hat die institutionelle Zusammenarbeit im Zusammenhang mit der Kinderarbeit in den letzten Jahren stark zugenommen. Das IPEC hat sich allgemein bemüht, seine Maßnahmen mit denjenigen anderer internationaler Organisationen, die im gleichen oder in verwandten Bereichen tätig sind, zu koordinieren, um Synergien zu schaffen und Überschneidungen zu vermeiden. Vielen IPEC-Projekten ist die enge Koordinierung mit anderen internationalen Akteuren, wie UNICEF und UNESCO, zugute gekommen, insbesondere hinsichtlich der Rolle der Schulbildung bei der Beseitigung der Kinderarbeit.

199. Es gibt auch einige bemerkenswerte Beispiele für Partnerschaften zur Bekämpfung von Zwangsarbeit und Menschenhandel. Bei dem DECLARATION-Projekt in Tadschikistan hat sich die Verbindung aus IAO-Fachwissen, der Durchführungskapazität der IOM und der Feldpräsenz des UNDP bewährt. Nachdem die IAO im Plurinationalen Staat Bolivien die Frage der Zwangsarbeit in einer interinstitutionellen Koordinierungsgruppe für indigene Völker zur Sprache gebracht hatte, beteiligten sich etliche Organisationen der Vereinten Nationen an den Bemühungen um ihre Beseitigung, was eine Verstärkung der Interventionen, der Mittelmobilisierung und der Sensibilisierung zur Folge hatte. Über ein DECLARATION-Projekt in Armenien, Aserbaidschan und Georgien führte die IAO ein Konsortium aus vier internationalen Organisationen zur Stärkung der nationalen Antworten zur Bekämpfung des Menschenhandels an.

200. Neben dem Aufbau von Partnerschaften mit anderen internationalen Organisationen hat das IPEC auch erhebliche Erfahrung mit der Bildung von öffentlich-privaten Partnerschaften (PPPs) erworben. Die meisten PPPs im Zusammenhang mit den GPRA betreffen Kinderarbeitsprojekte. Der Interessenschwerpunkt multinationaler Unternehmen (MNU) lag bisher auf der Finanzierung von IPEC-Projekten zur Bekämpfung der Kinderarbeit in ihren eigenen Lieferketten. Bestimmte Unternehmen mit einer längerfristigen Sichtweise der Nachhaltigkeit dieser Lieferketten interessieren sich aber zunehmend für die Finanzierung von IPEC-Projekten, die über unmittelbare Maßnahmen hinausgehen und breite Ansätze zur Beseitigung der Kinderarbeit verfolgen.

201. Die Süd-Süd-Kooperation in Fragen der Kinderarbeit hat sich zu einer zunehmend wichtigen Dimension der Tätigkeit des IPEC entwickelt. Artikel 8 des Übereinkommens Nr. 182 hält zu internationaler Solidarität bei der Bekämpfung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit an⁴² mit dem Ziel, durch den Austausch von erfolgreichen Erfahrungen

⁴¹ Vereinbarung zwischen der Einheit der Vereinten Nationen für Gleichstellung und Ermächtigung der Frauen und der Internationalen Arbeitsorganisation, Genf, 13. Juni 2011.

⁴² Die Mitglieder haben geeignete Schritte zu unternehmen, um sich gegenseitig bei der Durchführung der Bestimmungen dieses Übereinkommens zu helfen, und zwar durch verstärkte internationale Zusammenarbeit und/oder Hilfeleistung, einschließlich der Unterstützung für die soziale und wirtschaftliche Entwicklung, für Programme zur Beseitigung von Armut und für universelle Bildung.

die horizontale Zusammenarbeit zwischen Ländern zu fördern. Neuere Süd-Süd-Initiativen in dieser Hinsicht beruhen auf der Erkenntnis, dass jedes Land zwar verschieden ist, dass die Lösungen für die Kinderarbeit letztlich aber bei den Regierungen und ihren politischen Entscheidungen liegen. Brasilien beispielsweise, das zu den ersten Nutznießern der technischen Unterstützung durch das IPEC gehörte, ist in den letzten Jahren zu einem Anbieter von Unterstützungsleistungen für andere Länder durch eine Süd-Süd-Initiative geworden, die mit portugiesischsprachigen Ländern Afrikas begann und seitdem auf andere Länder ausgeweitet worden ist. Eine solche Zusammenarbeit findet oft innerhalb von regionalen Gruppen statt, wie dem Andenpakt, dem MERCOSUR (der Gemeinsame Markt des südlichen Teils von Südamerika), dem Indien-Brasilien-Südafrika (IBSA)-Dialogforum (im Jahr 2003 gegründet, um die Süd-Süd-Zusammenarbeit und den Austausch zwischen den drei Ländern zu fördern) und Gruppen von Ländern, die durch eine gemeinsame Sprache verbunden sind. Am weitesten ist die Süd-Süd-Zusammenarbeit im Bereich der Kinderarbeit vorangeschritten, es gibt aber auch Potential für ähnliche Initiativen im Bereich der Zwangsarbeit.

4. Hauptherausforderungen und -möglichkeiten

4.1. *Querverbindungen zwischen den GPRA und den anderen strategischen Zielen*

202. Die Erfahrung hat gezeigt, dass sich die technische Zusammenarbeit durch Synergien zwischen den verschiedenen Kategorien der GPRA einerseits und zwischen den GPRA und den anderen strategischen Zielen andererseits verbessern lässt. Wenn auch eine oder beide Dimensionen in einer zunehmenden Zahl von Tätigkeiten ihren Niederschlag finden, ist dies meistens auf Ad-hoc-Basis geschehen und hing weitgehend von den nationalen Gegebenheiten und von den Finanzierungsmodalitäten ab. Dies deutet auf die Vorteile der Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses und Ansatzes zur Rolle der GPRA bei der Verwirklichung menschenwürdiger Arbeit hin.

203. Diesbezüglich sollten die Gemeinsamkeiten, die bei den Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit im Bereich der vier Kategorien der GPRA ermittelt worden sind, unter besonderer Berücksichtigung der Wissensbasis, der Beteiligung der Sozialpartner, der Ausbildung und des Kapazitätsaufbaus und integrierter Ansätze zur Beseitigung der eigentlichen Ursachen von Verstößen, gestützt auf die Querverbindungen zwischen den GPRA, gestärkt werden. Natürlich sollten solche Querverbindungen nur gefördert werden, wo sie relevant sind, und sie umfassen möglicherweise nicht immer alle vier Kategorien der GPRA. Außerdem würde die wechselseitige Befruchtung der Erfahrungen der technischen Zusammenarbeit zur Verbesserung der Gesamtwirkung der IAO-Maßnahmen im Bereich der GPRA beitragen. IPEC und DECLARATION haben einen großen Fundus an Wissen, Kompetenzen und Know-how in Bezug auf Projekte der technischen Zusammenarbeit erworben, der bei der Förderung der GPRA von großem Nutzen ist.

204. In dieser Hinsicht lassen sich zwei Hauptherausforderungen erkennen. Erstens benötigen Projekte, die einen integrierten Ansatz verfolgen, ein bestimmtes Finanzierungsniveau und eine bestimmte Dauer, was nicht immer der Fall war. Zweitens müssen sich Fachkräfte, die an einem spezifischen strategischen Ziel arbeiten, mit IAO-Tätigkeiten in anderen Bereichen besser vertraut machen, damit sie die Erfordernisse und Möglichkeiten für einen integrierten Ansatz besser ermitteln können. Unter diesem Gesichtspunkt lässt sich eine Reihe von konkreten praktischen Vorschlägen vorbringen, um die Integration der Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit der IAO zu verbessern und den Mitteleinsatz und die erreichten Ergebnisse zu optimieren. Diese Vorschläge werden zwar hauptsächlich aus der Perspektive der Förderung der GPRA einer Prüfung unterzogen, sie können aber vielleicht auch allgemeiner quer durch die IAO angewendet werden.

205. Erstens könnte auf der Ebene des Amtes eine systematische Analyse im Hinblick auf die Ermittlung von Möglichkeiten für einen integrierten Ansatz durchgeführt werden. Das Amt könnte einen Leitfaden mit bewährten Praktiken als Grundlage für die Entwicklung einer Methodik für diesen Ansatz zur Förderung der GPRA im Rahmen von Projekten der technischen Zusammenarbeit erstellen. In dieser Hinsicht ist das Entwurfsstadium von Projekten ein entscheidender Ausgangspunkt. Die Methodik könnte auch den operativen Planungsprozess angehen und sicherstellen, dass bei der Überprüfung und Evaluierung von Projekten ein integrierter Ansatz berücksichtigt wird.

206. Eine systematische Analyse dieser Art könnte auch gemeinsame Arbeiten, Konvergenz und Koordination zwischen IAA-Sektoren und -Hauptabteilungen fördern. Die Koordinierung zwischen Fachkräften im Feld und in der Zentrale könnte gestärkt werden, um die Integration der GPRA in die Projekte der technischen Zusammenarbeit und die Kohärenz zwischen den Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit und den globalen Zielen bei der Umsetzung der GPRA sicherzustellen. Das Amt könnte auch Schulungen zu den GPRA, beispielsweise durch den 2012 auf den Weg gebrachten NORMES/Turiner Zentrum-Ausbildungslehrgang für Bedienstete, die für internationale Arbeitsnormen zuständig sind, und regelmäßige interne Besprechungen für Fachleute aus den einzelnen Sektoren veranstalten, um das Verständnis der GPRA zu verbessern und eine allgemeinere Kenntnis der vier Kategorien der GPRA zu fördern. Umgekehrt könnten die GPRA-Fachleute ihre Kenntnis der anderen strategischen Ziele verbessern, um Bereiche für eine mögliche Zusammenarbeit zu ermitteln. Auf der Ebene der Regional- und Landesämter sollten Mittel und Wege gefunden werden, um den Austausch und die Zusammenarbeit zwischen den Fachleuten und den Koordinatoren für technische Zusammenarbeit zu verbessern. Eine verbesserte Koordinierung zwischen den IAO-Spezialisten im Feld und in der Zentrale sollte von dem Landesteam für menschenwürdige Arbeit unterstützt werden, insbesondere hinsichtlich der Gestaltung neuer DWCPs, unter aktiver Beteiligung aller betroffenen Fachleute.

4.2. *Einbeziehung der GPRA in die DWCPs und UNDAFs*

207. Im Verlauf der Vorbereitungsarbeiten für die Erklärung über soziale Gerechtigkeit unterstrich das Amt das Potential der DWCPs als Instrument, die Mitgliedstaaten dazu zu ermutigen, einen integrierten Ansatz zu den vier strategischen Zielen zu verfolgen⁴³. Die ungleiche Integration der GPRA in die DWCPs (siehe Abschnitt 1) in der Praxis hat jedoch zwei Hauptkonsequenzen. Die erste betrifft die Mittelzuweisung, da die DWCP-Prioritäten den Rahmen für die Mittelzuweisung bilden. Dies kann daher zu Widersprüchen zwischen den globalen Prioritäten der IAO, wie sie von den Mitgliedsgruppen im SGR und im Programm und Haushalt gebilligt worden sind, und den nationalen Bedürfnissen in Bezug auf die GPRA führen. Zweitens kann die Tatsache, dass die GPRA in DWCPs nicht als Prioritäten festgelegt sind, insbesondere Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, die Einbeziehung der GPRA in Tätigkeiten zur Verwirklichung der anderen strategischen Ziele behindern.

208. Unter diesen Umständen erscheint es wichtig, die GPRA-Dimension in den DWCPs zu stärken. Der neue Leitfaden für IAO-Führungskräfte und -Bedienstete, die mit der Entwicklung und Umsetzung der DWCPs befasst sind, kann zu diesem Ziel beitragen. Der Leitfaden stellt fest, dass die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die sich aus ratifizierten internationalen Arbeitsübereinkommen und aus Lücken in der Umset-

⁴³ IAA: *Stärkung der Fähigkeit der IAO, die Bemühungen ihrer Mitglieder zur Verwirklichung ihrer Ziele im Kontext der Globalisierung zu unterstützen*, a.a.O., Abs. 66.

zung solcher Verpflichtungen und etwaigen Bemerkungen der Aufsichtsgremien ergeben, in dem DWCP für das betreffende Land zum Ausdruck kommen müssen. Außerdem müssen „der einzigartige dreigliedrige Charakter und die Verantwortlichkeiten der IAO in Bezug auf die [GPRA] in den DWCPs stets in Erscheinung treten, auch wenn sie ihren Niederschlag nicht in einem UNDAF oder ähnlichen Instrument finden“⁴⁴. Unter den gegenwärtigen Umständen kann es auch von Vorteil sein, allgemeinere Leitlinien und einen praktischen Rahmen für die Einbeziehung der GPRA in die DWCPs zu entwickeln. Es sind vorbereitende Arbeiten für die Erstellung eines einschlägigen Handbuchs durchgeführt worden, das abgeschlossen werden sollte, um das Verständnis der GPRA und ihrer spezifischen Querverbindungen mit den anderen strategischen Zielen zu verbessern. Das Handbuch könnte erheblich zur Verbesserung der Planungsergebnisse der DWCPs und zur Entwicklung eines konsolidierten Ansatzes unter denjenigen, die mit dem DWCP-Prozess befasst sind, beitragen. Die Landesüberprüfungsmethodik für menschenwürdige Arbeit, die alle strategischen Ziele erfasst, könnte eine weitere bedeutende Möglichkeit bieten, die Verbindungen zwischen den GPRA und Beschäftigung und der Sozialschutzpolitik herzustellen. Es wird erwartet, dass diese Methodik die Grundlage für die nächste Generation der DWCPs bilden wird.

209. Ein bedeutenderer Ansatz, der von den Mitgliedsgruppen in Betracht gezogen werden könnte, würde einfach darin bestehen, der Schlüsselrolle der GPRA als förderliche Voraussetzungen für die volle Verwirklichung aller strategischen Ziele der IAO zu entsprechen, indem ihre Förderung als verbindliche Komponente jedes DWCP aufgenommen würde mit der Maßgabe, dass der konkrete Inhalt dieser Komponente die innerstaatlichen Bedingungen und Gegebenheiten in vollem Umfang berücksichtigen würde.

210. In Fällen, in denen ein DWCP die innerstaatlichen Bedürfnisse im Zusammenhang mit den GPRA nicht ausreichend widerspiegelt, ist es schwieriger, die IAO-Agenda für die GPRA in UNDAFs einzubeziehen. Die Erfahrung deutet auch auf drei weitere Herausforderungen in dieser Hinsicht hin. Erstens, die Integration aller GPRA, insbesondere Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, stellt eine Herausforderung dar wegen mangelnder Kenntnis ihres Inhalts außerhalb der IAO und manchmal aufgrund des vorherrschenden politischen Umfelds. Zweitens, die Organisationen der Vereinten Nationen, die für den Entwurf federführend sind, scheinen sich der Bedeutung der Dreigliedrigkeit und des Mehrwerts der Einbindung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden in den Politikdialog nicht immer in vollem Umfang bewusst zu sein. Drittens, die Einbeziehung der GPRA in UNDAFs ist schwieriger in Ländern ohne einen DWCP, fällt jedoch leichter, wenn die IAO über eine Präsenz auf nationaler Ebene verfügt.

211. In dieser Hinsicht ist es wichtig, den CEB (Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen)-*Toolkit for mainstreaming employment and decent work* für die Koordinierung von Maßnahmen durch die IAO und andere Organisationen der Vereinten Nationen auf Landesebene zu verwenden⁴⁵. Aufgrund der neuen fachlichen Leitlinien zu UNDAFs (2010), die umfassende Informationen über die GPRA enthalten⁴⁶, bedarf es einer systematischeren Strategie für Kommunikation und

⁴⁴ IAA: *Decent Work Country Programmes, A Guidebook*, Fassung 3 (Genf, 2011), S. 7 und 9.

⁴⁵ IAA: *Toolkit for mainstreaming employment and decent work*, Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (Genf, 2007).

⁴⁶ Entwicklungsgruppe der Vereinten Nationen: *How to prepare an UNDAF: (Part II) Technical guidance for UN Country Teams (2010)*. Das Dokument verweist ausführlich auf die Erklärung von 1998 und die acht grundlegenden Übereinkommen. Außerdem verweist es auf die Befunde und Empfehlungen der IAO-Aufsichtsgremien als Orientierungshilfe.

Informationsaustausch vor Ort, um das Verständnis der Bedeutung der GPRA innerhalb des Systems der Vereinten Nationen zu verbessern, sowohl auf globaler wie auch auf nationaler Ebene. Die IAO könnte auch Ansatzpunkte für die Förderung der GPRA in den Politiken und Programmen anderer Organisationen der Vereinten Nationen erkunden, wie dem UNDP-Konzept der „guten Verwaltungsführung“, und andere weiter vertiefen, beispielsweise den auf Menschenrechten beruhenden Ansatz. Die Einbeziehung der GPRA in UNDAFs ist sehr viel leichter, wenn ein interinstitutioneller Rahmen für Zusammenarbeit, der auf die GPRA zielt, auf globaler Ebene besteht. Sie würde auch durch die Einbindung der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände in die UNDAF-Entwicklungs- und Durchführungsausschüsse auf innerstaatlicher Ebene erheblich erleichtert werden.

C. Fachliche Kapazität und Forschung

212. Gemäß der Erklärung über soziale Gerechtigkeit ist das Amt bemüht, seine fachlichen und Forschungskapazitäten zu verbessern, um den Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen zur Verwirklichung ihrer Ziele im Bereich der menschenwürdigen Arbeit behilflich zu sein. In diesem Kontext besteht das Hauptziel der Wissensstrategie der IAO in der Verbesserung der Qualität und Politikrelevanz der Arbeit der IAO. Die Strategie besteht aus zwei miteinander zusammenhängenden Ergebnissen: Stärkung fundierter Analysen zur Unterstützung der Agenda für menschenwürdige Arbeit durch eine stärker integrierte globale Forschungsagenda und neue landesspezifische Scans im Bereich der menschenwürdigen Arbeit; und Verbesserung der Verbreitung des Wissens der IAO durch ein zentrales Portal. Insbesondere fordert sie engagierte Anstrengungen zur Zusammenstellung von Informationen über die die Rechte bei der Arbeit betreffende Säule der Agenda für menschenwürdige Arbeit und die Weitergabe dieses Wissens zur Unterstützung von Fortschritten im Hinblick auf menschenwürdige Arbeit für alle⁴⁷. Dies bedeutet Hilfestellung bei der effektiven Ermittlung der Bedürfnisse der Mitgliedsgruppen durch die Entwicklung einer umfassenden Wissensbasis, Aufstellung geeigneter Indikatoren zur Überwachung und Evaluierung der Fortschritte hinsichtlich der strategischen Ziele und Verständnis ihrer Wechselwirkungen. Dieser Abschnitt gibt einen kurzen Überblick über diese drei die GPRA betreffenden Aspekte und umreißt Bereiche, in denen die Forschungs- und fachliche Kapazität gestärkt werden könnte.

Entwicklung einer umfassenden Wissensbasis zu jeder Kategorie der GPRA

213. Zwar ist die Erhebung von Daten für die Festlegung der Prioritäten für die technische Zusammenarbeit der IAO und die Maßnahmen der Mitgliedstaaten wichtig, für die Ermittlung geeigneter Maßnahmen zur Verwirklichung der GPRA bedarf es aber auch politikorientierter Forschung. Das Amt bietet den Mitgliedsgruppen wesentliche Unterstützung in diesen beiden Bereichen. Vor allem aufgrund der ungleichen Verfügbarkeit von Mitteln sind seine Forschungskapazitäten aber hauptsächlich im Bereich der Kinder- und Zwangsarbeit sowie der Geschlechtergleichstellung entwickelt worden.

214. Was die *Kinderarbeit* angeht, so ist es dem IPEC dank der methodischen und operativen Fortschritte des SIMPOC gelungen, die Fähigkeiten der Länder zur Durchführung nationaler Erhebungen zur Kinderarbeit zu verbessern. Aufgrund dieser Maßnahmen auf nationaler Ebene ist es jetzt möglich, globale Kinderarbeitsschätzungen alle vier

⁴⁷ IAA: *Results-based strategies 2010-15: Knowledge Strategy – Strengthening capacity to deliver decent work and the Global Jobs Pact*, Verwaltungsrat, 306. Tagung, Genf, Nov. 2009, GB.306/PFA/12/3.

Jahre zu erstellen, wobei die nächste im Jahr 2013 vorgesehen ist. Unter dem Blickwinkel der Politikforschung hat das IPEC einen Wirkungsabschätzungsrahmen zur Ermittlung der Effektivität eines breiten Spektrums von staatlichen Politiken zur Beseitigung der Kinderarbeit, einschließlich Initiativen im Bereich des sozialen Schutzes und der Beschäftigung, entwickelt. Ein neues 2,5 Millionen US-Dollar-Projekt zur globalen Evaluierung und Überwachung ist dazu bestimmt, den Fortschritt bei der Bekämpfung der Kinderarbeit durch Erweiterung der Wissensgrundlagen über wirksame Interventionen zu beschleunigen, die in Ländern und länderübergreifend repliziert und verstärkt werden können. Das Projekt wird auf den seit 2000 entwickelten Handbüchern und gewonnenen Erfahrungen aufbauen, unter Einbeziehung der laufenden IPEC-Projekte. Die kontinuierliche Erweiterung der Wissensgrundlagen über Kinderarbeit ist unerlässlich, um die politischen Antworten zu verfeinern, und es sind weitere Bemühungen geplant, um beispielsweise das Verständnis der Auswirkungen der Kinderarbeit auf Bildung, Gesundheit und Jugendbeschäftigung zu verbessern.

215. Die IAO trägt auch zur Schließung von Wissenslücken durch die Entwicklung von statistischen Indikatoren für *Zwangsarbeit* bei, die jetzt in nationalen Erhebungen und Untersuchungen umfassend verwendet werden⁴⁸. Einer der sichtbarsten Erfolge der IAO in dieser Hinsicht ist ihre Fähigkeit, globale Schätzungen der Zahl der Opfer von Zwangsarbeit und der Kosten der Zwangsarbeit vorzulegen, wobei die zweite Schätzungsreihe rechtzeitig vor dieser Diskussion vorliegen soll. Eine zentrale Erkenntnis ist diesbezüglich, dass mehr als die Hälfte des Menschenhandels weltweit der Ausbeutung der Arbeitskraft dient. Die von SAP-FL beschafften globalen Daten sind wesentliche Indikatoren für Entscheidungsträger und Strafverfolgungsbehörden. Eine bedeutende Herausforderung in den kommenden Jahren wird darin bestehen, die Nachhaltigkeit der Wissens- und Forschungskapazitäten von SAP-FL sicherzustellen, die völlig von Sondermitteln abhängen.

216. Was die *Nichtdiskriminierung* angeht, so wird auch ein signifikanter Daten- und Wissensfundus zur Gleichstellung der Geschlechter produziert. Zu diesem Zweck nutzt GENDER in vollem Umfang die übergreifende Natur von Geschlechterfragen, um mit Unterstützung der einschlägigen IAA-Abteilungen Statistiken und grundsatzpolitische Untersuchungen über Gender und Beschäftigung⁴⁹, Gender und sozialer Schutz und Gender und sozialer Dialog zu erstellen. Im Rahmen ihrer gemeinsamen Arbeiten mit FAO und IFAD zu den geschlechtsspezifischen Dimensionen der landwirtschaftlichen und ländlichen Beschäftigung⁵⁰ und mit UNDP zur Vereinbarkeit von Arbeit und Familienpflichten⁵¹ baut die IAO außerdem wichtige Forschungspartnerschaften für gleichstellungsbezogene Fragen auf. Der Umfang der systematischen Erforschung anderer Diskriminierungsgründe ist begrenzter. Im Rahmen des Programms und Haushalts 2012-13 sind Schritte unternommen worden, um hier Abhilfe zu schaffen⁵². Fundierte Untersu-

⁴⁸ IAA: *Die Kosten des Zwangs*, a.a.O., Abs. 51-57.

⁴⁹ IAA: *Global employment trends for women* (Genf, 2009) (auch für 2004, 2007 und 2008 verfügbar). Siehe auch IAA: *Global economic crisis, gender and work: Key policy challenges and options*, Global Jobs Pact Policy Brief No. 15 (Genf, 2010).

⁵⁰ FAO, IFAD, IAO: *Gender dimensions of agricultural and rural employment: Differentiated pathways out of poverty: Status, trends and gaps* (Rom, 2010).

⁵¹ IAO, UNDP: *Work and family: Towards new forms of reconciliation with social co-responsibility* (Santiago de Chile, 2009).

⁵² IAA: *Independent evaluation of the ILO's strategy for the elimination of discrimination in employment and occupation*, a.a.O., S. 45.

chungen können bedeutende Auswirkungen auf die Sensibilisierung und die Politikgestaltung haben, wie die in Frankreich, Italien, Spanien und Schweden durchgeführten Beschäftigungsdiskriminierungstests⁵³ und die im Rahmen der Vorbereitungsarbeiten für die neuen IAO-Normen über Hausangestellte veröffentlichten Untersuchungen gezeigt haben. Wie die unabhängige Evaluierung zur Nichtdiskriminierung zeigt und wie im Fall der Gleichstellungsfragen deutlich geworden ist, stellt die in Zusammenarbeit mit anderen internationalen Organisationen, insbesondere innerhalb des Systems der Vereinten Nationen, durchgeführte Forschung einen vielversprechenden Weg in diesem Bereich dar.

217. Was *Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen* angeht, so sind unlängst von der Hauptabteilung Arbeits- und Beschäftigungsbeziehungen (DIALOGUE) bedeutende Veröffentlichungen über Kollektivverhandlungen und Arbeitspapiere über die Auswirkung von atypischen Formen der Beschäftigung auf die Arbeitsbeziehungen herausgegeben worden⁵⁴. Auch maßgebende Veröffentlichungen des IAA wie die Weltarbeitsberichte und die Berichte über die globalen Löhne haben zu einem besseren Verständnis der Auswirkungen von Kollektivverhandlungen beigetragen. Die Möglichkeiten des Amtes, seine Wissensgrundlagen über Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen, insbesondere auf innerstaatlicher Ebene, durch empirische und grundsatzpolitische Forschungen zu stärken, sind jedoch durch Schwankungen der verfügbaren Mittel stark beeinträchtigt worden. Unter diesen Umständen können die Befunde und Bemerkungen der IAO-Aufsichtsgremien dazu beitragen, die Forschungsprioritäten für die Zukunft zu ermitteln.

Überwachung der Fortschritte bei der Anwendung der GPRA

218. Zwei operative Instrumente, die derzeit vom Amt entwickelt werden, können im Hinblick auf die Bemühungen zur Unterstützung der Mitgliedsgruppen bei der Überwachung und Evaluierung der Fortschritte in Bezug auf die Anwendung der GPRA herausgestellt werden: Die Initiative zur Messung menschenwürdiger Arbeit und das Portal für die Befunde der IAO-Aufsichtsgremien. Der umfassende Ansatz zur Messung menschenwürdiger Arbeit ist ein potentiell wertvolles Instrument für die Mitgliedsgruppen zur Bewertung der Fortschritte auf dem Weg zur integrierten Anwendung der GPRA. Im Anschluss an eine dreigliedrige Sachverständigentagung im Jahr 2008 sind quantitative und rechtliche Indikatoren zu zehn Themenbereichen, darunter die vier Kategorien der GPRA, festgelegt worden im Hinblick auf die Erstellung von Landesprofilen für menschenwürdige Arbeit. Bislang sind mehrere Profile mit Unterstützung eines Projekts der IAO und der Europäischen Union, Überwachung und Bewertung der Fortschritte im Bereich der menschenwürdigen Arbeit (MAP), veröffentlicht worden. Das Amt ist zur Zeit dabei, einen Referenzleitfaden für die Indikatoren für menschenwürdige Arbeit sowie Musterleitlinien für die Entwicklung von Landesprofilen für menschenwürdige Arbeit fertigzustellen. Indem sie alle Aspekte menschenwürdiger Arbeit erfassen und rechtliche Informationen einbeziehen, gehen diese Indikatoren über den Umfang der traditionellen Arbeitsstatistiken hinaus und können integrierte und kohärente Politikentscheidungen, die die GPRA in vollem Umfang integrieren, fördern. Ergänzt durch ein spezifisches *Portal* zu den Befunden der IAO-Aufsichtsgremien zur Anwendung der

⁵³ L. Simeone, P. Taran und A. Gächter: „*Situation testin*“: *Discrimination in access to employment based on ILO methodology* (IAA, 2007, aktualisiert 2010).

⁵⁴ S. Hayter (Hrsg.): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Genf, IAA, 2011).

GPRA (siehe unten) bieten sie den Mitgliedsgruppen Gelegenheit zu einer besseren Einschätzung ihrer Bemühungen um die Verwirklichung der vier Kategorien der GPRA.

219. Der Verwaltungsrat hat das Amt auch gebeten, ein System zur Dokumentierung und Überwachung der Fortschritte auf dem Weg zur Anwendung der GPRA einzurichten. Die Methode beruht auf der Kodierung der Befunde des IAO-Aufsichtssystems, um diese Informationen in leicht zugänglicher und prägnanter Weise zusammenzustellen und zur Verfügung zu stellen. Dadurch wird ein Portal geschaffen, das den Zugang zu zahlreichen IAA-Berichten erleichtert, und die Bemerkungen der IAO-Aufsichtsgremien könnten einen wichtigen Anreiz für einen Dialog mit den Mitgliedstaaten und eine gezielte Unterstützung bieten. Ziel ist es, die Länder bei der Überwachung des Fortschritts und bei der Ermittlung von Lücken und Verbesserungsmöglichkeiten bei der Anwendung der GPRA weiter zu unterstützen und die Evaluierung der Bedürfnisse der technischen Zusammenarbeit auf Landesebene zu erleichtern. Es stellt ein Kompendium von Informationen zur Verfügung, die bereits bestehen, die aber verstreut sind. Es stärkt die Wissensgrundlagen der IAO und ihrer Aufsichtsgremien und könnte zur Bereitstellung von umfassenderen Informationen anregen. Durch die Verbesserung der Transparenz der Informationsgrundlagen der IAO über die GPRA sollte es die Mitgliedsgruppen auch dazu ermutigen, weitere genaue und aktuelle Informationen zur Verfügung zu stellen, wodurch ihre Qualität laufend verbessert würde. Geplant ist, den im Rahmen des Projekts entwickelten Ansatz in absehbarer Zeit in das neuentwickelte NORMLEX zu integrieren, das die rechtliche Komponente des Informationssystems der IAO darstellen wird.

Verständnis der Beziehung zwischen den GPRA und den anderen strategischen Zielen

220. Entsprechend den Orientierungen der Erklärung über soziale Gerechtigkeit erkunden eine bedeutende Zahl von IAA-Veröffentlichungen, wie sozialer Dialog, beschäftigungspolitische Maßnahmen und Maßnahmen der Sozialen Sicherheit in Strategien zur Beseitigung der Kinderarbeit und zur Förderung der Gleichstellung der Geschlechter einbezogen werden können. Darüber hinaus haben neuere IAA-Untersuchungen und -Veröffentlichungen zu einem besseren Verständnis der Rolle der vier Kategorien der GPRA bei der Stärkung der Zusammenhänge zwischen sozialem Fortschritt und wirtschaftlicher Entwicklung beigetragen. Maßgebende IAA-Veröffentlichungen, wie die oben erwähnten, haben seit 2008 die Auswirkungen von Kollektivverhandlungen auf Lohngleichheit, Armut und die Effektivität von Beschäftigungspolitiken sowie die Wechselbeziehungen zwischen Mindestlohnpolitiken und Gleichheit in Beschäftigung und Beruf untersucht. Im Kontext der derzeitigen Wirtschaftskrise hat das Internationale Institut für Arbeitsfragen Forschungen über die Auswirkungen einer verbesserten Umsetzung der GPRA auf die Gesamtnachfrage und das Wirtschaftswachstum durchgeführt.

221. Im Licht der in Kapitel 1 dargelegten Orientierungen könnten diese Initiativen weiter gestärkt und entwickelt werden. Im Mittelpunkt künftiger Untersuchungen sollte u.a. die Frage stehen, wie die Einbeziehung der GPRA in die Wirtschafts- und Sozialpolitiken bewerkstelligt werden kann, insbesondere in Zeiten wirtschaftlicher Zwänge auf der Grundlage nationaler Erfahrungen. Diese Untersuchungen könnten auch die Entwicklung von Förderungsinstrumenten zur Verbesserung des Verständnisses des förderlichen Charakters der GPRA und ihrer Funktion im Zusammenhang mit der Stärkung der Verbindungen zwischen Wirtschaftsentwicklung und sozialem Fortschritt unterstützen. Eine bessere Kenntnis, ein besseres Verständnis und eine größere Sichtbarkeit der Rolle und Auswirkung der GPRA in dieser Hinsicht wäre bei ihrer Förderung von entscheidender

der Bedeutung, insbesondere durch das Zugehen auf Akteure, die von den Aktionsmitteln der IAO normalerweise nicht erfasst werden, die aber zunehmend von den GPRA Gebrauch machen (siehe Kapitel 4).

D. Normenbezogene Maßnahmen

222. Die Erklärung von 1998 weist darauf hin, dass die GPRA „in Form von konkreten Rechten und Pflichten in innerhalb wie außerhalb der IAO als grundlegend anerkannten Übereinkommen zum Ausdruck gebracht und entwickelt worden sind“⁵⁵. Unmittelbare normenbezogene Maßnahmen nehmen daher in den Tätigkeiten der IAO im Bereich der GPRA eine zentrale Stelle ein. Und es stimmt auch, dass die GPRA in der Gesamttätigkeit der IAO auf dem Gebiet der Normen sehr großes Gewicht haben.

1. Der besondere Platz der GPRA in den normenbezogenen Maßnahmen der IAO

223. Zwar definieren die acht grundlegenden Übereinkommen die GPRA, doch sind auch andere IAO-Normen für ihre Verwirklichung sehr relevant. Einige Übereinkommen und Empfehlungen ergänzen die grundlegenden Einkommen durch die Fokussierung auf bestimmte Aspekte der GPRA⁵⁶. Andere Normen behandeln die Schwierigkeiten, mit denen bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern bei der Ausübung der GPRA konfrontiert sind⁵⁷. In anderen schließlich geht es um den innerstaatlichen institutionellen Rahmen und das unterstützende Umfeld, die der uneingeschränkten Ausübung der GPRA förderlich sind⁵⁸.

Kampagne zur Förderung der Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen

224. Die laufende Kampagne zur Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen wurde vom Generaldirektor im Mai 1995 als Folgemaßnahme zu den auf dem Weltgipfel der Vereinten Nationen für soziale Entwicklung in Kopenhagen eingegangenen Verpflichtungen auf den Weg gebracht. Die Kampagne umfasste jährliche Schreiben des Generaldirektors an die Regierungen der Länder, die nicht alle grundlegenden Übereinkommen ratifiziert haben, mit der Bitte, ihre Haltung in Bezug auf diese Übereinkommen, die Schwierigkeiten, auf die sie im Zusammenhang mit ihrer Ratifizierung stoßen, und ihren Bedarf im Bereich der technischen Unterstützung anzugeben.

225. Das Gewicht, das auf die Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen gelegt wird, erhielt durch die Erklärung von 1998, die Erklärung über soziale Gerechtigkeit und zuletzt durch den Globalen Beschäftigungspakt, der die grundlegenden Übereinkommen als wichtige Bausteine in der Strategie zur Erholung von der Krise anerkennt, weiteren

⁵⁵ IAA: *Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit*, a.a.O., Abs. 1 b).

⁵⁶ Beispielsweise das Übereinkommen (Nr. 135) über Arbeitnehmervertreter, 1971, das Übereinkommen (Nr. 151) über Arbeitsbeziehungen (öffentlicher Dienst), 1978, das Übereinkommen (Nr. 154) über Kollektivverhandlungen, 1981, das Übereinkommen (Nr. 156) über Arbeitnehmer mit Familienpflichten, 1982, und das Übereinkommen (Nr. 183) über den Mutterschutz, 2000.

⁵⁷ Beispielsweise das Übereinkommen (Nr. 141) über die Verbände ländlicher Arbeitskräfte, 1975, das Übereinkommen (Nr. 97) über Wanderarbeiter (Neufassung), 1949, das Übereinkommen (Nr. 143) über Wanderarbeiter (ergänzende Bestimmungen), 1975, und das Übereinkommen (Nr. 169) über eingeborene und in Stämmen lebende Völker, 1989.

⁵⁸ Das Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947, das Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft) 1969, und das Übereinkommen (Nr. 150) über die Arbeitsverwaltung, 1978.

Auftrieb⁵⁹. Im Jahr 2008 machte der Generaldirektor die Konferenz erneut auf die Bedeutung einer beschleunigten Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen aufmerksam und schlug das Ziel der universellen Ratifizierung bis 2015 vor⁶⁰.

226. Die Annahme der beiden Erklärungen hat eine Straffung der Vorkehrungen für die Förderung der Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen erforderlich gemacht. Es hat Überschneidungen gegeben zwischen den jährlichen Folgemaßnahmen zur Erklärung von 1998 und der Ratifizierungskampagne für die grundlegenden Übereinkommen, „da sich die Kommentare und Daten, die im Rahmen der Jahresberichte eingehen, vor allem mit Fragen im Zusammenhang mit Ratifikationsaussichten befassen, überschneiden sie sich mit dem, was im Zusammenhang mit der Ratifikationskampagne berichtet wurde“⁶¹. In Anbetracht des wiederkehrenden Berichts über die GPRA und der der diesjährigen Konferenz vorgelegten Allgemeinen Erhebung über die grundlegenden Übereinkommen wurde in diesem Jahr beschlossen, die jährlichen Schreiben mit der Bitte um Informationen über Entwicklungen in der Ratifizierung der grundlegenden Übereinkommen einzustellen⁶². Der Bericht, der dem Verwaltungsrat über die jährlichen Überprüfungen im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung von 1998 vorgelegt werden, wird die neuen eingegangenen Informationen konsolidieren.

Die GPRA seit langem im Vordergrund des Aufsichtssystems

227. Am Anfang verfolgten die Konferenz und der Verwaltungsrat den Ansatz, alle Normen weitgehend gleich zu behandeln, ungeachtet der Rechte, um die es dabei ging. Die erste größere Unterscheidung, die hinsichtlich der GPRA im Rahmen des Aufsichtssystems vorgenommen wurde, bestand in der Einrichtung des Sonderverfahrens für die Prüfung von Verletzungen der Gewerkschaftsrechte im Jahr 1950. Die zweite Unterscheidung ergab sich im Zusammenhang mit der Straffung der Berichterstattung über ratifizierte Übereinkommen nach Artikel 22 der Verfassung. Diesbezüglich hat der Verwaltungsrat den grundlegenden Übereinkommen stets besondere Beachtung geschenkt, da er für ratifizierte grundlegende Übereinkommen kürzere Berichterstattungsintervalle annahm als für die technischen Übereinkommen.

228. Jedes Jahr wird vom Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen eine bestimmte Anzahl von individuellen, die Durchführung von ratifizierten Übereinkommen betreffenden Fällen auf der Grundlage der Bemerkungen des CEACR erörtert. Zwischen 2007 und 2011 betrafen 77 der vom Konferenzausschuss erörterten individuellen Fälle die grundlegenden Übereinkommen, wobei sich 48 Prozent auf Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen bezogen. Dieser Sachverhalt hat sogar zu der Sorge geführt, dass die grundlegenden Übereinkommen die Prüfung der technischen Übereinkommen verdrängen.

229. Auch die Mitgliedsgruppen haben von den besonderen Aufsichtsverfahren, die in der Verfassung der IAO vorgesehen sind, überwiegend im Zusammenhang mit den grundlegenden Übereinkommen Gebrauch gemacht. Mehr als 50 Prozent der nach Artikel 24 der Verfassung der IAO eingereichten Beschwerden und 80 Prozent der nach

⁵⁹ IAA: *Erholung von der Krise: Ein Globaler Beschäftigungspakt*, a.a.O.

⁶⁰ IAA: *Menschenwürdige Arbeit: Kommende strategische Herausforderungen*, Bericht des Generaldirektors, Bericht I(C), IAK, 97. Tagung, Genf, 2008, Abs. 94.

⁶¹ IAA: Überprüfung der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO von 1998 über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, a.a.O., Abs. 33.

⁶² Die vom Generaldirektor verschickten Schreiben erstrecken sich jetzt auf die Ratifizierung der „ordnungspolitischen“ Übereinkommen, auf die die Kampagne ausgeweitet worden ist.

Artikel 26 eingereichten Klagen betrafen die Einhaltung grundlegender Übereinkommen. Alle bisher eingesetzten Untersuchungsausschüsse zur Untersuchung von Klagen nach Artikel 26 (insgesamt zwölf) standen im Zusammenhang mit grundlegenden Übereinkommen, nie jedoch mit denjenigen über Kinderarbeit. Rund die Hälfte der Beschwerden und die Mehrheit der Klagen betrafen die Übereinkommen über Vereinigungsfreiheit.

230. Neben der dreigliedrigen Zusammensetzung vieler der IAO-Aufsichtsgremien spielen die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände in der Funktionsweise des Aufsichtssystems eine wesentliche Rolle aufgrund der Bemerkungen, die sie dem CEACR unterbreiten, und aufgrund ihrer Möglichkeit, besondere Aufsichtsverfahren einzuleiten. Sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerverbände unterbreiten eine zunehmende Anzahl von Bemerkungen zur Anwendung ratifizierter grundlegender Übereinkommen. Die Zahl der Bemerkungen zu den acht grundlegenden Übereinkommen, die dem CEACR von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden vorgelegt wurden, stieg im Zeitraum 2008-11 gegenüber 2004-07 um 12 Prozent, was einen Trend bestätigte, der in den 1980er Jahren einsetzte. Während die Bemerkungen von Arbeitnehmerverbänden zwischen 2008 und 2011 gegenüber 2004-07 weiter stiegen (um 7 Prozent) und die große Mehrheit aller von den Sozialpartnern übermittelten Bemerkungen (85 Prozent) darstellen, sind diejenigen von Arbeitgeberverbänden zu den acht grundlegenden Übereinkommen ebenfalls stark gestiegen (um 56 Prozent).

231. Auch die Zahl der neuen Fälle, die dem Ausschuss für Vereinigungsfreiheit (CFA) unterbreitet wurden, ist während des gleichen Zeitraums ständig gestiegen. Beim CFA gingen zwischen 2004 und 2007 242 neue Fälle ein (schon seinerzeit ein Aufwärtstrend), und diese Zahl stieg zwischen 2008 und 2011 auf 266. Dieser Anstieg spiegelte sich auch in der Zahl der vom CFA während des gleichen Zeitraums untersuchten Fälle, wobei zwischen 2004 und 2007 insgesamt 400 Fälle und zwischen 2008 und 2011 431 Fälle untersucht wurden.

232. Die verstärkte Inanspruchnahme dieser Mechanismen durch die Mitgliedsgruppen haben in Verbindung mit dem steilen Anstieg der Zahl der Ratifikationen der grundlegenden Übereinkommen seit 1995 zu einer beispiellosen Zunahme der Arbeitsbelastung der IAO-Aufsichtsgremien und ihres Sekretariats geführt.

Auswirkung des IAO-Aufsichtssystems auf die Verwirklichung der GPRA

233. Im Zusammenhang mit der Einschätzung der Wirkung des Aufsichtssystems hinsichtlich der grundlegenden Übereinkommen ist es wichtig, die „Fälle von Fortschritt“ in Betracht zu ziehen, in denen der CEACR mit „Genugtuung“ oder „Interesse“ Kenntnis von Veränderungen in Gesetzgebung und Praxis nimmt, die die Durchführung ratifizierter grundlegender Übereinkommen verbessern⁶³. Fälle von Fortschritt sind auch eines der Messkriterien für die GPRA-Ergebnisse im Programm und Haushalt (ausgenommen

⁶³ „Der Ausschuss äußert Genugtuung in Fällen, in denen Regierungen nach den Kommentaren des Ausschusses zu einer spezifischen Frage durch Annahme einer Gesetzesänderung oder eine wesentliche Änderung der innerstaatlichen Politik oder Praxis Maßnahmen ergriffen haben und so eine umfassendere Einhaltung ihrer Verpflichtungen gemäß den entsprechenden Übereinkommen herbeigeführt haben.“ „Im Allgemeinen betreffen Fälle von Interesse Maßnahmen, die ausreichend weit fortgeschritten sind, um die Erwartung zu rechtfertigen, dass weitere Fortschritte möglich sind und hinsichtlich derer der Ausschuss seinen Dialog mit der Regierung und den Sozialpartnern fortsetzen möchte.“ IAA: *Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen*, Bericht III (Teil 1A), IAK, 99. Tagung, Genf, 2010, Allgemeiner Bericht, Abs. 59 und 62.

Ergebnis 14 im Zusammenhang mit Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen)⁶⁴. Der CEACR hat jedoch darauf hingewiesen, dass „der Ausdruck von Interesse oder Genugtuung [-] nicht eine Aussage zur allgemeinen Einhaltung des Übereinkommens durch das betreffende Land [ist]. Daher kann der Ausschuss im selben Kommentar zu einer bestimmten Frage Genugtuung oder Interesse äußern und gleichzeitig sein Bedauern in Bezug auf andere wichtige Fragen zum Ausdruck bringen, die seiner Ansicht nach nicht auf zufriedenstellende Art und Weise angegangen worden sind“⁶⁵. Insgesamt hat der CEACR im Zeitraum 2004-11 1.178 Fälle von Fortschritt bei der Durchführung der grundlegenden Übereinkommen zur Kenntnis genommen (bei einer Gesamtzahl von 3.097 Fällen von Fortschritt). Viele der Fälle von Fortschritt während dieses Zeitraums betreffen das Übereinkommen Nr. 182 (26 Prozent)⁶⁶ und das Übereinkommen Nr. 111 (19 Prozent).

234. Die Gesamtzahl der Fälle, in denen der CFA mit Interesse oder Genugtuung Kenntnis genommen hat von den Schritten, die unternommen worden sind, um seine Empfehlungen umzusetzen, hat sich während des vergangenen Jahrzehnts erheblich erhöht, von knapp über 50 Fällen von Fortschritt zwischen 1991 und 2000 auf 241 Fälle während des Zeitraums 2001-10⁶⁷. Dieser Anstieg ist bedeutungsvoller als die Zunahme der Zahl der dem Ausschuss unterbreiteten Fälle. Die Zahl der Fälle von Fortschritt ging jedoch zwischen 2006 und 2010 gegenüber dem Zeitraum 2001-05 leicht zurück.

235. Ein nützlicher Anhaltspunkt für die zunehmende rechtliche Bedeutung der Bemerkungen der IAO-Aufsichtsgremien ist die zunehmende Zahl der inländischen Gerichte⁶⁸ und insbesondere der obersten Gerichtshöfe und Verfassungsgerichte sowie der regionalen Menschenrechtsgerichte⁶⁹, die sie entweder ausdrücklich oder stillschweigend berücksichtigen. In mehreren Ländern zeigt sich, dass dieser Trend erheblich zur Einhaltung der grundlegenden Übereinkommen beiträgt.

2. Verwirklichung der GPRA durch verstärkte Integration der Arbeit der Aufsichtsgremien und der technischen Zusammenarbeit und Unterstützung

236. Die Annahme der Erklärung von 1998 gab den Bemühungen der IAO um die effektive Koordinierung der technischen Zusammenarbeit und der normenbezogenen Maßnahmen neuen Auftrieb. Ein weiterer einflussreicher Faktor waren der Erfolg des Übereinkommens Nr. 182 und seine Förderung durch ein großes Programm der techni-

⁶⁴ IAA: *Programm und Haushalt für die Zweijahresperiode 2012-13*, a.a.O., S. 80-95. Die Messkriterien für die Ergebnisse 16 und 17 umfassen „Die Aufsichtsorgane der IAO haben mit Befriedigung oder Interesse Fortschritte bei der Durchführung der einschlägigen Übereinkommen festgestellt.“ Die Messindikatoren des Ergebnisses 18 umfassen das gleiche Kriterium, aber für alle IAO-Übereinkommen.

⁶⁵ IAA: *Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen*, a.a.O., Allgemeiner Bericht, Abs. 58(4).

⁶⁶ Siehe IAA: *IPEC action against child labour: Highlights 2010*, a.a.O., Abs. 47: „Zwar sind diese vom CEACR formell zur Kenntnis genommenen Fälle von Fortschritt sehr positiv, es wird aber sehr wichtig sein, dass die Mitgliedstaaten ihre Fortschritte und Erfolge unter den anderen Messkriterien dieses Indikators verstärken, um den Fortschritt zu vertiefen.“

⁶⁷ IAA: *Reports of the Committee on Freedom of Association: 360th Report of the Committee of Freedom of Association*, Verwaltungsrat, 311. Tagung, Genf, Juni 2011, GB.311/4/1, Abs. 18 und 19.

⁶⁸ X. Beaudonnet: „La utilización del derecho internacional del trabajo por los tribunales nacionales: Noticias de una evolución en marcha“, in *Derecho Laboral*, LIII(238), Apr.-Juni 2010, S. 245-270.

⁶⁹ F. Ebert und M. Oelz: *Bridging the gap between labour rights and human rights: The role of ILO law in regional human rights courts*, Internationales Institut für Arbeitsfragen, Discussion Paper No. 12 (Genf, IAA, 2012).

schen Zusammenarbeit, was hinsichtlich der Zahl der Ratifikationen nachweisliche Auswirkungen hatte.

237. Die Normenstrategie und ihr Interimsaktionsplan legen eine operative Strategie für die normenbezogene technische Zusammenarbeit fest⁷⁰. Einer der Hauptgedanken, der dieser Strategie zugrunde liegt, ist der, dass die Förderung und Durchführung der Normen zu den breiteren international beschlossenen Entwicklungszielen der Förderung von Menschenrechten, Demokratie, guter Regierungsführung und Armutsverringerung beitragen und daher ein entscheidendes und integriertes Element der Programmplanung und der technischen Zusammenarbeit auf Landesebene sein sollten. Der andere wesentliche Gedanke ist der, dass die normenbezogenen Tätigkeiten der IAO, einschließlich der Bemerkungen und Orientierungen der Aufsichtsgremien, eine strategische Ressource darstellen, die als Grundlage für die Entwicklung von Strategien und Programmen der technischen Zusammenarbeit durch die IAO, ihre dreigliedrigen Mitgliedsgruppen und Geberorganisationen, einschließlich der Entwicklungsbanken, dienen und diese erleichtern kann.

238. Um ihre Rolle im Rahmen der normenbezogenen Strategie der technischen Zusammenarbeit umfassender wahrzunehmen, haben der CEACR und der Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen in den vergangenen sieben Jahren in ihren Bemerkungen systematischer darauf hingewiesen, dass die technische Zusammenarbeit und Unterstützung Lücken in der Durchführung von Normen angehen muss. In diesem Zusammenhang sollte daran erinnert werden, dass die Verbindungen zwischen der Arbeit der Aufsichtsgremien und der technischen Zusammenarbeit und Unterstützung weitgehend von den Informationen abhängen, die in den Berichten der Regierungen über die Durchführung der grundlegenden Übereinkommen in der Praxis enthalten sind. Ausgehend von diesen Informationen können die IAO-Aufsichtsgremien Maßnahmen der technischen Zusammenarbeit und Unterstützung vorschlagen, um sowohl gesetzliche als auch praktische Hindernisse für die Verwirklichung der GPRA anzugehen. Ein beträchtlicher Teil der Regierungsberichte über ratifizierte grundlegende Übereinkommen enthält jedoch nur spärliche oder keine diesbezügliche Informationen.

239. In rund 70 der die Durchführung ratifizierter grundlegender Übereinkommen betreffenden Fälle, die er in den vergangenen zwei Jahren (2010 und 2011) erörtert hat, forderte der Konferenzausschuss für die Durchführung der Normen technische Zusammenarbeit und Unterstützung. In einer vor Kurzem erschienenen Veröffentlichung über den Einfluss des Konferenzausschusses werden die in spezifischen, die grundlegenden Übereinkommen betreffenden Fälle erzielten Ergebnisse beschrieben⁷¹. Zur Ergänzung dieser Initiative hat der CEACR seit 2008 in seinem Bericht 286 Fälle herausgestellt, in denen seines Erachtens technische Zusammenarbeit und Unterstützung besonders nützlich wäre, um Durchführungslücken in Gesetzgebung und Praxis zu schließen. Von diesen Fällen betreffen mehr als 50 Prozent (149) die Anwendung der grundlegenden Übereinkommen. Es gibt ein breites Spektrum von Feldern, in denen die beiden Ausschüsse einen Bedarf an technischer Unterstützung im Hinblick auf die Durchführung der grundlegenden Übereinkommen ermittelt haben, nämlich Gesetzgebungsreformen, die Entwicklung von Politiken oder Durchführung von Programmen, Kapazitätsaufbau und

⁷⁰ IAA: *Improvements in the standards-related activities of the ILO: Possible implications of the Declaration on Social Justice for a Fair Globalization on the standards strategy and update on the implementation of the interim plan of action*, Verwaltungsrat, 303. Tagung, Genf, Nov. 2008, GB.303/LILS/4/1.

⁷¹ IAA: *The Committee on the Application of Standards of the International Labour Conference: A dynamic and impact built on decades of dialogue and persuasion* (Genf, 2011).

Datenerhebung. Unter den grundlegenden Übereinkommen sind Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen der Bereich, in dem die meiste technische Unterstützung verlangt worden ist.

3. Normenbezogene Maßnahmen als Mittel zur Förderung des Beitrags der GPRA zu menschenwürdiger Arbeit

240. Vor der Annahme der Erklärung über soziale Gerechtigkeit wurden vom Verwaltungsrat zwei Initiativen zur Unterstützung und Verstärkung der Rolle der Normen bei der Verwirklichung von menschenwürdiger Arbeit gebilligt. Bei der ersten handelte es sich um die Umsetzung eines integrierten Ansatzes zu den normensetzenden Tätigkeiten, der probeweise im Jahr 2000 genehmigt wurde. Ziel war eine bessere Integration zwischen den verschiedenen Normen und mit anderen Aktionsmitteln, um größtmögliche Effizienz beim Erreichen der verfassungsmäßigen Ziele der IAO und eine größere Wirkung in der Praxis zu erzielen. Bei der zweiten handelte es sich um die Annahme der Normenstrategie und ihres damit zusammenhängenden Interimsaktionsplans. Die Normenstrategie baut auf den Querverbindungen zwischen allen Komponenten des Normensystems zur Unterstützung der Verwirklichung der Ziele der IAO auf.

241. Die normenbezogenen Maßnahmen der IAO verbinden die Förderung jeder Kategorie der GPRA mit einem integrierten Ansatz zu den vier Kategorien der GPRA insgesamt. Dieser Ansatz hat seinen Niederschlag auch in der normensetzenden Tätigkeit der IAO gefunden, da die in den letzten 15 Jahren angenommenen Normen, neben dem Übereinkommen Nr. 182 aus dem Jahr 1999, bedeutende Beachtung den GPRA entsprechend der integrierten Strategie für menschenwürdige Arbeit, wie sie in der Erklärung über soziale Gerechtigkeit dargelegt ist, geschenkt haben. Eine Reihe von Instrumenten, die sich überwiegend auf bestimmte Arbeitnehmergruppen oder Beschäftigungsformen beziehen, haben alle vier Kategorien der GPRA integriert⁷². So heißt es in der Empfehlung (Nr. 189) betreffend die Schaffung von Arbeitsplätzen in kleinen und mittleren Unternehmen, dass die Einhaltung der GPRA „die Schaffung qualitativ guter Beschäftigungsmöglichkeiten in kleinen und mittleren Unternehmen verbessern [...] wird“.

242. Das Übereinkommen (Nr. 183) und die Empfehlung (Nr. 191) über den Mutterschutz, 2000, und die Empfehlung (Nr. 200) betreffend HIV und Aids, 2010, ergänzen den internationalen Rechtsrahmen für die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf und unterstreichen die Zusammenhänge zwischen Sozialer Sicherheit und Gleichheit bei der Arbeit. Das Übereinkommen (Nr. 189) und die Empfehlung (Nr. 201) über Hausangestellte, 2011, legen eine umfassende Strategie für menschenwürdige Arbeit auf der Grundlage der Verwirklichung der vier Kategorien der GPRA als Basis der für Hausangestellte geltenden Politiken im Bereich der Beschäftigung und des sozialen Schutzes dar. Sie umreißen auch spezifische Ansätze zur Überwindung der besonderen Schwierigkeiten, mit denen Hausangestellte in Bezug auf die GPRA konfrontiert sind, einschließlich Präventions- und Rehabilitationsmaßnahmen, soweit erforderlich.

243. Das Seearbeitsübereinkommen, 2006, ist jedoch das Instrument, das bei der Integration der GPRA in einem Instrument, das den globalsten aller Sektoren abdeckt, bisher am weitesten gegangen ist. Es artikuliert die GPRA nicht nur als Rechte und Grundsätze,

⁷² Beispielsweise das Übereinkommen (Nr. 181) über private Arbeitsvermittler, 1997, die Empfehlung (Nr. 193) betreffend die Förderung der Genossenschaften, das Seearbeitsübereinkommen, 2006, die Empfehlung (Nr. 198) betreffend das Arbeitsverhältnis, 2006, das Übereinkommen (Nr. 188) über die Arbeit in der Fischerei, 2007, und das Übereinkommen (Nr. 198) über Hausangestellte, 2011.

sondern auch als die förderlichen Voraussetzungen für alle anderen im Übereinkommen dargelegten Rechte. Artikel III des Seearbeitsübereinkommens, 2006, über grundlegende Rechte und Prinzipien wurde mit der Maßgabe eingeführt, dass die in dem Übereinkommen dargelegten Beschäftigungs- und Sozialrechte der Seeleute konkret nur in einem Kontext realisiert werden können, in dem die GPRA eingehalten, gefördert und verwirklicht werden. In einem Rechtsgutachten zu dem Hinweis auf die GPRA in Artikel III des Übereinkommens wies der IAA-Rechtsberater darauf hin, dass jeder Mitgliedstaat, der das Seearbeitsübereinkommen, 2006, ratifiziert, „gemäß Artikel III verpflichtet sein [wird], sich zu vergewissern, dass seine Gesetzgebung im Kontext dieses Übereinkommens die vier Gruppen von grundlegenden Rechten einhält“⁷³.

244. Was die Aufsichtsgremien angeht, so konzentriert sich die Arbeit sowohl des CEACR als auch des Konferenzausschusses für die Durchführung der Normen auf die jeweilige Durchführung von spezifischen Übereinkommen in Gesetzgebung und Praxis. Es hat jedoch Initiativen und Versuche gegeben, eine größere Kohärenz bei der Aufsicht über ratifizierte Übereinkommen zum gleichen Gegenstand zu fördern⁷⁴. Diese Initiativen werfen die Frage auf, wie einerseits die Überwachung nach Übereinkommen, die für die Einschätzung der Anwendung von konkreten Bestimmungen in Gesetzgebung und Praxis entscheidend ist, und andererseits die Überwachung, die die Zusammenhänge zwischen Übereinkommen und Fragen von gemeinsamen Interesse angeht, in ein Gleichgewicht gebracht werden können. Dies ist besonders relevant für die Durchführung der grundlegenden Übereinkommen in Anbetracht ihrer Wechselbeziehung und ihres sich gegenseitig verstärkenden Charakters sowie ihrer Zusammenhänge mit den „ordnungs- politischen“ und technischen Übereinkommen, insbesondere denjenigen über die Arbeitsaufsicht.

4. Normensetzung im Zusammenhang mit den GPRA: Mögliche Elemente für eine Prüfung

245. Die Prüfung, ob eine neue Normensetzung im Zusammenhang mit den GPRA zweckmäßig ist, findet vor dem Hintergrund der laufenden Diskussionen im Verwal-

⁷³ IAA: *Report of Committee No. 1*, Vorbereitende technische Seeschiffahrtstagung, Genf, 13.-24. Sept. 2004; *Annahme einer Urkunde zur Konsolidierung der Seearbeitsnormen*, Bericht I(1A), IAK, 94. Tagung (Seeschiffahrtstagung), Genf, 2006; und *Guidelines for port State control officers carrying out inspections under the Maritime Labour Convention, 2006* (Genf, 2009). In den Leitlinien wird darauf hingewiesen, dass die Schwere eines Verstoßes, der zum Festhalten eines Schiffes führt, besonders relevant im Fall der Verletzung von grundlegenden Rechten und Prinzipien nach Artikel III des Seearbeitsübereinkommens, 2006, sein könnte.

⁷⁴ Im Jahr 2001 billigte der Verwaltungsrat eine Gruppierung der Übereinkommen nach Gegenstand für Berichterstattungszwecke. Ziel dieser Gruppierung war es u.a., für eine größere Konsequenz bei der Analyse der Berichte zu sorgen und einen umfassenderen Überblick über die Durchführung der Übereinkommen in einem bestimmten Bereich bereitzustellen. In einer dem Verwaltungsrat im November 2009 vorgelegten Evaluierung wurde festgestellt, es werde weitgehend die Auffassung vertreten, dass die Gruppierung von Übereinkommen bis zu einem gewissen Grad zu einer größeren Kohärenz zwischen den Bemerkungen zur Durchführung der verschiedenen Übereinkommen zum gleichen Gegenstand beigetragen habe. Die Auswirkung der Gruppierung auf die Einhaltung und die Ermittlung von Lücken in Gesetzgebung und Praxis war jedoch weniger deutlich. Im Jahr 2007 unterbreitete das Amt einen Vorschlag, diese Kohärenz durch die Umsetzung eines landesbasierten Ansatzes zur Überwachung der Übereinkommen weiter zu verbessern. Nach Auffassung des Amtes könnte dieser Ansatz eine kohärentere und besser integrierte Analyse durch den CEACR zur Folge haben, so dass sich ein umfassender Überblick über die Erfüllung der gesamten normenbezogenen Verpflichtungen eines Landes ergeben würde. Im Verein mit der Gruppierung der Übereinkommen nach Gegenstand würde dies es möglich machen, Fragen zu ermitteln, die im Zusammenhang mit einem bestimmten Übereinkommen aufgeworfen werden müssen, und einen kohärenten Überblick über Fragen vorzulegen, die mehr als einem Übereinkommen gemeinsam sind. Dieser Ansatz wurde vom Verwaltungsrat nicht gebilligt.

tungsrat über die Einrichtung eines Normenüberprüfungsmechanismus statt ⁷⁵. In diesem Zusammenhang sei an bestimmte Fragen erinnert, die in den letzten Jahren erörtert worden sind, wobei man sich vor Augen halten muss, dass die Entscheidung darüber, welche Gegenstände zur Normensetzung in die Tagesordnung der Konferenz aufgenommen werden sollen, letztlich beim Verwaltungsrat liegt.

Die grundlegenden Übereinkommen ergänzen?

246. Wie von der Cartier-Arbeitsgruppe für die Politik zur Neufassung von Normen in den 1990er Jahren anerkannt, herrscht universelles Einvernehmen über die anhaltende Relevanz der acht grundlegenden Übereinkommen. In seiner Allgemeinen Erhebung von 2007 über Zwangsarbeit unterstrich der CEACR die wesentliche Bedeutung des Übereinkommens Nr. 29 und die Notwendigkeit, auf seine universelle Ratifizierung hinzuwirken, wies aber darauf hin, dass „es wichtig ist, dafür zu sorgen, dass es keinen Spielraum für eine Fehlinterpretation der Artikel 3 bis 24 des Übereinkommens Nr. 29 gibt, die Bestimmungen enthalten, die während einer Übergangszeit anwendbar waren. Der Ausschuss weist darauf hin, dass dieser Zeitraum vor langer Zeit zu Ende ging und dass die fraglichen Bestimmungen daher nicht mehr anwendbar sind. Er empfiehlt infolgedessen, die Annahme eines Protokolls zum Übereinkommen Nr. 29 in Erwägung zu ziehen, das die Wirkung der Aufhebung der fraglichen Artikel hätte“ ⁷⁶. Dieser Empfehlung schloss sich die Konferenz nicht an, da die Nichtanwendbarkeit der Artikel 3 bis 24 als allgemein akzeptiert galt.

247. In seiner Sondererhebung über Gleichheit in Beschäftigung und Beruf im Jahr 1996 brachte der CEACR die Möglichkeit der Annahme eines Zusatzprotokolls zum Übereinkommen Nr. 111 zur Sprache, um weitere Diskriminierungsgründe aufzunehmen, die nicht schon in Artikel 1 des Übereinkommens enthalten sind ⁷⁷. Diese Möglichkeit wurde von der Konferenz seinerzeit nicht erörtert, und die von den Mitgliedsgruppen für die Allgemeine Erhebung für die grundlegenden Übereinkommen in diesem Jahr vorgelegten Berichte werfen die Frage nicht auf. Es sei darauf hingewiesen, dass die Anwendung von Artikel 1 (1) b) des Übereinkommens Nr. 111 Flexibilität hinsichtlich der Erfassung anderer neuer verbotener Diskriminierungsgründe sichergestellt hat. Wenn ein solches Protokoll angenommen würde, wäre es wichtig, dass es alle zusätzlichen Diskriminierungsgründe erfasst, die zunehmend sowohl in internationalen Instrumenten als auch in nationalen Gesetzen anerkannt werden.

Konsolidierung verwandter Instrumente?

248. In ihren Schlussfolgerungen, wie sie vom Verwaltungsrat angenommen wurden, nannte die Cartier-Arbeitsgruppe eine bestimmte Anzahl von Instrumenten, die überarbeitet werden müssten oder zu denen zusätzliche Informationen hinsichtlich der etwaigen Notwendigkeit einer Neufassung oder Konsolidierung angefordert werden sollten. Ein Vorschlag zur Konsolidierung einer Reihe von Instrumenten über Nachtarbeit und

⁷⁵ IAA: Legal Issues and International Labour Standards Section, Provisional Report, Verwaltungsrat, 312. Tagung, Genf, Nov. 2011, GB.312/LILS/PR, Abs. 63.

⁷⁶ IAA: *Eradication of forced labour*, General Survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105), Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Bericht III (Teil 1B), IAK, 96. Tagung, Genf, 2007, Abs. 196.

⁷⁷ IAA: *Special Survey on equality in employment and occupation in respect of Convention No. 111*, Bericht des Sachverständigenausschusses für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen, Bericht III (Teil 4B), IAK, 83. Tagung, Genf, 1996, Abs. 294, 297 und 298.

die ärztliche Untersuchung von Kindern und Jugendlichen, Gruppen, die durch die Übereinkommen Nr. 138 und 182⁷⁸ erfasst werden, wurde dem Verwaltungsrat zuletzt im November 2007 unterbreitet⁷⁹. Die Situation junger Menschen steht auch im Zusammenhang mit Fragen der Jugendbeschäftigung. Diese Frage wurde erneut in einer Vorlage an den Verwaltungsrat im November 2011 über mögliche Gegenstände für die 102. Tagung der Konferenz im Jahr 2013 aufgeworfen. In Anbetracht dessen, dass die 101. Tagung der Konferenz (im Juni 2012) die GPRA im Rahmen der wiederkehrenden Diskussion und die Jugendbeschäftigungskrise im Rahmen einer allgemeinen Aussprache erörtern würde, wies das Amt darauf hin, dass diesbezüglich Orientierungshilfe aus den beiden Konferenzaussprachen sowie im Rahmen der Diskussionen im Verwaltungsrat über den Normenüberprüfungsmechanismus benötigt würde⁸⁰. Die Angelegenheit wurde vom Verwaltungsrat nicht diskutiert. Vor einer Beschlussfassung könnte es nützlich sein, eine sachverständige Überprüfung in Erwägung zu ziehen, um den im Rahmen dieser Gruppe von Instrumenten gebotenen Schutzzumfang im Einzelnen zu analysieren und Empfehlungen auszusprechen, ob in diesen Bereichen zum Schutz dieser Arbeitnehmergruppe eine zusätzliche Normensetzung erforderlich ist, oder ob die vorhandenen Normen, ergänzt durch fachlichen Rat, ausreichen, um einen zeitgemäßen Schutz sicherzustellen. Die Frage könnte natürlich auch im Rahmen des vorgeschlagenen Normenüberprüfungsmechanismus untersucht werden.

Neue Normen über sich abzeichnende Fragen im Zusammenhang mit den GPRA?

249. Wie in Kapitel 2 dargelegt, sind in den letzten Jahrzehnten neue Formen von Zwangsarbeit aufgetaucht, insbesondere im Zusammenhang mit dem Menschenhandel. Nach der Annahme des Protokolls von Palermo⁸¹ sind die internationalen Maßnahmen gegen den Menschenhandel verstärkt worden. Diese verfolgen aber in erster Linie einen auf Rechtsdurchsetzung beruhenden Ansatz, der die Symptome angehen kann, unter Ausschluss der eigentlichen Ursachen des Problems, und die Bedeutung des Arbeitsmarkts und der Arbeitsmarktinstitutionen sowie die Rolle der Sozialpartner bei der

⁷⁸ Ergänzt durch ihre jeweiligen Empfehlungen und das aktuelle Übereinkommen (Nr. 171) über Nachtarbeit, 1990.

⁷⁹ Siehe IAA: *Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz: b) Vorschläge für die Tagesordnung der 99. Tagung (2010) der Internationalen Arbeitskonferenz*, Verwaltungsrat, 300. Tagung, Genf, Nov. 2007, GB.300/2/2, Abs. 61-67. Die vorgeschlagene Konsolidierung von Instrumenten umfasste drei Übereinkommen und zwei Empfehlungen über Nachtarbeit von Jugendlichen: das Übereinkommen (Nr. 6) über die Nachtarbeit der Jugendlichen (Gewerbe), 1919; das Übereinkommen (Nr. 90) über die Nachtarbeit der Jugendlichen im Gewerbe (Neufassung), 1948; das Übereinkommen (Nr. 79) und die Empfehlung (Nr. 80) über Nachtarbeit Jugendlicher (nichtgewerbliche Arbeiten), 1946; und die Empfehlung (Nr. 14) betreffend die Nachtarbeit der Kinder und Jugendlichen (Landwirtschaft), 1921; sowie die drei Übereinkommen und zwei Empfehlungen über die ärztliche Untersuchung Jugendlicher (Gewerbe, nichtgewerbliche Arbeiten, Untertagearbeiten) und die Beschäftigungsbedingungen Jugendlicher (Untertagearbeiten): das Übereinkommen (Nr. 77) über die ärztliche Untersuchung Jugendlicher (Gewerbe), 1946; das Übereinkommen (Nr. 78) über die ärztliche Untersuchung Jugendlicher (nichtgewerbliche Arbeiten), 1946; das Übereinkommen (Nr. 124) über die ärztliche Untersuchung Jugendlicher (Untertagearbeiten), 1965; die Empfehlung (Nr. 79) betreffend ärztliche Untersuchung Jugendlicher, 1946; und die Empfehlung (Nr. 125) betreffend die Beschäftigungsbedingungen Jugendlicher (Untertagearbeiten), 1965. Diese Instrumente sehen einen spezifischen Schutz vor Nachtarbeit für junge Arbeitnehmer über dem Mindestalter vor, d.h. denen es gesetzlich erlaubt ist, zu arbeiten, die aber noch unter 18 sind.

⁸⁰ IAA: *Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz: Tagesordnung der 102. Tagung (2013) der Konferenz*, Verwaltungsrat, 312. Tagung, Genf, Nov. 2011, GB.312/INS/2/1, Abs. 7 und 8.

⁸¹ Protokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels, zur Ergänzung des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, Generalversammlungsresolution 55/25, 15. Nov. 2000.

Bekämpfung der verschiedenen Erscheinungen von Zwangsarbeit möglicherweise unterschätzt.

250. Im Lauf der Jahre haben die Bemerkungen des CEACR und die von der IAO durchgeführte technische Zusammenarbeit den Mitgliedstaaten Orientierungshilfe zur Entwicklung einer umfassenden Antwort auf Zwangsarbeit geboten, die nicht nur die strafrechtliche Verfolgung derjenigen umfasst, die Zwangsarbeit auferlegen, sondern auch die Prävention und den Opferschutz. Viele IAO-Mitgliedstaaten haben Systeme für die frühzeitige Ermittlung von Menschenhandelsopfern und ihre Überweisung an NGOs oder andere Organisationen zwecks Hilfe und Unterstützung eingerichtet. In Fällen, in denen der Menschenhandel von der Strafgerichtsbarkeit nicht nachgewiesen werden kann, wird den Opfern aber der Zugang zu Hilfsmaßnahmen, wie staatliche Entschädigungsfonds oder vorübergehende Aufenthaltsgenehmigungen für Wanderarbeitnehmer, normalerweise verwehrt. Wo Verfahren nach dem Arbeitsrecht eingeleitet werden, besteht eine erhöhte Gefahr, dass sie scheitern oder leichtere Strafen nach sich ziehen und dass die Opfer nicht angemessen entschädigt werden. Daher stellt sich die Frage, ob die Annahme eines Instruments, dessen Schwerpunkt auf der Prävention und dem Vorschlag von integrierten Maßnahmen liegt, dazu beitragen würde, im Kampf gegen die Zwangsarbeit und insbesondere gegen den Menschenhandel zwecks Ausbeutung der Arbeitskraft für größere Dynamik zu sorgen.

251. In dieser Hinsicht kann ein Vergleich zwischen den geltenden Bestimmungen des Übereinkommens Nr. 29⁸², das 1930 angenommen wurde, und denjenigen der Instrumente über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, die 69 Jahre später angenommen wurden, aufschlussreich sein. Während das Übereinkommen Nr. 29 den Begriff der Zwangsarbeit definiert und die Staaten dazu verpflichtet, gegen die Täter angemessene Strafmaßnahmen zu verhängen und streng durchzusetzen, gehen das Übereinkommen Nr. 182 und die Empfehlung Nr. 190 weit über die Fragen der Definition und der Strafmaßnahmen hinaus. Sie fordern einen ganzheitlichen und umfassenden Ansatz zur Bekämpfung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit und legen die entsprechenden Leitlinien fest, darunter allgemeine Initiativen zur Prävention, interinstitutionelle und internationale Zusammenarbeit, Maßnahmen in den Bereichen Bildung und Beschäftigung sowie Opferschutz. Sie verlangen eine Verbindung aus gesetzlichen, politischen und praktischen Maßnahmen. Falls es als zweckmäßig erachtet wird, die Prävention und den Schutz der Opfer von Zwangsarbeit durch normensetzende Maßnahmen zu betreiben, könnte auch die Frage der Aufhebung der Artikel 3 bis 24 des Übereinkommens Nr. 29 erneut zur Sprache gebracht werden.

252. Auch wenn es nicht auf die GPRA beschränkt ist, wie in Kapitel 2 ausgeführt wird, stellt ein zugängliches, rasches und effektives System für die Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten eine wesentliche Säule jeder Strategie zur Einhaltung der GPRA dar. Wie bereits erwähnt, haben etliche Länder in letzter Zeit Reformen der Arbeitsgerichte eingeleitet, einschließlich spezifischer Maßnahmen zur Beilegung von Streitigkeiten im Zusammenhang mit den GPRA. Die IAO hat einige dieser Reformen durch technische Zusammenarbeit und Rechtsberatung unterstützt. Ihre Legitimität und ihr Einfluss in dieser Hinsicht ist jedoch wegen des Fehlens eines IAO-Instruments, das sich eigens mit Arbeitsgerichten befasst, möglicherweise begrenzt. Trotz der großen Bedeutung dieser Institutionen für die effektive Umsetzung des Arbeitsrechts als Ganzes und insbesondere

⁸² Das Übereinkommen Nr. 29 wird ergänzt durch die Empfehlung (Nr. 35) betreffend mittelbaren Arbeitszwang, 1930, ein aktuelles Instrument, das Bestimmungen enthält, die besonders relevant sind für den Schutz verletzlicher Gruppen vor Zwangsarbeit, wie ländliche Arbeitskräfte, indigene Arbeitskräfte und Wanderarbeitnehmer.

der GPRA befasst sich aber keine internationale Arbeitsnorm eigens mit der gerichtlichen Durchsetzung des Arbeitsrechts, oder, allgemeiner, mit der Beilegung von individuellen Arbeitsstreitigkeiten über die Unternehmensebene hinaus⁸³. Dies steht in scharfem Gegensatz zur Arbeitsaufsicht, der anderen Säule des Arbeitsrechts und der Überwachung und Durchsetzung der GPRA, die durch die Übereinkommen Nr. 81 und 129 abgedeckt ist, welche als ordnungspolitische Übereinkommen eingestuft sind und als der maßgebende normative Rahmen für die Arbeitsaufsichtsdienste angesehen werden. Die Diskussion einer Norm über die Beilegung von individuellen Arbeitsstreitigkeiten, mit einem besonderen Fokus auf den GPRA, könnte eine Gelegenheit bieten, bewährte Praktiken auszutauschen und zu replizieren, und mehr Länder dazu ermutigen, dieser Frage in ihrer nationalen Agenda Vorrang einzuräumen⁸⁴.

253. Schließlich können, wie in Kapitel 2 ausgeführt wurde, in Fällen, in denen die innerstaatliche Gesetzgebung atypische Formen der Beschäftigung nicht ausreichend regelt, die betroffenen Arbeitnehmer hinsichtlich ihrer Inanspruchnahme der GPRA mit ernststen Schwierigkeiten konfrontiert sein, insbesondere in Bezug auf Vereinigungsfreiheit, Kollektivverhandlungen und Gleichheit in der Beschäftigung. Es sind bestimmte internationale Arbeitsnormen angenommen worden, die u.a. auf die Anwendung dieser Gruppe von Rechten auf Teilzeitarbeitnehmer⁸⁵, Heimarbeiter⁸⁶ und von privaten Arbeitsvermittlern eingestellte Arbeitnehmer⁸⁷ verweisen. Die betreffenden Instrumente decken aber nicht alle atypische Formen der Beschäftigung ab, und sie bieten auch keinen vergleichbaren Schutz, insbesondere in Bezug auf die Frage der gleichen oder vergleichbaren Behandlung von atypisch und typisch beschäftigten Arbeitnehmern, die die gleichen oder ähnliche Aufgaben verrichten. Zwar erkennen die erwähnten Normen gemäß den Übereinkommen Nr. 87 und 98 das Recht der betreffenden Arbeitnehmer auf vollen Zugang zu Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen an, sie bieten aber nur wenig Orientierungshilfe, wie die Mitgliedstaaten bestimmte praktische Hindernisse oder Herausforderungen in dieser Hinsicht effektiv überwinden könnten. In Anbetracht der damit verbundenen Schwierigkeiten, aber auch der Lösungen, die im Rahmen der Normensetzung in Fragen im Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis und seinen atypischen Formen gefunden worden sind, könnten diese Fragen mit dem Ziel untersucht werden, das Gleichgewicht zwischen dem legitimen Bedarf an flexiblen vertraglichen Regelungen und der Notwendigkeit, einen effektiven Schutz für die Arbeitnehmerrechte, insbesondere in Bezug auf die GPRA, vorzusehen, weiter zu festigen.

⁸³ Die Empfehlung (Nr. 130) betreffend die Behandlung von Beschwerden, 1967, erwähnt nur sehr kurz die verschiedenen Einrichtungen für die Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten, die verfügbar gemacht werden könnten, wenn eine Streitigkeit nicht im Unternehmen beigelegt wird.

⁸⁴ Ein vorgeschlagener Gegenstand über neue Tendenzen in der Verhütung und Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten wurde dem Verwaltungsrat im Nov. 2011 zur allgemeinen Aussprache durch die Konferenz im Jahr 2013 vorgelegt. Bei dem Vorschlag ging es darum, neuere Tendenzen bei Arbeitsstreitigkeiten, unterschiedliche Ansätze zur Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten und die Rolle, die freiwillige Schlichtungs-, Schieds- und Vermittlungsdienste diesbezüglich spielen können, sowie die Rolle der Sozialpartner und die Stärkung der Verhütung und Beilegung von Streitigkeiten durch freiwillige Mittel zu untersuchen. Der Vorschlag wurde vom Verwaltungsrat nicht aufgegriffen, anscheinend sollte es in der Aussprache aber hauptsächlich um *kollektive* Arbeitsstreitigkeiten gehen. IAA: *Tagesordnung der Internationalen Arbeitskonferenz: Tagesordnung der 102. Tagung (2013) der Konferenz*, a.a.O. Abs. 10.

⁸⁵ Das Übereinkommen (Nr. 175) und die Empfehlung (Nr. 182) über die Teilzeitarbeit, 1994.

⁸⁶ Das Übereinkommen (Nr. 177) und die Empfehlung (Nr. 184) über Heimarbeit, 1996.

⁸⁷ Das Übereinkommen (Nr. 181) und die Empfehlung (Nr. 188) über private Arbeitsvermittler, 1997.

Kapitel 4

Initiativen innerhalb anderer Rahmen zur Förderung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit

254. Zwar sind die von der IAO und ihren Mitgliedsgruppen durchgeführten Tätigkeiten, die in den Kapiteln 2 und 3 beschreiben werden, von primärer Bedeutung, in den letzten Jahren ist aber auch eine erhebliche Zunahme von Initiativen innerhalb anderer Rahmen zu verzeichnen gewesen, an denen die IAO in unterschiedlichem Ausmaß beteiligt ist. Dieses Kapitel beleuchtet diese Entwicklungen, um ihr Potential für die Förderung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (GPRA) zu bewerten und festzustellen, ob die IAO gegebenenfalls dazu beitragen sollte. Dies geschieht in Anbetracht dessen, dass die grundlegenden Übereinkommen und die Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (die Erklärung von 1998) von diesen Initiativen oft als wesentliche Bezugspunkte anerkannt werden.

255. Diese Gegebenheiten bieten der IAO neue Möglichkeiten, sich den zunehmenden internationalen Konsens über die Bedeutung der GPRA im Kontext der Globalisierung zunutze zu machen. Die IAO wird weitere Informationen über die Wirksamkeit dieser Initiativen und ihre Auswirkungen auf die innerstaatliche Sozial- und Wirtschaftspolitik und die Einhaltung der internationalen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten sammeln und überprüfen müssen, um ihre diesbezügliche Haltung genauer festzulegen. Wenngleich die Anerkennung der GPRA durch andere Akteure an sich wichtig und ermutigend ist, ergeben sich im Zusammenhang mit den durchgeführten Tätigkeiten wesentliche Fragen, die einer kritischen Prüfung bedürfen.

256. Die Erklärung von 1998 und die Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung (die Erklärung über soziale Gerechtigkeit) bieten wichtige Leitlinien zur Förderung eines kohärenten Ansatzes zu den GPRA als Rechten und förderlichen Voraussetzungen, insbesondere in Anbetracht der zunehmenden globalen Interdependenz der wirtschaftlichen und sozialen Ziele. Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit fordert die IAO auf, bestehende Partnerschaften zu stärken und in Absprache mit den repräsentativen nationalen und internationalen Verbänden der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber neue Partnerschaften mit nichtstaatlichen Instanzen und wirtschaftlichen Akteuren, z. B. multinationalen Unternehmen und Gewerkschaften, die global auf sektoraler Ebene tätig sind, zu entwickeln. Sie ermutigt die IAO auch dazu, auf Wunsch Mitgliedern Unterstützung zu leisten, die die strategischen Ziele im Rahmen zwei- oder mehrseitiger Übereinkünfte fördern wollen¹.

¹ IAA: *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, IAK, 97. Tagung, Genf, 10. Juni 2008, Teil II(A) iv) und v) und (C).

257. Da dieser Rahmen für Maßnahmen der IAO relativ neu ist, sei zunächst einmal daran erinnert, dass das Ziel darin besteht, dass die IAO wirksamen Gebrauch von ihren Mitteln zur Überzeugung macht, die sich „aus der Legitimität und Autorität ihrer dreigliedrigen Struktur“ ableiten lassen, nicht indem sie versucht, anderen ihre Auffassungen aufzuzwingen, sondern indem sie andere davon überzeugt, „dass ihre Maßnahmen zur Erreichung ihrer eigenen Ziele mit [deren Interessen] übereinstimmen“². Zweitens werden die Mitglieder der IAO durch die Erklärung über soziale Gerechtigkeit aufgefordert, geeignete Maßnahmen für eine angemessene Koordinierung ihrer Haltungen in der IAO und in anderen internationalen Foren, denen sie angehören, zu ergreifen. Sie werden auch aufgefordert, die IAO um Unterstützung bei der Förderung der strategischen Ziele im Rahmen zwei- oder mehrseitiger Übereinkünfte zu ersuchen, vorbehaltlich ihrer Vereinbarkeit mit den Verpflichtungen der IAO³. Drittens ist die Zusammenarbeit der IAO mit anderen internationalen Organisationen ein bewährter institutioneller Mechanismus, der in Artikel 12 der Verfassung vorgesehen ist, auf dessen Grundlage die IAO eine Reihe von Kooperationsvereinbarungen innerhalb und außerhalb des Systems der Vereinten Nationen geschlossen hat. Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit weist diesbezüglich darauf hin, dass andere internationale und regionale Organisationen mit Mandaten in eng verwandten Bereichen einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Ziele der IAO leisten können⁴. Die Stärkung der Beziehungen mit diesen Organisationen, auch wenn keine formelle Vereinbarung besteht, gewinnt in einem globalen, durch Interdependenz und Krisen gekennzeichneten Kontext eine neue Bedeutung. Viertens besteht das Ziel in Bezug auf nationale und transnationale Unternehmen darin, eine „Kooperation so zu fördern [ist], dass sie zur Stärkung der Fähigkeit des Staates zur Erfüllung seiner Verantwortung und nicht zu seiner Schwächung oder zur Suche nach Ersatz beiträgt“⁵.

A. Beitrag multilateraler Organisationen zur Förderung der GPRA

258. In Anbetracht der universellen Werte, in die die GPRA eingebettet sind, und ihres völkerrechtlichen Status kann erwartet werden, dass andere multilaterale Organisationen die GPRA anerkennen oder sich zumindest nicht in ihre universelle Anwendung einmischen⁶. Grundsätzlich besteht zwischen den Gründungsprinzipien und den Zielen der einzelnen internationalen Organisationen Kongruenz. Nach internationalem Recht sind sie gehalten, ihre Mandate soweit wie möglich in Übereinstimmung mit den Mandaten anderer Organisationen und im Einklang mit ihren gemeinsamen Zielen auszulegen⁷. In der Praxis sind diesbezüglich jedoch mehrere Faktoren ins Spiel gekommen, insbesondere die Art und Weise, wie jede Organisation die Relevanz der GPRA in ihrem Mandat

² IAA: *Stärkung der Fähigkeit der IAO, die Bemühungen ihrer Mitglieder zur Verwirklichung ihrer Ziele im Kontext der Globalisierung zu unterstützen*, Bericht V, IAK, 96. Tagung, Genf, 2007, Abs. 94.

³ IAA: *Erklärung über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, a.a.O., Teil I(A) iv) und (B) iv).

⁴ Ebd., Teil II(C).

⁵ IAA: *Stärkung der Fähigkeit der IAO, die Bemühungen ihrer Mitglieder zur Verwirklichung ihrer Ziele im Kontext der Globalisierung zu unterstützen*, a.a.O., Abs. 124.

⁶ IAA: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung (Genf, 2004), Abs. 426: „... alle relevanten internationalen Institutionen sollten ihren Teil dazu beitragen, die [GPRA ...] fördern. Sie sollten dafür sorgen, dass kein Aspekt ihrer Politiken oder Programme die Verwirklichung dieser Rechte behindert“.

⁷ Ebd., Abs. 603.

wahrgenommen hat. Etliche Beispiele legen den Schluss nahe, dass insgesamt eine Tendenz zu einer zunehmenden und kohärenteren Integration der GPRA in die Tätigkeiten anderer multilateraler Organisationen zu verzeichnen ist, auch wenn noch einige Schwierigkeiten fortbestehen.

1. Die Vereinten Nationen: Ein systemweites Engagement

259. Der langjährige Beitrag der Vereinten Nationen zur Förderung der GPRA umfasst Partnerschaften auf der globalen Politikebene und die Stärkung der Maßnahmen auf Landesebene. Wie in Kapitel 1 dargelegt wurde, sind die GPRA in vielen Instrumenten der Vereinten Nationen verankert⁸. Infolgedessen ist eine Zusammenarbeit und Koordination zwischen den jeweiligen Aufsichtsgremien eingerichtet worden, nämlich den Menschenrechtsvertragsorganen der Vereinten Nationen und dem IAO-Sachverständigenausschuss für die Durchführung der Übereinkommen und Empfehlungen (CEACR).

260. Die Vereinten Nationen haben bedeutende politische Unterstützung für die GPRA geleistet, insbesondere durch den Weltgipfel für soziale Entwicklung von 1995 und den Weltgipfel von 2005, der eine faire Globalisierung und das Ziel der produktiven Vollbeschäftigung und einer menschenwürdigen Arbeit für alle unterstützte⁹. Außerdem hat die Anerkennung der Bedeutung von menschenwürdiger Arbeit und der GPRA durch den Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) den Weg bereitet für ihre Einbeziehung in zwischenstaatliche und interinstitutionelle Prozesse der Vereinten Nationen. Im Jahr 2008 rief der ECOSOC die Regierungen dringend dazu auf, die Bemühungen zur Ratifizierung und vollen Durchführung der grundlegenden Übereinkommen fortzusetzen¹⁰, und hat diesen Aufruf in späteren Resolutionen wiederholt, zuletzt im Juli 2011¹¹. Das Ergebnisdokument des Gipfels der Vereinten Nationen über die Millenniums-Entwicklungsziele vom September 2010 enthält eine Reihe von Hinweisen auf menschenwürdige Arbeit im Gegensatz zur Auslassung der Rolle der IAO aus der Erklärung des Gipfels von 2000, der die MEZ festlegte¹².

261. Die verstärkte Unterstützung des ECOSOC für die GPRA ist wichtig in Anbetracht seiner Rolle innerhalb der Vereinten Nationen, nämlich „Empfehlungen [abzugeben], um die Bestrebungen und Tätigkeiten der Sonderorganisationen zu koordinieren“¹³. Es sei daran erinnert, dass die IAO die erste Organisation war, der die Vereinten Nationen

⁸ IAA: *Giving globalization a human face*, General Survey on the fundamental Conventions in light of the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization, 2008, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations (Art. 19, 22 and 35 of the Constitution), Report III (Part 1B), IAK, 101. Tagung, Genf, 2012, Kap. 3.

⁹ Vereinte Nationen: *Ergebnis des Weltgipfels 2005*, Generalversammlungsresolution A/RES/60/1, angenommen am 24. Okt. 2005 (New York, 2005), Abs. 47.

¹⁰ ECOSOC: *Promoting full employment and decent work for all*, Resolution 2008/18, Abs. 3.

¹¹ ECOSOC: *Recovering from the world financial and economic crisis: A Global Jobs Pact*, Resolution 2011/37, Abs. 4.

¹² Vereinte Nationen: *Das Versprechen halten: Vereint die Millenniums-Entwicklungsziele erreichen*, Generalversammlungsresolution A/RES/65/1, Abs. 72(d). Erstmals wird die Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit mit dem MEZ 1 (Beseitigung von extremer Armut und Hunger) verknüpft, während sich die Staaten unter dem MEZ 3 (Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und Ermächtigung der Frauen) dazu verpflichten, den Fortschritt zu beschleunigen, u.a. dadurch, dass sie „sicherstellen, dass Frauen Vorteile aus den politischen Maßnahmen erlangen, die im Einklang mit den Verpflichtungen der Staaten aus den Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation ergriffen werden, um produktive Vollbeschäftigung und menschenwürdige Arbeit für alle herbeizuführen“.

¹³ Vereinte Nationen: *Charta der Vereinten Nationen* (San Francisco, 1945), Art. 58. Siehe auch Art. 57-63.

im Jahr 1946 den Status einer Sonderorganisation verliehen haben¹⁴. Siebzehn Organisationen haben Vereinbarungen mit den Vereinten Nationen geschlossen, darunter die Weltbank und der Internationale Währungsfonds (IWF). Die beiden letztgenannten Vereinbarungen aus dem Jahr 1947 unterscheiden sich von derjenigen der IAO dahingehend, dass sie die beiden Bretton-Woods-Institutionen als Sonderorganisationen anerkennen, die kraft der Natur ihrer internationalen Verantwortlichkeiten und ihres Statuts „ihre Tätigkeit als eine unabhängige internationale Organisation ausüben müssen“¹⁵. Auch die WTO hat wie ihre Vorgängerin, das GATT, eine etwas andere Beziehung mit den Vereinten Nationen aufgrund „des vertraglichen Charakters der Welthandelsorganisation“. Sie wird als „verwandte Organisation“ bezeichnet und arbeitet neben den Sonderorganisationen de facto im ECOSOC mit¹⁶. Auf operativer Ebene sind die WTO und die Bretton-Woods-Institutionen Mitglieder des Koordinierungsrats der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (CEB), der im Jahr 2007 den *CEB Toolkit for mainstreaming employment and decent work* annahm¹⁷. Der Toolkit ist von der IAO bei der Koordinierung ihrer Arbeit auf nationaler Ebene mit den anderen Organisationen im Kontext der Entwicklungshilfe-Programmrahmen der Vereinten Nationen umfassend verwendet worden (siehe Kapitel 3).

2. Internationale Finanzinstitutionen: Entwicklungen in Bezug auf die GPRA

262. Während die Zusammenarbeit mit den Bretton-Woods-Institutionen durch einen intensivierten Politikdialog sowie im Zusammenhang mit Projekten und Programmen stattfindet und entsprechende Vereinbarungen geschlossen worden sind, hat weder die Weltbank noch der IWF eine interinstitutionelle Vereinbarung mit der IAO geschlossen, um die institutionelle Zusammenarbeit zu verstärken. Ihre Anerkennung und Förderung der GPRA hängt von ihrer jeweiligen Auslegung ihrer Mandate und ihren internationalen rechtlichen Verpflichtungen sowie ihrer Berücksichtigung der Verpflichtungen ihrer Mitgliedstaaten ab. Diesbezüglich sei darauf hingewiesen, dass die Präambeln ihrer Verfassungsurkunden u.a. Bezug nehmen auf die Verbesserung des Lebensstandards und der Arbeitsbedingungen (Internationalen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD))¹⁸ und die Förderung und Aufrechterhaltung eines hohen Stands der Beschäftigung und der Realeinkommen (IWF)¹⁹, die für die Förderung der GPRA relevant sind.

263. Viele Jahre lang vertrat die Weltbank die Auffassung, dass ihre Verfassungstexte sie daran hinderten, einen auf Rechten beruhenden Ansatz zu verfolgen: In diesen Texten heißt es, dass für die Entscheidungen der Organisationen und ihrer leitenden Bediensteten „nur wirtschaftliche Erwägungen maßgebend sind“²⁰ und dass letztere „sich nicht in die politischen Angelegenheiten eines Mitglieds einmischen dürfen“ und „sich in

¹⁴ IAA: „Vereinbarung zwischen den Vereinten Nationen und der Internationalen Arbeitsorganisation“, 30. Mai 1946, in *Verfassung der Internationalen Arbeitsorganisation und ausgewählte Texte* (Genf, 2010).

¹⁵ Vereinbarung zwischen den Vereinten Nationen und dem Internationalen Währungsfonds, 1947, Art. 1.2.

¹⁶ WTO: *Arrangements for effective cooperation with other intergovernmental organizations: Relations between the WTO and the United Nations*, Allgemeiner Rat, 15. Nov. 1995, WT/GC/W/10.

¹⁷ Koordinierungsrat der Leiter der Organisationen des Systems der Vereinten Nationen (CEB)/IAO: *Toolkit for mainstreaming employment and decent work* (Genf, 2007).

¹⁸ IBRD: Articles of Agreement, Art. 1 (iii).

¹⁹ IWF: Articles of Agreement, Art. 1 (ii).

²⁰ IBRD Articles of Agreement, Art. IV, Abschn. 10.

ihren Entscheidungen nicht vom politischen Charakter des betreffenden Mitglieds oder der betreffenden Mitglieder beeinflussen lassen dürfen“²¹. In letzter Zeit ist der Wortlaut dieser grundlegenden Texte nach und nach jedoch weniger eng ausgelegt worden²², und Teile der Weltbankgruppe haben Maßnahmen getroffen, um sicherzustellen, dass die GPRA in ihren Tätigkeiten berücksichtigt werden. So hat die Weltbank im April 2007 ihre Standard-Unterlagen für die Ausschreibung von Arbeiten (SBDW) dahingehend überarbeitet, dass jetzt neben Kinderarbeit und Zwangsarbeit auch auf Arbeitnehmerverbände und Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit Bezug genommen wird²³.

264. Im Jahr 2006 sind die Kreditvergabebeanforderungen der Internationalen Finanz-Corporation (IFC) revidiert worden, um bestimmte GPRA besser zu integrieren, und die Multilaterale Investitions-Garantie-Agentur (MIGA) folgte diesem Beispiel im Jahr 2007 (die IFC und die MIGA bilden zusammen den privaten Arm der Weltbankgruppe). Die beachtenswerteste Entwicklung der letzten Zeit ist die Revision der Performance Standards der IFC, die die Bedeutung der Einhaltung der GPRA und der Verbesserung der entsprechenden Kohärenz durch kreditnehmende Unternehmen bekräftigen, insbesondere in Bezug auf Nichtdiskriminierung, Kinderarbeit und Zwangsarbeit²⁴. Die neuen IFC-Performance Standards zu Arbeitsbedingungen können positive Auswirkungen auf die regionalen Entwicklungsbanken haben, die die IFC-Performance Standards als Muster für die Entwicklung ihrer eigenen Sozialpolitiken herangezogen haben²⁵. Neben der Einbeziehung der GPRA in ihre Kreditvergabebeanforderungen hat die IFC ihr Engagement für die GPRA auch durch eine gemeinsame Partnerschaft mit der IAO konkretisiert. Das Programm Bessere Arbeit zielt darauf ab, die Einhaltung der Arbeitsnormen zu verbessern und die Wettbewerbsfähigkeit in globalen Lieferketten zu fördern.

²¹ IDA Articles of Agreement, Art. V, Abschn. 6; IFC Articles of Agreement, Art. III, Abschn. 9, Convention Establishing the Multilateral Investment Guarantee Agency, Art. 34.

²² Zur Weiterentwicklung der Auslegung des Statuts der IBRD hinsichtlich der Menschenrechte siehe beispielsweise I. Shihata: „The World Bank and human rights“, in F. Tschofen und A. Parra (Hrsg.): *The World Bank in a Changing World* (London, Martinus Nijhoff Publishers, 1991); und R. Dañino: „The legal aspects of the World Bank's work on human rights: Some preliminary thoughts“, in P. Alston und M. Robinson (Hrsg.): *Human rights and development. Toward mutual reinforcement* (Oxford University Press, 2005).

²³ Weltbank: *Standard Bidding Documents: Procurement of works and user's guide* (Washington, 2006). Unter Abschn. VII, Allgemeine Bedingungen, wurden zwei Bestimmungen hinzugefügt „Arbeitnehmerverbände“ (6.23) und „Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit“ (6.24). Diese Änderungen sind jedoch noch nicht in die „harmonisierten“ Rahmen-SBDW eingefügt worden, die von allen multilateralen Entwicklungsbanken und internationalen Finanzinstitutionen verwendet werden. Die Rahmen-SBDW spiegeln die nach allgemeiner Auffassung „vorbildlichen Praktiken“ wider, die von diesen Organisationen als Muster verwendet werden sollen, damit für jede Institution ein harmonisiertes Ausschreibungs- oder Vorschlagsdokument herausgegeben wird.

²⁴ IFC: *Guidance Note 2: Labor and Working Conditions*, 31. Juli 2007. Die neuen Performance Standards 2 erstrecken sich auch auf Beschäftigte in Lieferketten, die unmittelbar vom Kunden unter Vertrag genommen worden sind. Die Guidance Note empfiehlt den Kunden, diesbezüglich die Arbeit der IAO-Aufsichtsgremien zu Rate zu ziehen.

²⁵ Die IFC-Performance Standards bilden auch die Grundlage der Äquatorgrundsätze (ein wesentlicher Standard im Bereich der privaten Projektfinanzierung, wobei die Arbeit ein wesentliches Anliegen ist), der OECD-Exportkreditagenturen und vieler Unternehmenskodexe. Siehe auch: F. Ebert und A. Posthuma: *Labour standards and development finance institutions: A review of current policies and activities* (Genf, IAA, 2010), S. 5.

Bessere Arbeit: Ein gemeinsames Programm der IAO und der Internationalen Finanz-Corporation (IFC)

Bessere Arbeit ist ein einzigartiges Programm der technischen Zusammenarbeit, das eine gemeinsame Initiative der IAO und der Weltbank (IFC) darstellt und die Partnerschaft mit dem privaten Sektor stärkt. Seit 1907 führt Bessere Arbeit Regierungen, Arbeitgeber, Arbeitnehmer und internationale Einkäufer zusammen, um die Einhaltung der Arbeitsnormen zu verbessern und die Wettbewerbsfähigkeit in globalen Lieferketten zu fördern, insbesondere in der Bekleidungsindustrie.

Die Strategie des Programms beruht auf:

- ❑ unabhängiger Überwachung und Berichterstattung in Fabriken auf der Grundlage der GPRA und der innerstaatlichen Gesetzgebung mit dem Ziel, ergänzend mit den nationalen Arbeitsverwaltungen zusammenzuarbeiten;
- ❑ Unterstützung für Fabriken, um ihre Arbeitsbedingungen und Arbeitsbeziehungen durch die Bereitstellung von Beratungs- und Ausbildungsdiensten zu verbessern, um transparente und kontinuierliche Verbesserungen sicherzustellen und die Zusammenarbeit am Arbeitsplatz zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen zu erleichtern;
- ❑ der Förderung des Dialogs zwischen den Sozialpartnern, nationalen Stakeholdern und internationalen Einkäufern, um transparente und kontinuierliche Verbesserungen sicherzustellen.

Die Förderung und die Realisierung der GPRA sind in die Programminterventionen integriert.

Die Partnerschaft mit der IFC erfolgt durch die gemeinsame Nutzung von Ressourcen, die Abstellung von Personal und die Bereitstellung von Fachwissen durch die IFC zur Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie für Landesprogramme, Trigger- und Zielindikatoren zur Messung der Wirksamkeit von Bessere Arbeit-Interventionen und die Entwicklung einer Umweltkomponente. Diese IAO/IFC-Partnerschaft bietet eine Möglichkeit, die GPRA auf der internationalen Entwicklungsagenda stärker in den Vordergrund zu rücken, auch innerhalb der Weltbankgruppe.

265. Dennoch sind innerhalb der Weltbankgruppe Bezugnahmen auf die GPRA und die Einbeziehung der GPRA sehr unterschiedlich. Dies lässt sich zum Teil dadurch erklären, dass die Gruppe aus einer privaten und einer öffentlichen Komponente besteht. Die IFC und die MIGA haben echte Anstrengungen unternommen, um ihre Tätigkeiten auf die GPRA abzustimmen, nicht nur durch ihre Performance Standards und ihre Beteiligung an dem Programm Bessere Arbeit, sondern auch durch den Aufbau von personeller Kapazität, um eine effektive interne Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften zu gewährleisten²⁶. Dagegen ergeben sich für den öffentlichen Arm der Weltbank (die IBRD und die IDA) weiterhin bestimmte Schwierigkeiten bei der Entwicklung eines kohärenten Ansatzes zwischen den vier Kategorien der GPRA. Die Weltbank arbeitet mit der IAO unmittelbar in Kinderarbeitsfragen zusammen²⁷, den Grundsätzen der Vereinigungsfreiheit und der Kollektivverhandlungen hat sie sich jedoch vorsichtig genähert, wobei statt dessen allgemeiner auf „Arbeitnehmerverbände“ und innerstaatliches Recht Bezug genommen wird. Die Unabhängige Evaluierungsgruppe der Weltbank hat diesbezüglich die Inkonsistenz der Praktiken innerhalb der Weltbankgruppe unterstrichen und

²⁶ IAA: Research Conference on Key Lessons from the Crisis and Way Forward, 16.-17. Febr. 2011, Genf; Session 5, F. Ebert und A. Posthuma: „The role of international labour standards in rebalancing globalization: Aligning private sector investment and labour standards? The case of policies of development finance institutions“, S. 9-10.

²⁷ Insbesondere durch „Understanding Children's Work: An Inter-Agency Research Cooperation Programme“ und die Global Task Force on Child Labour and Education for All (GTF).

festgestellt, dass es keinen offensichtlichen Grund für die Annahme gibt, dass gemeinschaftliche und arbeitsbezogene Auswirkungen für das Portfolio der Weltbank nicht relevant sind“²⁸. Die laufende Überarbeitung der Operational Safeguard Policies der Weltbank (die bis 2013 abgeschlossen sein soll), die auf die Revision der Performance Standards der IFC folgt, kann eine weitere Möglichkeit bieten, die Koordinierung zu verbessern und bei der Förderung einer Entwicklung im Einklang mit den GPRA weitere Kohärenz zu erzielen. Es sollte auch angemerkt werden, dass die Beziehungen zwischen den Gewerkschaften und der Weltbank sich erheblich weiterentwickelt haben, und dass ein Prozess der Zusammenarbeit mit den globalen Gewerkschaften im Jahr 2002 durch die Annahme eines Protokolls formalisiert wurde. Außerdem führt das Internationale Arbeitsamt enge Konsultationen mit dem Team der Weltbank durch, das den nächsten Weltentwicklungsbericht 2013 ausarbeitet, dessen Schwergewicht auf Arbeitsplätzen liegen wird, um die Bedeutung der Agenda für menschenwürdige Arbeit und deren GPRA-Fundament zu vermitteln.

266. Die IAO hat Kooperationsvereinbarungen mit mehreren regionalen Entwicklungsbanken geschlossen, nämlich der Afrikanischen Entwicklungsbank, der Asiatischen Entwicklungsbank und der Karibischen Entwicklungsbank. Die Asiatische Entwicklungsbank trifft Maßnahmen zur Unterstützung der Förderung der GPRA, obgleich sich in ihren Gründungsinstrumenten Bestimmungen ähnlich der Satzung der Weltbank finden²⁹. Die im Jahr 2004 geschlossene Kooperationsvereinbarung mit der Afrikanischen Entwicklungsbank und dem Afrikanischen Entwicklungsfonds fordert „die Entwicklung von Politiken und Verfahren einschließlich jener, die die Beschäftigungsförderung, internationale Arbeitsnormen und grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit betreffen“³⁰. Die Europäische Investitionsbank (EIB) unternahm in den Jahren 2009 und 2010 weitere Schritte, um die volle Einhaltung der grundlegenden Übereinkommen der IAO in ihren Projekten sicherzustellen, und hat betont, dass ihr Hauptziel bei der Prüfung von Arbeitsfragen darin besteht, „die Einhaltung der Grundsätze und die Anwendung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) sicherzustellen“³¹. Auch die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) „verlangt von Unternehmen, die sie unmittelbar oder über Finanzintermediäre finanziert, die Einhaltung nationaler arbeitsrechtlicher Vorschriften und international anerkannter Normen über Arbeitsrechte und Arbeitsschutz“³². Sie nimmt ausdrücklich Bezug auf die Erklärung von 1998 und die GPRA und stellt fest, dass die IAO die maßgebliche Stelle für Arbeitspraktiken ist.

267. Der Politikdialog zwischen dem IWF und der IAO hat sich in den letzten Jahren im Rahmen der multilateralen Koordinierung zur Bekämpfung der Auswirkungen der Krise

²⁸ A. Dani, A. Freeman und V. Thomas: *Evaluative directions for the World Bank Group's safeguards and sustainability policies*, Evaluation Brief 15, IEG (Unabhängige Evaluierungsgruppe) Weltbank/IFC/MIGA (Washington, Weltbank, 2011). S. 10.

²⁹ ADB/IAO: *Core labor standards handbook* (Manila, 2006).

³⁰ IAA: *Cooperation Agreement between the International Labour Organization and the African Development Bank and the African Development Fund*, 2004, Art. 1(c).

³¹ EIB: *Environmental and social practices handbook (2010)*. Die Einhaltung der GPRA und die Überwachung der Einhaltung können eine Vorbedingung für die Kreditvergabe durch die EIB sein, die enge institutionelle Beziehungen zur Europäischen Union unterhält.

³² IAA: *Official Bulletin*, Bd. LXXV, 1992, Reihe A, Nr. 3, „Agreement between the European Bank for Reconstruction and Development and the International Labour Organisation“, 1992.

und im Kontext der G20 verstärkt³³. Im Mittelpunkt stand der soziale Dialog über Politiken für Wachstum und Beschäftigung, insbesondere auf der IAO-IWF-Konferenz in Oslo³⁴. Dies hat Gelegenheit geboten, die Bedeutung effektiver Institutionen für dreigliedrige Beratungen und Kollektivverhandlungen auf der Grundlage der Achtung der Vereinigungsfreiheit und des Rechts zu Kollektivverhandlungen zu betonen. Obgleich die GPRA in seinen Grundsatzdokumenten nicht erwähnt werden, zeigt der IWF Bewusstsein für die Notwendigkeit, bei der Gestaltung seiner Unterstützungsprogramme den Verpflichtungen der Länder, die sich aus IAO-Normen ergeben, größere Beachtung zu schenken.

268. Ein wichtiges Beispiel dafür, wie die GPRA Bestandteil des Dialogs der IAO mit dem IWF werden, ist ihre Arbeit auf Landesebene zur Bewältigung der Auswirkung der Krise, insbesondere in Rumänien und Griechenland. Im Anschluss an eine gemeinsame Tagung in Rumänien im Januar 2011 hat die IAO zusammen mit dem IWF und in Zusammenarbeit mit der Regierung und den Sozialpartnern „die Förderung von wirkungsvollen Kollektivverhandlungen und eines fundierten sozialen Dialogs“ als eine der vier breiten Bereiche für Folgemaßnahmen angesprochen³⁵. Außerdem besuchte im Anschluss an die Schlussfolgerungen über die Durchführung des Übereinkommens (Nr. 98) über das Vereinigungsrecht und das Recht zu Kollektivverhandlungen, 1949, durch Griechenland, die vom Ausschuss für die Durchführung der Normen auf der Konferenz im Juni 2011 angenommen wurden, eine Hochrangige IAA-Mission das Land im September 2011. Die Konferenz erweiterte das Mandat der Mission auf Gespräche mit dem IWF und der Europäischen Union, um sich ein Bild von der Lage und den möglichen Auswirkungen der von diesen Organisationen vorgeschlagenen Unterstützungsmaßnahmen auf die internationalen Verpflichtungen Griechenlands zu machen, unter besonderer Berücksichtigung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen³⁶. Die Zusammenarbeit zwischen der IAO und dem IWF könnte auf dieser Pilot-Kooperation aufbauen, um die Förderung der GPRA und die Wirksamkeit des Überwachungsmandats des IWF zu verbessern³⁷.

³³ Am 23. März 2009 wurde während der 304. Tagung des Verwaltungsrats eine Dreigliedrige Tagung auf hoher Ebene über die derzeitige globale Finanz- und Wirtschaftskrise abgehalten. Der Geschäftsführende Direktor des IWF, Dominique Strauss-Kahn, nahm an der Tagung teil und forderte eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen dem IWF und der IAO. Im September 2010 wurde in Oslo in Zusammenarbeit mit dem Büro des Premierministers von Norwegen eine gemeinsame IAO-IWF-Konferenz über Die Herausforderungen des Wachstums, der Beschäftigung und des sozialen Zusammenhalts veranstaltet. Im März 2011 bekräftigten die internationale Gewerkschaftsbewegung, der IWF und die IAO während einer Tagung in Wien ihr Engagement für eine auf Wachstum mit Beschäftigung gegründete wirtschaftliche Erholung.

³⁴ In einer gemeinsamen Pressemitteilung zum Abschluss der IAO-IWF-Konferenz in Oslo über die Herausforderungen des Wachstums, der Beschäftigung und des sozialen Zusammenhalts (September 2010) betonten der Geschäftsführende Direktor des IWF und der Generaldirektor des IAA übereinstimmend „die zentrale Rolle, die ein effektiver sozialer Dialog bei der Herbeiführung des Konsenses spielen kann, der notwendig ist, um die schwierigen Anpassungsherausforderungen anzugehen, die durch die Krise entstanden sind, und sicherzustellen, dass die sozialen Folgen der Krise und ihrer Nachwirkungen in vollem Umfang berücksichtigt werden“. Siehe: <http://www.osloconference2010.org/>.

³⁵ IAA: *Recovering from global crisis: Social dialogue and adjustment in Romania: Progress report on ILO cooperation with constituents and the International Monetary Fund*, Verwaltungsrat, 310. Tagung, Genf, März 2011, GB.310/WP/SDG/2/2, Abs. 16.

³⁶ IAA: *Report on the High Level Mission to Greece* (Athen, 19.-23. Sept. 2011) (Genf, 2011).

³⁷ Zur Überwachung durch den IWF siehe: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/surv.htm>.

3. IAO-Anstrengungen zur Förderung der Politikkohärenz im multilateralen System in Bezug auf die GPRA

269. Für die IAO besteht eine der Hauptherausforderungen bei der Förderung der GPRA darin, andere Akteure im multilateralen System davon zu überzeugen, dass es in ihrem Interesse und in ihrer Verantwortung liegt, die Achtung der GPRA in ihre Politiken und Tätigkeiten zu integrieren. Dies ist ein fester Bestandteil der Bemühungen der IAO um die Förderung von Politikkohärenz im multilateralen System. „Für die IAO besteht das Ziel der Politikkohärenz darin, sich gegenseitig verstärkende Wirtschafts- und Sozialpolitiken zu entwickeln und zu stärken, die die soziale Gerechtigkeit durch menschenwürdige Arbeit voranbringen, sowohl in Ländern als auch weltweit“³⁸. „Den GPRA fällt in dieser Hinsicht als Bindeglied zwischen sozialem Fortschritt und Wirtschaftswachstum auf jeden Fall eine wesentliche Rolle zu. Allgemein gesehen bedingt das Konzept der menschenwürdigen Arbeit eine allgemeine Übereinstimmung zwischen wirtschaftlichen und sozialen Zielen. Der Ursprung der neueren Arbeiten der IAO in diesem Bereich ist der Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung“³⁹. Ein Ergebnis zu grundsatzpolitischer Kohärenz wurde in den Strategischen grundsatzpolitischen Rahmen für 2010-15 aufgenommen und ist im Programm und Haushalt für 2010-11 und für 2012-13 enthalten⁴⁰.

270. Nach der wiederkehrenden Diskussion über Beschäftigung im Juni 2010 und den anschließenden Diskussionen im Verwaltungsrat gab der Vorstand der 100. Tagung der Konferenz im Juni 2011 eine Erklärung über grundsatzpolitische Kohärenz heraus. Die Erklärung verwies auf „die breite Übereinstimmung unter den Mitgliedsgruppen über die strategische Bedeutung von grundsatzpolitischer Kohärenz und die Notwendigkeit einer stärkeren Zusammenarbeit innerhalb des multilateralen Systems und eines Beitrags der IAO zu den Politikkohärenzdebatten über wesentliche Elemente innerhalb ihres Mandats“. Sie verwies auch auf den breiten Konsens über die Erklärung von 1998, die Erklärung über soziale Gerechtigkeit und den Globalen Beschäftigungspakt⁴¹. Im November 2011 unterstrich der Verwaltungsrat die dringende Notwendigkeit von Politikkohärenz und die Notwendigkeit eines Rahmens für IAO-Maßnahmen zu diesem Zweck. Er „ersuchte den Generaldirektor, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, einschließlich der Vorbereitung einer weiteren Diskussion über Politikkohärenz im multilateralen System im Verwaltungsrat im Jahr 2012“⁴².

³⁸ IAA: *Policy coherence in the multilateral system*, Verwaltungsrat, 312. Tagung, Genf, Nov. 2011, GB.312/HL/1, Abs. 6. Siehe auch IAA-OECD: *Promoting policy coherence for decent work and full, productive employment*, Ein Politikvermerk für die G20-Tagung der Arbeits- und Beschäftigungsminister, Paris, 26.-27. Sept. 2011, ausgearbeitet von der IAO in Zusammenarbeit mit der OECD. Im Mai 2011 unterzeichneten die IAO und die OECD eine Vereinbarung, in der sie Notwendigkeit anerkennen, die Politikkohärenz unter den öffentlichen internationalen Organisationen zu verstärken, und sich darauf einigen, ihre Koordinierung und Zusammenarbeit in Bereichen von gemeinsamem Interesse und gemeinsamen Tätigkeiten zu verstärken.

³⁹ IAA: *Eine faire Globalisierung: Chancen für alle schaffen*, Bericht der Weltkommission für die soziale Dimension der Globalisierung (Genf, 2004), Abs. 603.

⁴⁰ IAA: *Strategic Policy Framework 2010-15: Making decent work happen*, Verwaltungsrat, 304. Tagung, Genf, März 2009, GB.304/PFA/2 (Rev.), Abs. 74-75; *Programm und Haushalt für die Zweijahresperiode 2010-11* (Genf, 2009), Abs. 361-371; *Programm und Haushalt für die Zweijahresperiode 2012-13* (Genf, 2011), Abs. 298-307.

⁴¹ IAA: *Provisional Record*, No. 32, IAK, 100. Tagung, Genf, 2011, S. 32/17.

⁴² IAA: *Provisional Report: High-Level Section*, Verwaltungsrat, 312. Tagung, Genf, Nov. 2011, GB.312/HL/PR, Abs. 38.

271. Im Mittelpunkt der Arbeit der IAO in diesem Bereich steht derzeit die Notwendigkeit, menschenwürdige Arbeit in das Zentrum koordinierter Politiken für die Erholung von der derzeitigen globalen Finanzkrise zu stellen. Die IAO wurde gebeten, die Arbeit der G20 zu unterstützen, und der Generaldirektor hat an dem G20-Gipfel in Pittsburgh und drei darauffolgenden G20-Gipfeln teilgenommen. Die Hauptthemen der G20 waren zwar Finanzreformen und Steuerpolitik, doch nehmen Beschäftigung und menschenwürdige Arbeit einen wichtigen Platz in den Gipfelerklärungen ein, die auch die Schlussfolgerungen der beiden Tagungen der Beschäftigungs- und Arbeitsminister billigten. Diese Erklärungen und Schlussfolgerungen haben die Rolle der GPRA erwähnt. Zuletzt verpflichteten sich die G20-Führer auf dem Gipfel in Cannes im Jahr 2011, „die volle Einhaltung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit zu fördern und sicherzustellen“, und erklärten, dass sie „es begrüßen und sie die IAO dazu ermutigen, sich weiterhin für die Ratifizierung und Durchführung der acht grundlegenden Übereinkommen der IAO einzusetzen“⁴³. Sie bekräftigten dementsprechend die Bedeutung der GPRA in den Bemühungen um eine Neuaustarierung der Globalisierung und forderten die WTO, die OECD, die Weltbankgruppe, den IWF und die IAO zu größerer Kohärenz der multilateralen Maßnahmen auf, um die soziale Dimension der Globalisierung zu stärken.

272. Zur Vorbereitung der Tagung der Beschäftigungs- und Arbeitsminister der G20 im September 2011 erstellte das Amt in Zusammenarbeit mit der OECD einen Vermerk über Politikkohärenz, der auf die Rolle der GPRA eingeht. Der Vermerk bezieht sich auf die GPRA als Schnittstelle zwischen Handels- und Beschäftigungspolitik und weist darauf hin, dass die Erklärung über soziale Gerechtigkeit „die Bedeutung der international anerkannten Arbeitsnormen bei der Schaffung gleicher Startbedingungen in einem offenen Handelssystem hervorhebt“, und gleichzeitig betont, dass „die Verletzung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit nicht als legitimer komparativer Vorteil geltend gemacht oder sonstwie genutzt werden darf und dass Arbeitsnormen nicht für protektionistische Handelsziele eingesetzt werden sollten“. Im Zusammenhang mit nachhaltigem Wachstum, sozialem Dialog und internationalen Arbeitsnormen verweist der Vermerk auf die Notwendigkeit einer erneuerten Anstrengung zur Ratifizierung und verbesserten Durchführung der Übereinkommen über die GPRA, was „ein deutliches Signal der Relevanz dieser Instrumente für die Gestaltung einer fairen Globalisierung sowie die Herbeiführung eines neuen Gleichgewichts der nationalen und globalen Volkswirtschaften senden würde“. Er verweist auf die Präambel der Erklärung von 1998 betreffend die spezifische Funktion der GPRA als förderliche Voraussetzungen⁴⁴. Nach der Erörterung des Vermerks nahmen die Minister mehrere Empfehlungen an, darunter: „mit der Durchführung unserer innerstaatlichen Politiken zur Förderung von Entwicklung und Wachstum beabsichtigen wir, menschenwürdige Arbeitsplätze zu fördern, die [die GPRA] achten“⁴⁵.

273. Seit der Annahme der Erklärung von 1998 sind bei der Integration der Achtung der GPRA in die Wirtschaftsagenda des multilateralen Systems bedeutende Fortschritte erzielt worden. Es muss jedoch noch viel getan werden, und es besteht oft ein Widerspruch zwischen den Erklärungen auf internationalen Veranstaltungen und den Erfahrungen der Mitgliedsgruppen auf nationaler Ebene. Diesbezüglich sollte man sich vor Augen halten, dass wie im Fall der menschenwürdigen Arbeit und der Beschäftigung die

⁴³ Abschlusserklärung des G20-Gipfels in Cannes, „Building our common future: Renewed collective action for the benefit of all“, Nov. 2011, Abs. 5.

⁴⁴ IAA-OECD: *Promoting policy coherence for decent work and full, productive employment*, a.a.O., Abs. 27 und 35.

⁴⁵ Schlussfolgerungen der G20-Arbeits- und Beschäftigungsminister, Paris, 26.-27. Sept. 2011, Abs. 21.

Aufnahme der GPRA in Politiken für eine nachhaltige Erholung nicht als selbstverständlich angesehen werden kann und dass es „entschlossener anwaltschaftlicher Tätigkeit, unterstützt durch solide, fundierte Analysen und Forschungen“⁴⁶ seitens der IAO bedarf, um andere multilaterale Organisationen wirksam davon zu überzeugen, ihren Beitrag zur Förderung der GPRA zu stärken. Eine wesentliche Voraussetzung hierfür ist, dass durch solide Forschungsarbeit konkrete Beweise zur Erhärtung der besonderen Bedeutung der GPRA als Rechte und förderliche Voraussetzungen geliefert werden (siehe auch Kapitel 1 und 3). Dies könnte den Weg bahnen für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen der IAO und den internationalen Finanz- und Wirtschaftsorganisationen, um die Anerkennung und Förderung der GPRA zu operationalisieren und die Synergien zwischen ihren jeweiligen Entwicklungstätigkeiten zu stärken.

B. Verwendung der GPRA durch IAO-Mitglieder in Handelsvereinbarungen

274. Es besteht kein Konsens auf der multilateralen Ebene darüber, ob und wie die Liberalisierung des internationalen Handels mit Arbeitsfragen verknüpft werden sollte. Die Diskussion geht jedoch weiter, und viele Handelspartner haben Arbeitsbestimmungen in einseitige, zweiseitige und regionale Handelsvereinbarungen aufgenommen und in ihren Handelspolitiken darauf Bezug genommen. Umstritten ist nicht, ob die GPRA eingehalten werden sollen oder nicht: Es ging und geht immer noch darum, inwieweit Handelspolitiken als Instrument zu diesem Zweck eingesetzt werden sollten.

275. Die einseitigen Handelsvereinbarungen der Europäischen Union und der Vereinigten Staaten in Form von allgemeinen Präferenzsystemen (APS) sind am meisten entwickelt, und beide nehmen auf die GPRA Bezug. Die grundlegenden Übereinkommen werden im APS der Europäischen Union ausdrücklich erwähnt. Ihre Einhaltung ist auf der Grundlage der Schlussfolgerungen des Aufsichtsmechanismus der IAO bewertet worden⁴⁷. Handelspräferenzen sind von Myanmar im Jahr 1997 wegen des Einsatzes von Zwangsarbeit und von Belarus im Jahr 2006 unter Bezugnahme auf die Übereinkommen der IAO über Vereinigungsfreiheit zurückgenommen worden. In Anbetracht des Zusammenhangs zwischen der Rücknahme von Handelspräferenzen und den Schlussfolgerungen der IAO-Aufsichtsgremien erfordert die Wiederherstellung dieser Präferenzen Fortschritte im Einklang mit den einschlägigen Übereinkommen, die von den Aufsichtsgremien der IAO anerkannt werden. Auch die Vereinigten Staaten haben gelegentlich Präferenzen aufgrund der Nichteinhaltung der GPRA zurückgenommen. Das APS-System der Vereinigten Staaten wurde 1984 vor der Annahme der Erklärung von 1998 eingerichtet und nimmt auf alle GPRA Bezug, mit Ausnahme der Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf. Es nimmt auch Bezug auf Mindestarbeitsbedingungen, Mindestlöhne und Arbeitsschutz.

276. Die Mehrheit der IAO-Mitgliedstaaten hat zweiseitige und regionale Handelsvereinbarungen geschlossen, die Arbeitsbestimmungen enthalten. Arbeitsbestimmungen in Handelsvereinbarungen können bedingte und/oder förderliche Elemente enthalten. Diejenigen, die eine bedingte Dimension aufweisen, können zu wirtschaftlichen Konsequenzen führen im Fall: der Nichteinhaltung der GPRA; mangelnder effektiver Durchsetzung

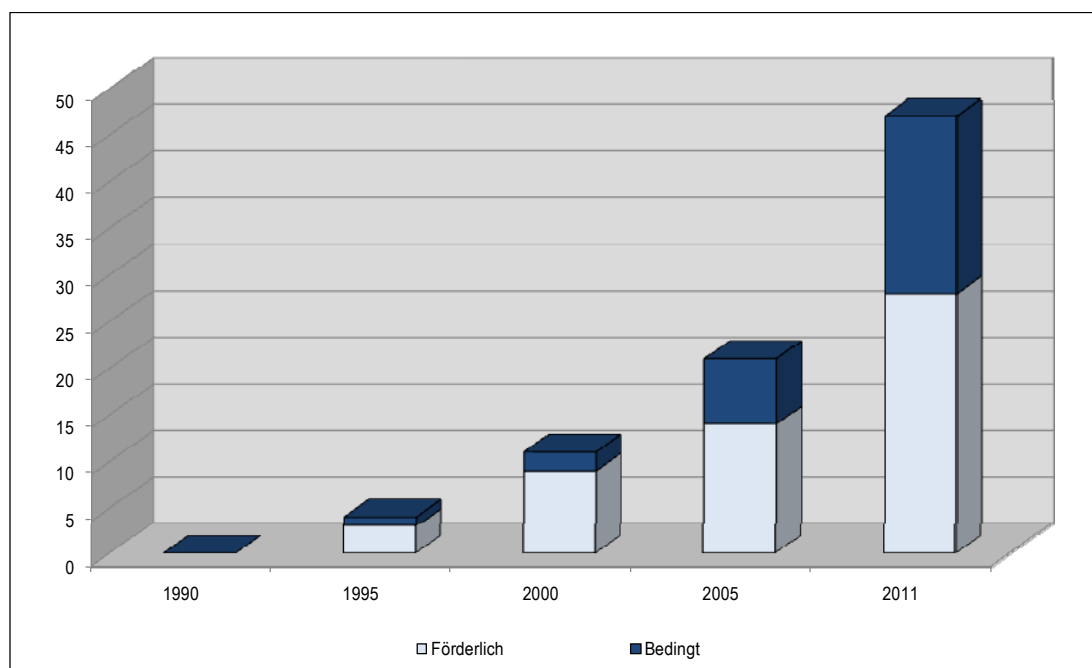
⁴⁶ IAA: *Programm und Haushalt für die Zweijahresperiode 2012-13*, a.a.O., Abs. 299.

⁴⁷ Verordnung (EG) Nr. 732/2008 des Rates vom 22. Juli 2008 über ein Schema allgemeiner Zollpräferenzen, Art. 15 (1)(a). Der durch diese Verordnung abgedeckte Zeitraum ist gemäß der Verordnung (EU) Nr. 512/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2011 bis zum 31. Dez. 2013 verlängert worden.

des innerstaatlichen Arbeitsrechts; und/oder der Schwächung des inländischen Arbeitsrechts im Hinblick auf die Förderung von Handel oder Investitionen. Diese Arbeitsbestimmungen sehen im Allgemeinen Mechanismen für die Beilegung von Streitigkeiten wegen behaupteter Verletzungen vor, die letztendlich zu Strafmaßnahmen führen können. Förderliche Arbeitsbestimmungen legen Verpflichtungen hinsichtlich Arbeitsnormen fest, aber ohne rechtliche Auswirkungen im Fall der Nichteinhaltung. Ihr *modus operandi* beruht entweder auf Dialog oder Zusammenarbeit. Während die Mehrheit der Arbeitsbestimmungen einen rein förderlichen Charakter hat, haben diejenigen mit einer bedingten Dimension in den letzten zehn Jahren rascher zugenommen als diejenigen, in deren Mittelpunkt förderliche Elemente stehen. Interessant ist, dass beide Arten von Mechanismen zu einer verstärkten Inanspruchnahme von technischer Zusammenarbeit führen können, um Mängel hinsichtlich der Arbeitsnormen zu beseitigen.

277. Die Zahl der Handelsvereinbarungen mit Arbeitsbestimmungen, die in Kraft getreten und der WTO notifiziert worden sind, ist von Null im Jahr 1990 auf 47 im Jahr 2011 gestiegen. Mehr als zwei Drittel der Arbeitsbestimmungen in diesen Handelsvereinbarungen befassen sich mit den vier Kategorien der GPRA. Nur 4 Prozent aller Handelsvereinbarungen, die zwischen 1995 und 1999 in Kraft traten, enthielten Arbeitsbestimmungen. Diese Zahl stieg auf rund ein Drittel aller Handelsvereinbarungen, die zwischen 2005 und 2011 in Kraft traten⁴⁸. Für mehr als 120 Länder gilt derzeit eine solche Handelsvereinbarung und für mehr als 50 Länder gelten mindestens zwei. Für rund 20 dieser Länder gelten Handelsvereinbarungen mit Arbeitsbestimmungen, die mit Handelsmaßnahmen verbunden sind. Solche Bestimmungen können entweder Teil der Vereinbarung selbst oder in einer Nebenvereinbarung enthalten sein, in der im Allgemeinen auch die Folgemaßnahmen festgelegt sind.

⁴⁸ Diese Zahl bezieht sich auf „integrierte“ Handelsvereinbarungen, bei denen die Teile über Waren bzw. Dienstleistungen als eine Handelsvereinbarung zählen. Soweit Arbeitsbestimmungen nach dem Inkrafttreten einer Handelsvereinbarung hinzugefügt worden sind, bezieht sich die Zahl auf den Tag des Inkrafttretens der Vereinbarung. Die früheren Beitrittsabkommen, die von der Europäischen Union geschlossen worden sind, sowie ihre Vereinbarungen mit überseeischen Gebieten von Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind in diesen Zahlen nicht berücksichtigt.

Abbildung 4.1. Die Entwicklung von zweiseitigen regionalen Handelsvereinbarungen mit Arbeitsbestimmungen zwischen 1990 und 2011

Quelle: ILS-Schätzungen auf der Grundlage des WTO-Informationssystems für regionale Handelsvereinbarungen und von Informationen von nationalen Regierungen.

278. Die meisten der derzeitigen Vereinbarungen, die Arbeitsbestimmungen enthalten, spiegeln die Handelspolitiken bestimmter OECD-Länder und insbesondere der Länder der Europäischen Union und Nordamerikas wider. Solche Bestimmungen werden aber auch zunehmend in zweiseitige und regionale Vereinbarungen zwischen Entwicklungsländern aufgenommen, obgleich ihre Zuwachsrates erheblich niedriger liegt als die der Vereinbarungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Bis Oktober 2011 waren insgesamt 15 Handelsvereinbarungen, die Arbeitsbestimmungen enthielten, zwischen Entwicklungsländern geschlossen worden, wobei das Schwergewicht fast ausschließlich auf förderlichen Bestimmungen lag.

Tabelle 4.1. Zahl der Länder und sonstiger Gebilde, die Ende 2011 durch Handelsvereinbarungen mit Arbeitsbestimmungen erfasst waren

Gesamtzahl der erfassten Länder	Durch Arbeitsbestimmungen erfasste Länder, die Handelsmaßnahmen vorsehen	Durch sonstige Arbeitsbestimmungen erfasste Länder	Durch mehr als eine Handelsvereinbarung mit Arbeitsbestimmungen erfasste Länder
125	23	102	57

Quelle: ILS-Schätzungen auf der Grundlage des WTO-Informationssystems für regionale Handelsvereinbarungen und von Informationen von nationalen Regierungen.

Wie tragen in Handelsvereinbarungen enthaltene Arbeitsbestimmungen den GPRA Rechnung?

279. Rund zwei Drittel der in den Handelsvereinbarungen, die 2011 in Kraft waren, enthaltenen Arbeitsbestimmungen nehmen auf IAO-Instrumente Bezug. Davon verweisen 80 Prozent auf die Erklärung von 1998, entweder auf alle vier Kategorien der GPRA

oder einige von ihnen ⁴⁹: 17 Prozent von diesen Bestimmungen beziehen sich auf die grundlegenden Übereinkommen als Hauptbezugsnorm und 3 Prozent auf die IAO-Übereinkommen allgemein ⁵⁰. Soweit Arbeitsbestimmungen in Handelsvereinbarungen eine rechtliche Verpflichtung zur Einhaltung der Arbeitsnormen oder zur Durchsetzung des innerstaatlichen Rechts enthalten, sind im Allgemeinen die vier Kategorien der GPRA oder einige von ihnen einbezogen. Die Art der Bezugnahmen auf die GPRA weist erhebliche Unterschiede auf. Während die meisten von den Vereinigten Staaten geschlossenen Vereinbarungen auf die Erklärung von 1998 verweisen, umfassen die gesetzlich durchsetzbaren Teile vieler ihrer Arbeitsbestimmungen nicht die Beseitigung der Diskriminierung in Beschäftigung und Beruf und beziehen sich auf die Anwendung der innerstaatlichen Arbeitsgesetze ⁵¹. Die letzten von den Vereinigten Staaten geschlossenen Handelsvereinbarungen verpflichten die Parteien neben der effektiven Anwendung der nationalen arbeitsrechtlichen Vorschriften zur Einhaltung aller vier Kategorien der GPRA ⁵². Im Rahmen der Handelsvereinbarung zwischen den Vereinigten Staaten und Kolumbien einigten sich die Parteien im April 2011 auf einen Zehn-Punkte-Aktionsplan zur Regelung von Compliance-Fragen in Kolumbien, einschließlich des Schutzes von Gewerkschaftern und der Stärkung der Arbeitsinstitutionen ⁵³. Während es bei den Arbeitsbestimmungen in früheren kanadischen Handelsvereinbarungen in erster Linie um die Anwendung des nationalen Arbeitsrechts in bestimmten Bereichen ging, verpflichten neuere Arbeitsbestimmungen die Parteien auch zur Einhaltung der GPRA, wie sie in der Erklärung von 1968 festgelegt sind ⁵⁴. Die in den zwischen den Vereinigten Staaten und Kanada geschlossenen Handelsvereinbarungen enthaltenen Arbeitsbestimmungen sehen auch die Einrichtung von Beschwerdemechanismen und als letztes Mittel Mechanismen für die schiedsrichterliche Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten und Zwangsmaßnahmen vor.

280. Die Arbeitsbestimmungen in den von der Europäischen Union geschlossenen Handelsvereinbarungen haben sich von Bekräftigungen des politischen Engagements für die GPRA und deren Förderung weiter entwickelt zu konkreteren Verpflichtungen zu ihrer Einhaltung und zur Anwendung des entsprechenden innerstaatlichen Rechts. Verstöße gegen diese Verpflichtungen werden in der Regel nicht geahndet. Andere Arbeitsbestimmungen, insbesondere in den neuseeländischen Handelsvereinbarungen sowie in den von Chile und anderen aufstrebenden Volkswirtschaften geschlossenen Vereinbarungen, ent-

⁴⁹ Von diesen beziehen sich rund die Hälfte auch auf das Übereinkommen (Nr. 182) über die schlimmsten Formen der Kinderarbeit, allerdings nur im Zusammenhang mit der technischen Zusammenarbeit.

⁵⁰ Zehn Handelsvereinbarungen, darunter die meisten derjenigen, die von den Vereinigten Staaten geschlossen worden sind, und die beiden jüngsten Vereinbarungen, die von Kanada geschlossen worden sind, nehmen auch auf das Übereinkommen Nr. 182 im Zusammenhang mit Kooperationstätigkeiten Bezug.

⁵¹ Dies ist der Fall bei den Handelsvereinbarungen der Vereinigten Staaten mit Jordanien (2001), Chile (2004), Singapur (2004), Australien (2005), Marokko (2006), Bahrain (2006), Mittelamerika – Dominikanische Republik (CAFTA-DR) (2006) und Oman (2009).

⁵² Siehe die Vereinbarung zwischen den Vereinigten Staaten und Peru (2009) sowie diejenigen zwischen den Vereinigten Staaten und Panama, Kolumbien und der Republik Korea, die noch nicht in Kraft getreten sind.

⁵³ Büro des Handelsvertreters der Vereinigten Staaten: Colombian Action Plan Related to Labor Rights, 7. Apr. 2011.

⁵⁴ Dies ist der Fall bei den Arbeitsfragen betreffenden Zusatzvereinbarungen zu der Handelsvereinbarung Kanada-Peru (2009) und der letzten Handelsvereinbarung Kanada-Kolumbien (2011).

halten in der Regel eine politische Verpflichtung zur Einhaltung der GPRA und zur Zusammenarbeit in diesem Bereich ⁵⁵.

Die Rolle der Sozialpartner im Zusammenhang mit Arbeitsbestimmungen in Handelsvereinbarungen

281. Die meisten Arbeitsbestimmungen in Handelsvereinbarungen sehen irgendeine Rolle für die Sozialpartner vor. Die zwischen den Vereinigten Staaten und Kanada geschlossenen Handelsvereinbarungen erlauben es betroffenen Stakeholdern, Beschwerden wegen behaupteter Nichteinhaltung der Arbeitsbestimmungen durch die Parteien einzureichen. Die Parteien können auch einen beratenden Ausschuss einsetzen bzw. einen bestehenden beratenden Ausschuss in Anspruch nehmen, dem gewöhnlich Arbeitnehmer- und Arbeitgebervertreter angehören, um Konsultationen über Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Arbeitsbestimmungen auf nationaler und bilateraler Ebene durchführen ⁵⁶. Die nationalen Behörden verfügen jedoch über einen erheblichen Ermessensspielraum. Vereinbarungen, die keine Strafmaßnahmen vorsehen, wie die meisten Süd-Süd-Handelsvereinbarungen, erlauben es oft zivilgesellschaftlichen Akteuren, einschließlich Arbeitgebern und Arbeitnehmern, ihre Auffassungen zur Anwendung von Arbeitsbestimmungen darzulegen ⁵⁷. Während bei den Arbeitsbestimmungen in frühen Handelsvereinbarungen der Europäischen Union Dialog und Zusammenarbeit zwischen Regierungen im Vordergrund standen, haben neuere Vereinbarungen, wie diejenigen, die mit CARIFORUM, der Republik Korea, Peru und Kolumbien geschlossen worden sind, einen umfassenden institutionellen Rahmen für die Einbeziehung der Sozialpartner und anderer Stakeholder bei der Umsetzung der Arbeitsbestimmungen geschaffen ⁵⁸.

Die Anwendung der in Handelsvereinbarungen enthaltenen Arbeitsbestimmungen in der Praxis.

282. Für endgültige Schlussfolgerungen zur praktischen Anwendung der Arbeitsbestimmungen in Handelsvereinbarungen ist es noch zu früh. Insbesondere im Kontext des North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC) (Nordamerikanisches Abkommen über Arbeitszusammenarbeit), das an das Nordamerikanische Freihandelsabkommen (NAFTA) gekoppelt ist, scheint die Anwendung der beschwerdegestützten Arbeitsbestimmungen nur begrenzte Auswirkungen gehabt zu haben ⁵⁹. Die Parteien haben im Allgemeinen nur ungerne von dem gesamten Spektrum der vorgesehenen Durchsetzungsmechanismen Gebrauch gemacht. Dies kann auf eine Reihe von kontextspezifischen Gründen zurückzuführen sein, darunter mangelnde Kenntnis oder mangelndes Verständnis der Arbeitsbestimmungen und Zweifel an ihrer Wirksamkeit.

⁵⁵ Siehe beispielsweise P. Lazo: *Trade agreements and their relation to labour standards: The current situation*, Issue Paper No. 3 (Genf, ICTSD, 2009); und F. Ebert und A. Posthuma: *Labour provisions in trade arrangements: Current trends and perspectives* (Genf, IAA, 2011).

⁵⁶ Nur wenige bedingte Arbeitsbestimmungen, wie diejenigen, die in den Handelsvereinbarungen Japan-Philippinen und Japan-Schweiz enthalten sind, beziehen die nationalen Sozialpartner oder die nationale Zivilgesellschaft nicht ein.

⁵⁷ Beispiele sind die Arbeitsbestimmungen in Chiles Absichtserklärungen (Memoranda of Understanding) zu seinen Handelsvereinbarungen mit Peru, Kolumbien, Panama und Türkei.

⁵⁸ Da diese Abmachungen sehr jungen Datums sind, sind die meisten der entsprechenden Mechanismen noch nicht aktiviert worden.

⁵⁹ Siehe beispielsweise R.G. Finbow: *The limits of regionalism: NAFTA's labour accord* (Hampshire/Burlington, Ashgate, 2006).

283. Viele Beschwerdemechanismen sind nicht oder erst in letzter Zeit in Anspruch genommen worden. Abgesehen von NAALC/NAFTA wurden bis 2008 keine Beschwerden aufgrund der in den von den Vereinigten Staaten geschlossenen Handelsvereinbarungen festgelegten Mechanismen eingereicht. Seitdem sind vier Beschwerden von Gewerkschaften eingereicht worden, die alle Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen betrafen. Die erste Beschwerde dieser Art, die 2008 im Rahmen des Freihandelsabkommens Dominikanische Republik-Mittelamerika-Vereinigte Staaten (CAFTA-DR) eingereicht wurde, betraf das angebliche Versäumnis Guatemalas, seine Arbeitsgesetze wirksam durchzusetzen, insbesondere hinsichtlich der Gewerkschaftsrechte. Dieser Fall führte zu formellen Konsultationen im Jahr 2010 und zu einem Antrag auf Einrichtung einer Schiedsinstanz im Jahr 2011⁶⁰. Eine zweite Klage aufgrund des CAFTA-DR wurde 2010 gegen Costa Rica wegen staatlicher Einmischung in Gewerkschaftsangelegenheiten eingereicht, wurde aber zurückgezogen, nachdem die Frage zum Teil geregelt worden war⁶¹. Zwei weitere Klagen wurden 2010 und 2011 gemäß den Handelsvereinbarungen der Vereinten Staaten mit Peru und Bahrain eingereicht. Während der peruanische Fall das angebliche Versäumnis einer staatlichen Stelle betrifft, das innerstaatliche Arbeitsrecht in Bezug auf Kollektivverhandlungen durchzusetzen, geht es in dem Bahrain betreffenden Fall um angebliche gewerkschaftsfeindliche Maßnahmen nach den umfangreichen Demonstrationen und den Gegenmaßnahmen der Regierung in der ersten Hälfte des Jahres 2011.

284. Die Zusammenarbeit aufgrund von Arbeitsbestimmungen in Handelsvereinbarungen scheint oft eine bedeutendere Rolle gespielt und eine größere Auswirkung gehabt zu haben als Beschwerden. Ein Großteil der Zusammenarbeit im Bereich der Arbeitsnormen ist im Rahmen der amerikanischen und kanadischen Handelsvereinbarungen durchgeführt worden. Während sie im Rahmen des NAALC hauptsächlich in Konferenzen, Seminaren und Forschungstätigkeiten bestand, ist im Rahmen späterer von den Vereinigten Staaten geschlossener Handelsvereinbarungen ein umfassenderer Ansatz verfolgt worden, dessen Schwergewicht auf Kapazitätsaufbau lag. Ein bedeutendes Beispiel ist das CAFTA-DR, nach dem zwischen 2005 und 2010 Kapazitätsaufbautätigkeiten im Umfang von rund 142 Millionen US-Dollar durchgeführt wurden, die sich auf verschiedene Fragen im Zusammenhang mit Arbeitsnormen, darunter die GPRA, erstreckten. Besonderes Gewicht ist auch auf die Stärkung der nationalen Arbeitsinstitutionen und eine verbesserte Anwendung der arbeitsrechtlichen Vorschriften gelegt worden, darunter die Schaffung einer Kultur der Einhaltung des Arbeitsrechts durch Unternehmen, Kapazitätsentwicklung für Arbeitsministerien und die Modernisierung der Arbeitsgerichtsbarkeit. Auch Tätigkeiten der Zusammenarbeit im Rahmen des Abkommens über Arbeitszusammenarbeit (ALC) zwischen Kanada und Costa Rica konzentrieren sich auf die Entwicklung der Arbeitsinstitutionen, einschließlich der Stärkung der Arbeitsaufsicht und alternativer Verfahren für die Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten. Die Arbeitsbestimmungen in anderen Handelsvereinbarungen, einschließlich derjenigen, die von der Europäischen Union geschlossen worden sind, haben bisher zu weniger konkreten Vorkehrungen für eine Zusammenarbeit zur Verwirklichung der GPRA geführt. Eine umfassendere Analyse müsste jedoch auch die vielfältigen Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit berücksichtigen, die formell nicht an eine geschlossene oder vorgesehene Handelsvereinbarung gebunden sind, die aber die gleichen Fragen angehen.

⁶⁰ Büro des Handelsvertreters der Vereinigten Staaten: *U.S. Trade Representative Ron Kirk announces next step in labor rights enforcement case against Guatemala*, Pressemitteilung, 9. Aug. 2011.

⁶¹ Inside U.S. Trade: *DOL closes Costa Rica labor case after union withdraws petition*, 6. Mai 2011.

IAO-Unterstützung für Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit bilateralen und regionalen Handelsvereinbarungen

285. Auf regionaler und nationaler Ebene hat das Amt gelegentlich auf Ersuchen von Mitgliedsgruppen Seminare über die Beziehung zwischen Arbeitsnormen und Handelsvereinbarungen veranstaltet. Es war auch an Tätigkeiten der technischen Zusammenarbeit beteiligt, darunter die Überwachung der im Rahmen des CAFTA-DR angenommenen Empfehlungen in Bezug auf Arbeitsnormen und die Umsetzung des Arbeitsrechts und die Durchführung von Projekten im Rahmen des Abkommens über Arbeitszusammenarbeit Kanada-Costa Rica. Außerdem hat es an arbeitsbezogenen Tätigkeiten mitgewirkt, die im Rahmen regionaler Integrationsvereinbarungen durchgeführt wurden, und hat Vereinbarungen über Arbeitskooperation mit vielen dieser regionalen Organisationen geschlossen⁶². Unterstützung ist geleistet worden zur Entwicklung von gemeinsamen Arbeitspolitiken und vorgeschlagenen Projekten in bestimmten Bereichen im Rahmen afrikanischer regionaler Integrationsvereinbarungen und der Vereinigung Südostasiatischer Staaten (ASEAN). Die IAO hat manchmal auf Ersuchen der Parteien an Kooperations-tätigkeiten im Rahmen von Arbeitsbestimmungen teilgenommen, selbst wenn es keinen ausdrücklichen Hinweis auf ihre Instrumente oder Verfahren gibt.

286. Das Amt hat eine Wissensbasis über Arbeitsbestimmung in Handelsvereinbarungen aufgebaut und Untersuchungen über ihre Wirkung durchgeführt⁶³. Eine globale Erfassung bestehender Arbeitsbestimmungen wurde 2009 vom Internationalen Institut für Arbeitsfragen (IILS) durchgeführt⁶⁴, und im Anschluss daran wird ein Projekt zur Bewertung der Wirksamkeit von Arbeitsbestimmungen in Freihandelsabkommen durchgeführt. Es ist ein Portal mit den Texten und Hintergrundinformationen zu Arbeitsbestimmungen in Handelsvereinbarungen eingerichtet worden⁶⁵. Die Entwicklungen vollziehen sich in raschem Tempo, und es dürfte unerlässlich sein, dass die IAO ein genaues Verständnis ihrer Bedeutung für die Verwirklichung ihrer Ziele wahr. Es bedarf auf jeden Fall weiterer Untersuchungen zur Wirkung von Arbeitsbestimmungen in Handelsvereinbarungen, zumal einige ihrer positiven Auswirkungen eher indirekter Art sein können, wie die Entwicklung von transnationalen anwaltschaftlichen Netzwerken für Arbeitsfragen oder die Schaffung einer Compliance-Kultur durch Zusammenarbeit im Arbeitsbereich.

287. Es stellt sich auch die Frage einer möglichen Beteiligung der IAO an der Beilegung von Streitigkeiten über die Anwendung von Arbeitsbestimmungen. Neben den Verweisen auf die GPRA und IAO-Instrumente sehen einige neuere Vereinbarungen auch eine solche Rolle für die IAO vor. Etliche Arbeitsbestimmungen, die in Handelsvereinbarungen der Vereinigten Staaten, Kanadas und der Europäischen Union enthalten sind, sehen die Möglichkeit vor, die IAO um Unterstützung für ihre Umsetzung zu bitten⁶⁶, oder

⁶² Beispielsweise die Ostafrikanische Gemeinschaft (2001), die Wirtschaftsgemeinschaft Westafrikanischer Staaten (2005) und die Entwicklungsgemeinschaft für das südliche Afrika (1998).

⁶³ C. Häberli, M. Jansen und J.A. Monteiro: *References to domestic labour market regulation in regional trade agreements*, NCCR Trade Regulation Working Paper 2011/35 (NCCR, 2011).

⁶⁴ IAA: *World of Work Report 2009: The global jobs crisis and beyond* (Genf, 2009), Kap. 3.

⁶⁵ <http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/free-trade-agreements-and-labour-rights/lang-en/index.htm>.

⁶⁶ Siehe beispielsweise CAFTA-DR, die Vereinbarung Vereinigte Staaten-Kolumbien (noch nicht in Kraft), die Abkommen über Arbeitszusammenarbeit zu den Vereinbarungen Kanada-Peru und Kanada-Kolumbien und die Vereinbarung Europäische Union-CARIFORUM.

gestatten ausdrücklich den Abschluss von Kooperationsvereinbarungen mit der IAO ⁶⁷. Einige Arbeitsbestimmungen sehen auch die Beteiligung der IAO im Fall von Streitigkeiten über ihre Anwendung vor. Beispielsweise gestattet es die Handelsvereinbarung EG-CARIFORUM den Parteien ausdrücklich, während der Konsultationsphase einer Streitigkeit den Rat der IAO zu Fragen im Zusammenhang mit der Streitigkeit einzuholen. Etliche Abkommen über Arbeitszusammenarbeit zu den von Kanada geschlossenen Handelsvereinbarungen sehen vor, dass im Fall einer Streitigkeit über Arbeitsbestimmungen die Parteien den Generaldirektor des IAA um die Ernennung des Vorsitzenden der Schiedsinstanz ersuchen, wenn sich die Parteien diesbezüglich nicht einigen können. Auch wenn die Arbeitsbestimmungen nicht ausdrücklich eine Rolle für die IAO vorsehen, können die Streitparteien die IAO um Rat ersuchen, insbesondere wenn die Arbeitsbestimmungen auf die Erklärung von 1998 und andere IAO-Instrumente Bezug nehmen. Bisher ist kein formelles Ersuchen um eine solche unmittelbare Beratung oder Unterstützung an die IAO gerichtet worden.

C. Die Rolle privater freiwilliger Initiativen bei der Förderung der GPRA

288. In den Jahren seit der Annahme der Erklärung von 1998 ist eine Vielzahl von privaten freiwilligen Initiativen zu verzeichnen gewesen, die oft unter dem Begriff der sozialen Verantwortung der Unternehmen (CSR) zusammengefasst werden. Der Form nach unterscheiden sie sich sehr stark, darunter Instrumente, die von öffentlichen Organisationen und Multi-Stakeholder-Initiativen gefördert werden, die IAO-Mitgliedsgruppen, Kodizes von Industrieverbänden und Unternehmenskodizes einschließen können. Der Wert, der solchen Initiativen von verschiedenen Beobachtern zugeschrieben wird, schwankt, viele nennen als erklärtes Ziel aber die Förderung der GPRA.

289. Da die bewährten Aktionsmittel der IAO, insbesondere in Bezug auf internationale Arbeitsnormen, auf Verpflichtungen beruhen, die Staaten freiwillig eingegangen sind, die für ihre Einhaltung verantwortlich sind, hat das rasche Wachstum der CSR die IAO mit einer Reihe von wichtigen neuen Fragen konfrontiert. Welche Verantwortlichkeiten sollten allgemein dem Staat und privaten Akteuren in den Fragen, die Gegenstand der CSR sind, und speziell in Bezug auf die GPRA jeweils zufallen? Und wie sollte die IAO diesbezüglich intervenieren?

290. Klar sein sollte, dass CSR keinen Akteur von der Einhaltung der innerstaatlichen Rechtsvorschriften entbindet, einschließlich derjenigen, die von IAO-Mitgliedstaaten zur Erfüllung der Verpflichtungen aufgrund der Erklärung von 1998 eingeführt worden sind, die GPRA einzuhalten, zu fördern und zu verwirklichen, und derjenigen, die auf ratifizierte IAO-Übereinkommen zurückgehen. Ebenso klar ist, dass es nicht Sache privater Akteure ist, die Mindestverhaltensnormen festzulegen, an die sie sich in Bezug auf die GPRA halten müssen; hierbei muss es sich um diejenigen handeln, die von der IAO festgelegt worden sind.

291. Der Mehrwert der CSR ergibt sich dort, wo private Akteure die Anforderungen der innerstaatlichen Gesetzgebung und Praxis und der IAO-Normen übersteigen können und dies auch tun. Dies ist in zwei Arten von Situationen denkbar: Wenn Unternehmen frei-

⁶⁷ Siehe beispielsweise die Abkommen über Arbeitszusammenarbeit zur Vereinbarung Kanada-Peru, zur Vereinbarung

Kanada-Kolumbien und zu der künftigen Handelsvereinbarung zwischen Kanada und Jordanien.

willig handeln, um die GPRA in Staaten zu achten, die ihre Einhaltung nicht vorschreiben oder sicherstellen; oder wenn Unternehmen, die in Staaten tätig sind, die ihre Verpflichtungen in Bezug auf die GPRA erfüllen, über die vorgeschriebenen Mindestverhaltensnormen hinausgehen. Zwei zusätzliche Faktoren können eine Herausforderung für Unternehmen mit sich bringen, die sich zur vollen Einhaltung und Förderung der GPRA in allen ihren Tätigkeiten verpflichtet haben: Situationen, in denen es aus Gründen der innerstaatlichen Politik oder Praxis für ein Unternehmen unmöglich ist, dies zu tun; und Situationen, in denen sie von ausgedehnten grenzüberschreitenden Lieferketten abhängig sind, die sie nicht wirksam überwachen können.

292. Aus einer Reihe von Perspektiven sind Vorbehalte zu CSR-Initiativen geäußert worden. Allgemein besteht die Sorge, dass die zunehmende Verbreitung von CSR-Instrumenten privaten Initiativen als Vorwand dienen könnte, Dinge zu tun, die eigentlich Aufgabe des Staates sind, und so die Gründe für geeignete staatliche Vorschriften zu unterlaufen oder ordnungsgemäße Arbeitsbeziehungsprozesse zum Schaden der Rechte und Grundsätze zu verdrängen, die ihnen zugrunde liegen. Außerdem ist spezifischen Initiativen vorgeworfen worden, sie seien nicht mehr als einseitige Absichtserklärungen ohne echte Substanz; irreführende Public Relations-Aktionen statt echte Verpflichtungen auf bewährte Praktiken. Es ist vielleicht bezeichnend, dass von allen Unternehmen, die dem Globalen Pakt der Vereinten Nationen beigetreten sind und sich damit verpflichtet haben, zehn Grundsätze im Bereich der Menschenrechte, der Umwelt und der Korruptionsbekämpfung sowie die GPRA einzuhalten, mehr als 2.000 oder ein Viertel „gestrichen“ werden mussten, weil sie es versäumt hatten, Berichte zu übermitteln, in denen die zu diesem Zweck getroffenen Maßnahmen dokumentiert wurden⁶⁸. Für den Ruf und die Wirksamkeit von CSR insgesamt dürfte es unerlässlich sein, durch entsprechende Garantien sicherzustellen, dass individuelle Initiativen glaubwürdig sind.

293. Eine wichtige Entwicklung in der Beurteilung der jeweiligen Rollen privater Akteure und des Staates in Bezug auf die Menschenrechte durch das multilaterale System war die Billigung der Leitgrundsätze für Unternehmen und Menschenrechte im Juni 2011 durch den Menschenrechtsrat. Diese bestehen aus drei miteinander verbundenen Grundsätzen: die Pflicht des Staates, vor Menschenrechtsverletzungen durch Dritte, einschließlich Unternehmen, zu schützen; die Verantwortung der Unternehmen, die Menschenrechte zu achten; und die Notwendigkeit eines effektiveren Zugangs zu Rechtsmitteln⁶⁹. Der Rat beschloss auch die Einsetzung einer Arbeitsgruppe für die Frage der Menschenrechte und der transnationalen Unternehmen und anderer Unternehmen zur Förderung der Leitgrundsätze und wird einen regelmäßigen Dialog mit den einschlägigen Akteuren, einschließlich der IAO, in die Wege leiten. Unter Führung der Arbeitsgruppe ist auch ein Forum für Unternehmen und Menschenrechte gegründet worden, um Tendenzen und Herausforderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Leitgrundsätze zu erörtern. Das Forum wird der IAO und ihrer dreigliedrigen Mitgliedschaft zur Teilnahme offenstehen⁷⁰.

⁶⁸ Büro der Vereinten Nationen für den Globalen Pakt: *United Nations Global Compact: Annual Review, 2010* (New York, 2011), S. 18.

⁶⁹ Vereinte Nationen: *Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie: Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations „Protect, Respect and Remedy“ Framework*, Menschenrechtsrat, 21. März 2011, A/HRC/17/31.

⁷⁰ Vereinte Nationen: *Human rights and transnational corporations and other business enterprises*, Resolution des Menschenrechtsrats A/HRC/RES/17/4, 6. Juli 2011.

294. Das Engagement der IAO rührt her von ihrer Dreigliedrigen Grundsatzerklärung von 1977 über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik in der Fassung von 2000. Diese Erklärung gehört wie die ursprünglich 1976 angenommenen OECD-Leitsätze für multinationale Unternehmen einer anderen Generation an als die derzeitige Welle von CSR-Initiativen. Sie unterscheiden sich von letzteren auch dahingehend, dass sie zwar nicht verbindlich sind, aber einen Ausdruck der Erwartungen der internationalen Gemeinschaft hinsichtlich des Verhaltens von multinationalen Unternehmen darstellen statt eine freiwillige Übernahme von Verantwortlichkeiten durch diese Unternehmen selbst⁷¹.

295. Aber welche anderen Arten von Beteiligung an CSR sollte die IAO darüber hinaus in Anbetracht des Aufrufs der Erklärung über Soziale Sicherheit zur „Entwicklung neuer Partnerschaften mit nichtstaatlichen Instanzen und wirtschaftlichen Akteuren, z. B. multinationalen Unternehmen ...“ entwickeln⁷²?

296. Bisher hat die IAO eine aktive Rolle im Globalen Pakt als Partnerorganisation mit spezifischer Verantwortung für Arbeitsnormen gespielt. Im Jahr 2005 hat sie auch eine Vereinbarung mit der Internationalen Organisation für Normung geschlossen, um sicherzustellen, dass der ISO 26000-Leitfaden zur gesellschaftlichen Verantwortung im Einklang mit den internationalen Arbeitsnormen steht und diese ergänzt⁷³. Im Fall der Globalen Berichterstattungsinitiative werden Unternehmen dazu ermutigt, gestützt auf die Berichte der IAO-Aufsichtsgremien Risiken von GPRA-Verletzungen zu ermitteln⁷⁴.

297. Darüber hinaus werden einzelnen Unternehmen unmittelbar Dienstleistungen erbracht, insbesondere über das 2009 auf den Weg gebrachte Helpdesk für Unternehmen zu internationalen Arbeitsnormen sowie über Webinare zu den GPRA für Unternehmen und die Entwicklung von Ausbildungsmodulen für Wirtschaftshochschulen. Über diese Art von Beratung hinaus hat die IAO in einer begrenzten Zahl von Fällen Mittel von Unternehmen angenommen im Kontext von öffentlich-privaten Partnerschaften, überwiegend zur Bekämpfung der Kinderarbeit, unter der Voraussetzung, dass sie im Einklang mit den GPRA stehen. Ein solches Engagement hat vor einer allgemeinen Beteiligung an CSR-Strategien Halt gemacht. Diesbezüglich ist das Programm Bessere Arbeit, eine öffentlich-private Partnerschaft, die Regierungen, Arbeitgeber, Arbeitnehmer und internationale Einkäufer zusammenführt, um die Einhaltung der GPRA und des nationalen Arbeitsrechts in globalen Lieferketten zu verbessern, eine bedeutsame Ausnahme (siehe auch den Kasten in Abschnitt A oben). Das Programm Bessere Arbeit will nachhaltige Antworten auf die Beschränkungen des CSR-Auditmodells liefern. Im Rahmen dieses Programms und als Teil einer breiteren Compliance-Strategie ist die IAO unmittelbar an der Überwachung und der Berichterstattung über das Verhalten von Unternehmen beteiligt. Lassen sich aus dem Erfolg von Bessere Arbeit Lehren ziehen? Wäre es für die IAO von Vorteil, wenn sie neue Partnerschaften mit Unternehmen eingehen

⁷¹ So betont die neue EU-Strategie (2011-2014) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR) die 2011 angenommen wurde, dass die Einhaltung der geltenden Gesetzgebung und der Kollektivvereinbarungen zwischen den Sozialpartnern eine Voraussetzung dafür ist, dass Unternehmen der Verantwortung der Unternehmen für ihre Wirkung auf die Gesellschaft gerecht werden. Sie fordert alle in Europa ansässigen multinationalen Unternehmen auf, bis 2014 eine Verpflichtung einzugehen, die Dreigliedrige Grundsatzerklärung der IAO über multinationale Unternehmen und Sozialpolitik einzuhalten.

⁷² IAA: *Erklärung der IAO über Soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, a.a.O., Teil II(A) v).

⁷³ Memorandum of Understanding between the International Labour Organization and the International Organization for Standardization in the field of social responsibility, 4. März 2005, Art. 1.1.

⁷⁴ Global Reporting Initiative: *Indicator protocols set on human rights (HR)*, 2011, S. 7.

würde, die mit einem umfassenderen Engagement im Bereich der Überwachung und Überprüfung verbunden sein könnten? Könnte das Programm Bessere Arbeit nützliche Wege bieten, um sicherzustellen, dass private Initiativen entsprechend den einschlägigen ordnungspolitischen Übereinkommen der IAO⁷⁵ die Durchsetzungsbefugnisse des Staates ergänzen und nicht unterlaufen?

298. Im Rahmen ihrer derzeitigen Überprüfung der Folgemaßnahmen zur MNU-Erklärung und im Licht der jüngsten Entwicklungen in den Vereinten Nationen im Bereich Unternehmen und Menschenrechte könnte die IAO auch auf den allgemeinen Mangel an empirischen Beweisen und Untersuchungen zur Auswirkung von CSR-Initiativen auf die Verwirklichung der GPRA reagieren. Sie könnte beispielsweise Untersuchungen über die Wirksamkeit der Berichterstattung und Überwachung im Hinblick auf die Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Rahmen solcher Initiativen durchführen und über das Ausmaß, in dem diese Initiativen auf einem soliden Ansatz zu den Arbeitsbeziehungen beruhen, Maßnahmen zur Beseitigung der eigentlichen Ursachen von Verstößen gegen die arbeitsrechtlichen Vorschriften, Kapazitätsaufbau zur Verbesserung der Bedingungen am Arbeitsplatz und Arbeitnehmerbeteiligung.

D. Transnationale Arbeitsbeziehungen und die Förderung der GPRA

299. Die Erklärung über soziale Gerechtigkeit ruft zur Entwicklung von Partnerschaften mit multinationalen Unternehmen und Gewerkschaften auf, die auf globaler sektoraler Ebene tätig sind. In dieser Hinsicht sind neue Strukturen und Mechanismen grenzüberschreitender Arbeitsbeziehungen im Kontext der zunehmenden Transnationalisierung der Wirtschaft und der Unternehmen in Erscheinung getreten. Neben den globalen und regionalen Gewerkschaftsbünden, die die Arbeitnehmer nach Branche vertreten (z. B. die globalen Gewerkschaftsbünde (GUFs) und die Europäischen Industrieverbände), wird die grenzüberschreitende Vertretung der Beschäftigten durch Europäische und Weltbetriebsräte⁷⁶ sowie internationale Gewerkschaftsallianzen (beispielsweise zwischen den Seegewerkschaften Nautilus UK und Nautilus NL) sichergestellt.

300. Zwischen multinationalen Unternehmen (MNUs) und GUFs werden eine zunehmende Zahl von internationalen Rahmenvereinbarungen (IFAs) ausgehandelt, um Mindestarbeitsnormen und -praktiken zu fördern und einen gemeinsamen Rahmen für die Arbeitsbeziehungen in den weltweiten Betrieben von bestimmten MNUs zu fördern. Europäische Rahmenvereinbarungen (EFAs) werden zwischen der zentralen oder europäischen Leitung von MNUs und einer Vielzahl von Akteuren geschlossen, die ihre Beschäftigten vertreten, wie Europäische Betriebsräte, europäische Industrieverbände, nationale Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungsstrukturen auf Unternehmensebene. Mitte 2011 gab es mehr als 80 IFAs, die rund 6,3 Millionen Arbeitnehmer erfassen, ausgenommen Zulieferer und Unterauftragnehmer (gegenüber 61 IFAs im Dezember 2007), von denen 14 mit Unternehmen geschlossen wurden, die ihren Sitz außerhalb Europas haben. Insgesamt erfassen EFAs und IFAs mehr als acht Millionen Arbeitnehmer in aller Welt. Zwar sieht ein Drittel der IFAs vor, dass die Einhaltung durch Zulie-

⁷⁵ Siehe das Übereinkommen (Nr. 81) über die Arbeitsaufsicht, 1947, und das Übereinkommen (Nr. 129) über die Arbeitsaufsicht (Landwirtschaft), 1969.

⁷⁶ Europäische Betriebsräte (ERs) und Weltbetriebsräte (WBRs) sind Gremien, die sich aus Arbeitnehmervertretern zusammensetzen, für den Informationsaustausch und den Dialog mit der Konzernleitung; die Kosten werden vom Unternehmen getragen.

ferer verbindlich ist, es sollte aber darauf hingewiesen werden, dass ihre tatsächliche Auswirkung auf die Arbeitsbedingungen in der Lieferkette nicht schlüssig nachgewiesen worden ist⁷⁷.

301. Dadurch, dass sie den internationalen sozialen Dialog, bewährte Praktiken und die Beilegung von Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Streitigkeiten fördern⁷⁸, können IFAs einen positiven Beitrag zur Einhaltung der GPRA leisten, zumal sie alle die GPRA erwähnen und die große Mehrheit von ihnen unmittelbar auf IAO-Instrumente Bezug nimmt. Wenngleich der Inhalt der IFAs insgesamt unterschiedlich ist, ist ihr gemeinsamer Nenner ihre Betonung der vier Kategorien der GPRA⁷⁹ unter besonderer Berücksichtigung von Vereinigungsfreiheit und Kollektivverhandlungen und häufig auch des Übereinkommens (Nr. 135) über Arbeitnehmervertreter, 1971⁸⁰. Einige IFAs gehen weiter, indem sie die Diskriminierung von gewählten Arbeitnehmervertretern im Betrieb ausdrücklich verbieten, ihr Zugangsrecht zu allen Betrieben wahren und Neutralitätsklauseln in gewerkschaftlichen Organisierungskampagnen vorschreiben.

302. IFAs und EFAs stehen traditionellen Ansätzen zu Arbeitsbeziehungen, Kollektivverhandlungen und Verhütung von Streitigkeiten eindeutig näher als die CSR-Initiativen, an die sie manchmal gekoppelt sind. Sie fördern Interaktionen über Landesgrenzen hinweg in einer Weise, die von manchen als erster Schritt zur Globalisierung der Arbeitsbeziehungen bezeichnet worden ist.

303. Neuere Untersuchungen der IAO über die Auswirkungen von IFAs zeigen, dass trotz ihrer zunehmenden Zahl hinsichtlich der Annahme und Umsetzung nach wie vor große Herausforderungen bestehen⁸¹. Das Bestehen einer IFA allein bedeutet nicht unbedingt ihre unbestrittene Anerkennung und Anwendung in Ländern, in denen Wertschöpfungsketten angesiedelt sind, ungeachtet der Herkunft des MNU. Als freiwillige Selbstregulierungsinstrumente können IFAs internationale Rechtsvorschriften oder Führungskulturen nicht ersetzen, doch sind sie auf innerstaatliches Recht angewiesen, um irgendeine rechtliche Wirkung zu entfalten. Für die Gewerkschaften geht es hinsichtlich der Wirksamkeit der IFAs in erster Linie um die Anerkennung von Gewerkschaften und ihrer Rolle bei Kollektivverhandlungen. Die bisherigen Erfahrungen lassen wohl darauf schließen, dass noch einige bedeutende Herausforderungen zu meistern sind, wenn das Potential der IFAs zur Förderung der GPRA voll ausgeschöpft werden soll. Dazu gehört der Aufbau der Kapazität der betroffenen Akteure und des institutionellen Rahmens, um ihnen zur größtmöglichen praktischen Legitimität und Anwendung entlang globaler Lieferketten zu verhelfen.

304. Kann die IAO in dieser Hinsicht nützliche und zweckmäßige Hilfe leisten? Bisher hat sich das Amt überwiegend auf die Stärkung seiner Wissensgrundlagen durch empi-

⁷⁷ K. Papadakis: *Shaping global industrial relations: The impact of international framework agreements* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011), S. 1-18.

⁷⁸ K. Papadakis: „Globalizing industrial relations: What role for International Framework Agreements“, in S. Hayter (Hrsg.): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Cheltenham, IAA/Edward Elgar, 2011), S. 295-296.

⁷⁹ IFAs enthalten auch umfassende Verbote und Maßnahmen gegen Kinderarbeit; siehe IAA: *Das Vorgehen gegen Kinderarbeit forcieren*, Gesamtbericht im Rahmen der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit, Bericht I(B), IAK, 99. Tagung, Genf, 2010, Abs. 151-155.

⁸⁰ Einige IFAs erkennen ausdrücklich die IAO-Übereinkommen über Zwangsarbeit, Chancengleichheit und Gleichbehandlung, gleiche Bezahlung und die Beseitigung der Kinderarbeit an.

⁸¹ K. Papadakis: „Globalizing industrial relations: what role for International Framework Agreements“, a.a.O., S. 277-304.

rische Untersuchungen und Zusammenarbeit mit Forschungseinrichtungen, Praktikern, der Europäischen Kommission⁸², internationalen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbänden und MNUs konzentriert. Das Büro für Tätigkeiten für Arbeitnehmer (ACTRAV) hat in letzter Zeit die MNU-Erklärung für den Aufbau von regionalen Netzwerken von nationalen Zentralen und Branchengewerkschaften genutzt, die an der Entwicklung grenzüberschreitender Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika, Afrika und den arabischen Staaten interessiert sind, und wird diesen Prozess in den Jahren 2012-13 auf Zentral- und Osteuropa und Asien ausdehnen⁸³. Auf die breitere Rolle, die die IAO diesbezüglich spielen sollte, könnte besser im nächstjähriges wiederkehrenden Bericht zum Thema sozialer Dialog eingegangen werden. Für den Zweck dieser Diskussion könnte die Überwachung der Art und Weise, wie die GPRA und die internationalen Arbeitsnormen in solche Initiativen und in die technische Unterstützung integriert worden sind, als zweckmäßig angesehen werden. Die Entwicklung von Partnerschaften mit globalen Akteuren, die im Bereich der grenzüberschreitenden Arbeitsbeziehungen aktiv sind, könnte auch im Hinblick auf die Bereitstellung von sachverständigem Rat erkundet werden.

⁸² Die IAO ist Mitglied der Europäischen Expertengruppe zu länderübergreifenden Betriebsvereinbarungen.

⁸³ Zu diesem Zweck wird verwendet IAA: *The ILO MNEs Declaration: What's in it for workers?* (Genf, 2011).

Vorgeschlagene Diskussionspunkte für die Konferenz im Hinblick auf die Annahme eines Aktionsplans zu grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit (2012-16)

1. Das Ziel der wiederkehrenden Diskussion ist es, Handeln zu bewirken. Der Zweck einer abwechselnden Überprüfung eines jeden strategischen Ziels soll die Konferenz u.a. in die Lage versetzen, „den Verwaltungsrat und das Amt bei ihren Aufgaben anzuleiten“¹, insbesondere durch eine Bewertung der „Ergebnisse der Tätigkeiten der IAO (...), damit diese bei Programm-, Haushalts- und anderen Leitungsentscheidungen als Informationsgrundlage dienen“². Die Diskussion des vorliegenden Berichts soll Mitgliedsgruppen Gelegenheit geben, im Hinblick auf die Annahme eines Aktionsplans zu grundlegenden Prinzipien und Rechten bei der Arbeit (GPRA) seinen Inhalt zu erörtern, zu ergänzen und zu überprüfen. Zu diesem Zweck werden nachfolgend vorgeschlagene Diskussionspunkte aufgeführt³.

2. In diesem Kontext könnte es hilfreich sein, an die folgenden Elemente zu erinnern. Die nächste wiederkehrende Diskussion über die GPRA soll auf der 105. Tagung der Konferenz im Juni 2016 stattfinden. Der von dieser Tagung der Konferenz anzunehmende Aktionsplan würde sich daher auf den Zeitraum 2012-16 erstrecken. Somit würde dieser Aktionsplan eine Art Benchmark darstellen, anhand dessen die Konferenz 2016 das Handeln der IAO zu den GPRA und dessen Wirkung beurteilen wird. Der Aktionsplan würde weitgehend gemäß dem Strategischen grundsatzpolitischen Rahmen (SGR) 20110-15 und zumindest während der ersten Hälfte seiner Dauer im Kontext von Programm und Haushalt für 2012-13 durchgeführt. Gleichzeitig würde er einen Beitrag zur Ausarbeitung von Programm und Haushalt für die Zweijahresperiode 2014-15 leisten, die 2012 nach der Konferenz in Angriff genommen wird. Die Art und Weise, wie sich der Aktionsplan auf die laufenden Aktionspläne in Bezug auf jede Kategorie der GPRA auswirken soll, wird insbesondere unter Berücksichtigung der in Kapitel 3 Abschnitt A genannten Fragen festgelegt werden müssen. Dies ist eine der Fragen, zu der die Konferenz möglicherweise eine Orientierungshilfe für den Verwaltungsrat bereitstellen will, der die bestehenden Aktionspläne zu jeder Kategorie der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit nach einer Diskussion der diesbezüglichen Gesamtberichte im Kontext der Folgemaßnahmen zur Erklärung der IAO über grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (Erklärung von 1998) angenommen hat.

¹ IAA: *Erklärung der IAO über soziale Gerechtigkeit für eine faire Globalisierung*, Internationale Arbeitskonferenz, 97. Tagung, Genf, 10. Juni 2008, Teil II(A) i).

² Erklärung über soziale Gerechtigkeit, a.a.O., Anhang II(B) ii).

³ Im Verlauf dreigliedriger Konsultationen zur Vorbereitung des Berichts wurde der Wunsch geäußert, das Amt solle maximal sechs Diskussionspunkte ermitteln

Punkt Nr. 1: Grundlegende Prinzipien und Rechte bei der Arbeit und eine faire Globalisierung (Kapitel 1 und Kapitel 4)

Die universelle Verwirklichung der GPRA ist von der Internationalen Gemeinschaft als eine Schlüsselkomponente einer fairen Globalisierung anerkannt worden. Dabei bestehen jedoch weiterhin große Herausforderungen. Sind im Licht der früheren Erfahrungen und der gegenwärtigen globalen Krise zusätzliche Initiativen erforderlich, um das kollektive Eintreten für die GPRA auf globaler und nationaler Ebene zu verstärken? Sollten solche Initiativen unter Bezug auf die Erklärung über soziale Gerechtigkeit und die Erklärung von 1998 insbesondere Bemühungen umfassen, um den Beitrag der GPRA zu Fortschritten bei der Verwirklichung sozialer, wirtschaftlicher und entwicklungspolitischer Zielsetzungen zu fördern? Wie sollten die Prioritäten für die IAO in den nächsten vier Jahren aussehen?

Punkt Nr. 2: Universelle Ratifizierung der acht grundlegenden Übereinkommen und Förderung der universellen Anwendung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit (Kapitel 2 (A) sowie 3 (A) und (D))

Die 1995 in Gang gesetzte Kampagne für die Ratifizierung der acht grundlegenden Übereinkommen hat zwar wichtige Ergebnisse erzielt, das Tempo neuer Ratifizierungen hat sich jedoch (mit Ausnahme der Kinderarbeitsübereinkommen) in den letzten Jahren stark verlangsamt und ein bedeutender Anteil der Weltbevölkerung befindet sich weiterhin außerhalb des Schutzes bestimmter grundlegender Übereinkommen. Sollte die universelle Ratifizierung der acht grundlegenden Übereinkommen weiterhin ein prioritäres Ziel für die IAO darstellen? Falls ja, welche weiteren Schritte wären sinnvoll, um der Ratifizierungskampagne neuen Schwung zu verleihen und sie in eine umfassendere Kampagne zur Förderung der universellen Anwendung der GPRA einzubetten?

Punkt Nr. 3: Effektive Verwirklichung der grundlegenden Prinzipien und Rechte bei der Arbeit auf nationaler Ebene (Kapitel 2 (B) und (C))

Trotz besserer Ratifizierungsniveaus gibt es noch wichtige Fragen hinsichtlich des Zugangs zu den GPRA auf nationaler Ebene und ihrer Umsetzung. Welche Maßnahmen sollten im Licht der Bestimmungen der Erklärung über soziale Gerechtigkeit und der Erklärung von 1998 von Regierungen ergriffen werden, um die effektive Verwirklichung der GPRA für alle zu stärken und die Herausforderungen anzugehen, die sich aus jüngsten Entwicklungen in Arbeitsmärkten sowie im Zusammenhang mit bestimmten gefährdeten Gruppen ergeben? Was sollten die diesbezüglichen Rollen der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände beim Beitrag zu einer effektiven Verwirklichung der GPRA auf nationaler Ebene sein? Was sollten die Prioritäten der IAO bei der Unterstützung der diesbezüglichen Bemühungen der Mitgliedstaaten sein?

**Punkt Nr. 4: Verstärkte Mobilisierung und
Koordinierung der Aktionsmittel der IAO
hinsichtlich der Verwirklichung der grundlegenden
Prinzipien und Rechte bei der Arbeit
(Kapitel 3)**

Wie können die Maßnahmen der IAO zur Förderung der GPRA im Licht der Informationen in Kapitel 3 und der Diskussion über die anderen vorgeschlagenen Diskussionspunkte verbessert werden, unter Berücksichtigung der Auswirkungen ihrer früheren Tätigkeiten, der spezifischen Aspekte jeder Kategorie von Prinzipien und Rechten, der Wechselbeziehungen zwischen den vier Kategorien und der Querverbindungen zwischen den GPRA und den anderen strategischen Zielen? Was sollten die diesbezüglichen Prioritäten der IAO hinsichtlich normenbezogener Maßnahmen, technischer Zusammenarbeit und Kapazitätsschaffung, Stärkung umfassender und transparenter Wissensgrundlagen und der Forschungsagenda zu den GPRA sein?

**Punkt Nr. 5: Andere Initiativen zur
Förderung grundlegender Prinzipien
und Rechte bei der Arbeit
(Kapitel 4)**

Die GPRA werden zunehmend in einer Vielzahl von Initiativen außerhalb der IAO behandelt. Sollte die IAO unter umfassender Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Mandats der IAO und der Bestimmungen der Erklärung über soziale Gerechtigkeit und Erklärung von 1998 sowie im Bewusstsein ihrer beschränkten Ressourcen systematischer in solche Initiativen eingebunden werden, und falls ja, wie können ihre unterschiedlichen Aktionsmittel bestmöglich eingesetzt werden?